

CONVENTION n° 05 10 C 0065

Entre l'ADEME, R & I et l'UTT

Influence de la démocratie participative sur la représentation sociale des risques liés à la gestion des déchets

– Rapport final –

Nicolas Buclet – UTT
Danielle Salomon – R & I
13 juin 2008

Table des Matières

Introduction générale.....	8
➤ Les connaissances et les efforts de suivi et de maîtrise des impacts sur l'environnement et la santé ont fortement évolué	12
➤ la politique nationale en matière de déchets a connu ces dernières années de profondes transformations.....	15
➤ La concertation.....	18
L'incinérateur de l'Est-Anjou à Lasse, Maine-et-Loire : de la bonne intégration sociale et territoriale.....	22
Introduction.....	22
Première partie : l'Est du Maine-et-Loire et les déchets	27
1. Une vie politique à l'ancienne	27
2. La gestion des déchets.....	30
3. Les représentations de l'impact sur l'environnement et la santé.....	32
Deuxième partie : l'élaboration volontariste du projet d'incinérateur	35
1. L'élaboration du plan départemental	36
➤ l'emboîtement du plan et de la phase d'études	36
➤ un projet initial de valorisation thermique.....	37
2. La conjonction d'enjeux et de facteurs favorables	38
➤ des équipes unies et complémentaires.....	38
➤ la déclinaison du plan départemental	40
➤ un passé plutôt positif.....	41
➤ une construction progressive du projet.....	42
Troisième partie : Emergence et gestion de la contestation.....	45
1. L'émergence de la contestation	46
2. Une négociation au coup par coup.....	48
➤ Deux stratégies parallèles	49
➤ la stratégie de différenciation menée par le syndicat	49
3. L'irruption de la santé	56
➤ De nouveaux acteurs	56
➤ L'incinérateur de Lasse a-t-il pollué comme celui de Gilly ?	57
➤ La coopération par la surveillance de l'environnement	63
➤ la disparition de la santé au profit de la surveillance environnementale.....	66
Conclusion	71

LE SITOM Ouest-Cornouailles	80
Partie I Historique.....	82
1. L'héritage technique	82
2. L'émergence de nouveaux projets techniques.....	82
3. L'impact de la création de la CLIS	84
4. Conséquences politiques du projet de plate-forme de maturation des mâchefers	88
5. Revirement progressif de la politique menée par le SITOM.....	89
6. De l'absence de maîtrise technique.....	91
7. Le montage de la concertation et la gestion du passif.....	92
➤ Les choix de méthode.....	93
➤ La phase de préparation.....	94
8. Le déroulement des débats	95
➤ Une discussion autour de scénarii pré-établis.....	95
➤ Les réunions.....	95
9. Bilan après les débats	97
➤ La question du coût de la concertation.....	99
➤ Le temps de la réflexion sur les options possibles	100
➤ Les pourparlers en vue d'un rapprochement avec d'autres territoires	101
10. Vers une solution	102
Partie II Analyse.....	103
1. Les spécificités du territoire	104
2. Les conflits sur l'aménagement du territoire.....	105
➤ La Cornouailles, terre de conflit ?.....	105
➤ La concertation au sein de ce contexte.....	107
3. Le contexte national et international.....	109
➤ La question de la maîtrise de l'information.....	110
➤ Les exemples venus de l'étranger	111
Conclusion : La question du cadrage de la problématique	114
LE SMICTOM des Châtelets.....	117
Partie I Historique.....	118
1. L'héritage technique	118

2.	L'émergence de nouveaux projets techniques.....	120
3.	La montée de la controverse.....	121
4.	Vers un débat public contesté au départ.....	122
5.	Le débat à la recherche de sa notoriété	124
6.	Les événements qui viennent compliquer la situation	126
7.	Les réunions publiques.....	128
8.	Les suites de la démarche participative.....	128
➤	La gestion des déchets.....	129
➤	L'état du dialogue après novembre 2003	130
Partie II Analyse.....		132
1.	Les spécificités du territoire	132
2.	Les conflits sur l'aménagement du territoire.....	133
3.	Analyse de la méthode participative	135
➤	Les acteurs	135
➤	La période de formation	137
➤	La confrontation avec le public	138
➤	La dernière réunion publique.....	139
➤	La nature des recommandations techniques	141
➤	La légitimité des recommandations	142
Conclusion		145
Comparaison des sites		148
Introduction.....		148
Première partie : des syndicats cherchant à résoudre la question du traitement de leurs déchets		151
1.	L'origine du projet.....	151
2.	Le cadrage du projet.....	154
➤	L'importance du plan départemental : projet ou idée ?.....	154
➤	Des compétences et des ressources distinctes	157
➤	Les installations précédentes	159
➤	Des différences dans les efforts en faveur de la collecte sélective et du tri	161
➤	De la pertinence de l'échelle territoriale	162
3.	L'émergence de la contestation	165
➤	Les élections municipales de mars 2001	165

➤ Une information autour du projet qui échappe aux promoteurs	167
Conclusion	168
Deuxième Partie : Processus de décision et modalités de dialogue entre élus et parties prenantes	
171	
1. Les enjeux territoriaux	172
➤ L'Est-Anjou	173
➤ L'Ouest-Cornouailles	174
➤ Le territoire du SMICTOM des Châtelets	175
2. La posture des syndicats.....	176
➤ Un rapport de force initial	176
➤ Les ressources des syndicats.....	176
3. Les différentes formes de dialogue.....	179
➤ Maine-et-Loire : une négociation maîtrisée.....	179
➤ Cournouailles : un processus de consultation express	180
➤ Les Côtes d'Armor : une conférence de citoyens pour quoi faire ?.....	182
4. Liens entre dialogue et décisions : les effets des dispositifs	186
➤ Sur la décision.....	186
➤ Le SIVERT	189
➤ Le SITOM Ouest-Cornouailles.....	190
➤ Le SMICTOM des Châtelets	191
5. Conclusion	192
Troisième Partie : dialogue et santé.....	
194	
1. L'existence d'une ancienne unité est déterminante	195
2. Gilly : une onde porteuse pour les contestataires	198
3. L'objectivation du passé.....	200
4. Traduction de la santé en surveillance de l'environnement	202
5. Anciens et nouveaux incinérateurs	204
6. Eviter l'incinération en Bretagne	205
➤ La Cornouailles.....	205
➤ Les Côtes d'Armor.....	206
7. Comment se forment ou évoluent les représentations sur la santé ?.....	208
➤ Identification de la situation	209
➤ La recherche d'information	210
➤ La confrontation entre élus et associations.....	213
➤ Les modalités de dialogue	214

8. Conclusion.....	215
Conclusion générale.....	218
1. Bilan de l'effet des modalités de dialogue	218
➤ Impact des modalités de dialogue sur les interactions entre acteurs, la dynamique collective engendrée, les représentations des enjeux sanitaires	220
➤ Impact sur la cohérence des décisions prises en matière de gestion des déchets par le territoire	222
2. L'articulation entre le territoire et le contexte national et européen.....	223
➤ Les orientations globales : des déchets extra-territorialisés	224
➤ Appliquer au niveau local les orientations globales : plus simple à dire qu'à faire... ..	225
3. Les « traducteurs » entre les différentes échelles politiques	228
➤ Les associations	229
➤ Une fragmentation des « traducteurs » institutionnels ou professionnels.....	231
Bibliographie	236

Introduction générale

Ayant constaté que les conflits autour des unités de traitement de déchets se cristallisaient fréquemment autour des effets pour la santé, l'objectif de la recherche consiste à s'interroger sur l'incidence de processus de concertation sur les représentations que les différents acteurs ont de l'impact sur la santé du traitement des déchets.

D'un côté, prôner la concertation dans le domaine des déchets est devenu une constante et une abondante littérature y est consacrée. Qu'en est-il sur le terrain autour de projets récents ? Que peut nous apprendre la comparaison de différentes modalités mises en œuvre ? La concertation a-t-elle progressé ces dernières années et dans quelles directions ? Quelles en sont les conséquences sur le processus et les projets entrepris ? Quelle place relative pour les différents acteurs ? Quelles traces peuvent être trouvées des transformations en cours au niveau plus global ?

D'un autre côté, l'on a fait le constat depuis longtemps que les riverains d'incinérateurs exprimaient des inquiétudes pour leur santé des effets des différentes émissions. Divers événements et dysfonctionnements d'incinérateurs ou de décharges à la fin des années 1990 et début des années 2000 ont en outre, confirmé les pollutions et ont débouché sur des destructions de lait, d'œufs et de viande, voire l'abattage de bovins dans les zones contaminées.

Ces épisodes ont déclenché une série d'études d'imprégnation et épidémiologiques au niveau national dont les résultats sont pour l'essentiel maintenant connus. Divers travaux se poursuivent tant en France que dans d'autres pays et une connaissance de plus en plus fournie est maintenant disponible.

Parallèlement, les dysfonctionnements des unités et l'épisode de Gilly-sur-Isère ont largement contribué à rendre plus efficace la chasse aux fours hors normes et aux décharges sauvages entreprises par le ministère de l'Ecologie, qui a fini par aboutir au milieu des années 2000. La réglementation maintenant en vigueur est considérée comme très protectrice.

La période est donc propice pour s'interroger sur les liens pouvant exister entre des modes de dialogue mis en place autour de projets de plan ou de traitement de déchets et les conséquences que ces débats ont pu avoir sur les représentations des acteurs, quant aux effets pour la santé des unités de déchets.

Mais le petit nombre de projets d'infrastructures de traitement des déchets est en soi une limite à la recherche qui a été entreprise. Il a été choisi de travailler sur trois cas qui présentent chacun des spécificités qu'il paraissait intéressant de creuser.

Le SITOM Ouest-Cornouailles, dans le Finistère, a été choisi parce qu'il s'agit du premier cas, identifié à l'époque des faits en 2003, où un syndicat mixte a souhaité remettre à plat la question de la gestion des déchets et ouvrir une discussion non pas autour d'un projet précis d'infrastructure, mais afin d'alimenter une réflexion sur l'ensemble de la politique de gestion des déchets à mener sur le territoire concerné.

Saint-Brieuc a été le lieu d'une conférence de citoyens, première en France organisée à un niveau local. La méthode, très prisée dans des pays comme le Danemark, a été beaucoup décrite et considérée comme un modèle à suivre dans le domaine de la concertation. Comment un territoire de l'Ouest de la France, à dominante rurale et touristique est en venu à choisir ce modèle ? Qu'en est-il dans la mise en œuvre et de ses résultats ? La question de la santé y a-t-elle été abordée et a-t-elle pu évoluer ? Enfin, comme près de Douarnenez en Cornouailles, elle a eu pour objet d'ouvrir le champ des possibles en matière de choix de traitement des déchets, au lieu de cristalliser les modalités de dialogue entre acteurs autour d'un projet d'infrastructure précis.

Le cas de l'incinérateur de Lasse a été suggéré par l'ADEME qui a suivi et contribué à son financement ainsi qu'à son développement. Dans les propos des acteurs, ainsi que dans les journaux de collectivités, cette unité est présentée comme exemplaire et ayant fait l'objet d'une large concertation de la part des promoteurs du projet. En outre, elle a démarré en 2004 (bien qu'inaugurée officiellement en 2006). Lorsque la recherche a été conçue, en 2005, ce cas figurait parmi les derniers incinérateurs ayant pu démarrer (à l'exception notable d'Isséane du SYCTOM de l'agglomération parisienne).

Mais la causalité entre modes de dialogue et représentations sur la santé, ou l'acceptation du traitement des déchets, ne paraît ni simple ni acquise. Plusieurs dimensions sont à prendre en compte qui peuvent trouver un écho plus ou moins important au niveau local.

En premier lieu, parce que, ce qui de loin ou de l'extérieur est qualifié comme relevant de la concertation ne relève pas forcément de cette catégorie au vu d'une analyse plus fine. Ce concept mérite donc une fois de plus d'être précisé et approfondi.

En second lieu, parce que les caractéristiques des conflits autant que les modalités de débats procèdent de variables spécifiques au territoire. Trois différentes catégories de variables détaillées ci-dessous sont parues comme pertinentes pour caractériser les contextes locaux du point de vue des projets de déchets.

En troisième lieu parce que les inquiétudes, les propos, les convictions liées aux effets sanitaires, sont des éléments particulièrement évanescents, paradoxaux ou liés à d'autres phénomènes. S'agissant des déchets comme de la plupart des situations de santé environnementale, les interrogations ou les croyances apparaissent presque toujours déconnectées des connaissances, des réglementations ou des éléments concrets observables et font l'objet de vives controverses, à l'exception des cas de pollution ou de pathologies avérées. Réciproquement, ce ne sont pas les catégories de danger retenues par la santé publique qui retiennent nécessairement l'attention des riverains ou des associations. D'un côté, les connaissances s'enrichissent au niveau international et français et d'un autre, quelques associations nationales véhiculent et le réseau Internet en est le vecteur privilégié, des données faciles à synthétiser au niveau local par les associations ou les individus qui s'y impliquent, en général en se focalisant sur un ou quelques aspects liés aux déchets.

Enfin, en quatrième lieu, le contexte général lié aux déchets connaît une profonde évolution, à peu près sur tous ces termes. Certains sont perceptibles directement dans les territoires et se traduisent par des politiques concrètes : que cela concerne le tri et la collecte sélective, les efforts de réduction à la source ou encore les regroupements de collectivité fortement incités par la loi de 1999 ; d'autres le sont moins, mais sont néanmoins portés par des acteurs qui interviennent à un titre ou un autre auprès des collectivités, soit pour l'élaboration des plans, soit pour des projets d'unités.

Ces éléments de contexte sont communs aux trois terrains et il paraît important de les rappeler afin d'analyser plus en détail, comment dans les trois cas ces dimensions sont traduites, interprétées ou portées et par qui ; ce que cet ensemble produit et permet de comprendre de chaque étude de terrain ; et enfin l'incidence que ces dimensions seules ou en interaction peuvent avoir sur les problématiques de concertation d'un côté, et de représentations des effets sanitaires de l'autre.

Toute unité de traitement de déchets s'inscrit dans un contexte influencé par trois types de variables :

- *Les spécificités du territoire* dans lequel s'inscrit la réflexion. Celles-ci renvoient à des configurations sociales, économiques, géographiques, politiques, etc. Chacune est susceptible de peser à un titre ou un autre sur la configuration d'acteurs et de jeux qui s'engagent. Cet ensemble peut produire globalement, à l'échelle de ce qui est étudié, un contexte plutôt conflictuel ou plutôt confiant, ancre des réflexes de coopération ou au contraire de méfiance. Ces différentes composantes peuvent coexister à plusieurs niveaux ou concerner des acteurs différents.
- *L'histoire* qui a marqué le territoire tant concernant les activités liées aux déchets que le rôle des collectivités dans la prise en charge des questions territoriales ou dans la façon de traiter les demandes ou les conflits passés. Les installations de traitement utilisées dans la période précédente, ainsi que la transparence de leur gestion et le sentiment par la population que les élus locaux en maîtrisent les retombées, sont des facteurs déterminants qui viennent se croiser avec le contexte local favorable à des rapports de confiance ou conflictuels. En tout état de cause, qu'il soit favorable ou non, le passé laisse des traces dans les esprits (efforts de collecte ou de tri, mauvaise gestion ou gestion saine, indifférence, disparités de traitement entre les acteurs, laxisme, etc) et le cas échéant dans l'environnement (traces de pollution, interrogations quant aux mâchefers utilisés et la diffusion de substances dans les sols, etc).
- *La filière des déchets* est une chaîne complexe, imbriquée et interdépendante, chaque étape interagit et influence autant la précédente que la suivante. Cette réalité induit des compétences particulières, des contraintes à chaque niveau, cela facilite le positionnement de chaque acteur relativement à l'une ou l'autre de ces étapes ou la globalité de cette chaîne.

Ces éléments de contexte territoriaux sont fondamentaux. Ils interagissent entre eux et forment les fondements des représentations de l'objet « déchet » que les acteurs, pris individuellement ou collectivement, élaborent. Ils déterminent les trajectoires technologiques qui vont être retenues par les régimes locaux de gestion des déchets. Ces représentations peuvent être convergentes, hétérogènes, coopératives ou dissonantes ; elles peuvent se référer à des épisodes distincts et ainsi faire cohabiter des référentiels issus d'expériences renvoyant à des époques différentes (celles tirées de l'expérience d'anciens incinérateurs face à celles générées par des techniques récentes). Cependant elles constituent des repères cognitifs auxquels se réfèrent les parties prenantes à des moments clefs. Ceux-ci constituent des sortes de mise à l'épreuve de tout ou partie des objets et des repères qui encadrent le régime local de gestion des déchets ménagers. Cette grille sera utilisée pour analyser chacun des trois sites.

➤ **Les connaissances et les efforts de suivi et de maîtrise des impacts sur l'environnement et la santé ont fortement évolué**

Il y a un siècle et plus, s'occuper des déchets c'était s'occuper de la santé puisque les déchets étaient à l'origine de contaminations. Ce sont les grandes collectivités, c'est-à-dire les plus urbaines qui ont été les pionnières sur le thème, encouragées par quelqu'un comme le Préfet Poubelle ou la démarche des hygiénistes. En milieu rural, les décharges, les dépôts sauvages ou les brûlages en bout de champ étaient les pratiques les plus utilisées. A côté, l'incinération, une élimination par le feu, a un temps été considérée comme « propre ». Mais l'incinération ne s'est vraiment développée en France que dans les années 1980.

Les premiers textes de loi concernant l'incinération ont été introduits en 1972, par une instruction technique datée du 6 juin de cette année, fixant les teneurs maximales admissibles de poussières selon les capacités horaires des fours¹. La loi de 1975 a introduit l'obligation pour le producteur de déchets de les éliminer et a confirmé les municipalités dans leurs compétences pour certains déchets (ménagers et assimilés). Il faut attendre juin 1986 pour qu'un arrêté réglemente diverses émissions à des seuils assez élevés. Les arrêtés de 1991

¹ Instruction technique du 6 juin 1972 relative aux installations d'incinération de résidus urbains, citée dans « *L'incinération des déchets en Ile-de-France : Considérations environnementales et sanitaires* », Rapport IAURIF – ORS, Décembre 2005, p 29.

abaissent une première fois significativement les seuils et complètent les éléments à suivre. La circulaire de 1997 introduit le suivi des dioxines et furannes confirmée par l'arrêté de 2002 qui inscrit les valeurs actuelles.

Depuis la circulaire de 1997, le ministère de l'Ecologie suit et cumule au niveau central les données sur les émanations en dioxines et furannes. Cet indicateur a permis de faire de la diminution des dioxines émises par les incinérateurs un objectif national et d'obtenir dans les faits en dix ans, une réduction très importante de cette source d'émission².

Somme toute, les textes relatifs aux émissions et aux effets pour la santé ou l'environnement sont récents en France.

Sans entrer dans les détails, précisons que la réglementation fixait les principes, les porteurs de projets devaient les respecter et les services déconcentrés les accepter et les faire respecter. Les services départementaux sanitaires n'intervenaient qu'en cas de signalements sanitaires avérés ou en tant que membre du Comité Départemental d'Hygiène et plus récemment dans le processus d'instruction de l'ICPE, au titre du volet sanitaire des études d'impact. Les services communaux d'hygiène encore puissants et actifs dans certaines grandes villes, sont déchargés des unités de traitement de déchets puisqu'il s'agit d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), réglementées et placées sous le contrôle de l'Etat.

Certaines communes se chargeaient des déchets auprès de groupes spécialisés tandis que d'autres choisissaient la régie municipale pour tout ou partie de la filière. Pendant toute la période des années 1970 et 1980, il s'agissait de se débarrasser des déchets tout comme on le faisait des boues d'épuration, et une logique technicienne et gestionnaire s'était imposée. Mais des dysfonctionnements ont généré des pollutions : décharges de Montchanin fermée en 1987, à La Bistade exploitant mis en demeure fin des années 1990, incinérateur d'Halluin fermé en 1998, Besançon dont les premiers travaux épidémiologiques associant dioxine et lymphomes malins non hodgkiniens sont publiés en 2000, Gilly-sur-Isère en 2001, Maincy près de Vaux-le-Pénil en Seine-et-Marne, en 2002, Gien en 2004, etc.

² Le ministère de l'Ecologie rapporte que les émissions sont passées de 1,1 kg en 1995, à 210 g en 2002, 95 g en 2005 et estimées à 10 g en 2006. Les données sont consultables par le lien suivant : http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Evolution_Dioxines_UIOM_20061128.pdf.

Bien que les premiers travaux internationaux de santé publique datent de la fin des années 1970 et que des travaux précurseurs soient parus en 1984, les publications les plus visibles et connues cependant en France sur les aspects sanitaires sont assez récentes : la recommandation « Dioxines » du Comité de la prévention et de la précaution date de 1998, le rapport de la Société française de santé publique date de 1999 ; l'expertise collective de l'INSERM de 2000, ceux concernant Besançon ont été publiés en 2000, le rapport de l'InVS et de l'AFSSA de 2003, enfin la recommandation du CPP concernant les incinérateurs d'ordures ménagères date de 2004.

Du côté des associations et de quelques experts, l'attention s'est focalisée sur la dioxine depuis la fin de années 1990 (E. Van Staevel, 2006)

L'OMS et le CIRC ont classé la dioxine parmi les cancérigènes en 1997. L'OMS a fixé une dose journalière tolérable en 1998. Un événement (lié à un élevage de poulets) en Belgique avait attiré l'attention sur les contaminations à la dioxine (les contaminants étaient en fait des PCB) en 1999. A la suite de diverses crises de sécurité alimentaire dont celle de Belgique, l'Europe a élaboré un livre blanc sur la sécurité alimentaire en 2000, à partir duquel un certain nombre de consultations ont été émises notamment en direction du Conseil Scientifique de l'Alimentation Humaine (CSAH) et animal (CSAA). Le premier a rendu un avis concernant les dioxines en mai 2001. Le comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires (JEFCA) a lui-même rendu un avis en juin 2001³. Ces valeurs ont été utilisées la même année dans le cadre d'un Règlement européen⁴ qui a défini des valeurs spécifiques pour les dioxines, furannes et PCB dans les aliments. Ces données ont objectivé et standardisé des normes de type binaire (en dessous conformité, au-dessus, destruction). De là viennent et sont appliquées les analyses de ces substances dans les aliments.

L'incinérateur de Besançon a été à l'origine de diverses études publiées en 2000, 2003 et 2006, confirmées par une étude commandée par l'AFSSET. La fermeture de Gilly-sur-Isère et les cancers qui ont été signalés à sa proximité ont été le début d'une série d'études par l'Institut de Veille Sanitaire en association avec l'AFSSA. La première a concerné les cancers

³ Eléments figurant dans la Fiche sur les dioxines dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, publiée le 20 juillet 2001 par la DG Sanco.

⁴ Règlement CE n° 2375/2001 du 29 novembre 2001 pris en application du Règlement CEE 315/93 du Conseil du 8 février 1993 établissant des procédures relatives aux contaminants dans les denrées alimentaires.

autour de Gilly et en 2002 et n'a pas confirmé l'hypothèse d'excès de cancers. Trois études de réflexion plus systématique ont été lancées : une amélioration des situations locales qui a débouché sur un guide facilitant l'approche des demandes d'études sanitaires autour des incinérateurs ainsi qu'un question-réponse, une étude sur les dioxines qui va donner lieu ensuite à une étude d'imprégnation à la dioxine, dont les résultats ont été publiés fin 2006 et une étude épidémiologique autour d'incinérateurs d'anciennes générations dont le rapport final a été publié fin 2007.

Une veille maintenant ancienne se poursuit avec le Réseau Santé et Déchets qui réalise une synthèse de la littérature scientifique mondiale sur le thème. Celle-ci est réalisée par des experts dans le cadre d'un comité de pilotage intégrant des représentants associatifs. Cette surveillance est complétée notamment par des bureaux d'étude spécialisés en études sanitaires, comme le CAREPS, qui propose sur son site une bibliographie d'études réalisées par lui-même ou d'autres cabinets sur les risques liés aux déchets.

Au vu des normes maintenant en vigueur, certains experts auparavant opposés à l'incinération considèrent que les incinérateurs ne présentent plus de danger pour la santé. Pour autant, des controverses persistent. Les associations mobilisent des experts qui continuent de s'opposer à l'incinération. De façon plus massive, l'on retrouve également des professionnels de santé qui rejoignent les oppositions notamment autour des effets perturbateurs de la dioxine (perturbateur endocrinien, de l'endométriase, reprotoxique, cancérigène). Le mouvement le plus spectaculaire a été observé à Clermont-Ferrand, bien que des médecins se soient déjà mobilisés dans le passé à plusieurs reprises (par exemple à Lunel-Viel). Leur intervention génère de nouvelles controverses cette fois entre experts de santé publique et cliniciens.

Les agences nationales (InVS) et certains instituts (INERIS) occupent une place privilégiée dans les approches sanitaires ou environnementales.

➤ **la politique nationale en matière de déchets a connu ces dernières années de profondes transformations**

Celle-ci a plusieurs caractéristiques :

- elle est le produit complexe de plusieurs acteurs (MEDAAT et plus particulièrement la DPPR, ADEME, AMORCE, CND, AMF, DGS, CEMAGREF, Eco-emballage, FNADE, etc) occupant des fonctions différentes dans le contexte général ;
- elle regroupe plusieurs natures d'action (orientations, transposition de directives, filières négociées, circulaires, actions incitatives, etc) ;
- portant sur une ou plusieurs étapes du processus complexe et interdépendant allant de la production de déchets jusqu'à leur élimination (production de déchets par certains producteurs, tri, collecte sélective, valorisation, traitement, utilisation d'énergie, etc) ;
- elle a fortement évolué ces dernières années tant dans les comportements (développement du tri sélectif), que, s'agissant des orientations, des acteurs en charge (développement de syndicats et communautés de communes, transfert de l'élaboration des Plans de l'Etat au Conseils Généraux) ;
- la politique a comporté des étapes chronologiquement distinctes (fermeture des unités hors normes ou sauvages, mise aux normes des unités existantes, développement de techniques de valorisation, génération de nouvelles unités et de nouvelles technologies, etc) ;

Les acteurs de l'Etat ont adopté des postures différentes :

- Globalement, si une partie de l'action étatique se traduit toujours par l'élaboration d'un contexte réglementaire précis (compétence des collectivités territoriales inscrite dans le Code des Collectivités et instruction d'une ICPE, partie du Code de l'Environnement) et son contrôle par les inspecteurs des installations classées,
- une partie de plus en plus importante est de nature incitative et fait l'objet de circulaires, de plans nationaux sans valeur contraignante ou de négociations avec des acteurs spécifiques,
- une part non moins significative est le résultat de la transposition de textes européens qui tiennent soit directement aux déchets, comme la hiérarchie des modes de gestion, des contraintes et spécifications particulières pour l'incinération ou la mise en décharge, soit indirectement, à des approches génériques : déclinaison au niveau national des meilleures techniques disponibles, dont l'objet est de mieux définir l'adéquation entre une unité et les déchets à incinérer, mais également ce qui est le

plus éprouvé et adéquat dans la chaîne industrielle autant que pour ses effets ; application de la réglementation EPER qui impose de recenser les unités industrielles les plus polluantes et émettrices de substances listées. Ainsi, l'incinérateur de Gien a été déclaré dans ce cadre, compte tenu des fortes émissions en dioxine.

- cette politique débouche sur des accords et des organisations fragmentés entre différentes filières spécialisées de déchets (pneus, déchets électroniques, déchets ménagers, déchets de soin, du BTP, marchés de métaux, huiles usagées, véhicules hors électriques et d'usage, phytosanitaires, d'une façon moins organisée, les piles, etc) et des filières générales (déchets ménagers et assimilés, déchets industriels banals, etc),
- les politiques actuelles s'orientent dans les discours beaucoup et dans certains actes aussi, sur la diminution de la production de déchets ou sur l'accentuation de leur caractère biodégradable ou faiblement consommateur de ressources : récupération ou incitation à distribuer moins de sacs plastiques de caisses, diminution des imprimés non souhaités, incitations en faveur d'innovations, etc
- avec une orientation complémentaire portant sur la toxicité des déchets (diminuer leur toxicité en interdisant ou limitant un nombre croissant de substances aux effets délétères ou persistants) et en détournant les déchets toxiques ou dangereux des filières générales.

Certains acteurs locaux modifient leur stratégie : c'est le cas notamment des DRIRE qui s'orientent de moins en moins vers le conseil aux collectivités et davantage vers l'application de la réglementation, l'exercice de contrôle et de pressions pour que les collectivités et gestionnaires suivent, contrôlent, mettent aux normes, avertissent lors de difficultés.

Malgré une alerte lancée par le Commissariat Général au Plan, prévoyant un déficit d'unités de traitement à l'horizon 2010, l'on note au niveau central peu d'encouragement de l'incinération dont l'effet de taille est devenu un critère discriminant et réservé soit à de grosses collectivités urbaines, soit à des gisements cohérents,

Enfin de façon très récente, l'incinérateur de Lasse, un des cas étudiés dans ce document, y ayant contribué, le référentiel dominant a peu à peu évolué d'une approche favorisant l'évaluation des risques sanitaires vers une surveillance de l'environnement et de l'état des milieux.

Globalement les efforts actuels portent sur la diminution des déchets produits et de leur toxicité, sur les filières de recyclage ou valorisation, et parmi celles-ci la promotion du compostage individuel en habitat individuel, de telle sorte que les déchets « ultimes » soient les plus réduits et les moins dangereux possible. Il reste cependant toujours des déchets à éliminer malgré des discours qui prônent ou affirment la possibilité d'atteindre une situation de « zéro déchets ». La sensibilisation du grand public comme des acteurs relais a été entreprise de façon beaucoup plus massive ces toutes dernières années. De nouveaux métiers sont apparus, comme les « ambassadeurs du tri », des campagnes sont lancées simultanément dans plusieurs zones (« nos poubelles débordent »). Les débats que tiennent les collectivités sur les différentes formes de financement (budget général, taxe incitative, redevance) accroissent la prise de conscience et la mise en cohérence des politiques ; d'autant que le futur déficit en énergie pousse également les collectivités à intervenir, aidée en cela par de nouveaux textes d'origine réglementaire (Code des Collectivités). Mais, en parallèle, des formes de détournement peuvent être observées (par exemple, les ordures brûlées au fond du jardin à défaut de pouvoir les évacuer sans surcoût, reprenant en cela d'anciennes pratiques fréquentes en milieu rural).

Toutes ces transformations pèsent à des niveaux différents, sont portées par quelques acteurs mais sont peu visibles de la majorité d'entre eux. Aucun acteur n'a de vision globale de ces transformations au niveau territorial et en région. Les acteurs décideurs au niveau local doivent prendre en compte d'autres enjeux qui disqualifient ou atténuent, ou au contraire mettent l'accent sur certains aspects au détriment des autres.

➤ **La concertation**

Accompagner d'une concertation l'instruction d'un projet industriel ou d'une activité, est devenu un leitmotiv repris par beaucoup d'acteurs. Cet accompagnement est même prôné ou suggéré par les textes réglementaires ou par la Convention internationale de Aarhus, en vigueur depuis 2003. L'ADEME parmi d'autres s'interroge sur les modalités, la dynamique, le bien-fondé ou les résultats que l'on peut obtenir. La difficulté est de taille ne serait-ce qu'en raison d'un usage sémantique assez confus entre les termes et leur contenu. La diversité des travaux y contribue d'autant que peu d'entre eux se donnent pour objectif de les définir. L'exception notable est celle de la démarche RELIEF. La présente recherche n'ayant pas

prévu de se centrer sur ces points, nous retiendrons lorsqu'une définition s'avère nécessaire, celles mises au point dans le document cité.

Plusieurs questions sont associées à l'analyse de modalités de dialogue :

- Pourquoi ont-elles été initiées ? Ont-elles été initiées par les décideurs de leur propre chef ou sous la contrainte ? La concertation a-t-elle été conçue dès l'origine comme une modalité positive de l'élaboration d'un projet ou comme un pis aller ?
- Quelle a été l'implication des différents acteurs et pourquoi ?
- Sur quoi ont-elles porté ? N'ont-elles fait qu'accompagner une volonté affirmée de promoteurs de faire aboutir leur projet, ou ont-elles été conçues et réalisées pour associer les acteurs à la définition du problème ainsi qu'à l'élaboration d'un projet pour y répondre ? Aurait-on pu s'en passer ou au contraire doit-on considérer que le processus a été décisif sur les événements ?
- Qu'ont-elles produit comme résultat ? Ce résultat peut-il être qualifié de façon positive, négative, neutre ? Qu'en est-il de l'impact sur le projet, sur le traitement des flux de déchets dans le territoire, sur les relations entre acteurs, sur les décisions prises ?
- Le dialogue a-t-il établi des relations de confiance, redressé une situation dégradée ou peu modifié voire entériné la situation initiale ?

L'objet de l'étude n'est pas tant de décrire ou analyser les mécanismes de dialogue utilisés et d'enrichir la littérature consacrée aux ces modalités ni d'évaluer leur efficacité. Il s'agit plutôt de reconstituer la dynamique dans laquelle ces dialogues sont mis en place et les effets qu'ils peuvent avoir, tant du point de vue du processus décisionnel que des représentations des acteurs. L'hypothèse implicite est qu'aucune modalité de dialogue, même dans un cadre très institutionnalisé comme celui du Débat Public (qu'il s'agisse de la Commission Nationale ou des Commissions particulières) est indépendante d'une part, du cadrage dans lequel elle s'instaure et d'autre part, de la dynamique toujours spécifique qui s'organise au cours du processus. Ces deux variables sont déterminantes pour répondre aux questions y compris de l'efficacité du dispositif choisi.

Chaque monographie présente d'une part, la grille d'analyse présentée ci-dessus et d'autre part, la dynamique conflictuelle ainsi que les modalités de dialogue mises en place. Seront successivement présentés le cas de Lasse en Maine-et-Loire, Douarnenez en Cornouailles, Saint-Brieuc en Côtes d'Armor.

Les aspects politiques propres à chaque territoire et en particulier sur les capacités d'action des élus porteurs des projets constituent les fondements de la compréhension de chaque situation. Celles-ci sont déterminantes non seulement dans la représentation initiale que les promoteurs se font de leur problème, et donc dans l'origine de la dynamique qui s'initie, mais également dans les marges de manœuvre que les promoteurs dégagent dans la poursuite du processus social et politique. La compréhension de la concertation locale s'insère de la façon la plus enrichissante dans cette perspective. L'on peut d'ores et déjà signaler que les enseignements à tirer sur les questions de concertation sont assez décevants : ils confirment ce que d'autres travaux ont déjà largement développé. En revanche, les questionnements relatifs aux compétences des collectivités et aux différentes façons de les endosser dans un contexte de fortes évolutions paraissent plus féconds à creuser. L'on se propose donc de rapprocher les particularités du type de dialogue observées à ces caractéristiques politiques.

Dans chaque cas l'on s'interrogera sur les acteurs parties prenantes directement ou indirectement du processus et la signification que l'on peut en tirer sur le plan de la cohérence territoriale que le projet soulève.

Puis la partie comparative analysera trois dimensions transversales :

- comment naît la question du traitement des déchets dans chaque territoire et pourquoi cela débouche sur une situation conflictuelle et hostile à l'incinération ?
- une analyse du processus de dialogue en lien avec la décision prise par chaque syndicat
- enfin, le lien entre modalités de dialogue et représentations sur la santé

Dans la conclusion nous nous interrogerons plus particulièrement sur les décalages sensibles entre la construction de la politique nationale (et européenne) et les dimensions constitutives du contexte des décideurs locaux en matière de déchets. Pour ce faire, nous analyserons les

limites du cadre d'action des syndicats mixtes, les principes qui prévalent à ces différents niveaux, les acteurs qui sont les traducteurs⁵ (et dans quels sens) entre ces niveaux. Ces trois dimensions permettront de s'interroger sur glissements, les indépendances ou les imbrications des différentes échelles politiques du déchet (Faure et alii, 2007).

⁵ Au sens de Michel Callon.

L'incinérateur de l'Est-Anjou à Lasse, Maine-et-Loire : de la bonne intégration sociale et territoriale

Introduction

L'élaboration du projet et la réalisation de l'incinérateur situé à Lasse dans le Maine-et-Loire du Syndicat Intercommunal de Valorisation et de recyclage thermique des Déchets de l'Est-Anjou. (SIVERT) ont été cités en exemple illustrant d'une part, un processus de concertation réussi et d'autre part, une unité de traitement particulièrement poussée en matière de traitement des fumées et de plan de surveillance. Les acteurs locaux en tirent une certaine fierté et l'exemplarité profite à tous.

L'élaboration du projet a été particulièrement longue, puisqu'il faut remonter à 1992, date à laquelle le Conseil Général décide d'étudier un schéma départemental d'élimination des déchets ménagers, tandis que l'incinérateur a été officiellement inauguré fin 2006 après un démarrage en 2004. L'incinérateur de Lasse est probablement un des derniers à quelques exceptions près à avoir été construit dans la période récente. La présente étude a principalement porté sur la période de réalisation du projet, c'est-à-dire depuis la création du syndicat qui a mené la réalisation et poursuit sa gestion, le SIVERT, bien que des éléments aient pu être réunis sur les périodes précédentes ainsi que sur le fonctionnement du précédent incinérateur installé dans la même commune mais sur un autre site.

Ceci s'explique par plusieurs raisons, la première tient au fait que certains des acteurs ont disparu (par exemple une association qui a été associée aux études a été dissoute), ou certaines personnes ont changé de poste tandis que d'autres à l'opposé, ont joué un rôle dans plusieurs phases (par exemple, le directeur du SIVERT a été l'instructeur du schéma départemental d'élimination des déchets ménagers). La seconde raison découle du choix du terrain lui-même qui a été suggéré par l'ADEME et qui portait sur le processus de concertation mis en œuvre autour de l'incinérateur déjà construit lorsqu'a démarré la recherche.

Cependant, quelques associations locales se sont soulevées contre la construction de l'usine à partir de 1999. La confrontation s'est centrée, comme dans d'autres cas, sur la présence

potentielle et l'effet délétère de dioxines provenant d'un ancien incinérateur. Ce conflit a été marqué par des procédures judiciaires mais également par une évolution du projet qui a intégré les demandes formulées. Puis, peu à peu, la résistance au projet s'est estompée.

Les analyses se sont fondées sur la réalisation d'entretiens qualitatifs individuels et confidentiels avec les acteurs. Ils ont été complétés par les documents produits par les acteurs ainsi que sur un dossier de presse fourni couvrant la période de 1997 à fin 2006⁶.

Vingt entretiens ont été réalisés en novembre 2006 répartis comme suit :

Catégories d'acteurs	Institution
Elus et représentants des syndicats de déchets	Président SIVERT
	Directeur Général SIVERT
	Vice-président SIVERT, Président d'un syndicat membre
	Membre conseil d'administration SIVERT, représentant d'un syndicat membre
	Maire de Lasse
	Adjoint Maire Saumur, en charge des déchets
Services déconcentrés de l'Etat	Ex-DG services SICTOD, ancien incinérateur
	DRIRE
	DDASS, chef de service de service
	DDASS, chargé du dossier
	DDAF, chargé de la révision du Plan départemental des déchets ménagers et

⁶ Le dossier de presse a été fourni par le SIVERT. Il comprend une vingtaine d'articles pour la période allant jusqu'à la fin de l'année 2000 et environ cent quatre-vingt pour la période s'étalant jusqu'octobre 2006.

	assimilés DDE Sous-Préfet et secrétaire général sous-préfecture
Associations	CRITOM : membre fondateur, CRITOM : premier ex-président CRITOM : deuxième ex-président, délégué de la SPPEF Sauvegarde de l'Anjou : ex-président CIBAU : membre actif
Représentants agricoles	Représentant FDSEA Représentant CA
Divers	Représentant ADEME
Total personnes rencontrées	22 personnes

Le premier objectif du présent rapport est d'analyser les mécanismes et les particularités de ce processus en lien avec les spécificités du territoire. Il s'agira d'expliquer comment et pourquoi ce projet qui visait au départ à décliner pour la zone qui le concernait, une partie du plan départemental s'est engagé dans une dynamique vertueuse qui l'a poussé à devenir « exemplaire ».

Le second est d'étudier les ressorts particuliers des modalités de relations avec les populations et de vérifier la qualification de « concertation » qui a été mise en exergue par les acteurs locaux. Il s'agit en particulier, de les comparer avec ceux des deux autres cas.

Enfin le troisième objectif est d'analyser le type d'interaction engagée entre modalités de dialogue et représentations des acteurs concernant les effets sur la santé puisque le traitement

des déchets provoque des réactions hostiles qui se portent souvent sur le thème de la santé publique.

Pour reconstituer le processus qui s'est mis en place, trois variables sont apparues comme pertinentes pour caractériser le contexte départemental de la prise en charge des déchets :

La première tient au contexte gestion politique de ce département rural et « traditionnel ». Sans avoir mené une analyse détaillée de ces mécanismes – la recherche n'avait pas cet objet – il est néanmoins apparu au fil de l'analyse que ces modalités étaient déterminantes pour comprendre le processus politique d'élaboration et de décision du plan comme du projet d'incinération. Les entretiens menés ont permis d'en dégager les caractéristiques les plus saillantes correspondant au territoire de l'Est du département⁷ qui seront présentées plus bas, sans prétendre à l'exhaustivité et au risque de la caricature ;

Mise en forme : Puces et numéros

La seconde renvoie aux modalités de prise en charge des déchets au travers de ce qui est apparu comme étant des réseaux stabilisés et restreints d'acteurs membres des syndicats regroupés au sein du SIVERT ;

En troisième lieu, il s'agit de reconstituer comment s'est construite l'histoire particulière dans cette partie du département, du cadrage des questions d'effets sur la santé liée d'une part, à la présence importante de professionnels de l'agriculture et d'autre part, au précédent incinérateur situé sur la même commune que le nouveau ;

Ces trois variables constituent la toile de fond dans laquelle s'inscrit la conduite du projet de l'incinérateur, tant pendant la période d'études que celle de l'élaboration de l'unité et la gestion de la contestation. En particulier, elles influencent fortement, avec la participation d'autres acteurs en cours de route, l'appréhension des questions d'effets sur l'environnement et la santé. Leur analyse détaillée fera l'objet de la première partie.

La seconde partie restitue le parcours décisionnel et de gestation du projet. Celui-ci est le produit direct des éléments de contexte mais également de leur articulation avec deux autres facteurs qui ont pesé dans l'issue du projet : l'opportunité politique que l'incinérateur représentait pour un couple formé d'un élu et d'un gestionnaire ; et, ce qui en découlait, le

⁷ Il paraît clair que ces traits ne s'appliqueraient pas à une grande ville comme Angers par exemple.

choix d'une conduite de projet de « fine tune management » visant à son aboutissement sans conflit.

La troisième partie présente comment la contestation s'est structurée et a été gérée. Celle-ci peut être dissociée en deux périodes distinctes dont la charnière se fait au moment de la fermeture de l'incinérateur de Gilly-sur-Isère.

En conclusion, l'on tirera les principaux enseignements de l'analyse du cas de Lasse.

Première partie : l'Est du Maine-et-Loire⁸ et les déchets

1. Une vie politique à l'ancienne

Le département du Maine-et-Loire est un département rural à l'exception de l'agglomération d'Angers qui constitue une enclave très urbanisée dans le département. La densité de population est en moyenne de 100 habitants au km². Les cantons concernés par l'incinérateur de Lasse ont même une densité plutôt inférieure, comprise entre une trentaine d'habitants et environ 95 habitants au m². Les $\frac{3}{4}$ de la superficie du département⁹ sont occupés par l'activité agricole. La taille des exploitations en moyenne d'une quarantaine d'hectares, montre une activité essentiellement familiale fondée sur des pratiques traditionnelles. Le département doit gérer un vieillissement de sa population ainsi qu'un exode des populations vers la capitale tandis que l'on note en contrepartie un double attrait qui génère de nouveaux flux de populations : Angers facilement accessible par le TGV et l'autoroute ; une qualité de vie (paysages, bords de Loire, climat (« douceur angevine »), nature, vins, nourriture, patrimoine, tranquillité, prix modérés de l'immobilier en milieu rural, etc) que recherchent des retraités retournant à leurs origines, d'anciens urbains ou encore des européens (principalement des Anglais) attirés par la facilité d'accès. Qualité de vie qui fonde une stratégie de développement du tourisme menée par le Conseil général ainsi qu'une réorientation vers les politiques intégrant l'environnement tant de la part du département que des professions agricoles. Mais ces tendances restent encore peu visibles numériquement ou centrées autour de la ville d'Angers et ne génèrent pas encore de transformations notables en particulier des profils de la majorité des élus.

La vie politique est ainsi marquée par deux caractéristiques : une forte stabilité des élus en milieu rural et une répartition des rôles entre eux, qu'ils soient conseillers généraux, régionaux, municipaux, députés, sénateurs ou communautaires au sein de syndicats ou de communautés de communes qui se traduit en général par un cumul de mandats. Sur les 41 conseillers généraux, seuls cinq d'entre eux ne sont pas élus municipaux, les autres sont

⁸ Nous n'avons pas procédé à une analyse du fonctionnement politique du département, la recherche n'en avait pas l'objet.

⁹ Chiffres de la Chambre d'agriculture de Maine-et-Loire (CA 49), hors forêt.

essentiellement maires ou adjoints et y figurent deux députés (sur sept¹⁰) et un sénateur (sur trois¹¹).

Par exemple, si l'on examine les cantons concernés par l'incinérateur du SIVERT qui regroupe 7 syndicats de communes correspondant à environ une dizaine de cantons, plusieurs conseillers généraux sont élus depuis une trentaine d'années : il en est ainsi, d'Edmond Alphandéry élu pour la première fois en 1976. Il a occupé localement tour à tour ou en les cumulant, des fonctions de conseiller général, de maire, de député et de président du Conseil général. Un autre conseiller général, est élu depuis 1977, il est maire de sa commune, membre de l'association des maires du département, vice-président du Conseil général et vice-président de la communauté de communes du canton. Michel Piron, est également député et a été élu pour la première fois en 1971 dans sa commune du Maine-et-Loire. D'autres conseillers généraux peuvent être plus jeunes et plus récemment désignés mais ils arrivent souvent à la politique au travers d'élus plus anciens dont ils sont les suppléants ou les remplaçants et cumulent souvent plusieurs mandats, soit à l'Assemblée, soit dans les syndicats, soit dans les communes.

Les élus paraissent peu nombreux et se répartissent les rôles entre les instances auxquelles ils appartiennent. La répartition des rôles occupe trois fonctions et peut prendre plusieurs formes.

En premier lieu, cette répartition des rôles permet d'endosser pleinement les responsabilités et les compétences distribuées entre les communes, les syndicats, le conseil général, ou le Parlement.

En second lieu, au travers de ces délégations se perpétuent une connaissance du territoire, un gain de temps et un contrôle des ressources partagé collectivement donc qui profite à tous.

En troisième lieu, le département étant essentiellement rural, la plupart des élus sont maires ou adjoints de petites municipalités, à l'exception d'Angers puis à une échelle inférieure,

¹⁰ Les cinq autres députés cumulent également différentes fonctions, soit municipales, soit au sein de syndicats, soit au Conseil régional et ont souvent été élus au Conseil général. Le département a fourni plusieurs ministres : en exercice, Roselyne Bachelot, dans le passé : Edmond Alphandéry, Hervé de Charrette, Edgar Pisani, etc.

¹¹ Deux des sénateurs sont membres de Commissions du Sénat et de l'Office Parlementaire des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST). L'un d'entre eux est un ancien président du conseil général.

Cholet et Saumur¹². Les interactions sociales des petites municipalités sont fondées sur des relations interpersonnelles directes et en l'espèce d'ordre traditionnel. Les habitants interpellent dans la rue leurs élus pour poser des questions ou procéder à des vérifications et ceux-ci doivent pouvoir répondre et rassurer quelque soit le sujet ou l'événement lié au territoire. Il s'agit donc d'être suffisamment au courant pour pouvoir répondre et être affirmatif et ainsi réactualiser la confiance installée avec les électeurs.

Cette répartition des rôles s'appuie sur des réseaux, des ressources mais également d'un côté, une confiance instituée et régulièrement vérifiée et d'un autre côté, des rendez-vous périodiques qui permettent aux élus de se tenir informés, de décider ensemble des orientations et des principes mais également de vérifier que les responsabilités sont effectivement endossées selon les principes prévus.

La confiance réciproque est un trait dominant de cette partie du département et du fonctionnement non seulement des élus entre eux mais également des élus avec leurs électeurs. Les situations sont rarement conflictuelles. Les séances du Conseil Général sont des lieux de production de consensus et d'orientations collectives, quelle que soit la couleur politique¹³. La confiance s'organise en cascade en reposant sur les mêmes principes (rendez-vous institués ou de hasard, questions et réponses, adaptation et intégration des demandes ou remarques). Elle ne se fonde pas sur une connaissance détaillée des affaires mais chaque élu maîtrisant sa spécialité, considère que l'autre élu en fait autant, et investit donc transversalement le collègue d'une maîtrise équivalente à la sienne, potentiellement vérifiable en cas de besoin. Ces rendez-vous réguliers organisés entre élus au sein du Conseil Général mais également lors de multiples occasions qu'offre la vie politique (repas, vœux, visites d'un notable, inaugurations, réunions, campagnes électorales, réunions communautaires et de syndicats, etc) constituent d'une part, un système d'information et de « reporting » au cours duquel les comptes sont rendus mais de façon très globale et d'autre part, de régulation de ce fonctionnement traditionnel qui en même temps en renforce la solidité en encourageant la délégation des rôles.

¹² La ville d'Angers compte environ 150 000 habitants et la communauté de communes en regroupe 260 000. Tandis que Saumur ne compte qu'environ 30 000 habitants et la communauté d'agglomération un peu plus de 60 000, et Cholet un peu moins de 55 000 ou moins de 80 000 dans la communauté d'agglomération. Les trois villes totalisent près de 400 000 habitants pour un département qui en compte 730 000.

¹³ Le département est majoritairement à droite mais les villes d'Angers et de Saumur sont à gauche. Les conseillers généraux de droite tiennent environ deux tiers des sièges.

En outre, le département est encore marqué par une activité agricole traditionnelle (27 AOC de vins, champignons, élevage, etc) ainsi que par une agriculture spécialisée (semences, essais de nouvelles espèces) mais également par la résidence de propriétaires fonciers et de familles anciennement implantées qui jouissent d'une notoriété importante. L'écrasante majorité des présidents du Conseil général sont des notables (et au dix-neuvième siècle, exclusivement des aristocrates) alors qu'un grand nombre d'élus des petites municipalités sont agriculteurs. Ces groupes sociaux qui constituent autant de réseaux encore fortement structurés, renforcent le caractère traditionnel, confiant et silencieux ou par capillarité de la diffusion d'information.

« Le Maine-et-Loire a dix ans de retard sur la France et Noyant de dix ans sur le Maine-et-Loire (...) à la question quelle précaution pour la santé des gens (...) on m'avait dit, toutes les précautions sont prises, on ne laisserait pas faire quelque chose contre la santé des gens » (responsable associatif)

2. La gestion des déchets

La gestion des déchets dans la zone Est du département a été le fait depuis des dizaines d'années d'un réseau d'acteurs stables et restreints. Sujet complexe et jusque-là peu porteur, il a été pris en main en général par un élu et un technicien de la commune principale du syndicat. Le SIVERT regroupe aujourd'hui sept syndicats dont les spécialistes déchets se connaissaient pour l'essentiel et avaient mené ensemble ou parallèlement des projets cohérents. La collecte du verre¹⁴, le développement du tri sélectif par exemple se sont développés de façon souvent concomitantes. Appartenant à une génération d'anciens élus ou d'anciens fonctionnaires territoriaux, le pragmatisme les réunissait plus que l'idée de l'impact du traitement sur l'environnement. En soit, traiter les déchets c'était contribuer à améliorer l'environnement. D'une façon générale, le sujet, complexe, peu attirant dans les années 1990, très technique et nécessitant une présence dans des lieux peu agréables n'a pas attiré ni favorisé le renouvellement des équipes.

La stabilité de ces réseaux fermés a été renforcée par la faible mobilité des représentants de l'Etat chargés de ces domaines. En particulier, le responsable des déchets de la subdivision de la DRIRE est en poste depuis trente ans. LA DDASS n'a trouvé sa place dans ce domaine que

¹⁴ Un des syndicats a mis en place la collecte du verre dès 1980 et a été site pilote avec Eco-emballage en 1994.

très récemment et seulement dans le cadre du CODERST, c'est-à-dire lorsque les projets arrivent en fin d'instruction et sont peu modifiables.

De la même façon, les associations départementales associées de façon statutaire par exemple au Plan départemental, sont plutôt d'origine naturaliste et ont un comportement coopératif. Elles présentent en outre la même stabilité que les autres acteurs (le Président récemment retiré a occupé ses fonctions pendant quatorze ans et est également élu dans sa commune) et expriment des points de vue complémentaires plus qu'opposants, par le biais de propositions alternatives.

Ainsi, la gestion des déchets a toujours été entre les mains d'acteurs partageant des valeurs et représentations communes ou complémentaires. Parmi les représentations partagées s'est construit pour des raisons diverses un refus implicite des décharges ainsi qu'un impératif d'autonomie de la collectivité et de maîtrise voire de diminution des prix à la tonne de déchets.

Plusieurs cas sont encore en mémoire de fermetures difficiles de décharges sauvages à la suite de la « croisade » entreprise par le Ministère de l'Ecologie au début des années 2000. Le Conseil Général affiche encore en 2007 sa volonté de poursuivre la fermeture des décharges. La protection de la ressource en eau est un objectif affirmé dans ce département où coule la Loire et sont localisées des zones humides.

Le sol dans le département constitue un terroir porteur de productions agricoles sensibles et engagées dans des politiques de qualité (champignons, labels rouges, vignes en AOC, fruits, lait, semences, fleurs, etc). De plus, si le département dispose de quelques centres d'enfouissement technique, ceux-ci sont porteurs de deux types d'enseignement : soit, il s'agit de petites unités rapidement saturées et obsolètes, soit il s'agit de grands centres aux mains d'un groupe. Avec ces derniers, les marges de négociation des petits syndicats sur les prix à la tonne sont très faibles et de surcroît, la localisation des décharges ne fournit pas forcément la meilleure cohérence géographique en matière de transport des déchets.

Sans être forcément explicitée, l'opposition à la mise en décharge des experts du déchet est encore renforcée par un mouvement favorable à l'incinération. Celle-ci présente apparemment plus de flexibilité : une unité prend moins de place et peut traiter d'importantes capacités. Elle permet d'éliminer ce qui ne peut être valorisé, de gros efforts ayant été faits dans cette

direction. Une unité peut permettre de capitaliser des moyens sans compromettre l'autonomie des syndicats membres (certains sont en régie) d'une part, en matière de collecte et d'autre part, en matière de valorisation (certains syndicats ont développé des plateformes de compostage) voire de voies d'éliminations complémentaires (des petites décharges).

Un autre argument a fortement joué en faveur d'une unité d'incinération. La taille critique de l'usine et une nouvelle unité construite selon les dernières normes permettent d'espérer pouvoir bénéficier d'un prix intéressant à la tonne et d'éviter de nouveaux investissements aux termes d'une période où la réglementation a imposé de nouvelles contraintes et de nouvelles dépenses. Dans cette perspective, un four permet de s'inscrire dans une gestion de « bon père de famille » des deniers publics et ainsi respecter le pacte implicite de la responsabilité endossée par les élus dans cet environnement agricole et traditionnel. La contrainte associée à cette dimension d'anticipation est que le montage financier fournisse effectivement des garanties de stabilité et l'on verra plus loin que le syndicat y est arrivé.

3. Les représentations de l'impact sur l'environnement et la santé

Concernant l'environnement et la santé les représentations sont assez peu consistantes au démarrage.

Le plan départemental n'aborde pas ces questions, se bornant à analyser les productions, flux et filières de collecte, tri, valorisation matières et énergétiques. Aucune indication n'y est abordée concernant le cycle de vie des différentes filières, les aspects comparatifs de leurs sur l'environnement ou sur la santé. Ni le guide de l'ADEME ni dans la réalité ce qui a été réalisé par le Conseil général de 93 à 96 ni la révision du Plan entreprise par les services de l'Etat n'intègre à cette époque, ces dimensions¹⁵.

¹⁵ En effet si la directive européenne n° 2001/42/CE prévoit de rendre obligatoire l'évaluation environnementale des plans ayant un impact sur l'environnement, cette obligation n'a été transposée en droit français qu'en 2004, 2005 et 2006 et s'applique pour les plans dont l'élaboration ou la modification significative a été lancée après juillet 2004 et l'enquête ou l'approbation sont postérieures à juillet 2006. L'ADEME a réalisé un guide pour aider à la réalisation de ces bilans en août 2006. *Evaluation environnementale des plans d'élimination des déchets* disponible sur le site : http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_EEPED_090806.pdf . Il est à noter que les risques sanitaires y font l'objet d'un développement particulier.

Les responsables du Plan n'ont aucune compétence en la matière, ni du côté des élus, ni des fonctionnaires des services. Pas plus que n'en avaient les personnes qui suivaient l'ancien incinérateur pour le compte de la collectivité ou de l'Etat, la DDASS ayant été écartée de celle-ci. L'instructeur de la révision du Plan est la DDAF.

Les associations départementales (essentiellement naturalistes) ne sont pas directement porteuses de ces messages sauf de façon générale (par exemple, rationalisation des distances s'agissant de transports de déchets). Elles se positionnent plus spécifiquement sur la ressource en eau ou les paysages. L'eau est une ressource sensible et les pêcheurs, les collectivités et les agriculteurs partagent cet enjeu. La Bretagne est proche et les événements qui s'y sont déroulés sont connus des Pays de la Loire.

Peu de conflits ou de dysfonctionnements graves ou ayant marqué les mémoires ont été signalés lors des entretiens. Localement, les services de l'Etat et les associations installées dans la capitale du département ont en revanche été déstabilisés par l'évaluation des risques sanitaires concernant l'incinérateur d'Angers, ayant abouti à une hypothèse d'un excès de 18 cas de cancers. Cette étude a été très médiatisée. Bien que jugée très instructive pour s'approprier la méthodologie, les résultats ont gêné tous les acteurs locaux. Une étude de cette nature est très difficile à expliciter et d'autant plus lorsque les conclusions aboutissent à mettre en évidence une hypothèse d'excès de risques comme cela a été le cas sans établir de lien avec des personnes identifiées. Cette approche repose sur des principes de calcul d'ordre statistique sans qu'il soit possible de relier les résultats à des situations sanitaires précises ; pour autant, les idées d'excès de risques et de nombre de cancers sont faciles à utiliser hors de leur contexte et les associations et la presse s'en sont fait l'écho à l'époque.

Un autre facteur joue dans la façon de penser (ou ne pas penser) les risques et les impacts sur les environnements et la santé. Le département est marqué par une forte présence agricole et agroalimentaire. Plus de la moitié des exploitations font de l'élevage de bovins et l'économie bovine représente le tiers de l'activité agricole du département. Ainsi, la sécurité sanitaire constitue une réalité qui a été en partie intégrée au travers de la contamination des bovins par l'ESB. Le Maine-et-Loire se situe en troisième position des départements ayant connu le plus

de cas dépistés en abattoirs depuis 1991¹⁶. En outre, un certain nombre d'agriculteurs participe à la filière végétale expérimentale (semences, horticulture, physiologie végétale) promues par les derniers présidents du Conseil général¹⁷. Ils font pousser sur leurs terres différentes espèces afin d'en connaître les caractéristiques. Tout facteur extérieur pouvant influencer négativement ces expériences constitue une menace sur l'activité directe. Pour le reste, les exploitations sont essentiellement familiales avec des pratiques traditionnelles. Jusque très récemment les pratiques de brûlages sauvages des pneus, des bâches, des bidons d'engrais ou phytosanitaires étaient courants. La Chambre d'agriculture cherche à moderniser ces postures par un plan de développement durable incluant la création en 2006 d'une mission de recyclage agricole des déchets (MRAD).

Pour autant, le lien entre incinérateur et santé a fait irruption localement à deux moments : lors d'un épandage de mâchefers de l'ancien incinérateur sur un chemin à proximité d'une ressource en eau. Cette situation a été observée par des riverains, particulièrement sensibles à l'environnement du fait de leur engagement et d'une activité professionnelle biologique et ayant à disposition les ressources d'action militante et judiciaires. Ils ont saisi les services compétents qui ont jugé l'épandage illégal et pris la décision immédiate d'imposer à la collectivité le retrait des mâchefers. Cet épisode a constitué un précédent qui a pesé fortement pour la suite. D'une part, parce qu'il a débouché sur une victoire de l'action et de la position des militants devant les tribunaux. D'autre part, parce qu'à cette occasion se sont constitués de façon involontaire de nouveaux liens sociaux en particulier avec des élus. L'information concernant l'existence du projet du nouvel incinérateur mené par le SIVERT s'est diffusée au travers de ces liens qui ont façonné une nouvelle ramification parmi les réseaux locaux traditionnels.

¹⁶ Le premier, loin en tête est les Côtes d'Armor (78), le second, le Finistère (59) qui sont en Bretagne, le troisième ex æquo avec la Manche, est le Maine-et-Loire (55) des Pays-de-Loire. Tous ces départements sont dans l'Ouest de la France. Données au 18.01.08, obtenues sur le site du Ministère de l'Agriculture et de la pêche : http://agriculture.gouv.fr/esbinfo/actualite/indic_statistiques/contenu/recap/recap-tab.pdf

¹⁷ Les trois derniers présidents du Conseil Général depuis 1962, Fernand Esseul, Lucien Gautier et Jean sauvage ont ainsi promu l'équilibre entre villes et campagne et ces filières végétales. Voir leur biographie succincte sur le site http://www.cg49.fr/conseil_general/institution/historique_pres_20.asp#sauvage.

Deuxième partie : l'élaboration volontariste du projet d'incinérateur

L'incinérateur de Lasse est le fruit d'un long processus entamé au début des années 90 à partir de la loi de juin 1992.

Celui-ci a comporté plusieurs phases :

- en premier lieu, la réalisation du schéma départemental conçu par le Conseil Général de 1993 à 1995 qui a notamment prévu de définir quatre zones de traitement des déchets et qui s'est réalisé en parallèle d'un schéma des déchetteries ; le schéma a fait l'objet d'un arrêté préfectoral pris en 1996 ;
- en second lieu, un syndicat d'études a été constitué en 1995 jusqu'en 1999 pour mener à bien l'étude du projet et de ses différentes composantes ;
- en troisième lieu, une fois que le projet a été déterminé avec précision et que le site d'accueil de l'unité de traitement été identifié, un syndicat de réalisation (SIVERT) a été créé en 1999 avec pour objet d'en assurer la réalisation et son suivi. La mise en service de l'usine a été réalisée en 2004 et son inauguration officielle en novembre 2006. Ce décalage dans le temps étant principalement dû à une difficulté de démarrage de la turbine produisant l'électricité à partir de l'incinération. Parallèlement, le Plan a fait l'objet d'une procédure judiciaire qui l'a cassé (en 2003) et sa révision est toujours en cours sous l'égide du Préfet qui a nommé la DDAF pour en assurer la conduite.

Mais la création de cet incinérateur se mêle également, et cela sera détaillé plus loin, à l'ancien incinérateur situé à Lasse, de plus petite capacité. Ce dernier était géré par un des syndicats, membre du SIVERT qui a fermé fin 2000 comme le prévoyait la réglementation, n'étant plus conforme aux normes applicables à compter de cette date.

Cette longue histoire est la première caractéristique de cet incinérateur. Elle témoigne de la volonté affirmée des élus et des porteurs de projet d'instruire sans précipitation cette unité et de le faire en s'inscrivant dans l'ensemble plus global du département et des principes présidant à la décision politique décrit dans la partie précédente. Cela a signifié deux choses :

d'une part, définir chaque composante après conseils, analyse, visites et compréhension partagée et d'autre part, de faire acter chacun de ceux-ci par l'ensemble des élus membres du syndicat d'études, puis de réalisation, c'est-à-dire de faire porter la décision et sa progression par l'ensemble des élus concernés du territoire.

1. L'élaboration du plan départemental

➤ l'emboîtement du plan et de la phase d'études

Le conseil général se saisit de l'élaboration du schéma départemental peu après la loi de 1992 sur les déchets. Celui-ci fait le point sur l'ensemble des déchets produits dans le département ainsi que les dispositifs de collecte sélective, de tri, de valorisation matière, des unités de traitement en fonction de leur capacité et de leur obsolescence. Le schéma, transcrit par un arrêté en juin 1996 qui le transforme en Plan définit quatre zones géographiques ayant chacune une cohérence du fait de l'agglomération (Angers) ou de la réunion de syndicats mixtes existants. L'Est-Anjou couvre à peu près la moitié du territoire et le quart de la population. Il regroupe 7 syndicats de communes, soit 183 communes de la moitié Est du Maine-et-Loire ainsi que des communes limitrophes d'Indre-et-Loire. Le territoire de collecte s'étend sur 3 600 km² et compte 210 000 habitants, dont les 30 000 habitants de la ville de Saumur. Cette zone doit élaborer une unité de traitement thermique dont les paramètres sont à définir et devant traiter les déchets non valorisés.

Parallèlement au schéma départemental un autre schéma est entrepris concernant les déchèteries réparties sur toute la Maine-et-Loire.

En juillet 1995, est créé le Syndicat Mixte d'Etudes et de Programmation pour le Traitement des Déchets Ménagers et Assimilés de l'Est du Maine-et-Loire (SMEPTDMA Est-Anjou) dont l'objet est « *la réalisation de l'ensemble des études nécessaires à la définition du traitement thermique des déchets ménagers et assimilés et des ouvrages nécessaires à ce traitement (...)* ». La filière est ainsi définie : « *tri sélectif des déchets d'emballage, mise en place de déchèteries, compostage des déchets voire des fermentescibles puis valorisation énergétique pour le restant. Il fallait donc réaliser en parallèle à la valorisation matière une unité de traitement thermique des déchets ménagers et assimilés avec valorisation énergétique* » (délibération du SIVERT). Ce syndicat est créé pour décliner ce que le schéma départemental avait élaboré. Le syndicat d'étude est présidé par le vice-président du Conseil

Général en charge de l'environnement. La personne ayant instruit le plan sur un plan administratif étant lui-même affecté au nouveau syndicat.

En juin 1998, une révision du plan est entamée tandis qu'en mai 1999, un arrêté préfectoral transforme le syndicat d'études, SMEPTDMA en syndicat de réalisation, le SIVERT : Syndicat Intercommunal de Valorisation et de recyclage thermique des Déchets de l'Est-Anjou.

Pendant toute cette période, le syndicat travaille de façon interne en faisant des points réguliers avec son Conseil d'administration ainsi qu'avec la presse. Les articles dans les médias locaux sont peu nombreux et reprennent substantiellement ce que le syndicat leur fournit.

Il ressort en particulier que le secteur est « *confronté à une certaine urgence* » (C.O. 19.09.1995) qu'il est possible qu'une ou deux unités d'incinération soient instruites, que le projet est en cours d'étude. Plus tard, en 1997, la commune de Lasse sur le terrain de laquelle existe un incinérateur de plus petite capacité, voué à être fermé en 2000, se porte candidate pour recevoir la nouvelle unité (N.R., 22.03.97, C.O., 24.03.97). Elle y voit ainsi la possibilité de maintenir les emplois précédents et de recevoir des aides ou avantages financiers du fait de son inscription en Zone de Revitalisation Rurale.

Trois communes ont manifesté leur candidature pendant cette période. L'une s'est retirée assez vite. La seconde, portée par un ancien ministre de l'économie et des finances dont c'est la circonscription se retire également. Une industrie agro-alimentaire sensible y étant installée, la présence de l'incinérateur peut nuire à la qualité de ses produits. Fin mars 1997, Lasse donc reste seule en lisse. Cette candidature a d'autant plus de poids que d'une part, les élus sont conscients de la difficulté de trouver un site et que d'autre part, y était installé l'ancien incinérateur sans que celui-ci ait été l'objet de contestation particulière à l'exception de l'épisode récent des mâchefers. Ce choix présente plusieurs avantages et permettrait d'envisager une réalisation rapide, la parcelle étant identifiée et les voies d'accès existantes.

➤ un projet initial de valorisation thermique

Le schéma avait abouti à définir une unité de traitement thermique pour la zone Est-Anjou, sans toutefois arrêter s'il devait s'agir de traitement par pyrolyse ou par incinération, la taille

des entités ni s'il s'agissait d'un ou deux fours. L'imprécision sur la technologie utilisée ne témoigne pas d'une ouverture ou d'une indécision des porteurs du projet, mais résulte de la participation au schéma départemental de l'association de protection de l'environnement qui a affirmé, par principe, que le choix d'incinération ne soit pas acté par le Plan. Toutefois, sans que cela ait été explicité au cours d'une décision ou d'une délibération, les élus et les techniciens experts en déchets sont implicitement et collectivement favorables à l'incinération ce qui les amène à soutenir très vite la proposition avancée par le syndicat d'études.

A ce stade, aucune contestation ne se manifeste. Les associations départementales ont été associées au schéma puis au Syndicat d'études sans qu'il soit relayée de protestation particulière. Il n'existe pas d'alternative au traitement des déchets, les centres d'enfouissement techniques ayant ou étant en train d'atteindre leur capacité maximale ou étant dédiés à un syndicat précis.

En effet, le département a fait montre d'un effort particulier et ancien de collecte sélective et de valorisation des verres et des emballages. Il a été impossible de retracer avec précision l'origine de ces efforts et de savoir si la présence de l'ADEME à Angers a été influente dans cette démarche. Pour autant, le SICTOD Est-Anjou a initié en collaboration avec un autre syndicat une action pilote avec Tri-Eco-Anjou. Cette initiative a porté sur la collecte, le tri et le recyclage des déchets et notamment du verre très tôt mis en place (1980) permettant de bonifier ces efforts sur le prix des déchets. En outre, la collecte sélective a été réalisée avec des associations locales et aboutit à cette période (mars 1997) à un effort de près de 55 kg/habitant et un coût à la tonne inférieure à 500 F.

2. La conjonction d'enjeux et de facteurs favorables

D'une façon générale, l'incinérateur a bénéficié de la construction politique départementale des processus d'élaboration des décisions et des projets favorisant la conjonction d'enjeux et l'instruction et la conduite minutieuse d'un projet.

➤ des équipes unies et complémentaires

Le premier et sans doute le plus important a résidé dans la constitution d'équipes complémentaires, déterminées à faire aboutir le projet et unies autour d'objectifs partagés, et ce, tant pendant la phase d'études que de réalisation.

Les personnalités impliquées sont dotées de ressources importantes. Le syndicat d'étude est présidé par le vice-président du Conseil Général en charge de l'environnement. A ses côtés, figurent comme vice-présidents, un sénateur maire, et un député maire. Les autres membres du bureau sont les élus communaux ou des syndicats concernés. Lorsque le syndicat de réalisation est créé, le Bureau associe également à ses délibérations le député de la circonscription, élu Vert qui deviendra ultérieurement le maire de Saumur, ville de 30 000 habitants, dont les déchets sont intégrés dans le projet et qui ne dispose d'aucune autre solution.

Se trouvent ainsi représentés l'ensemble des élus du territoire. Ils sont regroupés autour d'enjeux devenus communs avec une vision partagée de la politique locale à concevoir et à mettre en œuvre.

Ils sont accompagnés par le même ingénieur qui instruit le schéma au Conseil Général, au syndicat d'études et devient directeur du syndicat de réalisation. Ce dernier a été formé à l'environnement, a travaillé au cabinet d'un ministre de l'environnement pendant l'instruction de la loi sur les déchets. Il n'ignore rien de la politique en ce domaine tant au plan national qu'europpéen. Il est lui-même conseiller municipal et partage l'importance de la conduite politique du projet.

Les membres associés aux études ou à la réalisation sont à la fois décisionnaires (pour les communes et pour le Conseil Général) et financeurs pour partie. Le syndicat travaille de façon collégiale et progressive en soumettant aux votes chaque décision qu'il essaye d'obtenir à l'unanimité¹⁸.

La légitimité de ce syndicat est totalement acquise puisque toutes les parties prenantes, y compris les services de l'Etat et les associations départementales de protection de l'environnement ont été associées à sa définition et que l'ensemble des règles tant légales que de politique des déchets sont soigneusement explicitées et l'optimisation générale de ces variables est systématiquement recherchée. Le projet ne peut que recevoir le soutien des différentes parties institutionnelles.

¹⁸ Seules les délibérations du syndicat de réalisation nous ont été communiquées pour la partie portant jusqu'à la décision de construction de l'unité (de mai 1999 au 31 janvier 2000). Elles ont toutes été prises à l'unanimité.

La DRIRE a joué sa part dans la robustesse du projet. L'ingénieur chargé des incinérateurs à cette époque est anciennement implanté dans le département. Ne souhaitant pas de mobilité géographique, il a privilégié la mobilité professionnelle qui l'a amené à occuper les différentes fonctions d'une subdivision de DRIRE. Ce responsable connaît non seulement très bien la réglementation mais également le territoire. Doté d'une forte personnalité il s'est fait connaître dans ses différentes fonctions pour optimiser les outils industriels et convaincre les décideurs que la vertu en matière industrielle est payante. Obtenir le maximum possible en étant compréhensif sur les modalités de fonctionnement mais intraitable sur les sanctions en cas de manquement persistant, pourrait résumer la ligne de conduite de la subdivision du service déconcentré.

Chaque participant apporte des ressources précieuses et complémentaires favorisant la répartition des rôles et la coopération vers un même but. De surcroît, la vision de consensus est plutôt vertueuse : respect des délais réglementaires pour les unités obsolètes, volonté de construire un outil irréprochable sur le plan du fonctionnement et des valeurs réglementaires à venir.

En outre, le président du syndicat de réalisation est membre du SICTOD, un des syndicats membres incluant la commune de Lasse où se situe l'ancien incinérateur, regroupant 32 communes dans le nord-est du département. Bien que conseiller municipal d'un village il aspire à d'autres responsabilités politiques que l'actuelle répartition des postes d'élus ne lui permet pas d'envisager immédiatement. Porter ce projet est une façon de déployer ses ambitions. Avec le directeur général, le couple gestionnaire forme une entité unie et déterminée à faire aboutir le projet en respectant les principes affichés et affinés au fur et à mesure des étapes.

➤ **la déclinaison du plan départemental**

Le second facteur très favorable tient au fait que ce projet est l'aboutissement du Schéma départemental. Ce dernier, conçu par le Conseil Général en 1995, était le résultat d'un travail fouillé restituant une vision globale de la filière des déchets du département. Il incluait également les données concernant les échéances réglementaires de mise en conformité ainsi que les capacités projetées des capacités de traitement.

Ce plan a fait l'objet d'une maturation collective entre élus, services de l'Etat et l'ADEME. Mené par un spécialiste des déchets il a intégré des données complètes et s'est intéressé à l'ensemble de la filière : collecte, tri, les différentes valorisation matières, unités de traitement. Pour cette partie du département il présentait une cohérence territoriale tout en évitant le sujet plus délicat d'Angers, permettant à des élus ruraux de rester entre eux.

L'ancien incinérateur a fonctionné jusqu'à la fin des délais réglementaires de mise aux normes. Aucune contestation locale n'est à signaler ni aucune tentative d'obtenir des délais supplémentaires malgré le retard pris pour la nouvelle unité.

➤ un passé plutôt positif

La gestion des déchets dans cette zone est considérée comme positive. L'incinérateur de Lasse a pu connaître des dysfonctionnements mais ils ont été corrigés au fur et à mesure avec l'accompagnement vigilant de la DRIRE. Le directeur du SICTOD et gestionnaire du précédent four a des compétences surdimensionnées pour la taille de la collectivité. Des raisons personnelles fortes l'ont amené à ce poste et ayant eu des responsabilités plus importantes dans de plus grandes collectivités, il s'investit à plein dans sa tâche. Il trouve dans la créativité une contrepartie à sa décision professionnelle qui limite ses possibilités d'évolution. Celle-ci est particulièrement visible dans la collecte, le tri et la valorisation qui ont été des sites pilotes permettant de diminuer le coût de la tonne des déchets. Sa posture sociale est également connue et relayée par la presse notamment au moment des vœux annuels et il figure parmi les notables municipaux.

De plus petite capacité, l'incinérateur était situé sur le territoire mais à l'extérieur de la commune de Lasse, dans la campagne. Visible mais relativement isolé dans son environnement il mettait à disposition les mâchefers, utilisés par les agriculteurs pour empierrer les chemins. Il avait connu une explosion la nuit, par l'incinération d'une bonbonne de gaz inopinément introduite dans la chaîne. Ayant entraîné la fermeture de l'incinérateur, la leçon apprise a amené les responsables du projet à être vigilants et à prévoir, pour la nouvelle entité, une solution alternative pour les périodes de fermeture de l'incinérateur.

Après sa fermeture le site a fait l'objet d'analyses de sols à la demande de la DRIRE en vue de son éventuel réemploi. Les analyses n'ont pas montré de traces suspectes dans

l'environnement et un silo de stockage de céréales y a été construit et est actuellement en activité.

➤ **une construction progressive du projet**

Une fois le syndicat de réalisation créé, il reste à préciser le projet : taille, lieu définitif, type de lien avec l'exploitant, techniques à utiliser, objectifs de qualité et de suivi dans l'environnement. Des rapports sont commandés, des visites d'incinérateurs organisées.

Des principes sont également rapidement affichés concernant les objectifs :

- économiques (un coût à la tonne le plus réduit possible, objectif partagé par les élus et dans la droite ligne de ce qu'avait réalisé jusqu'alors le SICTOD et ce que prônaient plusieurs des syndicats membres), permettant de garantir un prix fixe à la tonne et connu à l'avance,
- environnementaux (anticiper les valeurs de la directive européenne et se donner un objectif inférieur, objectif partagé par l'ingénieur instructeur du projet et repris par la DRIRE qui le fera inscrire dans l'Arrêté préfectoral d'autorisation de fonctionnement),
- financiers (obtenir les meilleurs prêts et subventions pour financer l'opération, et de fait l'incinérateur a reçu une panoplie de financements et d'aides),
- juridiques (choix du type de bail à accorder à l'exploitant et du type de contrat à établir afin d'assurer le contrôle par le SIVERT du respect des engagements de l'exploitant, etc).
- techniques (des technologies ayant fait leur preuve afin de « ne pas essayer les plâtres », l'intégration des instruments de filtrage des polluants, de mesures à la cheminée et de contrôle de l'outil industriel, production d'électricité)

Les échéances sont également fixées pour que l'unité puisse démarrer en 2004 (l'ancien incinérateur ayant été fermé comme prévu en 2000). Ce décalage dans le temps et le déficit local de capacités offrent un argument supplémentaire à l'aboutissement d'un projet de traitement des déchets. Dans l'attente de sa réalisation les déchets sont envoyés dans un centre d'enfouissement technique dont les coûts sont élevés du fait de la distance et de la faible capacité de négociation avec le gestionnaire.

Le SIVERT se fait accompagner de différents cabinets de conseil et bureaux d'étude pour les montages juridiques, financiers et techniques. Bien que collégiale, la décision est assise sur un fonctionnement strictement prévu par un règlement intérieur précis qui détaille les pouvoirs étendus du président. Chaque séance est précédée d'un envoi détaillé permettant des débats et des décisions dont seule la synthèse est retenue, évitant ainsi que les compte-rendu fassent l'objet d'enjeux ou de discussions liées à l'usage ultérieur qui pourrait en être fait. Les votes sont exprimés à l'unanimité et des invités sont également associés aux décisions les plus importantes. Parmi ces invités figurent le député de la circonscription, les conseillers généraux, etc.

Ainsi sont respectés les principes de gestion politique locale : répartition des rôles, démonstration de compétence et de prise en charge d'une responsabilité, information diffusée à tous les décideurs, données partagées, intégration des demandes formulées, décision collégiale à l'unanimité à l'issue de débats centrés sur le fond et non sur des enjeux connexes ou cachés. Recherche du meilleur prix, primauté affirmée du décideur désigné, décideur appartenant au cercle des notables locaux.

Jusqu'à novembre 1999 et bien que la presse ait relayé l'avancement du projet ainsi que la candidature de la commune de Lasse, aucun mouvement contestataire n'est à noter. Les premières réactions sont observées en novembre 1999, à l'occasion du choix définitif du site de Lasse. Le projet est alors livré dans ses grandes lignes à la presse par le vice-président du Conseil Général et le président du SIVERT, qui s'en fait l'écho le lendemain (C.O. 4.11.99, O.F. 4.11.99, N.R. 4.11.99).

En parallèle, la ville d'Angers connaît une certaine agitation autour de l'incinérateur de La Roseraie qui mobilise contre lui les associations de protection de l'environnement. Pour autant, les porteurs du projet mettent en avant le fait que le député Vert n'ait « *pas émis d'avis défavorable* » pour se démarquer de l'unité d'Angers. Les associations d'Angers expriment même à cette époque (mi-novembre), qu'elles souhaiteraient que l'incinérateur de La Roseraie adopte, s'agissant des impacts sur l'environnement, la même orientation que Lasse.

Quelques jours plus tard une association locale (le Comité de Réflexion et d'Information sur le Traitement des Ordures Ménagères, CRITOM), constituée peu de temps avant à l'occasion

N. Buclet-D. Salomon Influence de la démocratie participative sur la représentation sociale des risques liés à la gestion des déchets

d'un épandage de mâchefers près d'un ruisseau, prend l'initiative, plus tôt que souhaitée par le SIVERT, d'une réunion publique à Lasse.

Troisième partie : Emergence et gestion de la contestation

Le Bureau du SIVERT avait prévu d'engager une information des populations¹⁹ et de procéder selon les mêmes principes de présentation, de contrôle et d'explication du projet retenu et de ses caractéristiques. Mais lorsque des riverains de l'ancien incinérateur apprennent l'existence du nouveau projet il s'emparent de cette information pour organiser dans la foulée une réunion publique en invitant les habitants des environs à participer à une « approche citoyenne » des déchets du territoire. Cent cinquante personnes se rendent à cette manifestation²⁰ ce qui témoigne, dans un village de moins de deux cent cinquante personnes de l'intérêt des populations et la présence d'habitants des environs²¹.

Le projet avait jusque-là été élaboré par les élus entre élus et techniciens dans un contexte pacifié et en droite ligne avec les règles et principes de gestion politiques du territoire. Il s'est forgé entre responsables, pour faire simple, dans un contexte général de démocratie représentative assumée où les élus prennent en charge leur responsabilité. Il avait néanmoins comporté quelques mesures d'ouvertures. La première, lointaine, était d'ordre institutionnel, avec la participation lors de l'élaboration du schéma départemental d'associations départementales reconnues ; la seconde s'est faite par la presse locale ou régionale (Nouvelle République, Courrier de l'Ouest et Ouest France) utilisée périodiquement par les dirigeants du SIVERT pour livrer l'état d'avancement du projet qu'ils conduisaient ; la troisième a été plus proche par l'intégration en particulier d'une association locale de qualité de vie invitée à donner son avis mais qui était dissoute au moment de la réalisation des entretiens de la présente étude. Pour autant ces actions n'avaient pas eu d'effet quant à la diffusion des informations jusqu'aux habitants des communes riveraines puisque ces derniers ne se sont pas considérés comme informés mais au contraire, mis devant le fait accompli.

¹⁹ Le Bureau du syndicat avait prévu la création d'une CLIS en amont de la construction de l'incinérateur et avait écrit en ce sens au Préfet. Il vote également en décembre 1999 une politique d' « *information, (...) communication et la sensibilisation des 210 000 habitants* » en notant qu'elle est « *indispensable* » et donne lieu à l'affectation d'une « *somme significative* » (100 000 F). Délibération du Comité syndical du 14.12.99 votée à l'unanimité.

²⁰ Reprise presse du 30 novembre 99.

²¹ Les trois communes les plus proches sont de toutes petites municipalités : l'une située à l'Est, Auverse comprend moins de 400 personnes, celle de Pontigné à l'Ouest, un peu plus de 200, celle de Chavaignes au Nord une centaine. Les deux bourgs les plus proches sont Baugé, qui compte environ 3 600 habitants et à l'opposé, Noyant qui en compte 1 800.

L'émergence des contestations et des demandes n'est pas le fruit d'une politique de dialogue qui aurait été initiée dès le départ mais au contraire d'une information qui a échappé à un moment donné aux promoteurs et donné lieu à des contestations.

L'on retrouve dans cette posture ce qui a été bien décrit dans le rapport ASCA comparant trois projets d'incinérateurs dans les années Le Syndicat avait la volonté *d'informer*, mais d'une façon unilatérale, asymétrique sans volonté de remettre en cause un projet minutieusement élaboré. L'objet de la stratégie est de présenter le projet, lorsque tout est abouti, de montrer la qualité du travail effectué, qui devrait emporter l'assentiment, et tout au plus générer des variations à la marge. Elle succède à une élaboration technico-économique dans laquelle la question de la santé a été réduite à l'application de normes encore plus restrictives que la réglementation la plus récente (applicable au moment de la mise en service de l'incinérateur). La question de l'insertion du four dans le territoire choisi n'a pas été intégrée dès l'origine. Celle-ci, dans l'esprit des porteurs de projet devrait être le résultat logique d'un projet mené avec l'assentiment de toutes les parties représentatives et avant tout les élus, intégrant, de façon progressive, les demandes et les règles de décision élaborées collectivement.

1. L'émergence de la contestation

Aussi, lorsque les riverains organisent la réunion publique les responsables du syndicat choisissent d'en être partie prenante. Leur participation à cette manifestation apparaît porteuse de deux types de messages : d'une part, de leur volonté de dialoguer mais d'autre part, dans le contenu des débats, ils témoignent du caractère élaboré et irréversible du projet d'incinérateur.

De ce refus de négocier sur le fondement même d'un incinérateur et sur ses éléments essentiels (taille, localisation) naît et s'organise une contestation qui devient rapidement radicale et frontale (comme en témoignent quatre procédures judiciaires successives en à peine deux ans). Les responsables du SIVERT ne privilégient pas l'affrontement, mais en ligne avec leurs objectifs, ils décident de gérer cette contestation en préservant plusieurs enjeux :

- faire aboutir le projet pour lequel tant d'investissements ont été consacrés,
- intégrer et minimiser cette contestation puisque certaines étapes cruciales restent à franchir (notamment l'enquête publique, le processus institutionnel d'autorisation, etc)

- éviter autant que faire se peut le conflit aigu. A cela au moins deux raisons : le conflit n'est pas la forme de relations sociales habituelle et privilégiée dans ce milieu rural ; cela irait à l'encontre du choix affiché de s'inscrire dans un esprit de dialogue avec les groupes locaux,
- d'autant que la contestation du projet d'incinérateur de La Roseraie près d'Angers qui a amené mi-novembre le collectif d'associations à revendiquer les mêmes mesures de protection de l'environnement prévues à Lasse, pourrait s'agréger à ce dernier.

A partir de cette première réunion s'engage une dynamique qui a plusieurs caractéristiques :

- le SIVERT n'est plus (seul) maître de l'information autour du projet,
- le syndicat choisit de différencier les différents types de questionnements qui sont portés d'une part, en isolant le groupe des agriculteurs de celui des associations et riverains et d'autre part, en négociant le plus possible ;
- vont s'agréger (résultat d'une stratégie active ou par convergence d'enjeux) d'autres acteurs qui dans un premier temps viennent en appui de l'une ou l'autre des parties et amplifient l'opposition de type binaire,
- puis dans un deuxième temps, après la fermeture dans l'urgence de Gilly-sur-Isère, se produit une alliance de fait, qui concourt à donner au projet d'incinérateur ce caractère « exemplaire »,
- la presse régionale se fait l'écho des positions des parties, la Nouvelle République relayant plutôt celles des associations et le Courrier de l'Ouest, plutôt celles des promoteurs du syndicat ;

Il ne s'agit pas d'un processus de concertation mais bien d'une dynamique de négociation qui est ainsi engagée, chaque partie constituée cherchant à instituer progressivement un rapport de force dont va dépendre en partie la stratégie que chacun déploie au fur et à mesure.

Pour les besoins de l'analyse l'on peut dissocier l'organisation de la contestation en deux périodes principales :

- la première de fin 1999 à partir de la première réunion publique (29 novembre 1999) jusqu'à début avril 2002, lorsque le Préfet annonce qu'il signera l'arrêté d'autorisation de l'incinérateur après l'avis favorable du CDH (9 avril 02). Elle est principalement

caractérisée par des actions au coup par coup, une opposition au projet lui-même et par des procédures judiciaires ;

- la seconde dure jusqu'au démarrage de l'incinérateur. Elle est fortement marquée par la fermeture de Gilly-sur-Isère (fin octobre 2001) et oriente cette deuxième période autour de la santé ce qui amène des acteurs à coopérer et au final se traduit par un plus grand nombre de contraintes notamment en matière de suivi dans l'environnement ;
- Une troisième est d'une nature différente et dure sans doute encore. Elle s'installe dans la durée autour de l'incinérateur en fonctionnement et est plutôt menée par les associations regroupées contre l'incinérateur d'Angers, tandis que l'association local se retrouve isolée et que le collectif disparaît.

2. Une négociation au coup par coup

La réunion publique fait remonter trois types de questionnements :

- le premier directement lié au projet, à son bien-fondé (incinération ou autre procédé), au dimensionnement de l'unité, (60 000 t plutôt que 100 000 t), etc
- le second concerne des éléments locaux liés au site, aux aménagements routiers, aux conséquences pour les exploitations, etc
- le troisième est pris en charge rapidement par les professionnels agricoles concernant les conséquences éventuelles de l'incinérateur sur les productions agricoles. Se met d'ailleurs en place un groupe de travail avec quelques agriculteurs de la chambre d'agriculture et de la FDSEA.

Le SIVERT va gérer distinctement les deux premières séries de questions et la troisième. En effet, les deux premières sont rapidement organisées avec et par le CRITOM, dont le premier président est un riverain de l'ancien incinérateur, encore en activité fin 1999. Sa compagne est agricultrice biologique et est présidente du Groupe d'Agriculture Biologique (GAB) du Maine-et-Loire. Pour autant, les représentants du monde agricole refusent de l'intégrer dans le groupe de travail que ce soit directement ou par le biais de ses revendications. Les professionnels s'inscrivent dans une démarche de coopération et de négociation. Les négociations sont conduites directement entre le SIVERT dans le cadre d'un groupe de travail qui se réunit pendant environ un an.

Le CRITOM entreprend une démarche active qui prend rapidement la forme d'une confrontation.

➤ Deux stratégies parallèles

L'épisode précédent des mâchefers produit par l'ancien incinérateur s'est déroulé en recourant à l'action publique.

Le couple fondateur du CRITOM a un comportement militant et dispose de différentes ressources qu'il va faire jouer et qui le pousse à une action radicale dès lors que le SIVERT refuse d'engager des débats sur le fond même du projet. L'homme collabore à un bureau d'études qui s'est spécialisé dans les médiations environnementales et à ce titre, il a eu à organiser des débats concernant des projets ou des plans de déchets. Ainsi, il participe en 2003 à une concertation citoyenne dans l'Ouest français. La concertation constitue pour lui une référence et une nécessité. Le refus de débattre sur le fond du projet (retenir l'incinération) et l'absence de partage des porteurs du SIVERT des paramètres constitutifs de son élaboration (taille, lieu d'implantation, forme du contrat) ne laissent aucun espace de négociation à l'association et fait basculer cette dernière dans l'attaque frontale et le recours à la régulation judiciaire. Juriste de formation, il portera pour le compte du CRITOM plusieurs actions devant les tribunaux.

Pendant la première période se déploient deux stratégies parallèles qui se recoupent soit à l'occasion de réunions publiques organisées par l'une ou l'autre des parties, soit par les reprises que dont les deux journaux locaux des déclarations ou des actions entreprises.

➤ la stratégie de différenciation menée par le syndicat

Le SIVERT poursuit le processus institutionnel à tout prix

Peu avant la réunion publique, le syndicat avait approuvé le principe d'une délégation de service public (DSP), suggérée par le cabinet de conseil juridique. Les arguments en faveur de la DSP avancés sont les suivants : faire supporter par le délégataire les aléas économiques, financiers, techniques, la maîtrise des ouvrages à construire, la responsabilité des dommages causés aux usagers et aux tiers. La DSP serait assortie d'un contrat donnant au SIVERT les moyens d'exercer un contrôle réel sur l'action du délégataire et ainsi de conserver politiquement la compétence du traitement des déchets. Ce dernier serait choisi pour son

savoir-faire reconnu, une capacité financière et technique démontrées dans le cadre d'un appel d'offre. Une commission pour la DSP est créée un mois plus tard.

Au cours de l'année 2000, le SIVERT réalise sa politique d'information et prend plusieurs décisions décisives. La CLIS est créée, des réunions d'information sont organisées notamment en février et mars 2000, au conseil municipal de la ville de Saumur, systématiquement reprises par la presse locale et des informations transitent par les bulletins municipaux.

En janvier 2000, le syndicat prend à l'unanimité la décision d'achat du terrain qui doit recevoir l'incinérateur, le contenu précis du cahier des charges, le lancement de l'appel d'offre, la fermeture de l'ancien incinérateur (fin novembre 2000), le choix du délégataire (21 décembre 00) parmi deux offres et une séance tendue de négociation (qui aboutit à choisir la CGEA filiale du groupe Véolia). Ces événements sont relatés dans la presse²².

Le syndicat poursuit l'instruction technique et administrative du projet, il s'assure l'appui de ses alliés et mène des négociations séparées avec le monde agricole. La lecture parallèle des deux stratégies montre un rapport de force permanent et une incapacité à négocier par manque de préalable possible sur le fait même de l'incinérateur.

Agriculture

Le monde agricole en Maine-et-Loire affiche d'emblée sa volonté de coopérer avec le syndicat et de ne pas intégrer dans ses demandes, celles de l'agricultrice riveraine, considérée comme trop radicale dans son expression.

Un groupe de travail est mis en place et quelques personnes prennent en charge le dossier jusqu'au premier semestre de 2001.

Le monde agricole possède ses propres structures, ses propres réseaux et ses propres modes d'information. Les lettres de la chambre d'agriculture, l'association Familles Rurales sont des vecteurs d'information moins visibles que la presse locale mais très diffusées dans le département. Les représentants agricoles y font état de leur analyse et de leur position.

²² Ouest France, Nouvelle République et Courrier de l'Ouest du 22 décembre 2000.

En mai 2001 une réunion est organisée par le syndicat à destination des agriculteurs et expose avec les membres du groupe de travail le fruit de leurs réflexions. Seuls les agriculteurs sont invités mais le CRITOM est informé de cette réunion et incite les habitants à s'y rendre, dénonçant le « cloisonnement » organisé par le syndicat.

Le syndicat et le groupe de travail exposent l'accord auquel ils ont abouti : la réalisation par l'INERIS d'un état zéro des alentours ; un suivi des dioxines et furannes dans l'environnement dans un rayon de 3 km ; en complément de divers contrôles et analyses réalisés ; ainsi que des normes inférieures aux prescriptions réglementaires pour les dioxines (au moins 20 %) et de 50% inférieures pour les poussières. La presse relate néanmoins l'expression d'inquiétudes de la part d'agriculteurs, suite à d'autres épisodes (sans doute l'incinérateur d'Halluin près de Lille) concernant la méfiance des consommateurs, l'image de marque de la région en cas d'incident et les indemnisations éventuelles.

Il expose ses alliés de choix

Les réunions et les reprises de la presse sont l'occasion pour le SIVERT d'afficher le soutien d'un certain nombre d'acteurs.

Le Préfet en visite dans le canton évoque de façon positive, au milieu d'autres projets dans cette zone rurale, le projet d'incinérateur.

Les élus Vert sont appelés à la rescousse : par citation dans le cadre de réunion d'information, d'abord, Noël Mamère qui à Bègles a fait le choix d'un incinérateur performant. Une réunion à destination de l'ensemble des élus des 183 communes concernées tenue en juillet 2001 permet de rapporter l'assentiment du maire et président Vert de la communauté d'agglomération de Saumur qui regrette seulement que l'incinérateur produise de l'électricité et non de la chaleur du fait de son éloignement de sites urbains.

Le SIVERT écrit au ministre de l'écologie et reçoit une réponse en janvier 2001 du directeur de cabinet (la ministre est à l'époque Dominique Voynet) précisant qu'un incinérateur ne présente pas de risque et que l'étude de l'INSERM a rendu ses conclusions en ce sens en 2000).

L'ADEME est également citée dans l'accompagnement du projet en idées et en financements ce qui revient à signifier son soutien au projet.

Parallèlement, le Président et le directeur général du syndicat adhèrent à l'association Amorce et intègrent son conseil d'administration. Cette adhésion leur confère une légitimité dans le monde des collectivités de niveau national d'autant que l'association se positionne sur un versant plutôt « moderniste » des déchets (tri, concertation, etc).

Le permis de construire est déposé, l'enquête publique va se dérouler de début septembre à début octobre 2001.

Début décembre, le commissaire enquêteur diffuse son rapport qui conclue à un avis favorable avec des réserves concernant notamment la priorité à donner aux déchets du service public, l'organisation des indemnisations éventuelles en faveur des agriculteurs en cas de dommages et l'aménagement routier. Le syndicat a préparé des réponses et la prise en compte de ces trois facteurs.

Le dossier est présenté en Comité Départemental d'Hygiène en avril qui vote à une abstention prêt en faveur du projet. Le Préfet entérine ces avis positifs et annonce le 5 avril 2002 qu'il présentera à la fin du mois un projet d'arrêté préfectoral d'autorisation incluant des prescriptions imposées à l'exploitant, sur la base des seuils plus bas que ceux de la réglementation et d'un plan de surveillance environnemental poussé.

La stratégie de radicalisation de l'association locale

De son côté, le CRITOM déploie une stratégie dans trois dimensions : offensive devant les tribunaux ; une recherche d'alliances et d'élargissement du sujet ; la constitution de savoirs réglementaires, techniques et scientifiques.

Le CRITOM attaque le plan départemental pendant l'été 2000. Le projet s'est d'emblée positionné en déclinaison du plan, en attaquer la validité revient à en contester la légitimité. L'association aura d'ailleurs gain de cause : le Plan est cassé en 2003.

Fin novembre 2000 l'ancien incinérateur est définitivement fermé comme le prévoit la réglementation.

Début 2001 le CRITOM dépose un recours administratif contre la procédure d'appel d'offre et conteste la DSP considérant qu'il s'agit d'un abandon de l'esprit républicain au profit d'un groupe privé. Dans les réunions le lien entre dioxine et incinérateur est établi ainsi que

l'affirmation de ses effets délétères sur la santé. Pour autant, la revendication ne paraît pas encore centrale ni dans les discours ni dans les actions menées.

2001 est une année de campagne électorale pour les municipales. Le CRITOM cherche et trouve des alliés : l'argument de la DSP et de la transformation du pays en « poubelle » (l'incinérateur ajouté à un autre projet de centre d'enfouissement technique) sensibilisent une association, Baugé Autrement, qui présente une liste municipale concurrente dans le bourg, et se positionne sur la qualité de vie et la défense du patrimoine ainsi que la Maison des écologistes de Baugé.

D'autres actions classiques sont mises en œuvre pour générer à la fois des alliances et un élargissement de la scène de la contestation. En outre, les ressources internet sont largement utilisées pour constituer ou compléter un socle de connaissance tant réglementaire que scientifique ou technique et développer un discours expert alternatif.

Des liens sont tissés avec les associations d'Angers. Les relations établies à l'occasion de l'épandage des mâchefers avec Association Bretagne permet des ouvertures sur d'autres associations. Un représentant du CNIID est invité à faire une conférence sur place. La présence et les effets de la dioxine émergent plus précisément semble-t-il à cette occasion.

En revanche les liens établis avec les élus Vert du département et le plus visible d'entre eux, le maire de Saumur, ne débouche pas sur un soutien actif. Le maire vient d'être élu en 2001 à l'occasion d'une triangulaire²³ et doit pouvoir composer avec sa majorité municipale. La Ville de Saumur n'a pas d'autre solution pour ses déchets et est partie prenante du syndicat dont les décisions ont été votées à l'unanimité. La municipalité n'a en outre pas vraiment développé encore à cette période, de tri poussé, ni de politique active de ses propres déchets. L'ancien député ne prend pas de position hostile et se borne à un discours discret.

Les agriculteurs biologiques de la chambre d'agriculture déclinent également toute alliance avec l'association et affichent une volonté de négocier avec le syndicat.

²³ Sa position politique n'est pas très solide et la seule façon d'espérer être réélu est de s'insérer dans le tissu politique et social local. Il avait été élu député également à l'occasion d'une triangulaire. Il sera battu aux élections législatives de 2007.

La posture du CRITOM apparaît clairement dans les reprises de la presse lors de réunions publiques : l'association est résolument anti-incinération, car incinérer c'est « *polluer dans le respect des normes* »²⁴, l'objectif affiché est de « repositionner le projet, en choisissant un autre procédé, le traitement par pyrolyse et avec une taille inférieure »²⁵. Les questions de santé et d'effet sur l'environnement (sols, lait des bovins) de la dioxine sont déjà évoquées lors de ces réunions. Le transport des déchets et l'augmentation du trafic routier cristallise également les remarques de plusieurs habitants.

Le SIVERT de son côté affirme son objectif : « nous présentons le volet architectural de l'usine aux habitants et nous sommes là pour leur apporter des réponses scientifiques et techniques et éventuellement les rassurer par rapport à leurs craintes »²⁶.

L'impossibilité de créer un espace de débat sur le fond du projet renforce la radicalisation de l'action associative et le souhait de construire l'image d'un adversaire contre lequel il s'agit d'être plus rapide et de maintenir une pression constante : « *on leur a fait peur tout le temps* ».

Même le Courrier de l'Ouest qui sur la période se fait plutôt l'écho peu critique des promoteurs du projet souligne que « l'incompréhension transparaît » dans les cahiers de doléance mis à la disposition du public²⁷.

En septembre 2001, la Maison de l'écologie de Baugé souligne l'incompatibilité des fonctions président du SIVERT réélu peu avant, du fait de son activité professionnelle pour le cadastre (géomètre expert). Un nouveau recours est déposé et le Président élu demande sa mutation professionnelle qu'il obtient aussitôt.

L'enquête publique se déroule en septembre 2001. En novembre le conseil municipal de Lasse accepte l'installation de l'usine sur sa commune.

²⁴ Les citations tirées des entretiens réalisés apparaissent entre guillemets et en italique. Les citations tirées de la presse sont entre guillemets et sans italique.

²⁵ N.R. 13 février 01

²⁶ Id.

²⁷ C.O. 13.février 01.

Le 24 octobre 2001, l'incinérateur de Gilly-sur-Isère est fermé par décision immédiate du Préfet. L'incinérateur de Lasse était de taille équivalente à celle de Gilly et soumis à la même réglementation.

Début décembre, le commissaire-enquêteur remet un rapport favorable avec des prescriptions complémentaires. Le projet est présenté en CDH en avril 2002 et fait l'objet d'un arrêté d'autorisation en juin de la même année.

L'association dépose début avril un recours contre le permis de construire.

L'association est apparue isolée face à l'alliance massive non seulement des élus mais également des agriculteurs et des acteurs publics. L'ensemble des paramètres du projet qui prend en compte un très grand nombre de facteurs demandés par les uns et les autres, tant sur le plan juridique que financier, qu'architectural, que réglementaire, que technique, de surveillance, etc, rend difficile la contestation dans la mesure où le rapport de force ne le permet pas et les procédures judiciaires n'interrompent pas l'instruction et l'avancement du projet.

De surcroît, le positionnement même des dirigeants de l'association contribue à les isoler dans un monde rural où les conflits sont rares, la coopération la règle et la radicalisation réservée aux situations de principe²⁸. Ces comportements viennent renforcer l'image conflictuelle précédent l'instruction même du projet et qui opposait le couple pratiquant une agriculture et un mode de vie militant aux exploitants traditionnels de la commune.

Mais la fermeture de Gilly constitue la concrétisation des discours associatifs sur l'émission de dioxine et sa présence dans l'environnement et la chaîne animale. Commence alors une autre période.

L'association cherche à recentrer son action sur l'ancien incinérateur, ainsi que sur les retombées dans les sols et la production bovine de polluants et à construire l'idée du cumul des effets du nouveau avec l'ancien four.

²⁸ Un des acteurs propriétaire foncier et de terres agricoles a relaté au cours d'un entretien le conflit qui l'a opposé à un agriculteur, fermier de l'un de ses terrains. Conflit que l'exploitant a conduit jusqu'au tribunal où il a fait valoir les droits du locataire (très étendus) face au bailleur d'une terre agricole. D'autres analyses de situations locales (sur l'épandage en agriculture des boues d'épuration urbaines) ont montré l'importance de principe que la communauté agricole attachait aux droits étendus du fermier face au propriétaire.

3. L'irruption de la santé

L'annonce de l'arrêté préfectoral, l'épisode de Gilly et la préparation des élections présidentielles constituent un cocktail favorable à des positions politiques plus aiguës. L'année 2002 constitue une période charnière où l'on constate une accélération des événements et l'intervention active ou involontaire de nouveaux acteurs.

Il se trouve que les incinérateurs de Gilly et de Lasse étaient tous deux de faible capacité et soumis à la même réglementation. Les associations vont jouer le plus possible de cette ressemblance pour construire une équivalence, notamment sur l'existence d'une pollution à la dioxine (l'un ayant pollué, alors l'autre aussi); lorsque de l'autre côté, les promoteurs, les responsables du syndicat gestionnaire du précédent four (le SICTOD) et les services de l'Etat n'auront cessé de les différencier.

Après Gilly plusieurs élus Vert s'expriment à propos de l'incinération : Noël Mamère dont les propos sont rapportés par la Nouvelle République²⁹, évite prudemment le sujet de Lasse pour centrer ses revendications sur la « démocratie directe », sur l'élaboration des plans départementaux incluant tri sélectif, valorisation et recyclage, ce qu'il pratique à Bordeaux. Le député-maire de Saumur prend à son tour la parole pour souligner sa demande d'un état des lieux autour de la vieille unité : « il ne s'agit pas d'être contre tout mais de voir avec précision ce qu'il en est de l'ancien incinérateur »³⁰.

➤ De nouveaux acteurs

L'événement de Gilly amène de nouveaux acteurs, principalement écologistes à entrer dans le jeu et à soutenir l'association engagée ou à le faire de façon publique.

Plusieurs militants Verts qui ont exercé ou exercent encore des mandats (un conseiller régional entre explicitement dans les rangs des opposants, les Amis saumurois de l'Ecologie rejoignent également l'opposition) s'expriment largement dans les colonnes des journaux pour exprimer leur opposition et leur certitude quant à la pollution de l'ancien site et du nouveau.

²⁹ N.R. du 8 avril 2002.

³⁰ Id.

La polémique qui s'exprimait principalement lors des réunions publiques ou à l'occasion du processus institutionnel (enquête publique) ainsi que les soutiens apportés qui étaient jusque-là discrets donnent lieu à des prises de position publiques attaquant nommément les adversaires et signées par leurs auteurs dans les colonnes de la presse, toujours aussi mobilisée autour du sujet.

Ainsi le collectif des Citoyens Informés du Bugeois, CIBAU³¹, renforce son action démarrée plus discrètement depuis 2000. Si le projet paraissait bon au démarrage, au vu « des dangers révélés par de récents scandales, il doit impérativement évoluer »³².

Deux personnes prennent en charge l'action en se partageant les tâches : le responsable du collectif qui cherche à rassembler un plus grand nombre de participants afin de crédibiliser la mobilisation et qui se traduira par la signature d'une pétition par 150 personnes. Et une autre personne, liée d'amitié avec les militants du CRITOM. A la retraite, d'une famille bien implantée dans la région il cumule en outre d'autres ressources particulièrement adaptées à ce type de conflit. Ancien secrétaire général et responsable de l'environnement d'un grand groupe aux Etats-Unis, le sujet ainsi que la rhétorique autour de ces controverses lui sont connus. Il les utilisera pour initier un rapport de force avec les promoteurs du projet et les services de l'Etat.

Ces positions plus offensives amènent les membres du syndicat à intervenir, dénoncer nominativement le comportement des opposants³³, (une « minorité » qui perturbe les réunions, qui fait du harcèlement juridique, de « l'opposition systématique » et défendre « la volonté des élus du secteur de servir au mieux (les) concitoyens »³⁴.

➤ **L'incinérateur de Lasse a-t-il pollué comme celui de Gilly ?**

Tous les opposants vont construire l'identité de Lasse et de Gilly et exiger à partir du mois d'avril 2002 (après la décision positive du CDH) des analyses de sols, de lait, de graisse de bovins ainsi qu'une étude épidémiologique autour de l'ancien incinérateur. La période allant

³¹ Un jeu de mot en réponse au Si vert – Si beau !

³² N.R. 13.06.02.

³³ C.O. 2.04.02

³⁴ C.O. 15.04.02

de mai 02 au premier semestre 2003 va donner lieu à une intensification des conflits avec de forts enjeux compte tenu du précédent de Gilly, de l'incertitude quant aux résultats qui seront produits par les analyses et de la mise en cause potentielle de la responsabilité des décideurs du territoire.

La sensibilité du sujet explique le déversement de la polémique dans les journaux puisque est mise en cause, et cela devient donc un enjeu de principe, la façon de gouverner et gérer des élus comme des services.

Commence alors un jeu à plusieurs bandes :

En premier lieu, les responsables du précédent incinérateur, le SICTOD, membre du SIVERT qui sont alors sommés d'entrer dans la controverse et en particulier son gestionnaire, directeur des services. D'abord sur la défensive, ils vont se centrer sur l'exploitation de l'ancien incinérateur et sur les analyses réalisées autour de ce site.

En second lieu, les promoteurs du nouveau projet et des services de la DRIRE qui s'accordent pour différencier les deux incinérateurs et poursuivre la réalisation du projet maintenant que l'autorisation est acquise. Ils vont se concentrer sur les enjeux économiques que représentent le chantier, sur la reconnaissance nationale de leur projet, souligner le caractère innovant du nouveau projet et accepter la dynamique de négociation voulue par le Préfet.

En troisième lieu, les autres services de l'Etat (notamment Préfet, sous-Préfet et DDASS) embarrassés par la forme prise par les échanges et dont l'attitude va dépendre des résultats des analyses à l'exception de la DDASS qui soutient l'idée d'une étude épidémiologique en incluant la zone de Lasse dans l'étude lancée au niveau national autour de plusieurs incinérateurs par l'InVS.

En quatrième lieu, les opposants dont les fondateurs vont s'effacer devant de nouveaux responsables, plus anciennement implantés dans le département et appartenant au cercle des notables. Le président fondateur du CRITOM s'efface devant un médecin, délégué local de la très traditionnelle Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France³⁵ et

³⁵ Créée en 1901, l'association est reconnue d'utilité publique en 1936. Elle présente ses actions comme s'organisant autour de la « protection des sites pittoresques, historiques et légendaires (...), la protection des

motivé par l'image du pays Bugeois. Le collectif CIBAU, disparaît progressivement au profit d'un de ses membres actifs qui va occuper le devant de la scène.

Crispation autour des analyses

Le principal nœud de la controverse s'engage autour des analyses, les élus, les militants écologistes et les associations ayant interpellé les services de l'Etat et les anciens gestionnaires pour faire réaliser celles-ci. Le débat est vif autour du type d'analyse ou d'études à réaliser (portant sur quoi ? : sols, lait, bovin, étude épidémiologique, etc), sur la responsabilité du financement (qui paye ? Le SICTOD ? l'Etat ? le SIVERT ?), sur la définition du protocole et notamment des modalités de prélèvements (lieux, quels échantillons, quels prélèvements ? etc) ainsi que sur les laboratoires intervenant pour les réaliser. Il porte également sur les seuils ou les résultats qui seront trouvés puisque les normes ont évolué³⁶.

Les gestionnaires et les services de l'Etat s'accordent pour affirmer un principe de légitimation fondé sur des « expertises avérées et données scientifiques (effectuées) par des laboratoires accrédités par le comité français d'accréditation »³⁷.

Les gestionnaires du SICTOD vont exposer leur mode de gestion fin de le distinguer de celui de Gilly-sur-Isère. La notabilité du directeur des services et son intégration locale assurant la crédibilité de ses propos. Il démontre une gestion conforme aux textes non seulement en matière d'entretien des machines et des cheminées dont il précise le fonctionnement industriel, mais également des mises aux normes. Aucun incident n'a été signalé mis à part les mâchefers au bord de l'eau. Il a pour lui de surcroît la fermeture au jour prévu par la

monuments historiques (...) ou les interventions lors des projets de destructions de quartier historiques à Avignon, Lyon et Metz, la SPPEF fonde dans les textes tout ce qui est la protection du patrimoine, relevant désormais du Ministère de la Culture (...). Par la suite, l'essentiel de l'action de la SPPEF ne sera plus tellement législatif, mais **actif** au sens où la SPPEF, avec l'aide de ses membres bénévoles agissant au quotidien, va engager un certain nombre de procès retentissants pour faire observer les lois qu'elle a fortement contribué à faire adopter ». Le comité d'honneur est composé de : Mme Jacques Sylvestre de SACY, Jean d'ORMESSON, de l'Académie française, Jean-Pierre BABELON, membre de l'Institut, directeur honoraire du musée et du domaine de Versailles et du Trianon, Christian PATTYN, inspecteur général de l'administration des Affaires Culturelles. La présidente (Mme Paule ALBRECHT, Membre de la Commission supérieure des Monuments historiques, Membre de la Commission supérieure des Sites, Membre du Conseil d'Europa Nostra) et ses membres actuels s'inscrivent dans la même tradition que le comité d'honneur. Leur site : <http://sppef.free.fr/texte/result.php>.

³⁶ N.R. 27 & 28 avril 02.

³⁷ C.O. 29.04.02 et 3.05.02.

réglementation. Cet ensemble construit le socle de la différenciation avec Gilly puisque les gestionnaires de ce dernier n'ont pas respecté les injonctions faites par les services de l'Etat et que les associations dénonçaient depuis longtemps le caractère dysfonctionnant du four savoyard.

De plus la DRIRE conforte ces propos et annonce que des analyses ont été réalisées autour de l'incinérateur au moment de sa fermeture et que les résultats en sont normaux.

Un ensemble d'acteurs s'entend alors pour faire réaliser un point zéro dans les sols et dans le lait des vaches autour du nouvel incinérateur. Le député-maire de Saumur, les services de l'Etat, les gestionnaires du syndicat, les agriculteurs -un peu plus réticents parce que les résultats peuvent établir des pollutions du fait de leurs pratiques- s'accordent sur cette démarche.

Les analyses sont effectuées rapidement. Elles sont réalisées sur treize terrains et six fermes situées dans un rayon de 3,5 km du nouveau site, incluant la ferme de l'agricultrice biologique riveraine de l'ancien incinérateur. Les résultats sont relayés par la presse³⁸ et se situent largement en-dessous des normes à l'exception d'une analyse de lait, dont l'exploitation est la plus éloignée de l'incinérateur. Ces teneurs s'expliqueraient par d'autres sources de dioxine que celles de l'ancien incinérateur.

Dès la fin du mois, les associations contestent ces valeurs au motif que les modalités n'ont pas fait l'objet d'une co-élaboration notamment sur le choix des sites, de l'âge des bovins, etc. Le CRITOM annonce qu'il procèdera à des propres analyses.

Un acteur qui devient dominant : le CIBAU

Un des membres actifs prend en main la conduite du conflit. Disposant de nombreuses ressources sociales et cognitives, et de ce fait, inséré dans les réseaux locaux, il adopte une stratégie différente du CRITOM décrédibilisé par un comportement systématique : « *faire quelque chose de plus œcuménique, la santé, la sécurité des routes, ça c'est plus œcuménique* » et forcer la négociation.

³⁸ O.F. 19.6.02

Dans un premier temps, il se fait reconnaître dans le conflit en légitimant sa représentativité et le maniement des arguments. Dans un second temps, il force les services de l'Etat à négocier avec un argument d'ordre juridique qu'il ne met pas à exécution et dans un troisième temps, s'étant fait intégrer, il pèse sur la négociation qui s'agencera autour du suivi environnemental. Il se porte donc en « médiateur » du conflit et s'engageant dans une logique de négociation affaiblira la position de l'association contestataire qui restera plutôt isolée.

Le CIBAU fait monter la pression par la signature d'une pétition qui affiche le nombre de soutiens (150 personnes) et qui entreprend un argumentaire susceptible de réunir le maximum d'opposants : en invoquant le « sacrifice » de la zone, la taille surdimensionnée de l'incinérateur qui attirera nécessairement des déchets d'autres territoires, faisant du Bugeois, la « poubelle » du département, un centre éloigné impliquant un surcroît de déplacements et ce faisant, de pollution, d'usure des routes, d'accident et de surcoûts et en mettant en cause la façon de décider des élus et leur volonté de passer en force.

Fin juillet, le membre actif dépose à titre personnel un recours gracieux en annulation contre la décision préfectorale d'autorisation d'exploitation du 12 juin 02 et avance divers arguments contre des dangers de l'incinérateur (incendies près d'une forêt, précédent à Blois) qui n'auraient pas été intégrés dans le dossier d'études d'impact.

Début Août, le CIBAU fait circuler un calcul alarmiste sur l'émission de dioxines du nouvel incinérateur et l'exposition des populations dans les communes alentours. Dès le lendemain, un représentant de l'INERIS conteste non les calculs, mais le raisonnement.

Ayant établi sa légitimité pour agir (par le nombre), il adresse une lettre au premier ministre. Il se fait recevoir par le sous-Préfet et ayant démontré sa volonté de négocier se fait inviter dans les réunions et à débattre avec le syndicat. A l'occasion d'une CLIS, il fait valoir des arguments juridiques précis, préparés à ses frais avec un professeur de droit administratif, de nature à invalider l'enquête publique pour vice de forme (une cinquantaine de pages rédigées en Anglais ont été incorporées dans le dossier d'enquête publique sans être traduites). Sans avoir à mettre à exécution le recours judiciaire, il crée par ce biais et par les discussions qu'il engage avec les différents interlocuteurs un rapport de force qu'il assortit d'une volonté de négocier, ce qui incite les décideurs territoriaux à en accepter le principe.

Le syndicat poursuit la réalisation

De son côté, l'agricultrice riveraine de l'ancien incinérateur fait réaliser à la fin de l'année 2002, une analyse de la graisse d'une vache âgée, ayant toujours paît dans les environs de l'incinérateur et n'ayant jamais été vaccinée ou pris des molécules chimiques. Le prélèvement est effectué par un vétérinaire des environs. Les analyses sont réalisées par l'Institut Pasteur et les résultats montrent des résultats dix-huit fois supérieurs à la norme. D'abord transmises à la DDAF (en décembre) puis aux services de la préfecture (en janvier), les valeurs ne sont révélées à la presse que tout début février 2003.

Cette information donne lieu à une intervention des élus Verts auprès du Préfet les jours qui suivent et à une intensification de la polémique par le biais des journaux. Elle porte le discrédit sur les analyses réalisées par les services de l'Etat et sont l'occasion d'exiger une étude épidémiologique (comme à Gilly, Nivillac, Le Mans, Angers³⁹). La Nouvelle République met en cause les autres élus parlementaires du territoire. Le Préfet lance des analyses sur les animaux élevés dans les environs et destinés à la boucherie.

Les élus du SIVERT se mobilisent tout à tour individuellement puis collectivement dans la presse (en mars 03) pour défendre la politique qu'ils ont menée au sein du syndicat.

Une réunion est organisée à la demande du Préfet chez le sous-Préfet avec l'ensemble des parties prenantes (SICTOD, SIVERT, CRITOM, DRIRE, DDAF, etc) début mars ⁴⁰ ainsi qu'avec l'INERIS.

De son côté, le syndicat doté d'un arrêté d'autorisation poursuit le projet en abordant sa réalisation. C'est l'occasion de diffuser de nouvelles informations et de rechercher de nouveaux alliés, de nature économique (nombre d'emplois, montant des investissements, montant des travaux, électricité produite, modernité, etc), en faisant un appel relayé par la chambre de commerce aux entreprises du département.

³⁹ N.R.

⁴⁰ N.R. 13 février 03.

Différentes informations sont également régulièrement diffusées sur l'urgence d'aboutir à une solution pour les déchets du département qui manque de capacité pour traiter les déchets⁴¹ mais l'argument était déjà utilisé au milieu des années 1990.

En juin 2002, le démarrage des travaux est annoncé pour une durée de dix-huit mois.

Le SIVERT rend tangible le futur incinérateur en lui inventant un nom (Salamandre) et en éditant une lettre d'information qui continuera sa diffusion après le démarrage de l'entité.

Le syndicat se trouve en outre conforté par les décisions de justice : en juillet, le Conseil d'Etat déboute la demande pour incompatibilité du président du fait de ses fonctions de géomètre expert d'élue. En octobre, le tribunal rejette le recours contre le permis de construire, au motif que l'association n'a pas d'intérêt à agir.

En août, le ministre de l'écologie et du développement durable, élue du département, rassure la Confédération paysanne sur ses inquiétudes exprimées notamment au regard de l'incinérateur en affirmant qu'il sera inférieur aux normes.

Les travaux démarrent peu après.

➤ La coopération par la surveillance de l'environnement

La fermeture de Gilly ayant débouché sur des études d'objectivation de la pollution, ce mode de repérage s'impose comme un outil lors des contestations survenant à Lasse.

Peu après la demande appuyée par les élus de réaliser des études autour de l'ancien incinérateur, le syndicat annonce que des mesures des dioxines seront effectuées en continu pendant le fonctionnement de la future usine et souligne qu'il s'agit d'une innovation.

Le rapport de l'enquête publique ayant demandé la mise en place de garanties en cas d'incident et Gilly-sur-Isère ayant donné lieu à des négociations et des indemnisations du monde agricole, les représentants professionnels et syndicaux sont attentifs aux controverses autour de Lasse. Se relance une négociation entre le syndicat et ces professionnels agricoles

⁴¹ O.F., NR et CO 7.5.02.

« en coulisses » selon les termes de La France agricole⁴² qui en relate les termes. Celle-ci aboutira en mars 2004 : il s'appuie sur le plan de surveillance environnemental et prévoit un principe d'indemnisation pris en charge par l'exploitant, une clause d'assurance et l'engagement du respect du plan de surveillance.

La réunion de mars qui se tient chez le sous-Préfet a été préparée par des discussions préalables entre les parties. Elle se fonde sur une approche innovante de l'INERIS et d'une société Aair lichen qui propose de suivre par le biais des mousses et des lichens (considérées comme particulièrement sensibles à l'air et donc parfaits comme bio-indicateurs) les retombées de l'unité industrielle.

Cette réunion est l'occasion de mettre au point un nouveau plan de suivi environnemental qui met d'accord toutes les parties. Il comprend plusieurs étapes : suivi sur site de la qualité des entrants (effectué par des personnes assermentées appartenant au syndicat), du respect des normes, une mesure en continu à a cheminée des dioxines et furannes et dans l'environnement un suivi comportant trois niveaux : des cônes d'Owen répartis selon la rose des vents dans un rayon de 3,5 km, celle-ci corroborée par l'implantation d'une station météo, prélèvements tous les deux mois de ces cônes, analyse du lait et analyse sur les mousses des arbres et lichens dans un rayon de 10 km. En cas d'incident, l'usine est arrêtée, des contrôles sont effectués sur une zone élargie. L'ensemble est précédé d'un état zéro et les suivis seront effectués deux fois par an. Les résultats seront disponibles en temps réel sur le site internet. La presse⁴³ s'en fait l'écho, le montant du dispositif est également chiffré⁴⁴.

Peu après, circule l'information concernant un projet de centre d'enfouissement technique de classe deux sur la commune. Le CRITOM se mobilise et réclame une consultation citoyenne, l'organisation d'un débat public et réalise un questionnaire auprès des habitants. Les réponses des riverains soutiennent cette position. Les propriétaires du terrain infirment cette information. Le projet ne réapparaîtra pas.

⁴² 19 mars 2004.

⁴³ C.O. 24.03.03.

⁴⁴ Les chiffres repris par la presse selon les périodes varient de 25 à 250 000 € pour l'état des lieux et de 6 à 15 000 € par an d'analyses à 0,70 centimes d'€ la tonne.

Parallèlement à ce qui se produit sur le territoire du Maine-et-Loire, et généré par l'épisode de Gilly-sur-Isère, une réflexion s'engage au niveau national sur les impacts des incinérateurs : l'InVS a lancé plusieurs études⁴⁵, Lasse finalement ne sera pas incorporé dans les sites retenus par l'enquête épidémiologique. Le ministère de l'Ecologie travaille à la fermeture des unités hors normes et prépare les orientations d'une nouvelle politique sur les déchets. Le ministre alors en place est une élue d'Angers et suit les négociations en cours à Lasse aussi bien que les mobilisations autour de l'incinérateur de la ville préfecture. Le plan de surveillance qui résulte des réunions de mars sera repris par le groupe participant à la réflexion nationale.

En juin 2003, le syndicat organise la visite du chantier, première d'une série de journées portes ouvertes. Près de 900 personnes s'y rendent ce qui témoigne de la connaissance et de l'intérêt des populations avoisinantes, d'autant que le CRITOM refuse l'invitation.

En juillet 03 les résultats d'analyse de dioxines effectuées sur des bovins commercialisés en boucherie sont très inférieurs aux valeurs admises. Malgré une demande d'un élu vert de relancer de nouvelles analyses, le Préfet se considère comme tout à fait rassuré. Sa prise de position constitue une clôture du sujet.

Pendant l'été 2003⁴⁶, le SIVERT fait de la communication institutionnelle et des articles dans des journées destinées aux maires relatent l'histoire de plusieurs sites. Celui de Lasse apparaît comme étant « rondement mené » ou ayant été « enrichi » par le public qui les a « obligé(s) à travailler avec beaucoup de vigilance et de rigueur »⁴⁷.

Mais en août 2003 le tribunal administratif qui a repoussé toutes les autres procédures annule le plan départemental. Le CRITOM aussitôt « propose au préfet une plus large concertation sur l'élaboration du nouveau plan, associant la population et toutes associations parties prenantes ». Cette proposition sera repoussée et le Conseil Général refusant de se charger de la révision du Plan, le Préfet en confie l'instruction à la DDAF.

⁴⁵ Etude épidémiologique autour de Gilly-sur-Isère, et plus systématique sur l'imprégnation aux dioxines et sur les cancers autour d'incinérateurs répartis sur le territoire.

⁴⁶ Le journal des maires, juillet/août 03, La Gazette des maires, 9 septembre 2003.

⁴⁷ Propos du directeur général du SIVERT repris par le journaliste de La Gazette.

➤ la disparition de la santé au profit de la surveillance environnementale

Une histoire reste à faire des inquiétudes concernant la santé liées au traitement des déchets et notamment à l'incinération en complément de celui traitant de la dioxine. Celles-ci ont émergé progressivement et sous l'influence de facteurs tenant à des aspects généraux autant qu'à des facteurs liés au territoire. Le présent rapport n'a pas pour objet de reconstituer cette histoire mais d'en pointer certains éléments puisque nous nous interrogeons sur les liens entre dialogues instaurés avec les populations et l'évolution éventuelle des représentations liées à la santé des différents acteurs.

Les travaux scientifiques sur les liens entre déchets et santé datent pour les premiers des années 1980 et n'ont cessé de se multiplier dans les années 1990, une base de données est lancée en 1992, et le gros des études épidémiologiques, en France, est principalement réalisé dans les années 2000, liés notamment aux incinérateurs de Besançon, Gilly-sur-Isère et plusieurs autres d'ancienne génération, intégrés dans une étude menée par l'InVS. Les liens entre l'incinération et la santé (incinération mais également décharges) se sont développés dans trois directions : les malformations ou la reprotoxicité, les pathologies respiratoires, les cancers⁴⁸.

La focalisation sur la dioxine date de la fin des années 1980, lorsque le thème est repris par les associations et n'a pas diminué depuis malgré la baisse significative des émissions du fait de l'incinération. Les métaux lourds, les PCB, les poussières, les malformations sont plus rarement citées ou signalées. Les événements sanitaires rapportés sont en général des cancers ou objectivés par des analyses retrouvés dans des produits alimentaires (œufs, lait, viandes ou graisses animales) ou dans l'environnement. Les diverses crises de sécurité alimentaire ont accentué la vigilance et les seuils que doivent respecter les produits pour être admis dans la chaîne agro-alimentaire industrielle. En outre, les pollutions de Halluin, (1998), Gilly (2001), ou encore Maincy (2002) ou Gien (2004) ont donné lieu à des mesures ou des destructions d'œufs, lait ou viande. La profession agricole est donc à la fois donneur d'alerte concerné, une victime qui réclame et a les moyens de le faire (mesures et seuils d'objectivation, dommages

⁴⁸ Un état de l'art et une bibliographie sont présentés dans Saint-Ouen et alii, *Données épidémiologiques récentes sur les effets sanitaires des installations de traitement des déchets ménagers et assimilés*, in Environnement Risques Santé ERS, vol 7, n° 1, jan-fév 2008, p 27-35.

économiques) et un négociateur lors d'installation d'unités ou d'incidents entraînant des pollutions.

De la même façon, les épisodes sanitaires liés à des sites et sols pollués, la création de la catégorie administrative ainsi que l'attribution de la responsabilité à des services déconcentrés (DRIRE), ont généré des moyens, des mesures, des principes et des actions relatifs à des pollutions mesurées dans les sols.

Autrement dit, les épisodes qui ont été à l'origine de pollutions avérées ont construit peu à peu un cadre de référence où l'objectivation s'est peu à peu imposée comme moyen principal de preuve puis d'action. Mais l'objectivation qui s'obtient par la mesure doit ensuite pouvoir être rapportée à des valeurs de référence considérées comme délétères et établies par des institutions incontestées.

A Gilly-sur-Isère, les valeurs de référence existaient pour les produits alimentaires mais pas pour le lait maternel. D'où l'impossibilité pour les autorités sanitaires locales de prendre en charge la plainte de mères allaitantes. Une saisine a eu lieu pour évaluer les seuils de toxicité éventuels dans le lait maternel, mais l'expertise collective a plutôt conclu, que même avec des seuils un peu plus élevés que la moyenne, le lait maternel continuait d'apporter une bonne protection immunitaire aux enfants allaités et à ce titre était encouragé (D. Salomon, 2003).

Les études épidémiologiques en revanche, de Besançon comme de Gilly ou l'étude nationale de l'InVS ont abouti à établir des excès de risques mais sans aucun lien entre ces résultats statistiques et personnes éventuellement atteintes d'un cancer. De la même façon, l'étude d'évaluation du risque sanitaire menée autour de l'incinérateur d'Angers ayant conclu à une hypothèse d'excès de cancers de dix-huit cas, n'a pu être associée à des personnes précises.

A Lasse, l'époux de l'agricultrice biologique qui s'est mobilisée contre l'incinérateur est décédé d'un cancer. Ce décès, connu de tous les riverains, n'a pas été utilisé dans les arguments discursifs déployés par les opposants, mais sans doute dans les motivations de certaines des personnes qui ont rejoint le mouvement contestataire. Pour autant, aucun lien de causalité n'avait de chance d'être établi.

En revanche, les analyses de sols, de lait ou de graisse peuvent faire l'objet d'expertises contradictoires, de protocoles, de validation mais également de controverses. Les principes

cognitifs reconnus par les institutions de certification, protocoles normés nationalement ou internationalement, ainsi que l'apport d'éléments contradictoires peuvent alors se déployer.

Les résultats peuvent être rapprochés de valeurs de référence. Les innovations offrent de surcroît de plus en plus de possibilité : les seuils de détection diminuent, les techniques évoluent, les bio-indicateurs se multiplient, les sociétés spécialisées inventant ou brevetant des modélisations, des logiciels ou des suivis se développent rapidement.

En bref, la coalition favorable à l'objectivation dans l'environnement regroupe des acteurs puissants (Services de l'Etat, collectivités territoriales, promoteurs de projet, ADEME, INERIS, diverses sociétés, etc) et ceux qui sont prêts à considérer que pour exposer des personnes, des substances polluantes doivent d'abord se répandre dans l'environnement.

Ainsi, peu à peu, à défaut de pouvoir établir avec simplicité et certitude un lien entre des polluants provenant d'incinérateurs et des pathologies confirmées, le consensus cognitif, normatif mais également politique (car il constitue un moyen d'action objectivable et opposable devant la justice), *le référentiel*⁴⁹ donc, qui s'instaure est celui du plan de suivi dans l'environnement.

Si la DDASS a à un moment suggéré d'inclure Lasse dans l'enquête de l'InVS, la dispersion de l'habitat rend impossible la réalisation d'une étude sanitaire qui exigerait un plus grand échantillon de personnes.

A Lasse, la dynamique du conflit a conduit à la sophistication du suivi de l'environnement, au point que celui-ci est devenu en quelque sorte, parce que la réflexion se menait parallèlement au niveau national, la référence : un point « zéro », un suivi dans l'environnement (sous diverses formes : retombées de poussières, analyses des mousses et lichens, de sols), immédiat ainsi que dans le panache modélisé et dans les productions alentours soumises à seuils. En cas d'incident, des analyses complémentaires peuvent être réalisées. A défaut d'observer quelque chose, la pollution est réputée ne pas exister.

⁴⁹ Au sens de Muller, P.

La surveillance sanitaire pose de redoutables difficultés. Denis Bard en détaille un certain nombre⁵⁰ : des excès de risque faibles, ce qui redouble la nécessité de la puissance statistique, des pathologies non identifiées, des causalités non établies, etc. Sur ces bases, une surveillance peut ne pas être concluante sans pour autant qu'il soit établi avec certitude qu'il n'y a « aucun effet sur la santé de la population riveraine » (N. Tchilian, 2003).

L'observation oculaire est un principe ancien surtout chez les pêcheurs. Le précédent incinérateur de Lasse, avait à proximité immédiate une retenue d'eau peuplée de quelques poissons rouges. Plusieurs interlocuteurs les ont cités au cours des entretiens comme indicateurs du bon fonctionnement de l'unité d'incinération. L'observation oculaire, qui ne prouve rien est remplacée par des mesures opposables, à la satisfaction du plus grand nombre. Pourtant, la surveillance environnementale est elle-même discutable (N. Tchilian, 2003). N. Tchilian rappelle les questions posées : les polluants surveillés sont-ils représentatifs ? quelle spécificité du polluant sur la santé ? quelle représentativité des mesures effectuées ? les différentes voies d'exposition sont-elles caractérisées ? les valeurs limites d'exposition sont le produit de « processus décisionnels complexes (incluant) (...) des considérations sociales, politiques, techniques législatives et économiques ». Pour conclure que « la surveillance du milieu constitue davantage un outil de gestion des risques (...) qu'un outil de surveillance pour la santé à proprement parler », bien qu'elle présente des avantages.

A Lasse, la négociation avec les agriculteurs confirme leur posture en première ligne ainsi que leur capacité de négociation. La relance de la controverse par les associations et notamment la réalisation des analyses d'une vache ont accentué la pression sur le syndicat et surtout sur les services de l'Etat. Les exploitants agricoles en ont été les bénéficiaires directs, puisque d'un premier accord, ils ont pu obtenir, comme le suggérait le commissaire-enquêteur, un système d'indemnisation ainsi qu'un suivi plus strict.

Pourtant, le problème n'est pas forcément résolu. Ainsi, à Halluin où le four est récent, des agriculteurs ont observé fin 2007 des niveaux anormalement élevés de taux de PCB et de

⁵⁰ *Quelle épidémiologie pour évaluer le risque sanitaire de l'incinération ?* in *Incineration des déchets ménagers : la grande peur*, Paris, Le Cherche Midi, 2005, p 63-80. Il cite également le mémoire de l'ENSP, d'une ingénieur du génie sanitaire, N. Tchilian, *Pertinence de la mise en place d'une surveillance sanitaire autour des industries*, 2003.

dioxines, provenant probablement de l'herbe mangée par les ruminants⁵¹ sans que le lien avec l'incinérateur ne soit d'ailleurs établi.

L'effet de ces analyses peut être à double tranchant pour les agriculteurs ou les pratiques locales, les dioxines pouvant provenir de plusieurs sources de combustion : chaudières à bois, feux de forêts, feux de bois, etc. Mais globalement, les professions agricoles, les collectivités, les services de l'Etat et les associations reconnues au niveau départemental ou national, sont favorables à la disparition de ces pratiques, à l'installation de plans de développement durable, de surveillance environnementale et d'amélioration de la qualité de la chaîne alimentaire. La convergence est forte pour instaurer ces mesures à défaut de suivis sanitaires infiniment plus complexes, lourds, coûteux à mettre en place et peu conclusifs tant que la causalité entre source et pathologies ne peut être établie : ce qui est fréquemment le cas en santé environnement, à l'exception des maladies infectieuses.

⁵¹ Information postée le 06/12/07 dans Enviro2B : « Des agriculteurs bloquent depuis hier l'accès au Centre de Valorisation Energétique (CVE) d'Halluin et plus particulièrement l'incinérateur, responsable selon eux, de la pollution aux PCB qui a touché la production laitière de quatre d'entre eux. Ce sont donc deux mois de production laitière qui ont été détruits et le préjudice s'élève à 32 000 euros pour les exploitations, et 35 000 euros pour la laiterie ».

Conclusion

L'incinérateur de Lasse témoigne de la prédominance d'une logique politique représentative où les élus s'investissent de façon substantielle d'une compétence pour développer un projet. Il est exemplaire d'abord d'un projet mené dans un contexte rural où les interactions sociales sont confiantes. Le passé est à la fois constitutif et une démonstration forte de cet état des relations. Cette confiance concerne autant la politique des déchets que d'une façon générale, le comportement politique des élus pour leur territoire. Leur propre répartition des rôles, le partage des objectifs et des visions résultent d'une capacité à discuter et à privilégier des enjeux territoriaux sur lesquels le compromis est possible. Ce mode de fonctionnement se retrouve en cascade dans chaque canton ou chaque commune puisque les élus en font autant avec leurs concitoyens. Ces échanges procèdent soit d'une parité, du fait d'origines sociales ou professionnelles comparables soit d'une notabilité fondée ou inscrite dans des surfaces foncières (propriétaires – fermiers par exemple, les droits des fermiers étant particulièrement protégés par la loi) autant que dans des traditions qui lient également les occupants du territoire.

Dotés de ressources constitutives pertinentes au regard du fonctionnement traditionnel local, les promoteurs s'appuient en outre sur les processus réglementaires et administratifs qui leur confèrent la possibilité de poursuivre leur projet et de ne pas se trouver en contradiction dans le cadre de la régulation judiciaire. La construction de l'incinérateur, malgré ce qui a pu être véhiculé à son propos, n'est pas le produit d'une concertation ou d'une gouvernance particulièrement moderne et aboutie mais bien plutôt d'un fonctionnement social traditionnel, ancien et fortement implanté mais assis sur plusieurs compétences et une volonté affirmée de bâtir un projet dans de bonnes conditions. Ainsi, les promoteurs ont privilégié la négociation et autant que possible l'inclusion des demandes exprimées dès lors qu'elles ont eu une base de légitimité, de faisabilité et ont pris du sens dans le contexte local. Celles-ci ont concerné les éléments d'intégration dans le territoire (choix du site, aménagements routiers, plan de surveillance) mais n'ont pas pesé sur la définition du projet d'incinérateur lui-même tant dans ses aspects techniques, que financiers que gestionnaire dans le cadre des filières des déchets du département.

La principale association contestataire n'a pas eu de prise sur le cadrage même du projet, c'est-à-dire l'incinération, qui s'est accompagnée du choix d'aller significativement en

dessous des seuils de la nouvelle réglementation et d'établir un contrôle étroit du délégataire ainsi qu'un processus de construction progressif et unanime entre élus. Aussi, l'association a-t-elle choisi une radicalisation de son action et de ses propos et refusé de débattre à l'égal de la posture des promoteurs de l'incinérateur. Elle a cherché à se pourvoir en capacité d'actions auprès des tribunaux. Aucune procédure n'a eu d'issue favorable, à l'exception du plan départemental qui a été cassé mais qui ne leur a pas permis de peser sur l'instruction du projet.

Le mode de vie, les pratiques militantes et professionnelles du couple qui ont mené la contestation les a rendu exogènes au territoire et à ses modèles d'échanges sociaux plutôt consensuels et apaisés, ce qui a renforcé l'effet d'exclusion et partant la difficulté d'établir des relations de voisinage de confiance. De cette dichotomie est née une dynamique qui a produit de la méfiance au lieu de mener à la coopération et les contestataires se riverains se sont coupés de la plupart du soutien politique et social.

L'exogénéité sociale et identitaire ne favorise pas la compréhension des règles locales, l'insertion dans les réseaux qui permettent d'obtenir les informations au préalable ou peser sur les décisions. Les recours judiciaires qui ne portent pas sur des positions de principes, dans cet univers sont un facteur d'exclusion supplémentaire. La coopération est la seule stratégie payante lorsque s'organise une coalition forte, décidée et dotée de ressources en très grand nombre. Le rapport de force sans prise sur le fond ou sur un enjeu crucial local, ne crée pas de renversement et de rééquilibrage de l'asymétrie, mais de l'isolement. Seule une stratégie coopérative a une chance d'aboutir mais pour autant qu'elle ne vise pas la discussion sur l'objet du projet même, sa révision substantielle ni le sens que celui-ci prend dans son territoire.

Cette partie du département est particulièrement rurale, la densité de population est faible, les opposants en nombre sont réduits et les représentants écologistes sont peu nombreux. Leur soutien s'est peu manifesté au début d'autant que l'ensemble des communes partage le souci du déficit de capacités de traitement des déchets de la zone. Une seule ville de taille moyenne fait partie de l'intercommunalité. Le maire n'y a ni une intégration politique suffisamment solide, ni une position de force municipale qui lui permettrait d'interférer avec ce qui a été conçu. De surcroît, la ville est éloignée du site choisi et les habitants ne se mobilisent pas sur le sujet des déchets peu développés encore. La ruralité, la faible densité de population, des

dirigeants possédant des ressources puissantes dans cet espace mais ne dépendant pas du projet pour leur mandat électif, ne permettent pas de contester leur légitimité ou de faire de l'incinérateur un enjeu politique au cours des élections qui traversent pourtant la période (municipales, présidentielle).

En contrepartie, la ruralité de la zone permet de trouver au mouvement contestataire quelque soutien d'une part, auprès de ceux qui privilégient la protection du patrimoine et de l'image de ce territoire boisé et d'autre part, auprès des opposants au régime de gouvernance majoritaire. Les élections constituent un moment particulier qui permet de nouer ces alliances.

L'épisode de la fermeture de Gilly-sur-Isère constitue un second moment fort qui apporte un soutien décisif mais paradoxalement va faire basculer une partie des opposants dans une négociation avec les acteurs politiques et administratifs.

L'existence d'un ancien incinérateur de calibre équivalent à celui d'Albertville, permet de justifier la demande d'analyses dans les sols, le lait puis les bovins. Toutefois, le précédent incinérateur était géré en régie par un syndicat dirigé par un fonctionnaire territorial ayant depuis pris sa retraite. Si la gestion était conforme à la réglementation, le four fonctionnait selon une technologie grossière et l'unité n'avait pas été conçue selon une vision avancée de la protection de l'environnement mais plutôt de son intégration dans le milieu : les mâchefers étaient mis à disposition des agriculteurs et des communes pour les chemins. Les promoteurs de la nouvelle unité n'ont eu de cesse de se démarquer du précédent et dans leur posture ont affirmé une vision « moderniste », la volonté de réaliser une grosse unité, d'intégrer les techniques les plus éprouvées en matière de procès industriel et les plus performantes en matière de traitement des fumées.

La demande de mesures a été constituée l'occasion de débats et de production d'un accord sur des instruments d'objectivation et les termes de la légitimation des résultats : laboratoires certifiés, analyses normalisées, résultats « scientifiques » afin de produire des valeurs non contestables et opposables. La philosophie et la norme ont été affirmées et imposées par les acteurs institutionnels. Mais les méthodes sont restées plus opaques s'agissant des lieux de prélèvements, des échantillonnages ou du nombre d'analyses. S'est imposé un nouveau référentiel qui a correspondu à la majorité des parties prenantes, promoteurs du projet, exploitants agricoles, services déconcentrés, collectivités territoriales, acteurs qui partagent

une même approche rationaliste, réglementaire et un même souci d'éviter une sanction devant les tribunaux.

La menace qu'ont constitué les analyses, des résultats inquiétants bien que non validés établissant une teneur élevée en dioxine dans la graisse d'une vache riveraine ont amené les services de l'Etat, inquiets du précédent de Gilly, les agriculteurs, l'ADEME toujours favorable à l'amélioration environnementale et à la promotion des innovations, ainsi que le leader d'un collectif associatif à cristalliser une volonté de négocier autour d'un plan de suivi environnemental particulièrement poussé.

Dans le cas de Lasse, plus les exigences des associations ont été associées à une volonté de négocier et fondées sur des arguments opposables dans un processus réglementaire, plus elles ont eu de chance de trouver un écho auprès des services de l'Etat et la possibilité d'être intégrées. De cette dynamique et de la volonté initiale des partenaires d'élaborer un projet dans de bonnes conditions, le projet est devenu exemplaire en matière de suivi environnemental aussi bien comme pilote d'innovations que comme exemple à citer voire à suivre, et ce, malgré un coût plus élevé que prévu. Toutefois, la précision du contrat liant la collectivité à l'exploitant faisant reposer sur ce dernier la responsabilité et du respect des normes précisées dans l'arrêté d'exploitation et dans le contrat d'assurance a grandement facilité la position du syndicat.

Sur ce point, l'aide et le choix des bureaux d'études qui ont participé au montage du projet ont été décisifs à plusieurs titres. Au premier chef, parce que les contrats ont strictement traduit la volonté initiale du syndicat de ne pas se défaire de sa compétence. Ensuite, parce que ces éléments ont pu être valablement inscrits dans les termes du cahier des charges. A un troisième niveau, parce que le montage financier a néanmoins été suffisamment attirant pour que deux groupes soumettent une proposition et aboutissent à la sélection d'un candidat.

Le choix des bureaux d'étude reste souvent opaque dans l'élaboration des projets des collectivités et souvent réduit aux aspects techniques ou gestionnaires. Mais l'exemple de Lasse montre à quel point ce sont l'ensemble des dimensions qu'il est important d'approfondir pour légitimer un projet. L'ADEME est un des pourvoyeurs de conseils et de listes de bureaux d'étude, mais les collectivités peuvent choisir de se lier à des cabinets ou des groupes dès l'élaboration du plan ou du projet ce qui peut s'avérer contre-productif dans les

moments clefs de négociation avec les acteurs du territoire. La rationalité, la façon de concevoir et penser les projets que ce soit sur un plan technique, juridique, financier, économique et social des bureaux d'étude devraient pouvoir être creusées et discutées par les collectivités.

Les dirigeants du syndicat ont poursuivi leur politique au-delà de la construction de l'incinérateur baptisé « Salamandre ». Ils ont continué à alimenter la presse locale d'informations sur les progrès des travaux de l'unité mais surtout ils ont réalisé une politique visant à créer d'une part, une familiarité avec l'outil et d'autre part, visant à l'insérer dans la politique départementale.

Descriptions précises, techniques accompagnées de photographies publiées dans les journaux montrant les quais d'arrivée des camions, le grappin de retournement, la salle de contrôle moderne, etc ; lettre d'information au nom de l'unité adressée aux 8 000 riverains ; organisations de visites périodiques du chantier puis de l'usine qui ont d'ailleurs connu du succès⁵² ; établissement de circuits guidés des visites ; inclusion des journées portes ouvertes dans la semaine du développement durable ; explications techniques réinsérant la place de l'incinérateur dans la politique des déchets du département (tri sélectif, déchèteries, etc), le type de déchets accueillis, etc.

Une fois les étapes achevées avec succès, celui-ci fait l'objet d'une communication précise : visite du Préfet et des élus, rappel des investissements, du coût à la tonne, en bref, éléments d'information qui permettent de démontrer que ce qui avait été promis a été tenu.

Le seul bémol est dû au dysfonctionnement de la turbine censée produire de l'électricité. Cette difficulté ne génère pas tant de tension économique puisque celle-ci a été choisie et introduite par l'exploitant, qu'un retard et une anicroche dans la démonstration d'un projet répondant en tous termes à ce qui a été annoncé.

Depuis, l'incinérateur continue d'organiser des journées de visites, a été conçu pour abriter un lieu d'exposition sur le développement durable, les énergies renouvelables et ce faisant, constitue un point délocalisé en milieu rural de la politique du département en matière

⁵² Juste après les premiers essais à froid, une visite est organisée qui attire dans la journée 1350 visiteurs. C.O. 29.06.04, N.R. 30.06.04.

d'environnement. La présence des dirigeants du syndicat sur le site, l'exercice étroit d'une DSP par le contrôle exercé sur l'exploitant ainsi que le site internet témoignent de la continuité de la politique construite et décrite tout au long de ces années. Le site abrite les résultats quotidiens d'analyse. Il n'est fait référence qu'au syndicat et à ses membres sans que soit mentionné l'exploitant.

Giddens a bien décrit ce mécanisme qui renouvelle périodiquement les tests à des « points d'accès » de ces « systèmes experts » (A. Giddens, 1994). Si le test est positif, cela conforte les fonctionnements et permet de renouveler la délégation implicite qui accompagne les phénomènes de confiance. Ainsi, la valorisation de l'exemplarité du projet s'appuie sur la confiance, la renforce mais également se diffuse à tous ceux qui participent et composent le tissu social. Le bel incinérateur peut faire l'objet d'une fierté potentiellement partagée.

La fermeture de Gilly a entraîné une vaste réflexion interministérielle sur les effets des incinérateurs pour la santé par le lancement d'études épidémiologiques sur des excès de cancers et l'imprégnation de populations riveraines d'incinérateurs à la dioxine. La mise au point locale du suivi environnemental et la visibilité du département auprès des services du ministère de l'Ecologie dont le dirigeant est élu du territoire, a servi d'exemple et de référence au ministère de l'Ecologie ainsi qu'aux acteurs sollicités autour d'unités de déchets, comme l'ADEME ou l'INERIS. De local, l'incinérateur a pu devenir un exemple cité et utilisé au niveau national.

Lasse est une unité de traitement de déchets qui s'est non seulement inscrit mais a également contribué à la cohérence territoriale (A. Faure et alii. 2007) du département et ce faisant a bénéficié de toutes les ressources politiques, sociales et financières qui y étaient associées. Mais au-delà, la période marquée par Gilly et une politique plus ferme en matière de respect réglementaire a donné à cette usine la possibilité de constituer une référence et ainsi d'incarner une pierre dans la « modernisation » politique du département. La réunion de sept petits syndicats à cheval sur deux départements, permet aux dirigeants d'incarner une supra-communalité sans qu'ils puissent souffrir en direct d'ombre politique en l'absence de grand élu sur le territoire. L'incinérateur du fait des normes adoptées et de son positionnement dans le développement durable est un instrument de la politique de l'environnement du département.

La succession en peu de temps du dysfonctionnement significatif de plusieurs incinérateurs a renforcé les arguments des associations contestataires et la difficulté pour les collectivités de porter ces projets. La réflexion sur les conditions de réussite de projets et les exemples de blocage d'autres sites ont fourni la matière à plusieurs conférences et articles dans lesquels l'exemple de Lasse a pu être cité. Les promoteurs du projet en ont profité pour s'insérer dans des instances nationales et ainsi légitimer leur posture et faire reconnaître son aboutissement.

L'évolution du projet et l'intégration de nouvelles formes de surveillance ont pu faire considérer que de surcroît, l'incinérateur est le produit d'une concertation avec les acteurs locaux. L'existence de l'unité et son caractère exemplaire ont suffi à gommer les rapports de force et la contestation locale qui n'a pas eu de prise sur le fond du projet lui-même. Outre, la construction progressive conduite avec l'ensemble des élus, elle s'est effacée devant la légitimation d'une part, de la négociation avec les exploitants agricoles et d'autre part, d'un collectif de riverains, appuyé par les services de l'Etat. Au final, l'exemplarité du projet profite à tous, permet aux acteurs d'emprunter un discours reconnaissant le caractère positif de l'intervention des associations et la fierté du caractère novateur de l'usine. L'inauguration par le ministre de l'Ecologie en novembre 2006 en est une expression, la notoriété acquise par cette installation en constituant une autre.

S'agissant des préoccupations de santé, le cas de Lasse aboutit à deux conclusions.

La première tient au fait que ce sont les unités du passé qui sont systématiquement mises en cause pour susciter ou soutenir les inquiétudes. Le passé recouvre autant des pratiques résultant d'une intégration territoriale courante en milieu rural (l'utilisation locale des mâchefers) qu'une gestion d'une unité qui peut avoir laissé des traces dans son milieu. Le passé est un passif. Les cas médiatisés d'Halluin, Gilly, Vaul-le-Pénil ou encore Gien ont construit un référent visant à objectiver la présence de polluants dans les sols, les végétaux, les œufs, le lait, la viande ou la graisse d'animaux. Les analyses peuvent faire état de polluants, mais l'absence de valeurs initiales ne permet pas toujours de conclure sur le fonctionnement d'une usine. Tout au plus peuvent-elles être utilisées dans la transformation des usages et des surveillances de l'environnement.

La seconde tient à la difficulté de lier d'un côté, des approches de santé publique et d'épidémiologie avec l'état de santé réel de population et d'un autre côté, les représentations

que se font les acteurs de leur santé et les sources objectives de polluants ou leur exposition. Les travaux réalisés autour de Besançon, d'Angers, de Gilly ou ceux inclus dans l'étude générale de l'InVS peuvent établir des résultats statistiques d'excès de cancers. Pour autant, outre qu'ils fassent l'objet de débats (D. Bard, 2005), d'une part, ils ne relient pas ces excès de risques à un ou des polluants précis et d'autre part, ils ne peuvent préciser avec certitude les pathologies observables (à l'exception des travaux de l'équipe de J.F. Viel à Besançon). Or, la santé publique, les approches scientifiques, la toxicologie aussi bien que la toxicologie clinique sont fondées sur des données objectives et sur un principe fédérateur central : pour développer une pathologie, une personne doit être exposée, les voies d'exposition sont connues (puisque une personne respire, ingère, boit et touche) donc repérables. la dose d'exposition ramenée à la sensibilité d'une personne fait le poison. Autrement dit, les acteurs s'accordent sur l'énoncé suivant : s'il y a exposition il doit y avoir des traces des polluants dans l'environnement.

Les riverains ont une vision différente de l'approche scientifique. Les fumées, les odeurs, les couleurs, les dépôts sont des signaux considérés comme tangibles d'une pollution ou d'un dysfonctionnement ou encore d'une gestion inadmissible (par exemple enlever les filtres pour accélérer la combustion, introduire des déchets dangereux ou toxiques interdits dans l'autorisation d'exploitation, etc). Ces éléments n'ont pas été revendiqués autour de Lasse, ils le sont couramment dans d'autres circonstances⁵³. Pourtant, les enquêtes qui ont pu être réalisées ont rarement établi de telles pratiques.

La nouvelle politique de contrôle des déchets dessinée à partir de Gilly et mise en application à Lasse a été confirmée. Le principe d'un plan de suivi dans l'environnement qui prenne en compte les spécificités de celui-ci (eau, air, sols, production, géographie, etc) est maintenant transcrit dans les textes réglementaires liés aux ICPE, et s'est imposé aux acteurs locaux. Le consensus et la solidité du raisonnement sont tels qu'une réflexion est actuellement en cours pour substituer ces modalités à l'évaluation des risques sanitaires jusque-là incluse dans le volet sanitaire des études d'impact. Les plans départementaux doivent maintenant incorporer une évaluation environnementale préalable. Le référentiel s'est imposé et se substitue à une surveillance sanitaire encore trop marquée par des incertitudes et des controverses.

⁵³ Les travaux réalisés à Gilly-sur-Isère en Savoie ainsi qu'à Champlan dans l'Essonne plus récemment en sont des exemples.

Du côté des associations, la stratégie se situe à l'opposé. Dans l'hypothèse de la construction d'autres incinérateurs dans le département et de la révision du Plan toujours en cours, il est possible de maintenir à titre symbolique des manifestations autour de l'unité. En 2006, 25 personnes ont placé des croix blanches marquées des différents polluants émis par un incinérateur afin de maintenir saillante l'idée des dangers qui pourraient lui être associés. Ainsi, l'incinérateur constitue une ressource symbolique délocalisée qui rejoint la boîte à outils utilisable pour rappeler que l'environnement accueillent des êtres humains qui y vivent, se déplacent et y travaillent.

LE SITOM Ouest-Cornouailles

L'analyse du cas du SITOM Ouest-Cornouailles, pointe sud du département du Finistère, a été choisie dans le cadre de ce projet en raison de la démarche participative relativement inédite qui a été suivie courant 2003, à savoir un processus de dialogue s'apparentant à une concertation ouverte quant au futur de la gestion des déchets du territoire. Le travail s'est fondé sur la réalisation d'entretiens qualitatifs individuels, complété par quelques documents fournis par les acteurs partie prenante. Dix-neuf entretiens plus deux entretiens téléphoniques ont été réalisés entre octobre 2006 et février 2007. Ils concernent les catégories d'acteur suivantes :

Catégories d'acteurs	Institution
Elus et représentants des syndicats de déchets	Président SITOM
	Directeur Services Techniques SITOM
	Maire Poulhan sur Mer, élu du SITOM
	Maire de Clédén, élu du SITOM
	Maire de Primelin, élu du SITOM
	Maire de Confort-Meylar jusqu'à septembre 2001
	Maire de Confort-Meylar après septembre 2001
	Adjoint Maire Plonéour, élu du SITOM
	Ancienne présidente Conseil Général
Services déconcentrés de l'Etat	DDASS (par téléphone)

Associations	CLCV : deux membres SAUVAL : trois membres OCE Environnement : deux membres Eau & Rivière de Bretagne : un membre
Divers	Journaliste Télégramme Cabinet de conseil technique Cabinet conseil sur procédure participative
Total personnes rencontrées ou contactées	21 personnes

Le texte suivra le cheminement suivant :

Nous reviendrons en premier lieu sur l'historique de la gestion des déchets, afin de mettre en évidence un certain nombre de facteurs explicatifs de la situation de blocage constatée entre certains acteurs du terrain, blocage qui a finalement connu une fin « heureuse » en septembre 2007, avec l'adhésion des trois pays composant le SITOM au SICOM Sud-Est Finistère.

Nous ferons ensuite une analyse de la situation dans un souci de dialogue entre les trois variables suivantes : les spécificités du territoire ; l'histoire du territoire en matière d'aménagement du territoire et de conflits passés ; le contexte national et international lié aux déchets.

Dans un but à la fois de comparaison avec les deux autres terrains, nous soulignerons enfin les éléments susceptibles de constituer des hypothèses généralisables.

Partie I Historique

1. L'héritage technique

En 1973, trois villes de la Cornouailles, Douarnenez (15 827 habitants⁵⁴), Pont-Croix (16 498 habitants) et Audierne (8188 habitants) décident de se doter d'un outil commun de gestion des déchets. Le contexte de l'époque ne favorisant plus, autant que par le passé, l'ouverture de décharges, la technique en vogue au moment de la prise de décision n'est autre que l'incinération. La particularité du montage est liée au fait que la commune sur laquelle s'implante l'usine, Confort-Meilars (747 habitants), ne fait pas partie du syndicat en constitution autour des trois importantes communes locales. Un accord de 1975 permet à Confort-Meilars d'envoyer gratuitement ses déchets à l'usine, mais il faudra attendre 1999 pour que la commune adhère au SITOM Ouest-Cornouailles, lors de la redéfinition du périmètre de ce dernier autour de communautés de communes et de pays nouvellement constituées, mais aussi dans la perspective de modernisation de l'usine.

Durant cette période de plus de vingt ans, la population riveraine de l'usine s'est parfois manifestée. Ainsi, en février 1975, le Télégramme titrait « Pollution atmosphérique : Confort levée de boucliers », signe que les fumées en sortie de cheminée ne laissaient pas totalement indifférents. Néanmoins, comme l'explique un élu local, « il y avait quelques plaintes de riverains, un bon coup de gueule, on répondait, et ça s'arrêtait là ».

Fait qui prendra un relief particulier par la suite, à la fin des années 1980 les mâchefers en sortie d'usine sont mis à la disposition de la population en guise de remblais avec, sous-entendu, l'absence totale de risque sanitaire et environnemental. Preuve qu'il s'agit d'une opération considérée des plus normales, le SITOM a fait paraître des messages dans la presse afin d'informer la population de l'opportunité.

2. L'émergence de nouveaux projets techniques

L'année 2000 est une année charnière. Suite à la fermeture de son centre d'enfouissement, la communauté du pays Haut-Bigouden rejoint à ce moment là la communauté de communes du

⁵⁴ Sauf indication contraire, il s'agit des chiffres de 1999.

Cap Sizun et la communauté du pays de Douarnenez au sein du SITOM Ouest-Cornouailles. La population concernée par le syndicat mixte est alors d'environ 50 000 habitants. Nous sommes par ailleurs dans un contexte où, bien que remise aux normes en 1995, l'usine est considérée par tous comme vétuste, sauf à entreprendre d'excessifs coûts de modernisation qui font préférer la construction d'une nouvelle infrastructure. « Le four est en fin de vie, la fosse de stockage insuffisante en période estivale et la valorisation énergétique impossible. Enfin, les normes qui s'imposeront en 2005 ne pourront être respectées » (C&S Conseils, 2002, p.2). Il faut réfléchir à une alternative. Cela donne lieu à des rumeurs quant à une possible localisation de la nouvelle usine d'incinération à Plouzevet. L'association OCE (Ouest-Cornouailles Environnement) est créée en réaction à des rumeurs concernant la construction d'un incinérateur sur cette commune. Il s'agit notamment de réagir face à ce que les membres de l'association dénoncent comme étant « une information trouble, sans aucune transparence ni clarté ».

La même année émerge un projet de plate-forme de maturation des mâchefers à côté de l'usine d'incinération de Confort-Meilars. Contrairement au contexte de Plouzevet, situé à environ 25 km au sud de l'usine d'incinération, il ne s'agit cependant pas de vagues rumeurs. Un certain nombre de riverains en déduisent que la plate-forme ne prendra tout son sens que si elle reste associée à un incinérateur⁵⁵. Il s'agit donc, pour ces riverains, d'un premier pas vers une nouvelle usine d'incinération.

Cet élément est essentiel à la compréhension de l'émergence de relations conflictuelles entre certains riverains et le SITOM Ouest-Cornouailles. Le projet de plate-forme, l'annonce par voie de presse d'une future enquête publique à son sujet, tout ceci se fait sans que soit apportée la moindre information quant à la planification stratégique du syndicat mixte en matière d'infrastructures. On peut même se poser la question de l'existence d'une stratégie réfléchie, si l'on considère que le SITOM ne dispose en interne d'aucun support technique. La seule personne disponible avait en charge l'ensemble des dossiers techniques de la communauté de communes du pays de Douarnenez, ce qui, faute de temps disponible, ne faisait pas forcément de la gestion des déchets sa priorité absolue. De fait, faute de moyens humains suffisants, le SITOM a délégué l'essentiel de la réflexion en termes de besoins

⁵⁵ On voit mal en effet pour quelle raison établir une plate-forme de maturation de mâchefers, sans y associer d'usine d'incinération.

d'infrastructures de traitement à un cabinet spécialisé en la matière. Ce cabinet, mandaté sur des questions purement techniques, ne s'est quant à lui aucunement soucié de la portée politique de telle ou telle décision.

Le problème que l'on perçoit ici n'est pas forcément celui d'avoir délégué la réflexion technique à un cabinet spécialisé, mais plutôt celui d'un syndicat mixte n'élargissant pas la mission du cabinet à l'ensemble des aspects concrets de mise en œuvre, y compris celui de l'information et d'un dialogue, même minimaliste, avec les populations concernées. Ce faisant, les élus du syndicat mixte se situent en retrait par rapport à leur rôle de garants de l'intérêt collectif. Ils ne s'expriment plus dans le registre de la cité civique (Boltanski et Thévenot, 1991), mais se cantonnent dans une partition purement industrielle de la justification d'un projet, en réponse à l'obligation juridique qui leur est faite de gérer les déchets de leur compétence.

3. L'impact de la création de la CLIS

Cette même année 2000, à la suggestion de la DRIRE, puis du maire de Confort-Meilars alerté par les premiers mécontentements locaux, le préfet du Finistère met en place une CLIS (Commission Locale d'Information et de Suivi) en lien avec l'incinérateur existant. Il s'agit là de mettre en place les outils institutionnels existants afin d'illustrer une volonté *d'établir les conditions de transparence et de correcte information des parties prenantes et, partant, la possibilité d'une meilleure information du public quant au fonctionnement de l'installation*. Une première réunion entre élus du syndicat mixte, représentants des services déconcentrés de l'Etat, riverains et associatifs, a eu lieu cette même année et, de l'avis des présents, elle s'est déroulée sans le moindre heurt. Certains riverains présents prennent connaissance du dossier sans aucun recul ni la moindre information préalable. Seul le problème de la clôture de l'installation est évoqué, source de gêne pour les riverains qui retrouvent sur leur terrain des déchets transportés par des renards ou des chiens. Compte tenu de l'information préalable à disposition des riverains et des associations, il n'est pas étonnant qu'à ce stade ne ressortent que des remarques sur des nuisances visibles et tangibles.

Une deuxième réunion se tiendra en mai 2001, réunion particulièrement animée, où ces mêmes riverains poseront des questions pointues et réclameront l'application d'un certain nombre de mesures. La métamorphose est telle qu'à la sortie de la réunion, le maire de

Confort-Meilars s'étonne du comportement d'une riveraine et lui dit : « mais tu te prends vraiment au sérieux, maintenant ».

Que s'est-il passé entretemps ? Les riverains membres de la CLIS, à présent en possession des éléments techniques concernant l'usine et son fonctionnement sur plus de vingt-cinq ans, ont décidé de s'informer mieux sur ce que représente un incinérateur, ainsi que les règles juridiques auxquelles il est soumis. Grâce à internet, un flux d'informations nationales et internationales, mais aussi des échanges avec les associations, ont permis à ces riverains, à défaut de devenir des experts, de disposer d'un niveau de connaissance sur la question largement supérieur même à celui de la grande majorité des élus membres du SITOM. Les dioxines sont présentes à leur esprit, tandis que la question des mâchefers, distribuée gratuitement aux riverains, va cristalliser leurs inquiétudes en matière de santé.

Certains de ces riverains, découvrant les nombreuses inadéquations de l'usine par rapport à l'arrêté préfectoral de mise en exploitation de novembre 1973, mais aussi les normes nationales et européennes sur l'incinération, se constituent en association, la Sauval (Sauvegarde de la vallée du Lochrist). Les riverains membres de la Sauval reviennent le 27 mai 2001 à la CLIS dans de toutes autres dispositions. L'une des membres de l'association explique : « J'ai posé des questions [relatives aux mâchefers] qui sont restées sans réponse. C'était le silence total. Les élus n'étaient au courant de rien. Seul le président du SITOM et ses proches répondaient aux questions ».

Cette remarque vient corroborer un fait que l'on retrouve sur l'ensemble des trois terrains étudiés, mais également dans d'autres contextes étudiés par ailleurs (le département de l'Aube par exemple) : une bonne connaissance de la question locale de la gestion des déchets ménagers et assimilés est circonscrite à un nombre extrêmement restreint d'acteurs, qu'il s'agisse de la population bien entendu, mais également des élus. L'ignorance de la plupart des élus en la matière pose en particulier problème face à des associations particulièrement bien renseignées.

L'autre problème qui a émergé suite à la première réunion de la CLIS concerne donc le non respect d'un certain nombre de points de l'arrêté préfectoral de novembre 1973 et notamment l'absence d'étanchéité (pas de couverture) de la zone de déchargement des bennes à ordures, ainsi que de la plateforme dédiée à accueillir les mâchefers, ce dernier aspect étant la cause de

la présence de déchets sur certains terrains des riverains. C'est en se rendant compte de ces manquements dans l'application de l'arrêté que les membres de la Sauval, alliés en cela à l'OCE créée dans un contexte local voisin, se mobilisent afin d'accroître leur connaissance du dossier.

La question des mâchefers devient centrale aux yeux des riverains impliqués dans la Sauval. Alertés par les manquements à la réglementation, certains d'entre eux s'intéressent de plus près aux terrains sur lesquels ont été déversés des mâchefers. Une personne en particulier a empli un terrain de 2000 m² sur une profondeur de 50 cm à 2 mètres selon les endroits. « Il était prévu que ce ne soit pas recouvert et on a vu après coup que c'était recouvert de sable propre. Quant on a pu, on a été voir en détail et c'est vraiment une décharge (un produit final immonde). » A partir de ce moment, faute de réponse d'élus qui donnent le sentiment de ne rien maîtriser sur la question spécifique des mâchefers, la tension monte d'un cran avec une mobilisation de la Sauval sur la question sanitaire liée à l'incurie des élus et des exploitants. Comme le dit la même personne, « On s'est mobilisés pour accroître notre stock d'information et de connaissances. Et puis il y a eu Gilly-sur-Isère. Une autre affaire encore, même si on se méfiait déjà des dioxines. On nous a traité de paranos, de « méchants ». On était les empêcheurs de polluer en rond ».

La Sauval, alliée à OCE, demande des analyses sur l'état de pollution des terrains ayant accueilli des mâchefers, mais aussi sur d'éventuelles contaminations aux dioxines. La question de la santé devient l'argument premier de ces associations, renforcées dans leurs positions par de nombreuses interactions avec d'autres associations en France impliquées sur le même sujet. Les terrains se recoupent, la sœur d'un membre de la Sauval appartenant à la Ligue Contre le Cancer à Vannes et l'informant de l'existence d'un collectif de médecins contre l'incinération. Les membres de la Sauval identifient en particulier un certain nombre de cas de cancer entre Confort-Meilars et Douarnenez et font le lien entre ce qu'ils considèrent être un pourcentage élevé de cas et l'usine de Confort-Meilars⁵⁶.

⁵⁶ Lorsque la présidente du SYMEED au Conseil Général rencontrera les membres de l'ACTIOM, avec en tête ceux de la Sauval, elle réagira violemment à de tels propos. Lorsque ceux-ci ont évoqué un taux élevé de cancer, elle leur aurait répondu qu'il y a un taux de cancer élevé partout dans le Finistère, essentiellement des cancers « digestifs » et « cutanés » (le soleil étant souvent voilé et le temps venteux, les gens se protègent insuffisamment des rayonnements). « J'ai dit, je connais beaucoup de cas de cancer et loin d'incinérateurs. On

Des études sont effectivement lancées par le syndicat mixte avec l'aide de l'association Amorce, concernant la présence éventuelle d'importantes doses de dioxines dans le lait de vaches à proximité de l'incinérateur. Les résultats sont a priori rassurants, mais ne contribuent en rien à calmer les esprits. Les personnes ayant opéré n'étaient pas agréées, ce que dénonce la Sauval, tandis que rien n'est dit des trois fermes où ont eu lieu les prélèvements. L'opération est dès lors dénoncée pour son opacité.

Plus tardivement, des études sont également menées sur l'impact sanitaire potentiel des mâchefers enfouis sur les terrains des riverains, ainsi qu'à proximité du Lochrist, le ruisseau attenant à l'usine d'incinération. Des sondages sont effectués à trois profondeurs différentes avec, comme résultat, de considérer que la contamination éventuelle n'est pas à un niveau considéré comme risqué. Ce résultat non plus ne parvient pas à apaiser les tensions. En effet, les mesures ont été effectuées près de quinze ans après que les mâchefers ont été entreposés dans le sol. Elles traduisent un état des lieux à un moment donné, mais ne garantissent aucunement qu'il n'y ait eu aucune pollution sérieuse par le passé. Les riverains concernés ne peuvent donc savoir s'ils ont été victimes, ou non, d'une contamination avérée. Pire, en statuant qu'il est préférable, pour des raisons sanitaires, de laisser les mâchefers là où ils sont, plutôt que de les déplacer, les conclusions du bureau d'analyse ne fait qu'alimenter l'inquiétude des riverains qui soulèvent une incohérence : si les mâchefers sont à présent inertes, il ne devrait pas être dangereux de les déplacer, ou alors c'est qu'ils ne sont pas si inertes que cela.

La question peut se poser alors du pourquoi le syndicat mixte n'a pas souhaité tranquilliser les riverains en reprenant les mâchefers enfouis dans leurs terrains. Deux obstacles semblent s'opposer à une telle opération. Premièrement, les mâchefers ont été distribués pendant de nombreuses années, sans prendre la moindre précaution quant au suivi de leur devenir. Où sont donc ces mâchefers ? Il est difficile d'en identifier l'intégralité. Deuxièmement, le coût de l'opération apparaît élevé, et les élus préfèrent suivre l'avis du ministère de l'écologie et du BRGM, pour qui la meilleure solution demeure le statu quo.

Ce faisant, on ne crève pas l'abcès en matière de risques sanitaires éventuellement courus par les quelques riverains inquiets pour leur santé. La question reste non traitée et, de ce fait, les

est en plus dans une région ventilée. Ce ne sont pas les mâchefers ! Ce n'est pas spécialement l'incinération. La principale cause, je leur dit, c'est notre voiture, ce sont nos déplacements. »

élus du syndicat mixte ne donnent pas la sensation de souhaiter trancher net avec les pratiques du passé, de montrer à l'opinion qu'il y a eu des erreurs, mais qu'à présent les projets s'établiront sur une base irréfutable, notamment d'un point de vue sanitaire.

4. Conséquences politiques du projet de plate-forme de maturation des mâchefers

En l'absence d'alternatives proches géographiquement, l'ouverture d'une plate-forme de maturation des mâchefers constitue un préalable à la possibilité de traiter les déchets par incinération⁵⁷. Sans exutoire correctement identifié et tel que prévu par la réglementation, il n'apparaît plus possible de pratiquer l'incinération.

L'enquête publique sur la plate-forme de maturation des mâchefers à Confort-Meilars de février-mars 2001 s'ouvre dans un climat particulier. La question des mâchefers distribués par le passé mobilise une minorité de riverains au sein de la Sauval. Cette mobilisation de la Sauval se retourne contre le projet et prend davantage de sens à deux semaines des élections municipales. La veille des élections certains propos vont jusqu'à accuser le maire d'avoir des morts sur la conscience à cause de l'incinérateur (aucune mesure n'a encore été effectuée en ce qui concerne les dioxines). Pourtant, les élections confirment la majorité en place, élément qui permet en partie de relativiser l'importance numérique des électeurs faisant de la gestion des déchets un dossier électoral décisif.

Le climat local est néanmoins pesant. A la fin de l'enquête publique, sous la pression de la Sauval, a lieu un vote à bulletin secret du conseil municipal sur la question de la plate-forme. Seul le maire vote pour le projet. Dès lors, tout est fait pour le déstabiliser, y compris dans sa propre majorité. Les arguments dépassent la sphère publique avec des attaques directes concernant la vie privée du premier magistrat de la commune. En novembre 2001, le maire donne sa démission. Le nouveau maire, précédemment à l'opposition, est élu grâce à la voix d'un conseiller municipal de l'ancienne majorité, promis à un poste d'adjoint. Dans ce contexte, le SITOM renonce à son projet de plate-forme.

⁵⁷ Cf. Circulaire DPPR/SEI/BPSIED n° 94-IV-1 du 09/05/94 relative à l'élimination des mâchefers d'incinération des résidus urbains

Contrairement à d'autres cas de forte contestation de projets d'incinération, la question des mâchefers est centrale dans ce contexte précis. Elle représente l'élément de faiblesse d'un syndicat mixte relativement négligeant quant aux conséquences sanitaires et environnementales de sa gestion.

5. Revirement progressif de la politique menée par le SITOM

A l'échelle du SITOM, les événements de Confort-Meilars vont nécessiter un revirement important. La question des mâchefers étant trop sensible sur cette commune, il devient nécessaire de repenser l'ensemble de la question. Auparavant, en 2000, le bureau du SITOM avait fait appel à un cabinet d'étude afin de planifier la gestion des déchets ménagers, et notamment la faisabilité d'une usine d'incinération. Le SITOM avait engagé par ailleurs des négociations avec la communauté de communes du Bigouden-sud en vue d'un rapprochement qui justifierait économiquement la construction d'un incinérateur (en tablant sur une population de 85 000 habitants). Ce cabinet tendait rapidement à démontrer aux élus du SITOM l'intérêt technico-économique de ce type d'outil. Lors d'une séance fin 2000, un coût de 90 Euros la tonne était mis en avant, ce qui rendait l'opération tout à fait raisonnable, pour peu que le Sud-Bigouden adhérât au syndicat. Dans ces conditions, la position du SITOM paraissait toute tracée : remplacer l'usine existante par un incinérateur performant.

L'opposition manifestée à la CLIS, le revirement de la commune de Confort-Meilars, mais encore les indices de l'existence d'une opposition potentielle à une telle infrastructure sur d'autres communes (voir plus haut la création de OCE à Plouzevet), font hésiter le syndicat intercommunal. Un sondage auprès des maires du territoire n'a pas permis d'identifier un site plus approprié. Il faut signaler par ailleurs qu'à la suite des élections municipales de mars 2001, le président du SITOM a changé. Son nouveau président, adjoint à la mairie de la nouvelle majorité municipale à Douarnenez, semble davantage prendre conscience des enjeux de la question. Sans doute faut-il souligner qu'il travaille lui-même à Brest dans une société délégataire de gestion de l'eau. Sa nomination à la présidence constitue également un élément explicatif du revirement progressif de la politique menée par le SITOM.

Le 2 juillet 2002, un comité syndical spécial statue de son incapacité à juger des choix à prendre et des risques d'échec du projet encourus dans de telles circonstances. Il est décidé de recruter une personne ressource apte à soutenir techniquement le syndicat face au maître

d'œuvre, mais également de lancer une phase de concertation sur le futur de la gestion des déchets ménagers et assimilés du territoire. Ces manœuvres partent donc d'un constat de totale dépendance des élus vis-à-vis d'un cabinet sans aucun lien particulier avec le territoire, et dont la rétribution dépend de sa capacité à favoriser le projet engendrant le plus gros chiffre d'affaires possible. Il s'agit, en ce sens, de se réapproprier une question dont les tenants et les aboutissants échappaient totalement aux élus.

Une telle asymétrie d'information entre des élus et les experts censés travailler pour leur apporter la meilleure réponse technique possible, n'est pas souhaitable en termes de relation « principal-agent » (Tirole, 1990) dans un objectif de défense de l'intérêt collectif. Elle engendre par ailleurs une situation difficile à gérer en termes de légitimité, face à des associations quant à elles tout à fait capables de mobiliser un niveau élevé de connaissances. Depuis 2001 en effet, tant OCE que la Sauval organisent des conférences-débat sur le thème, avec des conférenciers disposant d'une visibilité nationale (le cancérologue Claude Lesné de l'université de Rennes, Christian Couturier de l'association Solagro de Toulouse, Christian Prud'homme de l'IFREMER...) et les élus brillent à ces réunions par leur très faible présence.

Le soutien technique du SITOM arrive en novembre 2002. Si, au moment de l'embauche, la personne qui reçoit le futur directeur technique pour le compte du syndicat lui laisse entendre qu'il aura pour rôle de mettre en place l'usine d'incinération – la concertation n'étant qu'un habillage dont il ne fallait pas trop tenir compte – à son arrivée le président du syndicat mixte donne au nouvel arrivant une toute autre orientation. La concertation passe avant toute décision, tandis qu'il s'agit, dans le très court terme, de s'approprier les aspects techniques du dossier. Fin 2002, le directeur des services techniques présente des chiffres en matière de coûts d'incinération, soit un coût global de 150 à 180 Euros la tonne. Face à la surprise de certains élus devant une telle disparité avec les chiffres annoncés en 2000 par le cabinet, des recherches sont effectuées. Les chiffres présentés par le cabinet d'études étaient tronqués puisque les 90 Euros par tonne annoncés étaient hors taxes, hors frais du Syndicat, hors maîtrise d'œuvre, hors remboursement de la dette, le tout ramené à un tonnage équivalent au gisement de déchets prévu pour 2025. En d'autres termes, le numérateur était sous-estimé et le dénominateur surestimé.

Cette découverte provoque une crise de confiance de certains élus qui se sentent trompés par le cabinet d'études. De cet épisode il ressort que la maîtrise technique d'un dossier s'avère un

préalable indispensable à toute définition d'une politique en matière de gestion des déchets, ce qui peut paraître une évidence. Il ressort surtout qu'il existe des groupements de commune qui ne considèrent pas d'emblée les choses sous cet aspect. Le SITOM Ouest-Cornouailles se distingue en cela du SMICTOM des Châtelets, mais il s'agit dans ce deuxième cas d'un regroupement autour d'une commune importante comme Saint Brieuc, avec des moyens à l'échelle du bassin de population concerné.

6. De l'absence de maîtrise technique

L'absence de maîtrise technique des dossiers au sein du SITOM est un état de fait qui a duré jusqu'en 2002. Est-ce à dire que, pendant longtemps, les élus ont minimisé la question des déchets ? Il faut dire qu'entre 1973, soit avant même l'adoption d'une première loi cadre de 1975, et 2003, le régime institutionnel en matière de gestion des déchets a profondément évolué. En 1973 le seul objectif fixé concernait la nécessité d'éliminer les déchets dans des conditions sanitaires satisfaisantes. Face à cet objectif, la gestion des déchets ne représentait pas de grosses difficultés techniques, tandis que les dépenses ne représentaient pas un poste prohibitif dans un contexte budgétaire moins serré. L'habitude a été prise dans de nombreuses communes de gérer la question des déchets parmi les affaires courantes.

Mais le régime en place a évolué. Les textes législatifs (décret du 1^{er} avril 1992 sur les emballages ; loi du 13 juillet 1992 sur les déchets ; circulaire de novembre 1997 adressée aux préfets) donnent un contour bien plus contraignant aux activités liées aux déchets. La gestion des déchets rencontre de nouvelles contraintes réglementaires, ce qui se traduit au niveau de la complexification des tâches organisationnelles et techniques (Buclet et Godard, 2000). L'incidence est bien évidemment forte également d'un point de vue financier, et appelle à une meilleure connaissance du dossier dans un objectif de rationalité économique. Insensiblement, la convention en place autour de la question des déchets évolue sans qu'un certain nombre de municipalités n'en saisissent les conséquences. La gestion selon des critères de « bon père de famille » n'est plus adaptée et réclame l'adoption de nouveaux repères pour l'action à mener. Ce passage nécessite malgré tout une remise en cause des mécanismes d'interaction en vigueur, ce qui se fait d'autant moins spontanément dans un contexte rural ou de petites villes, où l'investissement dans des moyens d'acquisition de compétences pèse davantage financièrement, et en considérant que les entreprises de prestation ont intérêt à maintenir une certaine asymétrie d'informations afin de mener le jeu.

Le revirement de 2002, l'embauche de personnel technique, constitue donc un virage fondamental pour le SITOM. Les élus vont se sentir moins dépendants des professionnels du déchet et pouvoir mener une réflexion moins biaisée sur le devenir de la gestion des déchets. La concertation telle que conçue au même moment va dans le même sens, mais ne peut être menée sans ce support technique préalable. En effet, sans ce support minimal, le discours tenu par les élus face aux associations ne relève en rien du politique mais se construit sur une base entièrement technique, produit direct des bureaux techniques.

7. Le montage de la concertation et la gestion du passif

Outre l'embauche d'un directeur technique, le SITOM engage également deux consultants, l'un en charge d'éclairer sur les aspects techniques, l'autre ayant pour objectif de monter la procédure de concertation avec le public. Cette phase va bien évidemment conditionner tout le succès de l'opération en termes de crédibilité, notamment face aux associations contestataires.

Le choix du consultant technique suscitera quelques polémiques, de par sa bien meilleure connaissance des procédés thermiques par rapport aux autres options techniques, ce que reconnaîtront tant les élus que les associations que le principal intéressé. Par ailleurs, les élus reconnaîtront également que le choix d'une personne ayant longtemps travaillé dans un grand groupe prestataire de services en matière de déchets était malheureux, indépendamment des compétences effectives de la personne en question. Cela ne pouvait en effet que provoquer de la suspicion tant à son égard qu'à l'égard des élus, alors que les associations contestataires connaissaient l'intention initiale du SITOM de construire une usine d'incinération.

Malgré ce handicap de départ, le consultant chargé de l'animation des débats publics va quant à lui permettre de susciter un relatif climat de confiance entre les acteurs impliqués et, tout du moins, de faire consensus quant au rôle positif joué en la matière. Son rôle n'a néanmoins pas été des plus faciles. Comme l'explique le consultant lui-même, « le plus dur, finalement, dans ce travail, c'est de convaincre le maître d'ouvrage car les opposants sont en général contents que j'arrive, puisque ça veut dire qu'ils vont pouvoir s'exprimer ». La décision de tout remettre à plat, de véritablement jouer le jeu d'une réflexion la plus ouverte possible, n'a en effet pas fait l'unanimité, loin s'en faut, parmi les élus et tient pour beaucoup à la personnalité du président du SITOM, rare parmi les élus à disposer d'une culture technique en la matière.

➤ Les choix de méthode

Dès le départ de sa mission, le consultant insiste sur la question du cadrage de la problématique (Mormont, 2006). Le document qu'il remet au syndicat mixte, le 30 Août 2002, pose ainsi des questions de fond que nous reprenons ici :

Projeté sur le même site que l'unité existante, l'installation d'incinération ne s'affiche-t-elle pas comme l'ultime mise aux normes d'une usine qui a fait son temps ?

Cette réponse technique répond-elle vraiment aux attentes que le traitement et la valorisation des déchets déclenchent dans la société ? Eu quoi est-elle la plus appropriée ?

Comment cet équipement s'intègre-t-il dans la politique de collecte sélective mise en place par les communautés de communes ?

Peut-il être LA réponse à la volonté de valorisation exprimée par le plan départemental d'élimination des déchets ?

Peut-elle participer à un projet de développement local ? (C&S Conseil, 2002, p.3)

En posant ces questions, et en souhaitant débattre publiquement des avantages et inconvénients des diverses solutions qui s'offre à lui, le syndicat cherche ainsi à légitimer sa future décision. Comme l'explique encore le consultant, « la décision du 2 juillet ne doit pas apparaître comme une reculade du SITOM face aux opposants à l'incinérateur. Elle doit être perçue comme l'acte fondateur d'une démarche de recadrage de son action qui intègre une large consultation des élus et de la population. Cette démarche passe par une connaissance partagée : accès aux mêmes informations, utilisation d'un vocabulaire commun... dont les moyens sont à concevoir. » (C&S Conseil, 2002, p.3).

En même temps, parmi les présupposés avancés par le consultant, celui de lier la discussion sur le choix technique avec la question de la localisation du futur projet, point d'achoppement sensible. Ce point nous paraît plus discutable, comme nous l'avons montré dans un travail précédent (Buclet, 2005). En effet, en séparant la phase du choix de la solution technique de la phase du choix du site, on évite que certains arguments ne soient brandis en opposition à certains choix techniques, non par conviction quant au bien fondé de ces arguments dans l'absolu, mais par souci de légitimer une opposition de fait à l'implantation d'une

infrastructure en un lieu précis. En d'autres termes, la question d'un choix technique se situe à un niveau général de cadrage sur ce qu'il convient de faire des déchets d'un territoire et du moyen d'en réduire les impacts négatifs, tandis que la question de l'implantation fait appel à des jeux d'intérêts qui se situent à un autre niveau, plus restreint, de la problématique. Le mélange des deux, en ce sens, aboutit à la cristallisation d'intérêts très locaux autour d'arguments de légitimation extrêmement généraux.

Il faut noter, enfin, que le consultant envisage d'emblée une vingtaine d'entretiens qualitatifs auprès des différentes parties prenantes, afin de mieux comprendre à quel niveau de cadrage situer le débat, notamment en identifiant des thèmes annexes qui « risquent de parasiter la démarche » (C&S Conseil, 2002, p.6). Ce n'est qu'après ces entretiens que le dispositif opérationnel sera discuté.

➤ La phase de préparation

Dès septembre 2002, le consultant va à la rencontre des divers acteurs. La situation perçue est celle d'élus perdus, d'une méfiance quasi générale face à la concertation à venir et d'incompréhension totale entre élus et associations quant aux positions respectives. Ce constat permet de tracer l'ampleur du passif sur le terrain, avec des opposants qui pensent que la concertation ne servira qu'à faire passer le projet en les amadourant, et certains élus ne cessant de dire : « à quoi bon discuter avec ces gens qui sont toujours opposés à tout ce qu'on propose ».

La gestion du passif est en outre compliquée par le positionnement des élus, leur déconnection des enjeux liés à la gestion des déchets. En réunion publique, leur faible connaissance des dossiers techniques les met en position de subir les arguments des associations qui, grâce à internet, sont les « sachant » sur l'ensemble de ces dossiers. Dans ce contexte, les élus revalorisent leur statut et répondent aux opposants que la décision leur revient. « Si vous voulez décider, faites vous élire. Nous sommes les élus et c'est à nous qu'il revient de décider. ». Tel est le discours entendu à plusieurs reprises et qui souligne un certain malaise quant au fonctionnement traditionnel des modes de décision publics.

A la suite de ces entretiens avec les élus et les associations, le consultant remet un rapport mentionnant les différents sujets du conflit qui devront faire l'objet de débats. Ce rapport est

présenté tant aux élus qu'aux associations, et c'est à partir de ces discussions que sont décidés les thèmes autour desquels organiser les réunions publiques.

8. Le déroulement des débats

Au printemps 2003, les débats se déroulent sur à peine plus d'un mois, du 27 mars, date de la réunion de lancement de l'opération, au 3 mai, date de la restitution finale des débats tenus au cours des quatre réunions intermédiaires.

➤ Une discussion autour de scénarii pré-établis

L'ossature du débat est constituée de trois scénarii envisagés par le cabinet technique, qui s'appuie sur l'étude de la production des différents déchets et les techniques de traitement adaptées. Trois filières de traitement apparaissent possibles en fonction d'objectifs divergents : 1) la valorisation énergétique maximale ; 2) la valorisation maximale des déchets organiques ; 3) un recours plus important au stockage.

Le premier scénario fait bien évidemment appel à l'incinération avec cogénération, avec envoi en centre de stockages des déchets non incinérables ou issus de l'incinération, et un recours au compostage pour les déchets verts.

Le deuxième scénario mise sur la production de compost associée à une usine de méthanisation, à une usine d'incinération pour les déchets non organiques avec valorisation de la vapeur ou de la production d'électricité, le reste allant en centre de stockage.

Le troisième scénario préconise la production de compost associée à de la méthanisation et à un recours au stockage pour la partie non recyclée ni valorisée.

➤ Les réunions

La réunion de lancement est une réunion d'explication, pas de débat. Mais le contexte de crise fait que les associations ont également été invitées à exprimer leur point de vue. Contrairement à certaines craintes, la réunion s'est tenue dans un climat relativement serein. Puis ont eu lieu quatre réunions publiques autour des quatre thèmes choisis (fermentescibles, DIB, incinération, méthanisation).

Ces réunions thématiques ont permis de mettre certains points en évidence :

La faible participation tant du public que des élus du territoire aux réunions. On retrouve là un phénomène des plus classiques en matière de gestion des déchets, question qui mobilise très faiblement à l'exception d'une minorité très active. Le public qui, néanmoins, fait l'effort de venir aux réunions est assez vite découragé par la tournure des débats, soit que les propos soient trop virulents de la part de certaines associations, soit que les arguments avancés par ces mêmes associations soient excessivement techniques, renvoyant ainsi le public à son ignorance du dossier. De fait, les discussions tournent assez vite au dialogue entre cette minorité, particulièrement au fait quant aux techniques envisageables en la matière, et les représentants du SITOM chargés d'animer les réunions. Il est à noter, dans les propos recueillis auprès de la minorité active, un certain découragement quant à la capacité à intéresser au-delà d'un cercle restreint. Ce découragement est net surtout auprès des élus porteurs de la démarche participative, eu égard à leur sentiment d'avoir tout fait pour favoriser une mobilisation publique (communication institutionnelle, communiqués dans la presse régionale...).

La question de la santé n'est pas spécifiquement à l'ordre du jour des réunions. Elle y est néanmoins abordée avec passion par cette même minorité, notamment pour évoquer les risques de cancer liés aux émissions de dioxines, soit en sortie de cheminée, soit par « relargage » des mâchefers enfouis sur les terrains avoisinants. Cette passion, ou angoisse, est parfois perçue comme excessive par les observateurs, mais n'en traduit pas moins l'importance du facteur santé dans le positionnement des opposants à l'incinération. Le reproche principal adressé par ces personnes aux responsables du SITOM est d'avoir abusé de leur confiance et d'avoir accepté des dysfonctionnements aux conséquences sanitaires graves. C'est bien évidemment à ce moment que le cas emblématique de l'incinérateur de Gilly-sur-Isère est évoqué, avec des déclarations du type « nous allons tous mourir ».

Face à la mobilisation des associations d'opposition, les élus en sont venus à se poser des questions. Le débat les a poussés à prendre le temps de la réflexion. Si le point de départ, pour la plupart des élus, était en effet d'aboutir à la construction d'une usine d'incinération, la nature des débats a fait évoluer leur position. L'apport en connaissances de la part des associations a permis cette évolution, qu'elles soient favorables à la méthanisation comme la Sauval et OCE, ou qu'elles se limitent à poser des questions pertinentes quant aux différentes

options et à apporter leurs connaissances en la matière, comme la CLCV ou Eau & Rivières de Bretagne. Le positionnement de la CLCV a permis, notamment, d'apporter un point de vue différent au sein même du monde associatif. Ses membres se disent opposés à l'incinération tant que de sérieux efforts en matière de réduction des flux, de tri, notamment pour les fermentescibles, n'ont pas été accomplis. De même, ils ont souhaité montrer que les arguments économiques défavorables à l'incinération l'étaient tout autant par rapport à la méthanisation souhaités par la Sauval et l'OCE. De fait, le monde associatif n'a pas défendu une position homogène, loin s'en faut. Eau & Rivières de Bretagne et la CLCV ont en particulier essayé de resituer le débat à un niveau de cohérence départementale, en invoquant la cohérence de quatre grands pays sur le Finistère, disposant chacun d'une cohérence interne suffisante pour devenir l'échelle d'action pertinente (avec notamment un centre de stockage de classe II par pays).

9. Bilan après les débats

Il existe plusieurs types d'éléments permettant de comprendre si une démarche de concertation s'est avérée positive ou non. La prise de décision ultérieure fondée sur les conclusions des débats constitue un premier élément évident. L'autre retombée d'importance se situe au niveau des modifications observables dans les relations entre acteurs parties prenantes des débats, et notamment dans leur capacité à poursuivre un dialogue tant sur la question des déchets elle-même que sur d'autres questions d'aménagement du territoire.

Les faits, pris de façon brute, sont les suivants :

Le SITOM a renoncé à l'incinération mais n'a pas décidé dans les années qui suivent du futur en matière de traitement des déchets du territoire de sa compétence ;

Les relations entre les associations locales d'opposition aux projets du SITOM et les élus locaux du territoire ne se sont guère améliorées.

Peut-on pour autant conclure à un bilan négatif de la concertation entreprise ? Des éléments plus robustes sont nécessaires. Une analyse plus fine des points de vue et des événements, en d'autres termes des différents jeux d'acteur au niveau d'un territoire, peut nous permettre de disposer de davantage de facteurs explicatifs.

Si l'on demande aux acteurs concernés leur avis concernant le bilan de la concertation, les avis sont très partagés. Du côté des élus, la césure entre ceux qui pensent qu'il s'agissait d'une bonne chose et les autres est à peu près la même qu'entre élus du SITOM initialement favorables ou contre le montage de l'opération. De ce point de vue, chacun semble resté sur ses positions. Il en est de même en ce qui concerne les associations. Celles qui, comme Eau & Rivières de Bretagne, Bretagne Vivante ou la CLCV, étaient prêtes à jouer le jeu, considèrent l'exercice comme positif, tandis que les associations d'opposition, OCE et surtout la Sauval, considèrent l'opération comme inutile et coûteuse. Quant à l'ancienne présidente du SYMEED (Syndicat Mixte d'Etudes pour l'Elimination des Déchets), elle considère surtout que la concertation a abouti, in fine, à rechercher des solutions hors du territoire concerné par le SITOM, soit une solution non responsable politiquement.

Exprimé de la sorte, on pourrait penser que la concertation n'a fait que renvoyer dos à dos les parties en conflit. Il faut cependant tenir compte du fait que les entretiens n'ont pu être menés que plus de trois ans après la concertation. Ainsi, dans la lettre n°2 du SITOM de juin 2003, dans la foulée de la démarche, la présidente du SYMEED de l'époque exprime sa satisfaction par rapport à une démarche novatrice en Finistère. Fin 2006, au cours de l'entretien mené, son discours était autrement plus critique. Il en va de même pour les associations. Certains documents tirés du site internet commun de la Sauval et de l'OCE nous montrent un positionnement différent. Ces associations ont ainsi écrit une lettre au SITOM en septembre 2003, soit peu de temps après la fin de la concertation, intitulée « Il faut poursuivre la concertation ». Dans cette lettre, elles font part d'un goût d'inachevé et de la nécessité de poursuivre un processus de dialogue afin de faire davantage le tour de la question, notamment du point de vue des alternatives techniques. Trois ans après, ces mêmes associations trouvent qu'il s'agissait d'une démarche inutile et coûteuse, une façon de passer en douceur face à l'opposition à l'incinération. Que s'est-il passé entre-temps ?

Dans la lettre n°2 du SITOM diffusée auprès des habitants concernés à la sortie de la procédure de débat public, le président du syndicat mixte exprime sa satisfaction quant aux débats tenus qu'il qualifie d'étape importante d'un processus en cours. L'exercice n'en serait qu'au début croit-on comprendre, ce qui paraît logique, ne serait-ce que si l'on pense à la phase où il faudra déterminer un site pour la future infrastructure, quelle qu'elle soit. L'ensemble des élus ne partageait pas forcément ce point de vue. Pour nombre d'entre eux, l'exercice était clos, la concertation avait été menée à son terme. Ils allaient pouvoir décider

du futur de la gestion des déchets dans un climat plus apaisé. Au cours des entretiens menés à l'automne 2006, à la question du pourquoi la procédure de concertation ne s'est pas poursuivie, les arguments avancés par les élus du SITOM ont été les suivants :

Le coût qu'aurait représenté la poursuite d'une démarche de concertation pour un syndicat mixte aux moyens réduits.

La nécessité pour le SITOM de réfléchir aux options se présentant à lui à partir des éléments obtenus au cours de la concertation.

Les pourparlers en vue d'un rapprochement avec d'autres territoires.

De fait, des événements indirectement liés à la procédure de concertation vont être à l'origine du renoncement à construire un nouvel incinérateur. Dans ce nouveau contexte, peu d'élus du syndicat mixte voyaient l'utilité de poursuivre le dialogue avec le monde associatif.

➤ **La question du coût de la concertation**

La concertation coûte-t-elle cher à un syndicat mixte comme le SITOM ? Sans avoir besoin de se référer au coût exact de la procédure, il convient de remarquer que le coût excessif de la concertation ressort régulièrement parmi les arguments des acteurs hostiles à la concertation. C'est vrai, nous l'avons dit, pour ces opposants déçus de voir l'exercice avorté alors qu'ils réclamaient une suite, mais c'est également vrai pour certains élus. « Tout cet argent dépensé pour la concertation, c'est du gaspillage » nous déclare un élu, « ça n'a pas fait avancer les idées, la concertation. C'est juste du gaspillage de fric », ajoute-t-il. Un autre élu résume les débats de façon lapidaire « La concertation ? Ben, mettez deux aveugles face à face. Ils ne se voient pas hein ! »

Dans ce contexte, la question du coût excessif de l'opération est plus une question de principe et de sentiment d'inutilité de la démarche que d'analyse des bénéfices retirés eu égard aux coûts engendrés. Dès lors, on peut comprendre qu'il devient plus délicat politiquement pour le président du SITOM, davantage ouvert à la concertation, de poursuivre une expérience appelant de tels commentaires de la part de membres du bureau. N'oublions pas par ailleurs qu'il s'agit d'un élu à son premier mandat, moins solidement implanté politiquement, les autres élus, représentant de plus petites collectivités locales, étant généralement mieux ancrés

face à leur électorat⁵⁸. Enfin, il nous faut souligner à nouveau que les entretiens ont eu lieu trois ans plus tard, alors qu'aucune solution ne se dessinait encore. Ces mêmes élus auraient-ils été tout autant critiques quant à la démarche suivie si nous avions effectué les entretiens en juin 2003 ?

➤ Le temps de la réflexion sur les options possibles

La concertation a permis de mettre encore davantage en exergue la forte hostilité d'une minorité active face à l'incinération. D'autres options ont été présentées, telle la méthanisation, fort prisée par cette même minorité active. Dans un document diffusé par la Sauval en février 2003 (Sauval, 2003), la méthanisation constitue une réalité technique en plein essor et doté d'indéniables avantages, tant sur l'incinération que sur le compostage. Pour les élus, cette option n'est pas sans poser d'autres problèmes. Chacun a le cas de La Varenne-Jarcy en tête, installation de méthanisation et compostage visitée début 2003, tant par les élus du SITOM que par des représentants des associations. Les avis sont partagés. Pour un élu, « c'est un monstre cette installation et le compost qui en sort est de mauvaise qualité, avec du plastique broyé bien visible ». Un autre élu nous dit « On n'a pas été vraiment convaincus du compost qui en sortait, avec notamment dedans des traces de plastique broyé ». Il faut dire que l'usine en question de La Varenne-Jarcy n'était pas encore opérationnelle en 2003 et qu'elle connaissait un certain nombre de problèmes techniques, qui paraissaient enfin résolus en 2007. Un élu parle d'une visite à une usine de méthanisation de Caudan, près de Lorient, qui n'a jamais tourné selon le process prévu. Ces difficultés ne pouvaient rassurer les élus quant à la solidité de l'alternative tant invoquée par certaines associations.

Dès lors, quelle autre option s'offrait au SITOM hormis l'incinération ? Il n'était encore que peu question de tri mécano biologique dans les débats techniques et l'alternative à l'incinération ne pouvait être, comme le souhaitaient la plupart des associations, qu'accentuer les efforts sur le tri sélectif et donc le recyclage, pour ensuite envoyer la fraction résiduelle dans un centre d'enfouissement technique. Mais un centre d'enfouissement technique provoque les mêmes phénomènes de rejet qu'une usine d'incinération. Ainsi, l'éventualité de

⁵⁸ Parmi les élus municipaux rencontrés, deux ont été agriculteurs, un a travaillé dans une coopérative agricole, un a travaillé comme marin puis à la DDE, un exerce une profession libérale et deux, parmi lesquels le président du SITOM, ont un métier qui leur permet, mieux que d'autres, de maîtriser les questions techniques liées aux déchets.

L'ouverture d'un centre d'enfouissement technique, à Guiler-sur-Goyen, à environ dix kilomètres de Confort-Meilars, provoque depuis 2005 de vives réactions de la part des riverains et agriculteurs et poussent le maire à se montrer réservé sur le projet (Ouest France, « Le maire dit non au centre des déchets ultimes », 21 décembre 2005). L'association Goyen Environnement est créée fin 2005, soutenue dans ses efforts par la Sauval et OCE. Cette association obtient au printemps 2006 un millier de signatures contre le projet (la commune compte 500 habitants). Les études de faisabilité se poursuivent sans aucune transparence et, en janvier 2007, les esprits s'échauffent (Ouest-France, « Goyen environnement : vers des actions plus radicales », 16 janvier 2007). Dès lors, il ne s'agissait pas tant pour le SITOM de réfléchir aux alternatives techniques qu'aux possibilités de contourner les obstacles hissés par une opposition active à la plupart des projets proposés.

➤ **Les pourparlers en vue d'un rapprochement avec d'autres territoires**

Le territoire concerné par le SITOM Ouest-Cornouailles comprend environ 50 000 habitants. Un incinérateur construit afin d'éliminer exclusivement les déchets ménagers de sa compétence ne devrait donc pas dépasser une capacité de 20 000 tonnes par an, ce qui est largement insuffisant pour justifier l'intérêt économique d'une telle infrastructure. C'est pourquoi des pourparlers avaient été ouverts en 2002 avec le pays Sud-Bigouden (35 000 habitants) afin de mettre en œuvre une stratégie commune avec une usine d'incinération à Confort-Meilars, une plate-forme de compostage et une mise en décharge des refus de compost, installations disponibles en pays Bigouden-sud. Le SITOM considérait le projet viable économiquement, alors même qu'un bassin de 85 000 habitants ne représente pas grand-chose pour alimenter un incinérateur. C'est d'autant plus vrai que l'ensemble des quatre pays n'aurait que difficilement bénéficié de DIB dans un secteur plutôt agricole, ou même de déchets ménagers extérieurs au territoire. A la pointe sud-ouest de la Bretagne, l'Ouest Cornouailles est en outre bordé de deux syndicats mixtes, tous deux dotés d'un incinérateur d'une capacité d'environ 50 000 tonnes, l'usine de Briec pour le SIDEPAQ (autour de Quimper) et l'usine de Concarneau pour le SICOM du Sud-Est Finistère.

Dans la deuxième moitié de l'année 2003, les pourparlers avec le pays Sud-Bigouden échouent, ce qui contribue à enterrer la viabilité financière d'un projet d'incinérateur. L'échec de ces négociations constitue également une raison considérée comme valable par les élus du SITOM pour enterrer la question du dialogue avec les associations locales. Pour le SITOM,

en effet, ces phases de discussions, voire de marchandage politique, sont incompatibles avec la poursuite de la concertation sur le territoire de sa compétence. On assiste à l'émergence d'un nouveau cadrage de la question. Le jeu s'étend à un territoire plus large géographiquement mais restreint au seul monde politique. Ce jeu est laborieux, les arguments avancés par les uns et les autres probablement difficiles à justifier face aux associations. Par ailleurs, la concertation avait été imaginée en deux étapes, la seconde devant être enclenchée afin de déterminer l'emplacement des infrastructures. Cette deuxième phase n'a plus de raison d'être après l'échec des pourparlers entre le SITOM et le pays Bigouden-sud en 2004. La stratégie du syndicat mixte et le projet de construire une usine d'incinération sont obsolètes. Face à l'exigence de remplacer l'usine de Confort-Meilars, qui continue de brûler les déchets du territoire dans des conditions déplorables, de nouvelles discussions sont aussitôt entamées avec le SIDEPAQ, dans le but d'une fusion et afin de bénéficier de l'usine d'incinération de Briec, soumise à des travaux de remise aux normes.

Le 28 décembre 2005, l'usine de Confort-Meilars est fermée tandis que les discussions du SITOM avec le SIDEPAQ patinent. Sans solution de rechange, les déchets sont envoyés au centre de stockage de Changé (Mayenne) du groupe Sèches Environnement, soit à 319 kilomètres de route de Confort-Meilars ! Cette situation n'est bien évidemment pas acceptable pour l'ensemble des acteurs et contribue à noircir la perception de la concertation de la part des élus initialement peu favorables à la démarche. Un élu nous dit : « On partait dans la concertation pour faire un bel incinérateur, résultat, que fait-on ? On attend toujours la conclusion. Quelle conclusion ? Il n'y en a pas. On n'a pas réussi à réduire les flux de déchets et on met plein de camions sur la route. » Un autre élu va dans le même sens : « La concertation a amené à abandonner le projet voulu par la plupart des élus et donc à envoyer les déchets à Briec et à Laval chez Sèches. L'usine n'a pas été mise aux normes et fermée et on envoie ça à Laval, ce qui est une aberration, avec des dioxines émises le long de la route ». Le même élu renchérit : « La concertation a fait céder les élus face aux associations et aujourd'hui on n'a pas de solution. On est dans l'attente du prochain mandat, d'une nouvelle équipe et après on va relancer la réflexion. Ça n'en finit jamais ».

10. *Vers une solution*

Face aux difficultés à s'accorder pour une fusion avec le SIDEPAQ, d'autres pourparlers sont engagés avec le SICOM autour de Concarneau. Des discussions à trois sont entamées, à

l'initiative du personnel technique qui, au-delà du jeu des élus, comprend les synergies possibles à un niveau territorial plus large. En mars 2007 une étude est ainsi lancée afin d'étudier l'opportunité d'un syndicat unique.

Au bout du compte, ces années de négociations pour le SITOM Ouest-Cornouailles aboutissent à un accord le 6 septembre 2007 avec le SICOM Sud-Est Finistère et, plus précisément, une adhésion du premier au second et la dissolution, de fait, du SITOM Ouest-Cornouailles. L'ensemble avoisine les 200 000 habitants et rend davantage viable l'usine d'incinération d'une capacité de 58 000 tonnes, pour laquelle le SICOM venait d'investir pour 22 millions d'Euros de remise aux normes. Le jeu paraît être du gagnant-gagnant. D'un côté, le SITOM met fin aux incertitudes en matière de traitement de ses déchets, se garantit d'un exutoire stable, tandis que les élus pourront retourner devant les électeurs avec des résultats. De l'autre, le SICOM est à présent au service d'une population davantage conforme à la capacité de son usine, tandis qu'elle va partager avec les trois pays d'Ouest-Cornouailles l'amortissement d'un investissement non négligeable. Quant à la question de savoir si le projet est raisonnable financièrement, la question n'est probablement plus de première importance face aux alternatives techniques et au coût politique de l'inaction.

Cette solution est même susceptible de modifier les appréciations concernant la concertation. N'est-ce pas l'existence d'une opposition et l'organisation de débats qui a empêché le SITOM de construire une usine, ne serait-ce qu'en forçant les élus à se poser la question du futur du traitement des déchets de manière plus large ? Une fois de plus, se pose la question de la reconstitution historique de l'appréciation des acteurs, selon le moment où des entretiens sont menés. Se pose également la question des attentes quant au type de résultat obtenu à travers une procédure de concertation.

Partie II Analyse

A la suite de cet historique portant sur près de trente cinq ans d'événements liés à la gestion des déchets en Ouest-Cornouailles, il apparaît possible de configurer le jeu d'acteurs selon certaines variables que sont 1) les spécificités du territoire, 2) l'histoire du territoire en matière d'aménagement du territoire et de conflits passés et 3) le contexte national et international lié aux déchets.

Déterminons comme point de départ structurant du régime local de gestion des déchets ménagers et assimilés, la décision, en 1973, de construire une usine d'incinération. Un parallèle historique peut être fait avec l'élaboration d'un régime national sur cette même question, et le passage d'une logique du tout en décharge en vigueur avant les années 1970, à une logique d'élimination des déchets soucieuse des impacts sanitaires (Buclet et al., 2000). L'usine de Confort-Meilars est en effet construite dans ce contexte national et international de modification des pratiques d'élimination et de prise en compte d'enjeux environnementaux (sur cette configuration dans un contexte européen, voir Buclet & Godard, 2000). A cette époque, en France comme ailleurs en Europe, se multiplient les projets d'usines d'incinération. Cependant, et contrairement à ce qui est observable aux Pays-Bas ou au Danemark (Buclet, 2003), ces incinérateurs sont pour la plupart conçus sans récupération d'énergie. Si, dans les pays cités, les usines d'incinération se situent dès lors à proximité d'habitats denses ou de zones d'activités industrielles, aucune contrainte ne pèse quant à la localisation de ces usines en France. Le territoire dans lequel s'inscrit l'usine de Confort-Meilars est à dominante rurale, à l'instar de ce qui advient pour nombre d'installations d'élimination thermique des déchets. Par la suite, c'est sur ce type de territoires que se déclencheront les plus grosses controverses sanitaires en lien avec des usines d'incinération de petite taille, à commencer par le cas emblématique de Gilly-sur-Isère en Savoie.

1. Les spécificités du territoire

Comme nombre de territoires ruraux, entre le début des années 1970 et aujourd'hui, l'Ouest-Cornouailles fait face à une progressive désertification en termes d'activités économiques, traditionnellement tournées vers la pêche et l'agriculture (réduction des deux-tiers des exploitations agricoles du Finistère depuis 1970), tandis que l'installation de retraités et l'accroissement du taux de résidences secondaires modifient le paysage sociologique. Les zones côtières sont les plus denses, tandis que l'intérieur des terres souffre davantage d'un dépeuplement. Plus on se dirige vers la pointe de la Cornouailles, à l'extrémité ouest du continent et plus le territoire assume un caractère rural. Si le reste de la Cornouailles, vers Quimper, Fouesnant ou Concarneau, connaît une croissance démographique, l'Ouest-Cornouailles fait face quant à lui à un déclin démographique pour une population plus âgée que pour l'ensemble de la Bretagne (INSEE, 2003). Les travaux récents de l'INSEE montrent que les activités à dominante agricole et agroalimentaire ont cessé de jouer un rôle structurant dans la plupart des bassins de vie (Ambiaud et al., 2006). Dans un territoire comme Ouest-

Cornouailles, il n'existe pas d'activités économiques aujourd'hui capables de jouer ce rôle structurant.

Il s'en suit un double phénomène qui n'a cessé de s'accroître avec le temps, celui de deux populations qui se côtoient tout en ne partageant pas forcément les mêmes objectifs en termes d'aménagement du territoire. On a d'un côté une population et certaines communes soucieuses de trouver des opportunités de développement économique de leur territoire, et qui ne peut pas toujours compter sur une population touristique dense. On a d'autre part une population dont le revenu ne dépend pas des activités économiques du territoire et donc soucieuse prioritairement de son cadre de vie. Dans cette configuration, il est possible d'émettre l'hypothèse d'une plus grande difficulté pour définir un développement territorial répondant à un intérêt collectif partagé et, partant, pour éviter des conflits d'intérêts dans un contexte général où, comme le rappelle Pierre-André Taguieff, « aux vertus du citoyen se sont substituées les stratégies d'individus égoïstes en quête de leurs seuls intérêts et de la maximisation de ces derniers » (Taguieff, 2001, p.34).

2. Les conflits sur l'aménagement du territoire

L'Ouest-Cornouailles a la particularité d'avoir connu, entre 1979 et 1981, un conflit particulièrement intense, autour du projet d'installation de la centrale nucléaire de Plogoff, à la pointe du Raz dans le pays du Cap Sizun. Ce conflit a fait date, en ce que des opposants ont pour la première fois obtenu gain de cause face à un projet de centrale nucléaire en France. Comme l'écrit Gérard Borvon, l'un des opposants au projet, « notre première motivation avait été la défense de notre patrimoine. Qui visite le Cap Sizun et la Pointe du Raz aujourd'hui ne peut croire qu'on ait, un jour, imaginé d'y loger une centrale nucléaire » (Borvon, 2004). Nul doute qu'il demeure des traces de ce conflit, dont chacun s'accorde à rappeler le caractère particulièrement violent (Belbéoch et Belbéoch, 1999). Certains membres de l'OCE, opposés à l'incinération, étaient d'ailleurs partie prenante de ce conflit historique.

➤ La Cornouailles, terre de conflit ?

Peut-on pour autant faire de Ouest-Cornouailles une terre de conflit ? Dans l'affaire de l'incinérateur de Confort-Meilars, comme dans la plupart des autres controverses en matière de gestion des déchets (Buclet, 2003), la mobilisation du public est marginale, les organisateurs de réunions publiques sont déçus du peu de personnes touchées et prêtes à se

déplacer. Même à proximité de l'incinérateur, l'attitude des riverains n'est absolument pas une attitude massivement hostile. Tant sur la question des dioxines que sur celle des mâchefers, plusieurs acteurs nous ont expliqué qu'une majorité de riverains continue à faire confiance au SITOM. Pour un élu, les personnes qui se mobilisent ne sont d'ailleurs pas sous le vent dominant et sont donc moins touchées par d'éventuelles retombées nocives des fumées. Un pépiniériste qui fait face à l'usine ne se plaint quant à lui ni des dioxines, ni des mâchefers dont il a pourtant, comme tant d'autres, fait usage lorsque le SITOM le mettait à la disposition des gens. Dès lors, le ressort de la mobilisation ne se trouve peut-être pas principalement au niveau d'une exposition objective à des risques connus ou présumés. Pourquoi seule une minorité de riverains se préoccupe-t-elle de ces risques ? Pour les opposants, le problème serait lié à une absence de transparence et donc au maintien de la population dans une position d'ignorance. Selon certains élus ou associatifs interrogés, il y aurait plutôt là un phénomène d'exagération de la part d'une infime minorité, voire de « psychose », aboutissant à un véritable mal-être lié au sentiment d'être quotidiennement empoisonné par les mâchefers enfouis à proximité.

Le conflit autour de l'incinérateur de Confort-Meilars semble constituer le moment structurant pour l'opposition à divers projets d'aménagement du territoire en Ouest-Cornouailles. Auparavant, au-delà des associations à visibilité nationale telle la CLCV, les associations plus régionales telles que Eau et Rivières de Bretagne (qui s'intitulait l'APPSB (Association de Protection de la Pêche du Saumon de Bretagne) jusqu'en 1969) ou Bretagne Vivante ont surtout joué un rôle d'associations de protection de la nature, et notamment concernant la qualité de l'eau, thème particulièrement sensible dans l'ensemble de la région Bretagne. Il s'agissait surtout de combats contre les méfaits de l'agriculture et de l'élevage, ainsi que contre la prolifération des algues vertes. En 2001 et 2002, l'apparition de la Sauval puis de l'OCE (Ouest Cornouailles Environnement) traduisent l'apparition d'un nouveau type d'acteurs associatifs, en Ouest-Cornouailles comme ailleurs en Finistère. Dès leur création, en effet, ces associations se sont regroupées dans un collectif des 13 associations concernées par la question de l'incinération, l'ACTIOM (Associations Concernées par le Traitement et l'Incinération des Ordures Ménagères), collectif ensuite transformé en fédération en 2005 et dont la portée géographique des membres coïncide avec la présence d'usines d'incinération, en activité ou à présent fermées. La fédération s'enrichit de nouveaux membres au gré des projets réels ou supposés de nouvelles installations de traitement des déchets, comme dans le

cas de l'association Goyen Environnement, déjà mentionnée, et opposée à l'éventualité d'un centre d'enfouissement technique sur la commune de Guiler sur Goyen depuis 2005.

Une fois lancée par la question des déchets, et tout en gardant cette question au centre de leur raison d'être, ces associations deviennent actrices sur d'autres questions d'aménagement plus récentes, ainsi l'opposition à la création d'un parc à huîtres ou l'opposition à une ferme éolienne. Selon plusieurs élus l'opposition à de tels projets n'a rien de surprenant dans un contexte de refus systématique de tout projet venant modifier le paysage. Le facteur qui modifie la portée de cette opposition est son instrumentalisation par des associations préalablement structurées qui s'emparent de ces dossiers pour accroître leur légitimité d'associations de sauvegarde de l'environnement et infirmer la thèse selon laquelle il ne s'agirait que d'associations « nimbystes ».

Les élus sont nombreux à constater qu'une partie des administrés de leurs communes adoptent une position de refus systématique des projets d'aménagements. Les causes de ce phénomène sont sans doute plurielles, les responsabilités peut-être partagées. Ce qui importe est le sentiment des élus d'être régulièrement contestés dans leur fonction, ce qui les porte parfois à contre-attaquer face à cette remise en cause avec des arguments du type : « Si ces personnes ont quelque chose à dire, elles n'ont qu'à se présenter aux multiples élections locales, départementales, régionales », ou encore « si on veut prendre des responsabilités, on n'a qu'à se présenter aux élections ». Le climat prédominant sur le territoire n'est donc pas un climat de confiance et de coopération entre les élus et la population, dès lors qu'un projet porte d'une façon ou d'une autre atteinte à l'environnement immédiat de cette dernière. Par ailleurs, les remarques des élus montrent combien ils acceptent peu cette situation de modification des relations entre élus et citoyens, ancrés en cela dans le schéma de pure démocratie représentative. Les contre-pouvoirs n'auraient de légitimité qu'en tant qu'élus eux-mêmes.

➤ **La concertation au sein de ce contexte**

C'est dans ce contexte qu'à partir de septembre 2002 a été monté le projet de concertation du SITOM sur le futur de la gestion des déchets de sa compétence, avec un certain nombre de retombées immédiates positives, à savoir l'entrée dans l'arène d'associations telles Eau & Rivière de Bretagne et la CLCV qui, tout en ayant un positionnement préalable sur la question, ne suivaient que de loin (en particulier pour la CLCV, basée à Quimper, donc hors

territoire) le dossier. L'effet est positif en ce qu'il permet de sortir d'une forte polarisation du contexte et de l'incapacité de dialogue entre les élus et le monde associatif. Par ailleurs, après un premier moment de méfiance, tant d'un certain nombre d'élus que des associations d'opposants à l'incinération, la démarche du consultant chargé de monter la concertation a été plutôt bien accueillie. La tension accumulée a été réduite au niveau où le dialogue entre parties opposées était à nouveau envisageable.

Grâce à cette capacité accrue de dialogue, mais aussi donc à l'élargissement du cercle des acteurs, l'information échangée entre acteurs a été plus riche tant qualitativement que quantitativement. Selon le directeur technique du SITOM, « la concertation a ainsi amené les élus à se poser des questions, à prendre le temps de la réflexion et tirer des conclusions qu'ils n'auraient pas tiré autrement ». Par ailleurs, l'insertion de nouvelles associations a permis de réintroduire au moins en partie la notion d'intérêt collectif dans les débats⁵⁹.

Il est en revanche possible de mettre en évidence un certain nombre d'éléments qui n'ont pas contribué à renforcer les prémisses d'une meilleure qualité de dialogue entre parties prenantes :

Contrairement à ce qui advient régulièrement à la CLIS de Confort-Meilars, la plupart des acteurs interrogés indiquent que la question de la santé n'a été que très peu débattue. Seules des interventions de la part de membres de l'OCE et de la Sauval au cours des réunions publiques ont fait resurgir la problématique. Sans affrontement de la question la plus sensible, les opposants ont continué à opposer à toute alternative cette même question sanitaire. Comme le dit un membre d'association en parlant des opposants, « La santé était un peu l'excuse, le prétexte, le leitmotiv, sans démonstration claire. « On ne veut rien, car de toutes les façons ça aura des conséquences sur la santé » ».

Les associations ont été elles-mêmes force de proposition de discussion avant même le début de la concertation, en organisant un certain nombre de débats avec des invités spécialisés sur la question du traitement des déchets. Peu ou pas d'élus ne se sont sentis concernés par ces réunions, montrant ainsi un faible intérêt pour la question et donnant aux associations le sentiment que tout se décidait à un niveau restreint au niveau du SITOM.

⁵⁹ Au cours des entretiens, les membres de la CLCV n'ont eu de cesse d'insister sur cet aspect, à leurs yeux, primordial de l'intérêt commun.

La gestion de l'après-concertation est indubitablement un moment clef. L'absence d'une suite quelconque a fait basculer d'une situation de dialogue à un silence et à un retour, au moins partiel, à la situation précédente. Nous avons déjà souligné que ce silence est fort probablement à la source d'une perception négative de la concertation menée, notamment pour l'OCE et la Sauval. Cela ne fait que leur « prouver » ex post que la concertation n'a été menée que dans un but précis : faire passer le projet de nouvelle usine d'incinération à Confort-Meilars. Il faut d'ailleurs souligner que les autres associations sont également déçues par l'absence de dialogue post-concertation, qu'elles n'en comprennent pas la raison. Ce point nous apparaît fondamental dans l'appréciation en positif ou en négatif de l'ensemble du processus de la part des acteurs qui ont accepté, d'une manière ou d'une autre, de participer. Il nous apprend l'inutilité partielle ou totale d'une démarche de concertation, s'il n'y a pas transformation de l'état d'esprit des acteurs partie prenante et instauration d'une relation de confiance et de dialogue permanent autour de l'ensemble des questions structurantes d'aménagement du territoire.

Si l'objet de la concertation a été large, ne se limitant pas à un débat sur l'incinération, en revanche le débat sur le lieu d'implantation du centre de transfert n'a pas été amorcé, alors même que le site de Confort-Meilars était devenu politiquement très sensible.

De par les tractations diverses avec le pays du sud bigouden d'abord, le SIDEPAQ puis le SICOM par la suite, le SITOM Ouest-Cornouailles a donné l'impression qu'il n'y avait pas de salut hors l'incinération. Cet élément est susceptible de conforter les associations sur le fait que la concertation n'était qu'un moyen détourné de parvenir à une usine d'incinération.

De l'ensemble de ces éléments il ressort que l'impact positif qu'a pu avoir la concertation dans un premier temps sur le climat relationnel territorial a en partie été perdu, faute de poursuivre le débat et d'une véritable transparence et clarté sur les objectifs du SITOM.

3. Le contexte national et international

Si la montée de la contestation face à l'usine de Confort-Meilars coïncide avec la première réunion de la CLIS, elle précède également de peu la fermeture d'autorité de l'incinérateur de Gilly-sur-Isère (novembre 2001). La question des dioxines est la plupart du temps mise en

avant par les associations en évoquant ce cas emblématique. De façon générale, les associations sont à l'écoute, voire à la recherche permanente d'informations susceptibles de conforter leurs craintes concernant l'incinération ou, à l'inverse, de leur donner des pistes afin de devenir force de proposition concernant la collecte et le traitement des déchets ménagers. Grâce essentiellement à internet, les associations disposent d'un flux d'informations échangées ou disponibles particulièrement important. Si des associations comme la CLCV disposent, à un niveau national, de relais d'information sur la question, voire d'un positionnement officiel, ce n'est évidemment pas le cas pour des associations comme la Sauval ou OCE. Celles-ci se fédèrent, à travers l'ACTIOM, notamment dans un souci de mutualisation des sources d'information.

➤ La question de la maîtrise de l'information

Une analyse des sources mises à disposition sur le site internet commun à ces deux associations (www.oce.sauval.fr) permet de se donner une idée plus précise des influences extérieures au territoire. A côté de documents issus d'ONG transnationales telle Greenpeace qui dénoncent l'incinération, l'on trouve des résumés de publications scientifiques (Chemosphere, Courrier de l'Environnement de l'INRA), des documents rédigés par des associations locales sises en d'autres régions, telle que l'APPEL, basée dans l'Hérault près de l'incinérateur de Lunel-Viel et membre de la CNIID (Centre National d'Information Indépendante sur les Déchets), des textes juridiques, ou encore des rapports ministériels et de l'Ademe. L'apport en informations est extrêmement varié et se situe tant à un niveau national qu'international. A défaut de devenir des experts en matière de techniques de traitement et de politiques de gestion des déchets, les membres de ces associations parviennent à un niveau de connaissance largement supérieur à celui de la plupart des élus locaux, ce qui leur permet de se considérer davantage légitimes que ces derniers.

Y aurait-il là un renversement du rapport habituel entre le principal et l'agent (Tirole, 1990) et une asymétrie d'information favorable aux agents décentralisés plutôt qu'aux décideurs ? Ce serait oublier que ces élus, peu au fait des évolutions techniques et organisationnelles en matière de gestion des déchets, font confiance à une poignée de personnes du SITOM qui disposent d'une vision bien plus complète. De fait, le jeu entre acteurs disposant d'un savoir mobilisable en matière de gestion des déchets ménagers est réduit à un nombre extrêmement

restreint de personnes, circonstance plutôt favorable à un dialogue constructif entre acteurs apprenant ainsi plus facilement à se connaître.

Le problème vient de la question de légitimité des uns et des autres. Comme l'explicitent un certain nombre d'élus, le président d'un syndicat mixte n'est qu'un élu au troisième degré, élu municipal, puis représentant au syndicat mixte après un vote réservé aux élus, enfin élu président de la structure par vote des autres élus de la structure. Sa légitimité est bien évidemment moindre dès lors qu'il faut défendre un point de vue contesté par d'autres acteurs externes au syndicat mixte. Un président a dès lors intérêt à construire cette légitimité par le dialogue, voire des procédures avancées de concertation. Mais dialoguer avec qui ? Quelle est la légitimité de ces associations, auto-constituées et qui ne représentent qu'elles-mêmes ? La question est souvent posée. Pour nombre d'élus tout comme pour les associations « institutionnalisées », ces associations locales viennent perturber un dialogue qui devrait s'établir « naturellement » entre eux, personnes responsables et s'exprimant dans un souci mesuré d'intérêt collectif. Ne vaudrait-il pas mieux considérer que les associations locales ont un rôle d'expertise à jouer et éviter de les enfermer, parfois malgré elles, dans un rôle de contestation systématique ? La question mérite pour le moins d'être posée, afin de sortir d'une situation « classique » où chaque partie remet en cause la légitimité de l'autre à décider pour les uns, à intervenir dans le débat pour les autres. Reconnaître la nécessité de redistribuer les cartes du jeu de l'expertise peut être une façon d'appréhender l'émergence d'une demande de participation aux décisions.

➤ Les exemples venus de l'étranger

Bien que non prépondérante dans les débats, l'existence d'autres réalités nationales joue un rôle non négligeable en ce qu'elle permet de nourrir la réflexion sur le devenir de la gestion des déchets. Cette influence est particulièrement forte du côté des associations locales opposées à l'incinération. Leur argumentation se construit largement à partir d'informations sur des réalités qu'elles considèrent comme préférables.

Les politiques « zéro déchets »

Parmi les sources de la Sauval, l'on trouve de larges références au mouvement « zéro waste »⁶⁰ et au colloque « Les politiques « Zéro déchets » dans le monde : utopie ou réalité ? » qui s'est tenu à Paris à l'Assemblée Nationale les 13 et 14 mai 2004.

Le mouvement est né à l'initiative de consultants qui sont parvenus à convaincre certaines collectivités locales de se lancer vers l'objectif de suppression du recours à la mise en décharge ou à l'incinération. Ces villes, principalement du monde anglophone (Nouvelle-Zélande, Canada, Royaume-Uni, Philippines...) font montre d'une volonté politique forte. Leur objectif est de réduire le plus en amont possible les flux de déchets, de façon à supprimer les besoins en enfouissement et en incinération. La philosophie est celle du tout recyclage et non, comme pourrait le laisser croire le nom du mouvement, de tendre vers l'absence de déchets engendrés ; comment ces villes le pourraient-elles ? Les villes en question se sont tournées vers la vision des promoteurs du « zero waste » face aux pressions des populations hostiles à l'incinération et à la mise en décharge.

Les résultats annoncés sont positifs, même si la question du coût des systèmes – au bout du compte un système en aval du processus de consommation – n'a pas été approfondie. Une des conclusions du colloque est cependant que les efforts des collectivités locales sont limités par leur faible capacité d'influence sur l'amont, c'est-à-dire la production de biens engendrant un certain type de comportement de consommation plutôt qu'un autre, ce dont on se serait douté. Au bout du compte, il est possible d'affirmer que les promoteurs du colloque constituent un réseau de villes très dynamiques et cherchant à faire du prosélytisme par une astucieuse communication. Les anglo-saxons n'étant pas les plus mal lotis en la matière, le résultat ne peut que séduire des personnes et des associations à la recherche d'alternatives à ce contre quoi elles luttent, en premier lieu des incinérateurs et des centres d'enfouissement technique.

Plusieurs questions peuvent être posées. S'il est exact que la configuration du jeu d'acteurs dans la filière des déchets en France ne favorise pas, loin s'en faut, une réduction des flux de déchets, il est tout de même troublant de constater que, malgré un tel déploiement médiatique (un colloque organisé à dans l'enceinte de l'assemblée nationale) destiné notamment aux

⁶⁰ Par exemple un article traduit en 2003 que l'on retrouve sur plusieurs sites d'associations, dont celui de la Sauval, écrit de Paul Connett et Bill Sheehan (2001), précurseurs de ce mouvement « zéro waste » et intitulé « Objectif zéro déchets : un point de vue américain/canadien : éviter les incinérateurs et éliminer les décharges ».

collectivités locales françaises, le réseau « zéro déchets » ne trouve pas d'écho particulièrement significatif dans notre pays. Est-ce une simple réticence d'un pays dont un certain nombre d'auteurs (voir par exemple Nicolas Baverez et sa litanie sur le déclin de la France) se complaisent à stigmatiser les tares ? Ne peut-on penser que les représentants des collectivités locales ayant assisté au colloque se soient davantage informées sur ces expériences aux résultats mirifiques, pour en déduire que les détails étaient, malheureusement, bien moins séduisants ? Entendons-nous. En matière de gestion des déchets, un certain nombre de pays sont très probablement en avance sur la France, notamment en matière de taux de recyclage⁶¹. Néanmoins aucun pays industrialisé n'a encore découvert la solution miracle, aussi vrai qu'un pays ne va jamais aussi bien, du point de vue des gouvernements, que lorsque ses citoyens accroissent leur consommation de biens et, par conséquent, le flux de déchets à traiter. Si la ville canadienne de Toronto (présentée au colloque Zéro Déchets) affiche un taux de recyclage largement supérieur à ce qu'envisagent les collectivités locales en France, doit-on oublier qu'un ménage canadien génère des quantités de déchets largement supérieures que ne le fait un ménage français ?

Le rôle d'internet

Revenons sur un point non négligeable : le rôle d'internet dans l'élaboration d'une vision contestataire du régime français de gestion des déchets. Avec de la patience et du temps, il est facile de trouver une information favorable au point de vue que vous souhaitez défendre. Les informations circulent sans la moindre vérification de leur teneur et il est si facile de se faire piéger, de ne pas approfondir le sérieux des sources ainsi repérées. Que peuvent faire des élus mal informés face à des acteurs nourris à l'internet, persuadés que la solution existe dans d'autres réalités ? La question, qui va bien évidemment au-delà de la question des déchets, mérite à notre sens d'être considérée avec intérêt. Elle souligne l'importance, pour un pays, de se doter de relais institutionnels d'information, au fonctionnement indépendant et capable d'apporter un regard approfondi sur les expériences étrangères.

⁶¹ Voir par exemple le cas très intéressant du Danemark (cf. Buclet, 2003).

Conclusion : La question du cadrage de la problématique

Jusqu'aux élections de 2001, les élus du syndicat mixte avaient une vision relativement simple de ce qu'il fallait décider. Face à des normes réglementaires venant d'Europe et de Paris, la vétusté de l'infrastructure en place commandait le simple remplacement d'un outil par un outil plus performant. C'était sans doute ignorer que l'émergence de ces normes plus sévères ne constituait que l'accompagnement technique d'une modification fondamentale de la relation de la société avec ses déchets et, au-delà, d'une volonté de redonner au citoyen confiance dans la capacité du politique à protéger sa santé. La remise en cause des incinérateurs par une partie du public a été interprété classiquement comme une question de NYMBY (Not In My BackYard), et non comme la remise en question de décideurs qui n'ont pas été capable d'anticiper ni de gérer avec célérité et efficacité la question des dioxines. Le schéma de gestion des déchets ménagers et assimilés, tel qu'imaginé en 1992 par la loi du 13 juillet et le décret du 1^{er} avril, constituait un compromis entre l'exigence de répondre aux pressions de l'Europe en matière de recyclage et le confort d'une gestion la moins coûteuse et la plus simple possible à organiser. L'incinérateur avec récupération d'énergie représentait l'objet de médiation entre ces deux tendances à un niveau français, objet dès lors requalifié en centre de valorisation énergétique. La crise des dioxines a fragilisé ce compromis et ouvert l'horizon des possibles d'un point de vue organisationnel et technique.

Dès lors que certains citoyens, informés par divers canaux nationaux et internationaux, se situaient dans cette nouvelle optique quant aux enjeux de la gestion des déchets, le conflit sur le cadrage de la question à traiter était évident. Ce conflit est arrivé plus tôt que sur d'autres territoires, où Gilly-sur-Isère a constitué un tournant décisif. Dans notre cas, le problème des mâchefers enfouis, la perception du danger qu'ils représentent, a servi de catalyseur. A Confort-Meilars, la question d'un empoisonnement potentiel aux mâchefers est bien présente, renforcée par la découverte par certains associatifs du non respect de l'arrêté d'exploitation de l'usine d'incinération depuis son ouverture en 1974. Comment croire des élus et exploitants irrespectueux des obligations légales qui leur sont faites ? La démission du maire de Confort-Meilars, pourtant fraîchement réélu, en novembre 2001, a alerté certains élus du SITOM sur les risques qu'ils encouraient. Le président du syndicat mixte, travaillant lui-même dans la gestion de l'eau, a pris la mesure de cette alerte et du besoin de recadrer la question. Le processus de concertation, lancé en juillet 2002, naît de cette prise de conscience.

Plusieurs erreurs compliquent néanmoins la situation pour le syndicat mixte. Premièrement, malgré le travail du consultant chargé d'épauler le SITOM dans le montage du processus, l'héritage du passé est évacué des débats. Certes, des mesures sont commandées, tant au niveau des mâchefers enfouis que du taux de dioxine compris dans le lait de vache à proximité de l'usine, mais les associations demandeuses ne sont pas associées au suivi de ces actions. Surtout, en déclarant les mâchefers inertes au moment de la mesure, mais en considérant préférable d'un point de vue sanitaire de les laisser là où ils sont, les conclusions de l'étude ne peuvent calmer les craintes des riverains. S'ils sont si inertes que cela, quel problème y aurait-il à les transférer en un autre lieu comme le réclamait une riveraine ? Il existe certes des raisons techniques, mais qui ne peuvent être acceptées par quelqu'un qui, de plus, ne sait pas si ces mâchefers aujourd'hui déclarés inertes l'ont toujours été par le passé. L'anxiété de cette personne en particulier n'a pas été acceptée, et ce n'est qu'à l'initiative des associations d'opposition que les questions sanitaires ont été abordées au cours des réunions publiques organisées par le SITOM. Du point de vue du cadrage du débat, il y a là un premier problème qui ne permet pas de sortir du conflit de départ.

La deuxième erreur a été de penser régler la question au niveau d'un territoire relativement restreint et peu peuplé. Nous avons écrit plus haut que, in fine, l'argument qui a convaincu les élus de renoncer à un nouvel incinérateur a été la rupture des négociations avec le pays Bigouden-Sud. Que ce serait-il passé sans cette rupture ? Les élus auraient-ils insisté dans la voie d'un nouvel incinérateur pour une population limitée à 85 000 habitants (davantage l'été cependant) et des territoires avoisinants déjà équipés de leurs propres usines d'incinération ? Même en se fondant sur 100 000 habitants, et faute de pouvoir compter sur un réservoir de DIB, ce projet ne pouvait tenir la route. Un incinérateur d'une capacité annuelle de 30 000 tonnes représente un gouffre financier, pour peu qu'il respecte les normes sanitaires en vigueur. Dès lors, si l'initiative de lancer une procédure de concertation pouvait être assurément une bonne chose, son périmètre territorial constituait d'emblée un handicap difficilement surmontable. La fusion du SITOM avec un syndicat mixte voisin, étant parvenu quant à lui à moderniser son usine, a permis une issue plus conforme aux enjeux.

La troisième erreur a été ce silence qui a suivi la concertation. Les élus n'ont plus communiqué envers les acteurs impliqués dans la concertation, sans aucun doute échaudés par des débats particulièrement animés. Même les associations les plus mesurées et coopératives n'ont pas compris ce silence. Cela n'a pu que donner raison aux opposants à l'incinération,

pour qui la procédure n'était qu'un moyen de faire passer en douceur le projet de l'incinérateur. L'incinérateur abandonné, quel besoin y avait-il de dialoguer ? Ainsi, la procédure de concertation n'aurait élargi que facticement le cadre des discussions à d'autres techniques possibles. Les réponses qui nous ont été données montrent que les enjeux autour de la concertation n'ont pas été pleinement appréhendés par le SITOM. Quel besoin de poursuivre une démarche coûteuse, notamment en temps plus encore que financièrement pour une aussi petite structure, dès lors que la solution viendrait d'une négociation avec d'autres territoires ? Le retour à un mode de fonctionnement classique du processus décisionnel montre que les porteurs de la concertation n'ont pas perçu qu'il s'agissait là d'un moyen de restaurer une certaine confiance perdue auprès du public. La plus faible assise politique du président du SITOM, principal porteur de cette démarche, n'est sans doute pas pour rien dans ce retour à une démarche décisionnelle sur un mode purement représentatif.

Pour conclure nous souhaiterions insister sur un point. Le travail mené ne peut nous permettre de comprendre en quoi l'expérience participative a été un échec, comme le pensent certains, ou un succès. En 2006, chacun y voyait là un échec relatif, lié à l'absence de décision. Un an et demi plus tard, la fusion avec le SICOM voisin change la perception du résultat. Après tout, une solution a été trouvée et les débats ont en partie permis d'éviter un projet difficile à défendre, en forçant les élus à réfléchir plus longuement au problème.

Les erreurs que nous venons de souligner ont contribué à ne pas faire de l'opération un cas exemplaire. Elles montrent surtout que ce type de démarche est encore mal compris et qu'il est difficile aujourd'hui pour une collectivité locale en France d'en saisir la portée dans son ensemble. Les variables contextuelles, et notamment l'héritage du passé, pèsent de façon déterminante sur ce qu'il est possible d'attendre d'une démarche de concertation. A ceci il nous faut ajouter que, pour nombre de personnes aujourd'hui encore en France, une démarche de concertation ne peut être un succès que si elle aboutit à la concrétisation matérielle d'un projet, notamment la construction d'une infrastructure. Ne pas construire un incinérateur par exemple, serait équivalent à une non-décision et la preuve de l'échec de la démarche. Tant que ce raisonnement dominera, la question du cadrage du processus ne sera pas réglée car, implicitement, les porteurs de projet n'auront pas accepté la dimension politique qui lui est associée et qui questionne sur l'utilité sociétale de leur projet.

LE SMICTOM des Châtelets

Le SICTOM des Châtelets, territoire central des Côtes d'Armor, a été choisi dans le cadre de ce projet en raison de la démarche participative relativement inédite dans le domaine des déchets. Courant 2003 a été en effet organisé un exercice hybride entre débat public et conférence de citoyens, avec pour objet le futur de la gestion des déchets du territoire. Le travail s'est fondé sur la réalisation d'entretiens qualitatifs individuels, complété par quelques documents fournis par les acteurs partie prenante, et notamment le cahier d'acteurs rédigé dans le cadre de la procédure. Dix-neuf entretiens plus deux entretiens téléphoniques ont été réalisés entre mars et juillet 2007. Ils concernent les catégories d'acteur suivantes :

Catégories d'acteurs	Institution
Elus et représentants des syndicats de déchets	Président SICTOM, maire de Saint Julien Directeur Services Techniques SICTOM Adjoint au Maire de Trégueux, vice-président du SICTOM Elu de Saint Brieuc
Services déconcentrés de l'Etat	DDA Côtes d'Armor, membre du comité de pilotage de la procédure de concertation
Associations	Vivarmor : un membre AVEC : deux membres FAPEN : un membres
Membres du comité de pilotage	Chambre des Métiers : un représentant UDAF 22 (Union Départementale des Associations Familiales) : un représentant

	Conseil de développement du pays de Saint-Brieuc : un représentant
Membres du panel citoyens	Huit personnes
Divers	Cabinet conseil sur procédure participative
Total personnes rencontrées ou contactées	21 personnes

Le SMICTOM des Châtelets, dans les Côtes d’Armor, représente, dans le panorama français de la gestion des déchets ménagers, un cas particulièrement intéressant en matière d’application des préceptes de la démocratie participative. Une conférence de citoyens s’y est tenue en 2003, avec pour objet de définir un certain nombre de recommandations sur le futur de la gestion territoriale des déchets. A notre connaissance, aucune autre collectivité territoriale n’a souhaité se lancer dans une expérience analogue.

Notre analyse sera précédée par un historique de la gestion des déchets sur le territoire géré par le syndicat mixte intercommunal de traitement des ordures ménagères. Il est en effet important de « contextualiser » l’émergence d’une forme de dialogue originale, notamment en réponse aux difficultés de dialogue, pour ensuite mettre en évidence les décisions effectives issues de ce processus.

Nous nous pencherons ensuite sur l’importance des trois variables suivantes : les spécificités du territoire ; l’histoire du territoire en matière d’aménagement du territoire et de conflits passés ; le contexte national et international lié aux déchets.

Dans un but à la fois de comparaison avec les deux autres terrains, nous soulignerons enfin les éléments susceptibles de constituer des hypothèses généralisables.

Partie I Historique

1. L’héritage technique

Le SMICTOM des Châtelets a été créé en 1981 par le maire de Ploufragan, une commune limitrophe de Saint Brieuc, en association avec dix huit autres communes. L’objectif déclaré était celui de faire disparaître progressivement la mise en décharge. La ville de Saint Brieuc

refuse d'adhérer au syndicat mixte, considérant qu'elle dispose pour elle-même de solutions satisfaisantes. En 1986, le Syndicat inaugure une usine de tri-compostage d'une capacité de 25 000 tonnes pour desservir les 90 000 habitants du territoire concerné, essentiellement périurbain et rural. En 1988, c'est le tour de l'inauguration d'un four d'incinération pour les refus de traitement, refus composés essentiellement de plastiques légers.

En 1993, la ville de Saint Brieuc décide de faire incinérer ses ordures ménagères par un autre syndicat mixte, à Planguenoual (Syndicat mixte intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (SMICTOM) de Penthièvre-Mené) à 20 kilomètres à l'Ouest, d'une capacité annuelle de 42 000 tonnes. En 1996, Saint Brieuc entre dans le SMICTOM des Châtelets dont la plate-forme de compostage passe à une capacité de traitement de 33 000 tonnes. Le reste des déchets de Saint Brieuc continue à partir à l'incinérateur de Planguenoual.

Fin 1999, les élus décident de fermer le four d'incinération des refus de traitement. La remise aux normes requise est en effet considérée comme trop onéreuse. Les 11 000 tonnes de refus sont envoyés vers l'usine d'incinération de Dinan à 55 kilomètres de Saint Brieuc, dans la partie ouest du département. Cette usine ne concerne cependant pas le seul département des Côtes d'Armor, mais également l'Ille-et-Villaine qui compte sur cette installation au sein de son plan départemental⁶².

La nature des équipements du syndicat en matière de traitement est influencée par le caractère principalement rural et périurbain de l'habitat des communes à l'origine de la structure, les déchets fermentescibles représentant une fraction importante du gisement, tandis que la composante agricole du territoire représente a priori un exutoire naturel au produit composté. En 2003, au moment des débats, les communes adhérentes au SMICTOM sont au nombre de 47 pour 143 000 habitants. Environ 50 000 personnes habitent à Saint Brieuc tandis que l'agglomération briochine dans son ensemble représente environ 120 000 pour quatorze communes selon l'INSEE (www.recensement.insee.fr). Les restantes 33 communes regroupent pour leur part un peu plus de 20 000 habitants en zone rurale.

⁶²www.bretagne.pref.gouv.fr/sections/environnement/installations_classe/documents/plan_dechets_menager/downloadFile/file/plan_dechets_menag.pdf?nocache=1141051933.49

2. L'émergence de nouveaux projets techniques

La situation issue des années 1980 et renforcée dans les années 1990 n'est pas considérée comme très satisfaisante pour le syndicat mixte, considérant qu'une partie importante des déchets sont envoyés vers des incinérateurs appartenant à d'autres syndicats mixtes et aux capacités d'incinération relativement faibles. Les élus du SMICTOM envisagent de renforcer leur panoplie d'équipements, d'autant plus que le compost est de qualité insuffisante pour intéresser les agriculteurs. Un projet d'usine de compostage d'une capacité de 60 000 tonnes est envisagé, permettant de produire du compost de qualité pour 20 000 tonnes. Ce projet ne sera cependant pas retenu en raison de plusieurs facteurs :

La spécificité d'un département riche en apports azotés, du fait de l'importante présence d'élevages. Il n'y aurait dès lors pas de débouchés à proximité de l'usine ;

Il resterait 20 000 tonnes à traiter, soit la construction d'un nouveau four d'incinération sur l'une des trois unités départementales en fonctionnement, à Dinan (environ 100 000 tonnes de capacité annuelle), Planguenoual (capacité annuelle de 42 000 tonnes) ou Pluzunet (54 600 tonnes de capacité annuelle). Cela supposerait cependant un rapprochement sur la durée avec l'un ou l'autre des syndicats mixte disposant de ces installations ;

La circulaire du 28 juillet 2001 oriente les collectivités vers la production de compost individuel ;

Au niveau européen, l'alors projet de directive sur la matière organique prévoyait de ne plus autoriser à terme l'épandage de compost obtenu à partir de déchets ménagers sur des cultures dites « alimentaires ».

Suite aux élections de mars 2001, une nouvelle équipe est formée au niveau du SMICTOM des Châtelets. La nouvelle équipe décide en décembre 2001 de ne pas lancer l'appel d'offres pour la construction de la nouvelle unité de compostage.

Les alternatives techniques sont donc le recours à l'enfouissement technique ou à l'incinération. Il paraît d'autant plus urgent de trouver une solution que les refus de tri,

auparavant incinérés à Dinan, sont à présent envoyés au centre d'enfouissement technique de Changé en Mayenne (du groupe Séché), à 200 kilomètres de distance.

C'est une période confuse du point de vue des associations. Ainsi les représentants de l'association Vivarmor dénoncent les déclarations assez contradictoires de responsables du syndicat dans la presse, « mais le plus souvent annonçant leur choix de l'incinération, sans considération des autres solutions de traitement » (Vivarmor Nature, 2003, p.2). De même, le syndicat décide d'acheter un terrain de 30 000 m² pour une usine d'incinération, décision prise, selon la presse, « le 18 février, le jour de l'annonce de la décision de la procédure de débat public » (Vivarmor Nature, 2003, p.2).

3. La montée de la controverse

Début 2003 est une période particulièrement active dans la montée de la controverse autour d'un hypothétique projet d'incinération. En janvier 2003, la presse relate de la forte opposition des Verts à l'incinération. Le Télégramme du 23 janvier 2003 consacre deux pages au dossier « Incinérateur : oui ou non ? ». Dans ce dossier, les élus du syndicat mixte ne nient pas qu'ils envisagent l'éventualité d'une usine d'incinération, tandis que les associations manifestent leur virulence à l'encontre d'un tel projet. On peut dire qu'avec cette série d'articles, le décor de la controverse est planté.

Le 15 février 2003, dans Ouest-France, le président du syndicat mixte indique avoir fait le choix de l'incinération. Cette déclaration est d'autant plus paradoxale que ce même président propose l'organisation d'un débat public sur la question, selon la formule d'une conférence citoyenne (Ouest-France des 15 et 16 février 2003). Le 19 février, les élus du syndicat mixte votent effectivement à l'unanimité l'achat d'un terrain destiné à accueillir une unité de traitement de déchets ménagers, car, comme l'explique le président du syndicat, il s'agit de disposer du terrain pour « réaliser l'équipement dont nous aurons besoin inéluctablement. Si ce projet n'aboutissait pas, il serait toujours temps de revendre la parcelle » (Télégramme, 19 février 2003).

Les réactions à cette décision sont multiples dans les jours qui suivent, qu'il s'agisse du parti des Verts ou de membres d'associations de protection de l'environnement. Les représentants de l'association *Terre et mer Plérin Environnement* s'interrogent sur l'absence de réaction des élus du syndicat face à la décision d'acheter un terrain. « Aucun élu n'a cru bon de demander

au président de préciser si la taille de ce terrain, sa situation et son voisinage, convenait aussi à l'installation de systèmes de traitement autres que l'incinération » (Le Télégramme, 20 février 2003). Les représentants de l'association en viennent à se demander « s'il est vraiment nécessaire de dépenser 95 000 Euros pour organiser un débat public » (ibidem).

4. Vers un débat public contesté au départ

Début mars 2003, c'est au tour des élus socialistes d'intervenir à plusieurs reprises dans la presse régionale pour réclamer un large débat sur la question permettant d'impliquer les citoyens. Ce débat est pourtant déjà prévu par le syndicat, un budget également. Le climat est donc pour le moins complexe, nourri par l'attitude ambivalente d'un syndicat mixte qui envoie des signaux contradictoires, entre décisions déjà prises et ouverture du processus décisionnel via un débat public. C'est ce que souligne, dans une lettre publique adressée fin mars 2003 au SMICTOM, l'association AVEC (Association pour Faire Vivre l'Ecologie et la Citoyenneté). Les membres d'AVEC refusent de participer au débat public, démarche qu'ils jugent onéreuse (presque 100 000 Euros), puisque la décision « est déjà prise, comme le prouve le fait que le lancement de l'appel à candidature pour le montage du dossier d'incinérateur était inscrit à l'ordre du jour de cette même séance du 18 février et que seule la présence dans la salle de nombreux opposants a conduit le président à y renoncer » (Le Penthièvre, 28 mars 2003). Le 28 mars, les élus du SMICTOM sont accueillis par des banderoles dénonçant une opération de propagande et de manipulation. Comme l'expose Vincent Lagoguey, journaliste au Télégramme (28 mars 2003), « avant de débattre, encore faut-il s'entendre sur les conditions du débat. D'un côté le SMICTOM, un syndicat intercommunal dont le président n'a jamais caché qu'il envisagerait, au bout du compte et après mûre réflexion, l'hypothèse de l'incinérateur. De l'autre côté, les associations de protection de l'environnement. L'association AVEC, la FAPEN (Fédération d'Associations de Protection de l'Environnement et de la Nature, AVEC étant l'une des 50 associations membres) ou Vivarmor, figurent parmi les plus mobilisées » et refusent de participer au comité de pilotage de la démarche de débat public.

Si, comme l'exprime le président du SMICTOM, il y a effectivement « un peu de cacophonie » dans les discours, deux aspects semblent bloquer la possibilité de dialogue entre les élus et certaines associations environnementales :

Le premier point, nous l'avons dit, est lié aux déclarations préalables du président du SMICTOM lui-même, propos largement favorables à l'incinération, ce qui donne le sentiment que le choix est déjà fait quand bien même n'aurait-il exprimé qu'une préférence individuelle de départ ne laissant pas présager du choix final ;

L'association AVEC rappelle dans sa lettre de refus du 28 mars 2003 que « la légitimité du maître d'ouvrage à décider n'est jamais remise en cause par la démarche du débat. Celui-ci est non conclusif et non prescriptif mais doit produire des recommandations pour éclairer davantage la maîtrise d'ouvrage sur la perception citoyenne des enjeux et du projet porté. Autrement dit, en dernier ressort, après cette diversion onéreuse, le SMICTOM prendra la décision que bon lui semble, sans véritable débat démocratique. Dans le paragraphe suivant, le référendum est d'ailleurs expressément exclu » (Le Télégramme, 28 mars 2003). La FAPEN ne conclut pas différemment sur le résultat prévu du débat public, de simples recommandations et non des prescriptions.

Le second point est une question de fond. En effet, le syndicat mixte adopte le point de vue dominant en France concernant la nature de la démocratie participative, la participation du citoyen visant à éclairer le choix du décideur et non à se substituer à ce dernier. C'est ce point précis que n'acceptent pas ces associations. A quoi bon organiser une procédure coûteuse dans ce cas ? Tel est leur point de vue. Il pose problème à des élus qui, dans la tradition politique française, font déjà un effort pour ouvrir le débat au public, mais peuvent difficilement envisager des procédures de démocratie directe, comme cela se pratique en Suisse⁶³. Nous pouvons néanmoins conjecturer que, sans déclarations préalables en faveur de l'incinération, les associations n'auraient peut-être pas adopté une position aussi peu favorable au dialogue, en ce que cela constitue néanmoins une avancée significative dans les relations entre parties prenantes.

Un autre point, non présent dans les déclarations à la presse, mais obtenu au cours des entretiens, doit également être considéré. Ces associations se considèrent suffisamment au fait de la question pour dialoguer avec les élus. Il n'y aurait pas besoin d'intermédiaires tels que le panel de citoyens « ignorants » en matière de déchets. Or ce panel est prévu dès le départ dans

⁶³ Et considérant, par ailleurs, qu'il n'existe pas d'élément probant sur la plus grande efficacité de telle démarche plutôt que de telle autre. Il s'agit là plutôt d'un débat entre préférences quant au fonctionnement des institutions.

la démarche et est perçue par les associations comme un moyen de les marginaliser, elles qui se considèrent porteuses de l'intérêt collectif. Pour avoir testé l'idée d'une conférence citoyenne au cours d'entretiens menés dans d'autres contextes, nous pouvons affirmer que cette attitude est assez fréquente et non spécifique au milieu associatif briochin. Cela signifie combien, en France, le débat est loin d'être clos sur la nature des « bonnes » pratiques en matière de démocratie participative. Dans notre pays, les associations ne se sentent pas suffisamment reconnues par les autres parties prenantes dans leur rôle, pour ne pas se méfier de toute démarche donnant la parole à d'autres citoyens en tant que représentants du « public ».

Enfin, comme l'explique un membre de l'association Vivarmor, « on ne voit pas comment décider, ou non, de la nécessité d'un nouvel incinérateur, à partir du moment où le plan départemental d'élimination des déchets n'est pas réactualisé » (Le Télégramme, « Grands projets. Et la concertation ? », 5 juillet 2003.) Le point de la cohérence entre les décisions locales et départementales est en effet, nous le verrons plus tard, un aspect déterminant pour rendre crédible une procédure participative. Il est d'ailleurs intéressant de noter que si la FAPEN, dont fait partie Vivarmor, a refusé de faire partie du comité de pilotage de la démarche participative organisée par le SMICTOM, cette position de refus lui est plutôt étrangère. La fédération est de fait régulièrement impliquée depuis 1996 dans les discussions sur le plan départemental, tandis qu'elle participe concrètement à nombre de commissions de contrôle à des syndicats de traitement des déchets ménagers ailleurs en Côte d'Armor. De même, en septembre 2003, la FAPEN demande explicitement à participer au comité de pilotage mis en place par l'entreprise SMETTRAL (qui gère plusieurs installations de plateforme de compostage à Ploufragan, mais également à Launay-Lantic, avec des résultats bien plus probants du point de vue de la qualité du compost) pour une étude complémentaire sur les déchets de la zone centrale, dont fait partie Saint Brieuc (Ouest-France, « Les associations veulent participer au comité de pilotage sur les déchets », 16 septembre 2003). Il apparaît donc que le refus de participer au processus est davantage contextuel qu'endémique.

5. Le débat à la recherche de sa notoriété

La FAPEN ayant refusé de participer au comité de pilotage du débat public en gestation, certains de ses membres, AVEC en tête, multiplient les attaques contre le SMICTOM des Châtelets par voie de presse interposée. Une dizaine d'élus se rendent à Karlsruhe en

Allemagne pour visiter une usine employant la thermolyse ? AVEC réagit en dénonçant la recherche de solutions onéreuses, compliquées et polluantes⁶⁴. L'association considère que la visite de l'usine de Karlsruhe, qui fait suite à la visite d'une usine d'incinération près de Rennes, ne fait que conforter l'idée que le syndicat mixte se dirige inexorablement vers la solution de l'incinération.

Pourtant, les visites des élus se poursuivent, à Dilbeek en Belgique où une politique très active pousse la population à réduire au maximum ses déchets⁶⁵. Les exemples de Bruxelles et de Freiburg apportent également des éléments de réflexion. Les élus se rendent compte que certaines politiques actives rendent moins nécessaire l'accroissement des capacités d'incinération au niveau des Côtes d'Armor, ce qui leur fait considérer d'autant plus intéressante la démarche participative qu'ils ont initiée depuis le mois d'avril.

Au mois de juillet 2003, la première lettre du débat est distribuée à l'ensemble de la population concernée afin de sensibiliser, faire connaître l'approche et expliciter les règles du débat. Malgré la diffusion de trois lettres du débat (la troisième disponible sur demande) ainsi que la multiplication des articles dans la presse locale et régionale, soulignons qu'une enquête a mis en évidence qu'une infime minorité de personnes (2%) s'est dite informée des événements. Le commentaire d'un élu sur ce chiffre est que la grande majorité de la population ne s'intéresse dans la presse qu'aux décès et faits divers.

Cette lettre invite l'ensemble des citoyens à participer aux réunions publiques prévues entre septembre et novembre 2003, mais aussi à exprimer par écrit leur avis sur la question⁶⁶. Il y est assuré qu'aucune décision ne sera prise avant que ne se termine le cycle de réunions publiques, ce qui peut sembler aller de soi, mais qu'il est utile de préciser alors qu'en France les élus mélangent fréquemment les temps. Il y est également expliqué que les recommandations qui seront remises par le panel de douze citoyens impliqués depuis le mois de mai « constitueront une aide précieuse à la décision ».

⁶⁴ Le Télégramme, « AVEC et les déchets : « Pourquoi faire simple... », 25 avril 2003 ; Ouest-France, « AVEC réagit au voyage en Allemagne des délégués du SMICTOM », 26 avril 2003.

⁶⁵ Le Télégramme, « Ordures ménagères : Ya pas le feu », 20 juin 2003.

⁶⁶ Ces avis ont été regroupés dans le cahier d'acteurs qui a accompagné les recommandations du panel de citoyens.

6. Les événements qui viennent compliquer la situation

Avant même la première réunion, plusieurs événements se chargent de ranimer la polémique. Début septembre 2003, de nombreuses personnes se plaignent d'odeurs déclarées *fétides* à Saint Briec même. La source de l'odeur ? « Un épandage, sur des parcelles agricoles de Trégueux, de matières en provenance de l'usine de traitement des ordures ménagères des Châtelets » (Le Télégramme, « Odeur fétide en ville : la faute au compost... », 6 septembre 2003). Ce qui est en cause est la qualité du compost en sortie d'usine, ce qu'admettent volontiers les responsables du syndicat mixte, puisque l'installation prévue pour traiter 25 000 tonnes en reçoit 34 000, ce qui empêche que le compost produit soit correctement stabilisé sur une période suffisamment longue.

Dans les jours qui suivent, les associations anti-incinération, favorables au compost, en viennent à accuser le SMICTOM de « produire sciemment un compost de qualité si exécrable qu'il n'en mérite pas le nom. Le syndicat tente ainsi par tous les moyens d'imposer un incinérateur. Qui veut tuer son chien... lui inocule la rage et invoque ensuite des « normes européennes arbitraires » pour l'abattre » (Ouest-France, « Le collectif anti-incinération accuse le SMICTOM de produire un mauvais compost », 11 septembre 2003).

Avant même cet événement, la population de Plouvara et des alentours (à un peu plus de dix kilomètres à vol d'oiseau de Saint Briec) apprend que l'usine locale d'équarrissage⁶⁷ souhaite créer sur son site un incinérateur pour farines animales. L'enquête publique s'ouvre assez vite une fois le projet annoncé, et s'achève le 31 juillet 2003. Au cours de cette enquête publique, la population et les élus font connaître leur opposition au projet et la commission d'enquête exprime un avis défavorable, considérant qu'il n'y a nul besoin d'une telle installation. La mobilisation des opposants à l'incinération s'étend au-delà de la période de l'enquête publique, le préfet ne se prononçant ni dans un sens ni dans l'autre. Ces opposants font d'ailleurs cause commune entre le projet d'incinérateur de Plouvara et le supposé projet d'incinération des ordures ménagères à Ploufragan (Le Télégramme, « Collectif anti-incinérateurs. Fest-noz le 28 novembre », 11 septembre 2003).

⁶⁷ Egalement sujet de polémique en raison des odeurs dégagées (Le Penthièvre, « Contre l'incinérateur, la mobilisation continue », 12 septembre 2003).

Afin de comprendre encore davantage le contexte dans lequel s'inscrit le débat, il faut s'interroger sur la nouveauté que représente l'ouverture du dialogue par le SMICTOM. Rappelons que, malgré les déclarations du président du syndicat mixte favorables à l'incinération, le débat porte sur une vision globale de ce que devra être la gestion des déchets ménagers du territoire. Or, comme le rappelle Vivarmor, cette volonté d'ouvrir le périmètre du débat représente davantage l'exception que la règle. « Certes, on consulte le public sur le tracé d'une rocade, par exemple, mais il n'est jamais question des enjeux essentiels, et ce parce que la justification même du projet n'est pas discutée, parce que les impacts sur l'aménagement du territoire, l'économie ou sur l'urbanisme ne sont pas étudiés. Quid du plan de déplacements urbains de l'agglomération briochine, en réactualisation depuis 1994, qui aurait dû précéder toute discussion sur le tracé de la rocade ? » (Le Télégramme, « Grands projets. Et la concertation ? », 5 juillet 2003). On voit ici clairement poindre, comme sur tant d'autres terrains, la question du cadrage (Mormont, 2006) des questions sujettes à discussion, qu'il s'agisse de négociation, de débat public ou de concertation. Dans bien des cas, la consultation du public ne concerne pas le bien fondé des projets mais les détails d'infrastructures d'aménagement par ailleurs déterminés dans les grandes lignes. Il n'y a dès lors pas de questionnement des élus quant à l'éventuelle nécessité de revoir le modèle éprouvé de démocratie représentative, de l'assouplir face à la crise de confiance entre élus et citoyens.

Dans le cas de la gestion des déchets, ce que réclament les associations ressemble à s'y méprendre à ce que proposent les élus, avec une ouverture du cadrage des discussions à un niveau politique et non seulement technique. Néanmoins, deux bémols nous permettent d'expliquer le refus des associations d'entrer dans une logique coopérative. Premièrement, les élus locaux ne semblent pas considérer que la démarche participative sur le bien fondé des aménagements constitue un passage systématique, puisqu'à côté du débat public sont menés d'autres projets sans que soit initié la même démarche. Un tel élément ne peut que renforcer le sentiment que la démarche n'est qu'un leurre pour mieux imposer l'incinération. Deuxièmement, comme le regrette le président de la société SMETTRAL, le SMICTOM fait cavalier seul alors qu'il aurait été plus cohérent de lancer le débat « pour l'ensemble de la zone centre et dans le cadre de la révision du plan départemental des déchets » (Le Télégramme, « Incinération. Des sages pour éteindre le feu ?, 17 septembre 2003). En d'autres termes, si la méthode participative employée est de celles qui devraient, a priori, donner pleine satisfaction aux associations, son emploi par les élus n'a pas été pensé au sein

d'une réflexion générale sur l'élaboration des politiques d'aménagement du territoire et est donc perçu, par nombre d'acteurs, comme une manœuvre opportuniste face à une situation de blocage auprès d'une partie de l'opinion sur la question des déchets ménagers.

7. Les réunions publiques

Comme nous l'avons déjà souligné, la population touchée par l'information sur la procédure participative a été infime. Ce constat se retrouve dans la faible mobilisation à la première réunion publique, organisée à Saint Brieuc, puisque, pour un bassin de population d'environ 140 000 habitants, seulement 300 personnes se sont déplacées, parmi lesquelles les associations opposées à l'incinération. Les autres réunions ne mobilisent guère plus de monde, alors même que « les pancartes « Non à l'incinération de Ploufragan » fleurissent un peu partout au bord des routes » (Le Télégramme, « Traitement des déchets : les Quintinais aux abonnés absents », 7 octobre 2003). On compte entre 200 et 250 personnes à la seconde réunion tenue à Ploufragan, et environ 200 à la troisième réunion, à Quintin. Nombre d'interventions sont en opposition à l'incinération, favorables à l'exploitation des déchets organiques et à un effort de réduction de la production de déchets non fermentescibles.

La dernière réunion publique avait pour objet la présentation des recommandations émises par le panel de citoyens. A la surprise d'un grand nombre de personnes, il n'y était plus question d'incinération, mais de poursuivre sur la voie du compostage avec un effort important en matière de réduction des flux. .. Dès le lendemain, le SMICTOM annonçait son intention de suivre au plus près les recommandations du panel de citoyens. L'objectif est notamment de réduire de 44 000 tonnes à 35 000 tonnes le poids des ordures ménagères à traiter, ce qui ne justifie plus le recours à un nouvel incinérateur. Le président du SMICTOM, plutôt favorable à l'incinération, semble se résigner à lancer une modernisation de l'usine de compostage des Châtelets, faute de décisions plus de long terme, tandis que le syndicat redoublera dans son effort de distribution de composteurs individuels.

8. Les suites de la démarche participative

Il nous faut distinguer deux aspects des suites de la démarche participative : l'aspect technico-organisationnel de la gestion des déchets et l'aspect socio-politique faisant suite à l'initiative

du syndicat mixte, les deux étant bien entendu imbriqués, mais ici séparés pour la clarté du propos.

➤ La gestion des déchets

Au mois de février 2004, le SMETTRAL rend public les résultats d'une étude réalisée sur la zone centrale du département. Il est surtout noté que, grâce aux efforts déjà accomplis en matière de tri sélectif, les besoins de la zone centrale sont passés en trois ans de 130 000 tonnes à 70 000 tonnes. Plusieurs scénarii sont dressés, indépendamment des recommandations effectuées dans le cadre de la concertation initiée par le SMICTOM des Châtelets, constituant autant d'arbitrages entre plus ou moins de compostage et de recours à l'incinération.

Très vite, à travers cette étude, l'on se rend compte que les choix techniques du SMICTOM ne peuvent être séparés des orientations prises à un niveau plus large, ce qui aurait plutôt tendance à donner raison aux associations comme Vivarmor militant pour que la discussion s'établisse à un niveau départemental.

Le plan départemental est par ailleurs en phase de révision durant cette même année 2003, et mobilise les associations bien au-delà du territoire concerné par le SMICTOM. Peut-on dès lors considérer comme inutile, comme l'affirment certaines associations, l'exercice mené de démocratie participative ? La situation est loin d'être simple car le travail sur le plan départemental se prolonge dans le temps. Ce n'est qu'en janvier 2006 qu'apparaît une première mouture de ce qui se profile en dix points (Conseil Général des Côtes d'Armor, 2006) :

- Donner la priorité aux actions de prévention et de réduction des déchets
- Responsabiliser les citoyens à la problématique déchets
- Développer et optimiser les valorisations matière et organique
- Assurer la transparence en termes de gestion des déchets
- Optimiser et ménager les outils de traitement existants
- Prendre en compte l'historique de la gestion des déchets dans le département
- Clarifier les niveaux de compétence et d'actions
- Poursuivre la dynamique engagée dans le cadre d'un Plan Départemental évolutif

- Pour les DIB, donner la priorité aux déchets industriels qui optimisent les traitements actuels ou ne nécessitent pas d'investissements complémentaires de traitement, sous réserve que soit appliquée une politique de tri à la source et de réduction des déchets industriels banals.
- Maîtriser les coûts pour les usagers

Au vu de ces points, l'on constate de fortes similitudes avec les recommandations du panel de citoyens de novembre 2003, un même état d'esprit. Ne peut-on y trouver le signe de l'influence de l'initiative du SMICTOM au niveau de l'ensemble du département ? La question mérite pour le moins d'être posée.

➤ **L'état du dialogue après novembre 2003**

Dans la foulée de l'annonce par les élus de leur volonté de suivre les recommandations remises deux semaines plus tôt par les citoyens membres du panel, un repas a été organisé par le SMICTOM afin de les remercier du temps passé et de leur mobilisation citoyenne. Là se sont arrêtées les interactions entre cette poignée de citoyens et les élus locaux. Pourtant, ceux-ci avaient exprimé, au moment du rendu des recommandations, leur intérêt et leur disponibilité à participer à la suite des événements. De même, les citoyens du panel ont exprimé le souhait qu'une démarche de ce type soit employée par la suite pour d'autres questions d'aménagement du territoire.

Le même constat doit être effectué concernant le comité de pilotage, dont les membres n'ont plus aucunement été sollicités en phase de réflexion sur la question, ni même informés des évolutions en cours. Il ressort des entretiens un certain dépit face à ce silence.

Le télescopage entre des élus ayant a priori tous les éléments pour décider localement des infrastructures nécessaires et les contraintes départementales d'un plan de gestion des déchets en phase de révision, ont incité les élus locaux à laisser la main au Conseil Général quant aux principales orientations en termes de capacité d'incinération et/ou de mise en décharge et à concentrer leurs efforts sur la modernisation de l'usine de compostage. De fait, comme nous l'avons indiqué plus haut, les discussions autour du plan départemental s'éternisent. Cela donne, vu de l'extérieur du syndicat mixte, le sentiment que rien n'a été décidé, alors même que le SMICTOM suit de près l'ensemble des recommandations du panel de citoyens.

A compter de fin 2006, les associations vont à nouveau se mobiliser contre un projet local, à un moment où les discussions sur le plan départemental sur les déchets ménagers et assimilés sont toujours en cours. RTE (Réseau et Transport d'Electricité) lance un appel d'offre pour la construction d'une centrale thermique d'une capacité de 120 à 180 MW dans la région de Saint-Brieuc. Ce projet s'inscrit dans le contexte de la région Bretagne, particulièrement dépendante d'approvisionnements extérieurs, avec le barrage de la Rance comme seule véritable source régionale, au-delà de quelques parcs de fermes éoliennes. Face à un projet de ce type, porté par RTE, propriétaire de terrains aptes à recevoir l'installation à Ploufragan, à 800 mètres environ des installations du SMICTOM, les élus de la CABRI (Communauté d'Agglomération de Saint Brieuc) n'ont a priori pas autant de marge de manœuvre politique qu'ils en avaient en matière de gestion des déchets de leur compétence. La décision dépend donc de RTE, acteur éloigné de la réalité territoriale briochine, et donc peu au fait de l'historique des relations entre acteurs locaux. La tension remonte entre élus et associations, bien que ces dernières reconnaissent que les élus ne sont pas concernés au premier chef par le montage du projet⁶⁸. Elle souligne néanmoins la permanence d'une opposition sur les moyens à mettre en œuvre face aux enjeux d'aménagement territorial durable.

Premièrement, la FAPEN dénonce l'absence totale de débat sur la question. On reviendrait, selon leurs dires, aux anciennes pratiques limitées à l'enquête publique rendue obligatoire depuis près de dix ans. Cet aspect n'est bien entendu pas sans importance. Certains élus rencontrés ont bien compris dès le départ que ce projet allait donner lieu à des échanges aussi musclés qu'en 2003 pour la gestion des déchets.

Deuxièmement, le projet, confié à Gaz de France suite à l'appel d'offre, est un projet classique de centrale thermique au gaz. Pour les associations de protection de l'environnement, il s'agit donc d'un projet contraire à une démarche de développement durable. Ainsi, l'association Vivarmor rappelle-t-elle dans un courrier adressé au président d'EDF (en sa qualité de responsable de RTE), non seulement les engagements de la France suite au Grenelle de l'Environnement, mais également l'ensemble des arguments qui devraient faire pencher en faveur de projets de production d'électricité basés sur de l'énergie renouvelable dont la Bretagne est particulièrement riche, qu'il s'agisse de biomasse, d'éolien ou « d'énergie marine ».

⁶⁸ Ils ont néanmoins accepté de vendre un terrain à RTE.

Face à ces arguments, certains élus rencontrés ne cachent pas leur agacement, considérant qu'il s'agit, en l'espèce, du énième refus systématique d'un projet d'aménagement. Par ailleurs, ces mêmes élus ont assez mal vécu l'attitude de certaines associations en 2003, les attaques personnelles et autres agressions verbales, alors même qu'ils avaient décidé d'ouvrir pleinement le débat sur la gestion des déchets. Un nombre important d'élus considère qu'il n'y a pas moyen de dialoguer avec les plus virulentes de ces associations, ce qui amène ces élus à penser à l'inutilité de démarches de type participatif.

Partie II Analyse

Au vu des éléments présentés dans la première partie, il nous faut à présent mettre en évidence à la fois les spécificités du territoire, ainsi que les caractéristiques historiques qui définissent les relations entre acteurs du territoire en matière d'aménagement du territoire et de conflits passés. Nous poursuivrons ensuite par une analyse du processus de débat public très spécifique voulu par le SMICTOM. Nous verrons notamment que le succès ou non d'une telle démarche dépend d'un jeu d'acteur s'étendant bien au-delà de la simple durée de la démarche.

1. Les spécificités du territoire

Contrairement à nombre d'autres territoires marqués, dès les années 1970, par l'implantation d'usines d'incinération, les communes qui feront part, à partir de 1981, du SMICTOM des Châtelets, ont essentiellement recours à la mise en décharge. Il faut néanmoins souligner que le département des Côtes d'Armor est équipé de trois incinérateurs, ce qui dédouane en partie les alentours de Saint Briec de la nécessité de s'équiper à son tour. Historiquement, le département est découpé en trois bassins de vie, Saint Briec étant au centre du département. L'incinérateur se situant à l'est du département (vers Dinan) capte une partie des déchets des territoires limitrophes d'Ille-et-Vilaine. Les activités agricoles y sont importantes et notamment l'élevage porcin et bovin. La question de la pollution de l'eau y est donc particulièrement sensible, les terres agricoles recevant en excès des apports azotés en provenance des élevages. Il devient par conséquent de plus en plus difficile d'envisager l'ouverture de centres d'enfouissement technique.

Le territoire concerné par le SMICTOM des Châtelets à l'origine excluait la ville de Saint Briec, nous l'avons dit. On y trouve des zones à caractère rural et des zones d'habitat périurbain. En zone rurale, la population vit essentiellement de l'élevage et de cultures intensives dédiées à l'alimentation animale. L'habitat périurbain est en expansion autour de Saint Briec, avec comme conséquence d'éloigner la ville de la campagne alentour (même si des hauteurs du centre ville de Saint Briec l'on peut apercevoir des pâturages). L'agglomération briochine (la CABRI) représente le principal pôle d'expansion démographique du département, avec une population plus jeune que la moyenne des Côtes d'Armor mais néanmoins vieillissante. Depuis les années 1990, les emplois dans l'agriculture et l'industrie décroissent au profit d'emplois dans le tertiaire (www.insee.fr). Cette évolution va dans le sens d'un accroissement de la part de population ne vivant plus directement des activités considérées comme polluantes et exigeant de la part des élus des aménagements sans nuisance.

La très forte présence d'activités d'élevage animal implique une occupation du terrain assez particulière. Les rejets animaux sont particulièrement abondants et représentent des apports azotés en quantité allant au-delà du nécessaire. Bien que non assimilable à un engrais, le compost, en tant qu'amendement des sols, est vu comme un concurrent à ces rejets. Contrairement à des terres agricoles où, sous condition de qualité satisfaisante, tout enrichissement organique est considéré comme le bienvenu, la Bretagne en général et les Côtes d'Armor en particulier, sont donc marqués par une réticence à intégrer les déchets organiques d'origine urbaine aux activités agricoles.

2. Les conflits sur l'aménagement du territoire

Sans être une région caractérisée par des conflits particulièrement intenses entre élus et associations, la problématique de l'eau, commune à l'ensemble de la Bretagne, est à l'origine d'un nombre important d'associations de protection de la nature, principalement regroupées au sein de la FAPEN (Fédération des Associations de Protection de l'Environnement). Malgré cela, nous n'avons pas trouvé d'épisodes conflictuels particulièrement marquants. Les trois incinérateurs du département ont été modernisés et agrandis entre 1993 et 1996, sans que cela soulève de contestation importante. Il faut d'ailleurs considérer que les associations attentives à la protection de l'eau sont souvent davantage favorables à l'incinération qu'à la mise en

décharge, ce que nous avons pu constater dans d'autres contextes, et notamment dans l'Yonne (Buclet, 2003).

Lorsque, à partir de 2000, les élus du syndicat mixte envisagent la réalisation d'une nouvelle installation de traitement de la fraction organique en remplacement de l'usine de compostage, les premières interrogations ne viennent pourtant pas du monde associatif, mais de la Chambre d'Agriculture, qui s'interroge sur « la pertinence du choix de la valorisation matière compte tenu du contexte spécifique du département » (SMICTOM des Châtelets, 2003), du fait de l'excédent de lisier de porc et autres déjections animales riches en azote. Cette intervention du milieu agricole, couplée aux diverses interrogations émanant de l'ADEME, quant aux limites de commercialisation du compost, amenèrent les nouveaux élus du syndicat mixte, passées les élections de 2001, à renoncer à la nouvelle unité de compostage. Lorsqu'en 2002 l'idée de l'incinération émerge notamment par le biais de la presse, le climat est tout autre. Des associations comme Vivarmor dénoncent l'absence récurrente de transparence dans la préparation des décisions, qu'il s'agisse de la rocade d'agglomération ou de l'aménagement du Port de Légue (Vivarmor, 2003). Pour l'ensemble des associations ayant exprimé leur avis au sein du cahier d'acteurs, il apparaît que la valorisation des déchets organiques est une priorité, susceptible de permettre une réduction des tonnages à éliminer. Les Verts expriment la même idée en indiquant que 72% des déchets ménagers sont « méthanisables » avec l'avantage de produire du compost de qualité. Selon leurs calculs, avec une politique de réduction de 20% des tonnages envoyés à l'incinération, grâce à un traitement amont des fermentescibles, il se dégagerait une capacité supplémentaire d'incinération équivalent à 27 000 tonnes, soit à peu près l'équivalent nécessaire pour les refus de tri d'une usine de méthanisation (Les Verts- Saint Briec, 2003).

Pour les élus, la situation est complexe, enserrés entre le monde agricole et les associations et partis à sensibilité écologiste. A ceci, il faut ajouter la tendance dominante, notamment en zone d'habitat périurbain, de refus systématique du moindre aménagement. Un élu s'exprime ainsi : « Le maire de Trégueux, en 1950, a fait installer des pissotières derrière l'église. Aujourd'hui, on aurait un comité anti-pissotières si on voulait faire la même chose. Il y a la définition de l'intérêt particulier qui se heurte à la question de l'intérêt général ». Un autre élu nous dit : « Aujourd'hui on ne veut plus rien, pas de centrale thermique, pas de rocade, pas de déchetterie, rien ». Un représentant d'association renchérit : « Avant ça avait l'air plus simple. Tout le monde veut les avantages de la ville à la campagne et de la campagne à la ville. On

n'accepte plus les contraintes. C'est difficile ». L'attitude des citoyens vis-à-vis des déchets et de leur gestion ne simplifie pas les choses. Certains membres du panel de citoyens admettent qu'avant l'exercice auquel ils ont accepté de contribuer, la question des déchets ne concernait que les élus, à eux de s'en débrouiller. Un autre membre du panel nous raconte que ses divers voisins, qu'elle cherche à sensibiliser au tri, lui répondent que « sûrement pas, on paie déjà assez cher comme ça ». La situation conflictuelle à laquelle peuvent avoir à faire face les élus est d'autant plus complexe et pénible que ceux-ci ne peuvent compter sur un soutien majoritaire, majorité silencieuse et, surtout, indifférente à la question, tant que celle-ci ne touche pas leur environnement immédiat.

3. Analyse de la méthode participative

Le cabinet de conseil recruté par le SMICTOM des Châtelets a la particularité d'être constitué de personnalités proches du milieu associatif. Ainsi, dans le montage de la démarche, ont-ils souhaité préserver le plus possible la possibilité de dialogue avec les associations, ce qui n'apparaît pas comme évident au regard de la méthode adoptée. En effet, le recours à une conférence citoyenne est avant tout perçu, par les diverses catégories d'acteurs, comme un moyen de faire dialoguer les décideurs directement avec le grand public, d'obtenir un avis sans passer par l'intermédiaire des diverses parties prenantes. Si les élus peuvent y voir un avantage, ce n'est pas le cas, loin s'en faut, des associations, qui se sentent exclues du jeu collectif.

➤ Les acteurs

La méthode proposée cherche donc à combiner la méthode traditionnelle du débat public et la méthode, innovante dans le contexte français, mais désormais bien rôdée dans d'autres pays, de la conférence de consensus (Bourg et Boy, 2005). Outre le comité de pilotage institué par le syndicat mixte, et qui a validé la méthode proposée, l'on trouve des scrutateurs chargés de se porter garant auprès du comité de pilotage du respect des règles fixées et de veiller au respect des règles (Lafont, 2004, p.61), ainsi qu'un panel d'experts dont le rôle est de former le panel de citoyens et de lui apporter les points de vue des différents champs d'expertise.

Comme nous l'avons rappelé, les associations ont été invitées à participer au comité de pilotage, organe déterminant pour le bon déroulement des opérations. Elles ont refusé à la fois

pour garder leur liberté de parole et parce qu'il leur semblait qu'ainsi, elles allaient cautionner une démarche qu'elles considéraient comme faussée d'avance quant au résultat à en attendre.

Face à ce désistement, le comité de pilotage, en charge de la mise en place des règles du jeu du débat, se retrouve composé du SMICTOM des Châtelets en tant que maître d'ouvrage du débat, de l'UDAF 22 en tant que seule association ayant accepté de participer, des chambres consulaires (chambre d'agriculture, chambre des métiers), d'élus du territoire et de représentants de l'Etat (la DDAF).

Mais les acteurs clef du processus, ce sont ces citoyens constituant le panel, citoyens tirés au sort sur les listes électorales. Trois cent vingt citoyens ont été tirés au sort sur vingt communes, selon une parité homme/femme et une répartition équitable par classe d'âge. Suite aux appels téléphoniques, 11 personnes ont donné leur accord pour une cible de 15 personnes. Moins de 10% des personnes contactées avaient vu dans la presse des articles relatifs aux projets du SMICTOM et au débat public et, sur ces 10%, moins de la moitié se souvenaient avec précision de quoi il en retournait (SMICTOM des Châtelets, 2005). Quant aux nombreux refus, le motif principal en est la disponibilité à engager de son temps personnel, soit que celui-ci soit pris sur le temps libre, soit pour incompatibilité avec les contraintes professionnelles. L'indisponibilité des femmes travaillant et ayant charge d'enfants est particulièrement forte.

Si les membres du panel représentent à peu près de façon équilibrée les catégories socioprofessionnelles du territoire, leur nombre est néanmoins inférieur aux attentes, et le sera d'autant plus que deux des membres ne participeront pas à la démarche et que deux autres n'iront pas au bout, ne participant qu'à une ou deux réunions de formation. Il s'agit d'une première limite à l'exercice, les citoyens ayant été d'un bout à l'autre de la démarche ne représentant que la moitié du nombre tel que conçu initialement. Sans doute serait-on parvenu à de meilleurs résultats en proposant une indemnisation du temps passé, tel que cela a été pratiqué depuis dans d'autres expériences françaises⁶⁹.

⁶⁹ Mises en œuvre par une agence telle Synergie ou par un cabinet de conseil tel Respublica.

➤ La période de formation

Le panel de citoyens regroupe des personnes sans connaissances particulières en matière de gestion des déchets. Les personnes tirées au sort mais en lien avec l'un quelconque des acteurs partie prenante sont en effet exclues d'office. Il faut donc leur apporter le minimum de savoir nécessaire pour faire de ces personnes volontaires non pas des experts, mais ce que l'on a tendance à nommer des profanes ou encore des amateurs éclairés.

La formation s'est étendue sur un mois et demi. Outre la réunion d'introduction et de présentation des objectifs, quatre autres séances ont été programmées, deux sur une journée et deux séances récapitulatives de deux heures environ.

Qu'en pensent les premiers concernés ? Tous admettent avoir appris de nombreuses choses. L'exercice aboutit néanmoins à plusieurs considérations, parfois contradictoires y compris dans la bouche de mêmes personnes :

- La formation est trop courte pour véritablement maîtriser le dossier ;
- Ces cinq séances en un mois et demi représentent un investissement de temps considérable, tant et si bien que deux personnes ont été perdues en cours de route ;
- Il manque le côté concret de la gestion des déchets. Les citoyens ont eux-mêmes organisé des visites sur les sites de Pluzunet et Lantic afin de mieux comprendre ce que représentaient, physiquement, les techniques qui leur étaient présentées ;

Sept des membres du panel se sont réunis chez l'une d'entre eux pour tenter d'approfondir la discussion et comprendre ce qu'il serait louable d'approfondir. Le constat d'une des personnes a été que, sans animateur, les résultats n'ont pas été à la hauteur. Ce point, tout comme le précédent, souligne néanmoins combien une partie importante des personnes mobilisées se sont prises au jeu, ont voulu en savoir plus au point de se prendre en main.

Il n'empêche que, même parmi les personnes les plus motivées, le sentiment est qu'il s'agit d'un effort considérable. Cela se traduit, pour ceux qui ont joué le jeu jusqu'au bout, à un besoin de se sentir utiles et de gratification morale.

➤ **La confrontation avec le public**

Suite à la période de formation, quatre réunions publiques ont été prévues au cours de l'automne 2003. A chaque réunion, deux des membres du panel étaient à la tribune, prêts à intervenir et à répondre aux questions qui leur seraient posées. Cet exercice a suscité une forte appréhension initiale de la part des membres du panel. Allaient-ils savoir répondre aux questions techniques, voire aux attaques ?

Car attaques il y a eu. Certains membres d'associations hostiles à l'incinération, mais également à la procédure, ont été particulièrement virulents, non seulement vis-à-vis des élus présents sur l'estrade pour présenter leur point de vue, mais également vis-à-vis des membres du panel, traités de naïfs, de vendus et d'incompétents. Dur à avaler pour des personnes de bonne volonté ! Quant aux élus, ils ont également dû subir des attaques personnelles, fait qui a choqué un nombre important de personnes rencontrées, élus, membres du comité de pilotage ou du panel de citoyens. Un élu ayant souhaité présenter en son nom propre une contribution dans le cahier d'acteurs, n'a même pas pu aller au bout de son exposé.

Si, à la première réunion, la mobilisation de la population était un peu plus forte que lors des réunions suivantes, la cause principale en serait ce climat d'hostilité, de « règlement de compte à OK Corral » comme nous l'a indiqué une citoyenne du panel.

Mais l'autre cause de désaffection, au-delà de la faible mobilisation de départ, se trouve être dans la forte technicisation des débats. Car au-delà de la violence verbale, chacun s'accorde à reconnaître que les associations dans leur ensemble font montre d'une expertise allant bien au-delà de ce que permettait la formation délivrée au panel, ou même que celle de la grande majorité des élus (qui pour la plupart brillaient surtout par leur absence, sans doute pour montrer l'exemple à la population). Au-delà de la forme, les débats sont donc difficiles à suivre également sur le fond, certains citoyens dans le public étant venus pour poser des questions précises sur des problèmes concrets les touchant de près. Autre hiatus entre les parties prenantes et la fraction infime de la population s'étant déplacée, l'intérêt dans le débat ne porte pas sur le même objet. Si le débat entre parties prenantes se concentre sur la question d'un choix collectif à prendre au nom de l'intérêt commun, les questions posées par les rares citoyens ayant osé (ou réussi à ?) prendre la parole se situent davantage dans le registre de l'individuel.

De cet ensemble d'éléments sur le déroulé des réunions, la plupart des membres du panel en ont surtout retenu que, si c'était à refaire, ces réunions n'ont pas forcément de raison d'être. Certes, elles ont permis aux uns et aux autres de présenter leur point de vue, mais dans des conditions telles que la perception de l'aspect destructif l'emporte sur l'aspect constructif pour plusieurs personnes. Un membre de l'UDAF 22, opposé à l'incinération mais ayant accepté de participer au comité de pilotage (lui aussi remis en cause par les associations opposées), nous a expliqué que, suite à cette expérience, elle hésite davantage avant de se lancer dans certains mouvements. Ainsi, bien qu'hostile au projet de centrale électrique, elle ne s'est pas engagée « pour ne pas revivre des situations semblables de conflits plutôt qu'un dialogue constructif ».

De même, un membre du panel de citoyens, pourtant extrêmement favorable à la démarche, nous a expliqué qu'il aurait sans doute mieux valu organiser un face à face entre eux et les associations, afin d'avoir une claire explication sans mise en scène et sans le surcoût financier qu'exige l'organisation de grandes réunions publiques. Un autre membre du panel pense quant à lui qu'une autre fois il vaudrait mieux que les élus se concertent directement avec les associations. Mais était-ce possible dans l'état des relations entre élus et certains membres d'associations ? Malgré les dérapages verbaux, ne peut-on considérer les réunions publiques comme des outils de médiation qui ont permis de renouer le fil du dialogue entre parties antagonistes ? En effet, les associations ont pu, et largement, exprimer leur point de vue. Surtout, les membres du panel ont pu constater à quel point ces associations étaient expertes en la matière et combien leur point de vue pouvait être important dans le processus décisionnel.

➤ La dernière réunion publique

Cette réunion, tenue le 15 octobre 2003, a eu pour objet de permettre au panel de citoyens de présenter publiquement l'état des recommandations qu'ils remettaient au SMICTOM des Châtelets. Après avoir précisé que leur travail a été mené en toute indépendance, le panel expose ce qu'il considère être les points forts à développer dans les années à venir sur le territoire :

1. la réduction à la source grâce à une politique d'éducation citoyenne et d'actions locales concrètes, notamment par l'implication des réseaux de distribution, des entreprises de

traitement des déchets, des administrations et des services publics. Les recommandations insistent notamment sur le développement d'activités de réemploi et un développement accru de la collecte sélective. Ces actions nécessitent, selon le panel, un accompagnement financier adéquat qui exige une réforme de la fiscalité afin de faire payer les ménages selon les quantités de déchets engendrés.

2. La valorisation des déchets fermentescibles doit être améliorée. Le compostage individuel doit être favorisé, tandis que l'usine de compostage doit être modernisée afin de produire un compost aux normes en vigueur et accepté par le monde agricole.

3. Un rapprochement est préconisé avec les deux autres syndicats mixtes de la zone centrale du département, également équipés pour de la valorisation des déchets fermentescibles, installations gérées par une même structure, le SMETTRAL. Une réflexion devrait être lancée sur l'opportunité de mutualiser les outils de traitement. Cette réflexion devrait inclure les incinérateurs du reste du département qui brûlent une partie de déchets fermentescibles qu'il faudrait dès lors dévier vers d'autres filières. Le panel reprend là une suggestion du cahier d'acteurs, signée par les Verts.

4. Du fait de la forte division de la communauté scientifique sur les impacts environnementaux et sanitaires de l'incinération, le panel invoque le principe de précaution pour privilégier d'autres modes de traitement. Le panel considère également la méthanisation comme une technique mal maîtrisée et encore hasardeuse. De fait, le panel renvoie dos à dos les promoteurs de l'incinération au sein du SMICTOM et ceux de la méthanisation au sein des associations. Quelle que soit la technique choisie, la recommandation est celle d'une plus grande transparence et prise en compte des aspects sanitaires et environnementaux.

5. Le panel a tenu à s'exprimer également sur la question de la citoyenneté et sur l'importance de la concertation en matière de choix collectifs. Selon ses membres, le travail et la dynamique engendrée par la démarche « doivent être poursuivis afin de donner un réel sens à une volonté d'œuvrer en commun dans un but d'intérêt général. C'est à la continuité de cette dynamique que le débat produira réellement du sens sur le territoire. » (Ecouter & Dialoguer, 2003, p.9). Le panel dès lors préconise la constitution d'un groupe de réflexion regroupant des élus, des associatifs, des entreprises, mais aussi de simples citoyens. Ce groupe « aura en charge de suivre et d'évaluer la mise en place des actions définies dans les présentes

recommandations et d'en définir de nouvelles. Ce groupe dans une première phase devra être accompagné de professionnels de l'animation afin d'apprendre à travailler ensemble et à produire collectivement. » (Ecouter & Dialoguer, 2003, p.10).

Que peut-on retenir de ces recommandations. Pour en esquisser l'analyse, il nous paraît utile de distinguer deux aspects : la nature des recommandations techniques ; la légitimité des recommandations.

➤ **La nature des recommandations techniques**

Ce qui tient le plus à cœur des membres du panel se situe dans la capacité du territoire à engendrer moins de déchets à destination d'installations de traitement. Il est question de prévention, de compostage individuel ou encore d'accroissement des résultats de la collecte sélective. Si les deux derniers points dépendent en grande partie de la volonté du SMICTOM, ce n'est pas autant le cas pour la question de la prévention. Des résultats sont envisageables, mais la marge à disposition des acteurs inscrits dans une logique territoriale davantage que dans une logique de marché de plus grande échelle, n'est pas de taille à rendre caduque la question du traitement aval. Surtout, en pointant d'emblée la question de l'éducation, en ne se limitant absolument pas à l'éducation primaire, le panel indique une évolution favorable dont les effets pourraient se ressentir à long terme, pour peu également que d'autres canaux de communication cessent d'inciter les consommateurs dans un sens opposé à une réduction des déchets engendrés.

Demeure donc la question des déchets qu'il faut de toutes les façons traiter, sous peine de les envoyer hors Bretagne, solution pour le moins insatisfaisante et pas forcément viable à terme. La construction d'un nouvel incinérateur, solution qui avait la préférence du président du SMICTOM, est écartée, de même que la construction d'une usine de méthanisation, solution préconisée par nombre d'associatifs. La solution qui se dessine est donc de pousser le tri de telle sorte que les déchets valorisables sortent du flux qui, in fine, devrait soit aller en incinération dans d'autres parties du département, pour peu que les autres syndicats mixtes optimisent également la valorisation de leurs déchets, et notamment fermentescibles, soit dans un centre d'enfouissement technique à ouvrir sur le territoire du SMICTOM des Châtelets.

Ces recommandations posent un certain nombre de problèmes à résoudre :

- L'optimisation de la collecte sélective ; le syndicat mixte s'y emploie depuis, de même qu'il s'emploie à multiplier les actions de prévention ;
- La stratégie permettant de limiter les flux de déchets à traiter et les investissements qui s'en suivent, suppose une adhésion des autres territoires du département à cette vision des choses, qui suppose la montée en puissance des installations de valorisation des fractions fermentescibles (ce qui est par ailleurs prévu par la directive européenne adoptée en 2000 (2000/76/CE)). Pour cette raison, le panel recommande que le plan départemental tienne compte de leurs recommandations.
- L'éventuelle ouverture d'un centre d'enfouissement technique est, du point de vue de l'acceptabilité du projet par les riverains, aussi complexe que lorsqu'il s'agit d'une usine d'incinération. Chacun, ou presque, s'accorde à dire qu'il s'agirait d'une bonne solution. Mais, comme l'explique un élu : « Moi, je veux bien qu'on les enfouisse, les déchets non organiques, mais je ne vois pas quel élu pourrait accepter l'enfouissement de ce qui reste. Il faudrait trouver le CET et c'est aussi dur que pour une usine d'incinération ».

Pour ce faire, le panel recommande la création d'un groupe de travail auquel certains des membres se verraient volontiers associés dans les années à suivre, groupe pérenne permettant de donner tout son sens à la démarche de 2003.

➤ La légitimité des recommandations

Cette question de la légitimité est fortement liée à la forme de la procédure suivie, mais ne peut s'extraire du contexte précis du pays briochin. Elle pose la question du cadrage de la démarche, de l'échelle des enjeux territoriaux, de l'imbrication des considérations techniques avec cette question de l'échelle, mais aussi de la nature des acteurs impliqués dans la démarche.

Si l'on extrait la démarche du contexte, une réflexion est néanmoins possible sur la légitimité qui peut en ressortir. Cette démarche s'est voulue originale en ce qu'elle constitue un compromis entre la conférence de citoyens sous sa forme traditionnelle et le débat public sous forme de réunions publiques censées favoriser l'échange de points de vue. Ce mélange des genres était une tentative de réponse à une critique récurrente adressée aux conférences citoyennes, celle d'exclure du processus décisionnel les parties prenantes et donc d'éviter la

contradiction issue des différences de points de vue. Ce serait en particulier un moyen de passer outre l'implication du monde associatif en tant que source de contestation potentielle des décisions prises par les élus.

Le cabinet de conseil choisi pour élaborer la procédure participative est fortement lié au milieu associatif, certains de ses membres s'étant même impliqués à Lasse dans les débats concernant la construction d'un nouvel incinérateur. Les réunions publiques ainsi que les cahiers d'acteur avaient pour objectif de redonner la parole aux personnes exclues du processus, du fait du choix méthodologique de départ. Est-il possible de comprendre si cette tentative a effectivement atteint son but ?

Le climat entre associations d'opposition au projet d'incinérateur et les élus du SMICTOM des Châtelets ne s'est nullement amélioré. Les échanges virulents au cours des réunions publiques ont même abouti à un non retour dans la capacité d'échange entre certains acteurs. Néanmoins, grâce en particulier aux cahiers d'acteur, le panel de citoyens a pu prendre en compte l'ensemble des points de vue, pour peu que ceux-ci aient été exprimés. Si l'on considère que restaurer le dialogue et la confiance entre acteurs est l'objectif premier de ce type d'exercice, le bilan serait plus que mitigé. Si l'on considère en revanche qu'un processus de ce type vise avant tout à accroître l'information à disposition des décideurs, l'exercice est plutôt positif, notamment à l'aide du cahier d'acteurs.

Enfin, si l'on réfléchit à l'impact du processus sur la légitimité des élus, la réponse est autrement plus complexe. D'un côté, on peut considérer que le fait d'avoir suivi à la lettre les recommandations du panel est un gage de légitimité. Pourtant, bien que ces recommandations soient à peu de choses près identiques aux préconisations des associations de protection de l'environnement, ces dernières ne reconnaissent pas davantage de légitimité à la décision, considérant la méthode employée comme un moyen de passer outre leur point de vue. Selon certains de ses membres, le résultat ne serait-il pas excessivement influencé par le cabinet de conseil chargé de la procédure ? Si le cabinet de conseil avait été favorable à l'incinération, le résultat n'en aurait-il pas été inversé, questionnent-ils ? Pour eux, le simple fait de ne pas avoir été impliqués au premier chef dans un dialogue avec les élus délégitime d'emblée le processus. Bien entendu, ces associatifs constituent, numériquement, une infime minorité à l'échelle du territoire concerné. En quoi leur point de vue serait-il important ?

C'est sans doute oublier deux éléments qui donnent du poids à ces associations. Premièrement, leur faiblesse numérique doit-elle être mesurée à l'aune de l'ensemble de la population du territoire, ou à celle de la fraction s'intéressant à la question ? Si l'on répond par l'affirmative à cette deuxième partie de question, les associatifs représentent au contraire une majorité dont l'avis devrait peser légitimement sur le processus. Deuxièmement, il ne faut pas oublier que le processus de démocratie participative a été initié en grande partie sous la pression de ces mêmes associations. Il paraîtrait dès lors difficile de ce fait de la part des élus de considérer comme négligeable leur avis.

Si l'exercice s'est révélé intéressant, notamment du point de vue des membres du panel de citoyens, plusieurs éléments viennent contraster une vision positive de son déroulement :

Le premier point est celui dont nous venons de discourir, concernant le point de vue des associations. Au-delà de la polémique de départ sur un résultat biaisé en faveur de l'incinération, polémique rendue vaine par la nouvelle orientation issue du débat public, demeure la polémique concernant le recours à un panel de citoyens plutôt qu'à un dialogue avec les associations. Le résultat est, in fine, le même du point de vue des orientations politiques, pour un coût d'environ 100 000 Euros difficile à digérer pour des associations en quête perpétuelle de maigres subventions. Un membre du panel de citoyens partage ce point de vue et considère que les élus devraient dialoguer directement avec les associations plutôt que de dépenser autant d'argent pour un résultat identique du point de vue des décisions. Un autre membre pense quant à lui qu'il aurait été intéressant, plutôt que d'organiser ces réunions publiques, de faire dialoguer directement le panel de citoyens avec les associations. On voit que, malgré le regret des membres du panel concernant la véhémence de certains propos tenus par les associations, ces dernières sont considérées comme pleinement légitimes comme interlocuteurs à intégrer au cœur du processus. Dès lors, avoir voulu les cantonner au comité de pilotage constitue peut-être en ce sens une faiblesse de la procédure en termes de légitimité.

Tant les membres du comité de pilotage que ceux du panel citoyen regrettent de n'avoir plus été ni consultés ni même informés des décisions et autres discussions qui ont suivi la procédure menée à l'automne 2003. Ce silence n'a pas été entendu par le SMICTOM qui s'est attelé à la mise en œuvre des recommandations du panel. Les élus auraient-il mis en place un comité de suivi de cette mise en œuvre que l'action du syndicat mixte en aurait été plus

visible et, partant, sans doute plus légitime. Faute d'avoir souhaité, d'une manière ou d'une autre, poursuivre l'effort de dialogue initié à l'automne 2003, le bénéfice en termes de confiance entre acteurs est à peu près nul et se limite donc à un bénéfice sur le plan de l'accroissement de l'information à disposition du décideur.

Contrairement à ce que préconisaient certains acteurs dès 2002 (le Smettral notamment), aucun rapprochement ne s'est fait avec d'autres syndicats mixtes. D'autre part, comme l'a souligné Vivarmor, quel était le sens de la procédure enclenchée en 2003 hors du cadre du plan départemental en gestation ? Comment réfléchir à l'avenir de la gestion des déchets d'un territoire aussi restreint, sans interaction avec des territoires proches et pourvus d'infrastructures éventuellement mobilisables ? Là se situe probablement l'un des principaux problèmes de légitimité des processus décisionnels locaux en matière de gestion des déchets, notamment pour des zones de faible ou de moyenne densité. Dans le cas des Châtelets, la question est d'autant plus compliquée que le projet de plan départemental ne décolle pas. En avril 2008, il n'était toujours pas adopté. Comment exiger dès lors une meilleure coordination entre les syndicats mixte du département ? Sans doute le regroupement en structures représentant les intérêts de populations plus importantes numériquement favoriserait-il la définition de solutions techniques appropriées. Pourtant, cette solution n'est ici pas évoquée par les élus du SMICTOM des Châtelets. De fait, les membres du panel de citoyens peuvent bien évoquer la nécessité que les instances départementales tiennent compte de leurs recommandations, mais avec quelle légitimité ?

Conclusion

Le SMICTOM des Châtelets a été à l'origine d'une expérience de démocratie participative parmi les plus originales en France. La genèse de cette expérience est en revanche assez classique dans le panorama national. Les élus se sont tournés vers le dialogue avec les parties prenantes afin de contourner l'obstacle que constitue la mobilisation d'une minorité active, hostile aux projets avancés. La forte présence en Côtes d'Armor d'activités d'élevage intensif a par ailleurs renforcé le niveau de contrainte auquel doivent traditionnellement faire face les élus dans ce type de contexte. Dès lors, l'exercice pratiqué ne constitue pas une volonté de modifier les pratiques démocratiques, mais représente une tentative visant à forger de nouveaux outils tactiques plus efficaces en phase de prise de décision. Dès lors, il nous semble que l'exercice pratiqué, au-delà de la perception extrêmement positive des membres

du panel, ne permet pas de tirer des conclusions fortes sur l'utilité de processus inspirés de la démocratie participative. De façon générale, cela pose la question de ce que peuvent représenter de telles tentatives de dialogue, sans intention de modifier en profondeur les relations entre décideur et parties prenantes.

Un autre aspect nous paraît déterminant pour apprécier les événements de Saint Brieuc et alentours : la question du cadrage du problème, tel qu'abordé par les porteurs de la démarche et tel que réclamé par les parties prenantes. Se pose à ce niveau la question du périmètre territorial à intégrer à la démarche, mais également la question de la santé comme problème structurant, ou pas, du débat entre acteurs.

Concernant le périmètre territorial, nous avons montré, avec l'appui d'arguments employés par certains acteurs, que le périmètre de discussion est insuffisant pour permettre une véritable planification des installations nécessaires. Les recommandations du panel de citoyen, cantonnées au périmètre défini, sont finalement des recommandations de bon sens. Insister sur la question de la prévention quantitative et qualitative en matière de déchets est une question qui peut être traitée même à une échelle d'acteurs assez restreinte. Souhaiter que soit maximisée la valorisation des déchets organiques et qu'un centre d'enfouissement technique soit ouvert sur le territoire, également.

En revanche le panel de citoyens est sorti du périmètre imaginé par les élus du syndicat mixtes en ce qui concerne la question de la santé. Pour les élus, il s'agissait d'un aspect d'autant plus négligeable que le respect des normes édictées à un niveau national ou européen était considéré comme condition non seulement nécessaire, mais également suffisante. C'était vrai pour l'incinération, mais également pour le compostage, alors même qu'existait un conflit d'interprétation entre le SMICTOM et des institutions comme l'ADEME, garantes de la nécessité d'atteindre une qualité irréprochable pour un produit autrefois critiqué et à ce titre refusé par les utilisateurs potentiels. Les membres du panel, en écoutant les experts chargés de leur formation, mais également les associations, ont compris que la question de la santé ne pouvait être évacuée aussi facilement. Aussi, l'on peut dire que l'un des mérites de la démarche telle que menée à Saint Brieuc a été de redéfinir le cadre de la problématique en fonction des points de vue allant au-delà de celui des porteurs de la démarche. L'incinérateur n'a pas été écarté dans les recommandations du panel de citoyens selon des considérations économiques, probablement l'argument le plus pertinent parmi d'autres, mais selon une

interprétation par ces citoyens du principe de précaution. Le panel a donc tranché par rapport à l'une des controverses scientifiques les plus aiguës dans le domaine de la gestion des déchets, à savoir si l'existence de normes d'émission constitue une garantie en termes de retombées sanitaires ou si, comme le pensent certains collectifs de médecins, les dioxines ayant un effet cumulatif il est important d'en émettre le moins possible. Le point de vue exprimé par les membres du panel est tout à fait respectable en ce qu'il exprime les préoccupations que peut avoir tout citoyen face à un certain type d'informations. En revanche, il n'est pas certain qu'un positionnement citoyen à un niveau national sur la question ne serait pas préférable. En effet, tant par les moyens pouvant être mis à disposition pour l'exercice, qu'au niveau de la représentativité, une conférence citoyenne sur la dangerosité de l'incinération pourrait être pertinente, faute de quoi, des décisions prises à un niveau local comme celui des Châtelets pourraient, de fait, s'imposer nationalement à titre « jurisprudentiel »⁷⁰.

Pour conclure sur le cas de la concertation menée par le SMICTOM des Châtelets en 2003, il est possible de constater que la réflexion de la part des élus a été insuffisante, tant en amont qu'en aval, pour permettre à l'exercice de tenir toutes ses promesses. En amont, la question du périmètre du questionnement n'a pas été interrogée par les élus avant de lancer la procédure. En aval, le silence qui a suivi n'a pas permis de faire fructifier les résultats en termes de possibilités de dialogue entre les élus et les acteurs du territoire. Cela nous donne à conclure sur deux points importants à nos yeux : les élus gagneraient à s'approprier l'esprit de la démocratie participative et pas seulement les outils ; la question des déchets a gagné en complexité ces dernières années et mériterait que le processus décisionnel se situe à une échelle plus large qui permettrait : d'appréhender les choix technologiques sur un périmètre territorial plus adéquat ; de mobiliser assez de moyens pour permettre aux élus de prendre toute la mesure de cette complexité accrue.

⁷⁰ Les cas ne sont pas rares, en effet, même à un niveau international, ou des décisions prises dans un contexte et des motivations bien particulières, soient utilisées pour justifier des décisions dans d'autres contextes et selon de toutes autres motivations. Il en a été ainsi de l'interdiction de vendre des bouteilles en PVC en Allemagne qui faisait suite à cette interdiction prise en Suisse. En Suisse, l'interdiction a fait suite au refus des producteurs de PVC de payer le surcoût du processus d'incinération afin de limiter les émissions de dioxines. En Allemagne et ailleurs en Europe, l'argument a été repris pour fustiger l'incompatibilité du PVC et la pratique de l'incinération, alors que dans l'esprit du législateur Suisse, l'incompatibilité ne survenait qu'en l'absence de nouveaux investissements (cf. Buclet, 1997).

Comparaison des sites

Introduction

Les trois sites comportent un certain nombre de points en commun :

- ils sont situés dans des territoires à dominante rurale dans l'Ouest de la France ;
- zones dans lesquelles le monde agricole est très présent ;
- chacun des syndicats mixtes a eu, à un moment donné, comme projet de réaliser un nouvel incinérateur ;
- l'incinération, dès lors qu'elle est connue ou suspectée, suscite dans les trois zones une opposition virulente de la part des riverains et associations mobilisés ;
- cette opposition se fonde en partie sur des arguments sanitaires que la fermeture brutale de l'incinérateur de Gilly-sur-Isère vient renforcer ;
- les syndicats possédaient déjà un site de traitement de déchets (deux des incinérateurs, le troisième une plate-forme de compostage) ;
- deux parmi les territoires concernés ne présentent pas les gisements plus importants dans le département ;
- les notions ainsi que la sémantique utilisées de concertation, consultation, dialogue, débat, concertation, etc, sont peu définies, et une certaine confusion est entretenue par les acteurs favorisant ainsi les glissements d'une catégorie à une autre.

Pour autant, seul le projet de Lasse en Maine-et-Loire (49) aboutira en l'état, tandis que le SITOM d'ouest Cournouailles (29) choisit de fusionner avec un autre syndicat qui dispose d'un incinérateur et que Saint-Brieuc (22) développe considérablement la diminution à la source de la production de déchets et le tri sélectif et, dans une situation d'attente, envoie en dehors du département ses déchets (à Changé en Mayenne).

L'état de réflexion et de maturité du projet aussi bien que les compétences et les moyens disponibles des syndicats sont totalement différents dans les trois cas. La combinaison d'un projet mûrement préparé et de moyens pour le soutenir constituent des variables déterminantes bien que non suffisantes pour le faire aboutir. A l'opposé, l'impréparation a d'autant plus de chance de susciter un blocage que les riverains et les associations impliqués peuvent réunir rapidement plus de connaissances que des élus majoritairement peu intéressés par le sujet.

Il ressort que la question des relations avec les populations ne peut être dissociée de la logique politique et du processus de décision dans lequel elle s'inscrit.

Chacun des trois sites présente une configuration distincte tant du point de vue du style que des modalités de dialogue instauré, bien que le moment auquel intervient le processus d'échanges soit comparable dans deux cas sur trois. Ces échanges portent sur un contenu assez voisin dans les deux cas bretons et visent à mettre à plat l'approche générale des déchets pour la zone concernée. Tandis que dans le cas angevin, la négociation qui s'ouvre succède à une longue période de maturation du projet. Cette différence peut largement être expliquée par le cadrage initial, non pas tant des modalités de dialogue, que du contexte dans lequel le processus s'engage.

Les échanges produisent un résultat et débouchent sur une dynamique distincte dans les trois cas.

Il y a peu de lien entre les échanges et les représentations que se font les acteurs de la santé : les personnes qui craignent l'incinération n'ont pas modifié leur point de vue à l'issue du processus.

La dynamique décisionnelle (que ce soit le processus ou le résultat) est en revanche déterminante pour écarter la question sanitaire.

Mais la position des riverains reste peu visible : dans les deux cas bretons puisqu'aucun incinérateur n'a finalement été construit, dans le cas du Maine-et-Loire parce que les riverains et associations opposés ont été isolés ou intégrés dans les négociations finales.

L'analyse qui suit vise à expliquer ces différences et ces ressemblances en revenant sur la dynamique qui s'est développée dans chacun des territoires, tant à partir des données techniques et économiques, que des contextes et interactions politiques et sociaux.

La première partie est consacrée à l'analyse du contexte initial qui influence fortement les périodes qui suivent. La seconde s'intéresse plus particulièrement aux modalités de relations avec les parties prenantes mises en place et l'influence que celles-ci ont pu avoir sur le projet et éventuellement d'autres dimensions. La troisième partie est consacrée à l'interaction des

N. Buclet-D. Salomon Influence de la démocratie participative sur la représentation sociale des risques liés à la gestion des déchets

modalités relationnelles avec les représentations des acteurs liées aux impacts sur la santé du traitement des déchets.

Première partie : des syndicats cherchant à résoudre la question du traitement de leurs déchets

Les trois terrains étudiés ont pour point commun la volonté des syndicats mixtes de monter un projet d'infrastructure apte à accueillir les déchets du territoire mais de façon plus ou moins aboutie. Il s'agit, dans chaque cas, de se doter des capacités de traitement compatibles avec une application relativement stricte du principe de proximité. En d'autres termes, les territoires en question souhaitent être autonomes en matière de traitement de leurs déchets.

En outre, les évolutions réglementaires et la nécessité de renouveler intégralement les outils existants pour traiter les déchets dans le département fondent l'origine des projets. A Lasse et à Douarnenez, existent deux petits incinérateurs qui seraient non seulement intégralement à rénover pour être aux normes de la nouvelle réglementation dont l'échéance est fixée à fin 2000 ou 2005 selon les cas, mais de surcroît, pour l'Est-Anjou insuffisant pour traiter les quantités de déchets produites dans le territoire du syndicat. A Saint-Brieuc, la plate-forme de compostage existante est en surcapacité et produit des composts refusés par le monde agricole.

1. L'origine du projet

Les syndicats concernés cherchent à constituer une capacité de traitement de leurs déchets qui les rendent auto-suffisants. Pourquoi ce même point de départ dont il faut par ailleurs signaler, pour l'intérêt de la comparaison, qu'ils sont à peu près contemporains, à l'exception du cas du Maine-et-Loire où la réflexion a démarré dès les années 1990 ? Les raisons n'en sont pas identiques.

Dans le Maine-et-Loire, la réflexion est ancienne et a été inscrite dans le schéma départemental instruit par le Conseil général dont le processus s'est terminé en 1995. Celle-ci comprend deux aspects distincts qui, plus tard, dans les faits se rejoindront. Le plan prend en compte pour mesurer les capacités ainsi que les efforts d'équipements à réaliser, la fermeture du vieil incinérateur de Lasse compte tenu de son obsolescence et du cadre réglementaire à venir. Par ailleurs, le schéma prévoit de réunir plusieurs syndicats en plus de celui qui

exploitait l'incinérateur de Lasse (SICTOD Nord Est Anjou, Noyant, apparaissant sous le chiffre 3 dans la carte insérée ci-dessous ; l'on note à gauche du chiffre l'indication de l'Unité de Valorisation Énergétique (UVE) Salamandre qui désigne le nouvel incinérateur) pour construire une zone cohérente à la fois du point de vue territorial et des quantités à traiter. Un syndicat d'études est créé en mai 1995 (Syndicat Mixte d'Etudes et de Programmation pour le Traitement des Déchets Ménagers et Assimilés de l'Est du Maine-et-Loire SMEPTDMA de l'Est Anjou qui sera remplacé en 1999 par le SIVERT). Cette nouvelle zone dépasse donc celle initialement couverte par le four de Lasse. Suite à la fermeture de la vieille unité, et en attendant la nouvelle, une partie des déchets part en décharge. Celle-ci est non seulement assez éloignée mais tenue par un groupe privé qui pratique des prix élevés sans que les syndicats puissent négocier ces tarifs. Sans que cela soit explicitement écrit dans le schéma, l'ensemble des élus ayant participé à l'élaboration du schéma ainsi qu'au syndicat d'études créé pour approfondir et préparer l'unité de traitement du Nord-Est Anjou, ont dans l'esprit la construction d'un nouvel incinérateur. Sous la pression de l'association départementale de protection de l'environnement qui a participé à l'élaboration du schéma départemental, sémantiquement, le plan inscrit l'instruction d'un projet de « traitement thermique ». Ce terme se retrouve d'ailleurs tout au long du processus : dans la définition des missions du SMEPTDMA : « réalisation de l'ensemble des études nécessaires à la définition du traitement thermique des déchets » puis dans le nom du syndicat définitif le SIVERT (Syndicat Intercommunal de Valorisation et de Recyclage Thermique des Déchets de l'Est Anjou).



Dans le Finistère, le SITOM Ouest-Cornouailles envisage quant à lui de remplacer l'usine d'incinération existante, rendue obsolète pour les mêmes raisons, par une nouvelle usine. L'idée de départ est d'utiliser l'usine existante jusqu'à l'ouverture de la nouvelle installation.

Enfin, dans les Côtes d'Armor, le SMICTOM des Châtelets souhaite remplacer son usine de compostage, en raison de sa capacité de traitement insuffisante depuis l'adhésion de la ville de Saint-Brieuc au syndicat mixte, mais aussi en raison de la qualité insuffisante du compost eu égard aux normes nationales et européennes alors en gestation. Au départ, le syndicat mixte pense investir dans une usine de compostage de plus grande capacité et respectant les normes sur le point d'être adoptées en matière de qualité du compost.

Dans les trois cas, c'est donc l'association d'installations vieillissantes et de nouvelles réglementations plus exigeantes, qui pousse les élus à envisager de nouveaux investissements, ainsi que la volonté d'insérer une unité permettant le traitement des déchets du territoire dans un contexte de proximité. Le SIVERT envisage cet investissement dans la durée, le SITOM et le SMICTOM ne considèrent même pas d'emblée la pérennisation d'une solution externe. Une des raisons en est que, dans les deux cas bretons, les élus ne prennent pas toute la mesure des difficultés auxquelles ils vont se heurter, du fait de l'émergence de leurs projets. Il leur paraît tout simplement nécessaire, et simple, de remplacer une installation vieillissante par une autre installation plus performante de même nature que la précédente.

2. Le cadrage du projet

Le point de départ et surtout la maturation des projets ne sont pas identiques d'un lieu à l'autre. L'existence d'un schéma ou d'un plan départemental bien construit constitue une variable déterminante dans les conditions de lancement du projet.

➤ L'importance du plan départemental : projet ou idée ?

Dans le Maine-et-Loire, la réflexion procède d'un schéma départemental longuement travaillé et adopté en 1995. Dans le Finistère un plan a également été élaboré mais qui n'a pas anticipé la fermeture de l'incinérateur du SITOM-Ouest Cornouailles. Il n'y a pas eu de réactualisation du plan en Côtes d'Armor.

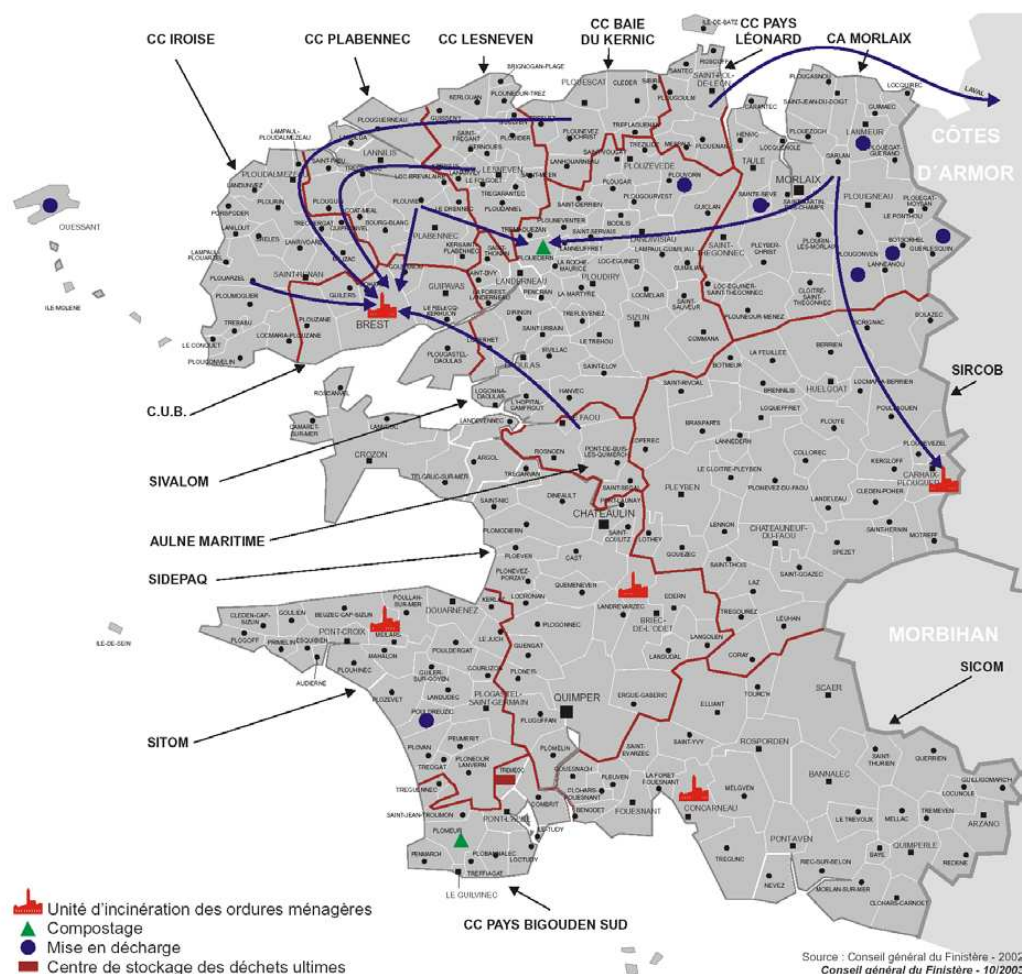
Maine-et-Loire

Dans le Maine-et-Loire, un schéma départemental a été entrepris par le Conseil Général peu après la promulgation de la loi sur les déchets de 1992. Le responsable technique du projet est un jeune cadre qui a assisté un des ministres de l'environnement pendant l'élaboration de cette loi qu'il connaît donc parfaitement. Il a lui-même des ambitions politiques et est élu de l'opposition à Angers. Il connaît donc très bien et le cadre européen et le cadre national ainsi que les embûches qui jalonnent l'instruction d'un projet de traitement de déchets. De plus, le département est plutôt rural si l'on met à part l'agglomération d'Angers. Pour ces zones, la vie politique est caractérisée par une répartition des rôles entre les élus des différents niveaux territoriaux (municipalités, agglomérations, cantons) et maires, élus de syndicats, conseillers généraux, députés, sénateurs ; tous à leur niveau sont associés aux décisions concernant le département et leur territoire. La zone définie par le schéma départemental est assez homogène tant sur le plan des tonnages concernés que des pays envisagés et l'incinération est retenue dans le cadre du schéma. Une partie des élus et des responsables des syndicats précédents ont eu l'habitude de travailler ensemble, bien que dans le nouveau plan, plusieurs nouveaux syndicats soient concernés par le nouveau projet et adhéreront effectivement au syndicat d'études créé en 1995. En outre, le schéma couvre l'ensemble des filières ainsi que la valorisation et s'accompagne d'un plan de déchèteries disséminées sur l'ensemble du territoire. Ainsi, du point de vue des élus associés au schéma du Conseil Général, tout a été instruit selon les règles de l'art. Les associations départementales (protection de la nature) ont également été associées et ont pu faire leurs remarques en insistant notamment sur le fait que

le mode de traitement (incinération) ne soit pas d'emblée affiché pour la zone nord-est de l'Anjou ce qui sera suivi dans le schéma. Le schéma ne prévoit aucun détail : les modalités et le site du traitement restent à préciser. Aucun élu, aucune association, aucune voix ne s'oppose au plan. Les principaux conflits et oppositions sont en revanche audibles autour de l'incinérateur d'Angers. Une étude d'évaluation de risques sanitaires y est réalisée et ayant mis en évidence un excès statistique de cas de cancers (18), fait couler beaucoup d'encre et suscite une importante médiatisation.

Le Finistère

Dans le Finistère, un premier plan avait été adopté en mai 1996, plan réactualisé par arrêté préfectoral du 10 novembre 2000. Le Conseil Général s'est investi dans un travail de mise en cohérence du territoire, avec la constitution du SYMEED (Syndicat Mixte d'Etudes pour l'Elimination des Déchets), dont l'objectif principal était, en parallèle à un programme de réhabilitation des anciennes décharges également mené par le Conseil Général, la recherche d'un nombre restreint, mais cohérent, de centres d'enfouissement technique dans un département ne disposant plus d'aucune capacité de mise en décharge (à l'exception de Tréméoc, dans le Sud-Bigouden, centre de stockage dédié exclusivement à des refus de compostage). Ainsi, comme le souligne le Conseil Général, « En raison de l'absence de centre de stockage de déchets ultimes dans le Finistère, 195 000 tonnes de déchets, soit l'équivalent du chargement de 5 000 camions, sont exportées chaque année hors du département. Cela engendre un surcoût important pour la collectivité et constitue un obstacle fort à la gestion durable des déchets. » (www.cg29.fr). Au regard de la situation en matière d'infrastructures de traitement, le Conseil Général a adopté comme priorité l'ouverture de centres de stockage de classe 2 afin de réduire les exportations de déchets hors département. La carte ci-dessous montre en effet la présence de multiples (5) incinérateurs dans le département et il semble aller de soi que cette capacité de valorisation énergétique soit maintenue.



Comme on le voit sur cette carte, le SITOM Ouest-Cornouailles dispose d'une usine d'incinération qui le préserve a priori de besoins hors de son territoire. Les sources de la carte sont de 2002, alors même que le projet de remplacement de l'usine est fortement contesté et que la fermeture de l'usine existante est imminente. Au niveau départemental, les élus ne s'attendaient certes pas à ce que le SITOM se retrouve sans solution technique locale, ce qu'une élue départementale rencontrée qualifie de « comportement irresponsable ». Comme dans le cas du SIVERT Est-Anjou donc, le département table sur une autonomie du SITOM grâce à l'apport d'une usine d'incinération. Pourtant, peut-on considérer cette position aussi rationnelle dans les deux cas ? Rappelons en effet que la population concernée par le SIVERT est de 210 000 habitants alors qu'elle n'est que d'environ 50 000 en Ouest-Cornouailles. En ce sens, on peut se demander si les élus du Finistère se sont véritablement

penchés sur la question de la pertinence des installations existantes, eu égard à l'évolution des contraintes techniques, sanitaires et environnementales. Face à une situation de sous-capacité départementale, il leur paraissait évident que les syndicats mixtes n'allaient pas se priver en outre des infrastructures existantes.

Les Côtes d'Armor

En Côtes d'Armor, le plan départemental adopté en juillet 1996 n'a jamais été révisé, et ce malgré des années de travaux préparatoires. Ce n'est qu'en ce début d'année 2008 que cette révision se finalise, après près de huit ans de travaux (depuis 2004 sous la responsabilité du Conseil Général). L'enquête publique a eu lieu du 28 janvier au 3 mars 2008 (http://www.cg22.fr/fileadmin/redact_upload/conseil_general/Avis_enquete.pdf) et devrait aboutir à l'adoption de la révision du plan départemental. C'est dans ce contexte, qu'en 2002 les élus du SMICTOM des Châtelets doivent se prononcer sur la modernisation de leur outil de traitement. Lorsque la procédure de consultation est lancée en 2003, le syndicat mixte ne dispose d'aucune orientation susceptible de l'aider à comprendre le type de synergies envisageables avec le reste du territoire départemental. La consultation, élaborée dans un contexte purement local, ne peut donc aboutir qu'à des vœux pieux en matière de rapprochements avec les syndicats mixtes voisins, tandis que la mutualisation potentielle des outils existants, notamment des trois incinérateurs présents sur le département, ne peut ressortir que de discussions à un niveau départemental et non au niveau du pays briochin.

Autrement dit, dans les deux cas bretons, le projet de traitement en soi n'est pas le résultat d'une réflexion ni de l'étude des filières existant dans le département, des différentes alternatives, des coûts ou des technologies à leur portée. Il est le produit d'une « évidence » ou d'une idée lancée par les membres du syndicat directement concerné.

➤ Des compétences et des ressources distinctes

Bien que partant d'un besoin technique et gestionnaire semblable, les événements vont bien vite faire bifurquer la trajectoire suivie par l'Est-Anjou de celle suivie par les cas bretons. Les personnes impliquées en Maine-et-Loire, qu'il s'agisse du responsable des déchets de la DRIRE -présent dans le territoire depuis trois décennies et ayant longuement travaillé sur tous les types de déchets-, ou des élus et techniciens du syndicat d'étude puis du SIVERT disposent d'un niveau de connaissance de l'évolution de la gestion des déchets ménagers en

France ainsi que d'un budget à consacrer à des études étendus. Ces ressources leur permettent non seulement de mûrir soigneusement leur stratégie ainsi que leur projet mais également d'anticiper les complications liées à la construction d'un nouvel incinérateur. Dès lors, le syndicat mixte s'attelle à la préparation la plus minutieuse possible d'un projet d'incinérateur, apte à répondre et même aller au-delà des exigences du nouveau régime national et européen de gestion des déchets. Un travail de fond est accompli afin que le projet d'une part, satisfasse aux principes établis plus ou moins explicitement et progressivement par le groupe d'élus et de techniciens impliqués (ne pas être trop innovant pour s'assurer du bon fonctionnement des techniques adoptées, s'appuyer sur des techniques qui ont fait leur preuve et qui permettent d'atteindre de très bonnes performances notamment en matière d'émissions et d'impact environnemental, prix à la tonne au plus juste, etc) d'autre part, lorsqu'il sera présenté au public le moment venu, qu'il soit un projet robuste et prêtant le moins possible à des critiques de la part d'éventuels opposants. Le syndicat travaille au projet en réunissant périodiquement l'ensemble des élus membres du syndicat d'études puis du SIVERT. Ces réunions ne sont pas publiques et sont tenues par un règlement intérieur strict, ce qui a pour effet de ne pas diffuser au public la teneur du suivi et des décisions prises.

Pendant la durée du syndicat d'étude et du syndicat de réalisation, l'équipe s'est fait accompagner de plusieurs bureaux d'études spécialisés qui ont contribué aux montages juridiques, techniques, financiers, économiques, etc et ont aidé le syndicat à rédiger le cahier des charges de l'appel d'offres définitif.

Les structures intercommunales étant plus réduites, dans les deux autres cas, les syndicats mixtes ont assez rapidement dévoilé leurs intentions. En Cornouailles, c'est tout d'abord un projet de plate-forme de maturation des mâchefers dont entendent parler les habitants de Confort-Meilars, commune qui accueille depuis 1974 l'incinérateur. Jusqu'aux élections municipales de 2001, les élus du syndicat mixte ne disposaient pas de compétences particulières, non plus que le personnel technique de la Communauté de Pays de Douarnenez. Au sein de cette dernière une personne est dédiée à la question des déchets, mais également à de nombreuses autres questions. Ils se reposaient, pour préparer le futur, sur un cabinet de conseil qui leur présentait des analyses et des conclusions sans qu'ils aient les moyens d'en vérifier la teneur. Le précédent incinérateur était exploité par une société délégataire. La nomination, suite aux élections de 2001, d'un nouveau président travaillant à Brest dans le domaine de la gestion de l'eau au sein d'un grand groupe, va partiellement changer la donne.

Il faut en fait attendre 2002, lorsque ce déficit de ressources est apparu comme déterminant, pour que le syndicat embauche un directeur technique doté de ces compétences.

A Saint-Brieuc, le syndicat est beaucoup plus étoffé. Il a depuis peu repris en régie le traitement des déchets. Mais il a été structuré à l'origine par et pour des communes périurbaines et rurales, le chef-lieu du département, Saint-Brieuc n'ayant rejoint le syndicat que quelques années plus tard, avec des représentants relativement peu impliqués sur ces thèmes. Implicitement pour les deux organisations, le traitement des déchets était avant tout une problématique gestionnaire et industrielle, relevant de la compétence des élus et des techniciens des collectivités, sans qu'aucun n'accorde à cette période d'enjeu ou d'intérêt particulier à cette activité.

➤ **Les installations précédentes**

Les trois sites disposent d'installations opérationnelles implantées sur leur territoire, lors de l'émergence des projets. La gestion de ces unités a pesé, à un moment donné ou à un autre, sur l'opposition qui s'est construite entre gestionnaires et associations.

La comparaison de la gestion passée des infrastructures devrait surtout s'effectuer entre le SITOM Ouest-Cornouailles et Lasse, tous deux dotés d'un incinérateur au moment où s'ouvrent les discussions sur la future infrastructure. En ce qui concerne le SMICTOM des Châtelets, un incinérateur de refus de compost a certes été ouvert en 1988, mais a été fermé dès 1999 en raison du coût excessif de mise aux normes européennes et nationales émergentes. Cette fermeture s'est donc faite avant même qu'émergent des polémiques en matière de santé. Néanmoins, la question de la gestion des outils de traitement des déchets se pose vis-à-vis de l'usine de compostage. L'entrée en 1996 de la ville de Saint-Brieuc dans le syndicat mixte a impliqué que l'usine tourne en sur régime, avec une dégradation conséquente de la qualité du compost. Les réticences du monde agricole face au projet de nouvelle usine de compostage sont à rapprocher de ce problème de qualité, point de départ des difficultés rencontrées par le SMICTOM des Châtelets pour définir un projet non controversé de traitement des déchets.

L'incinérateur de Confort-Meilars, en Cornouailles, a régulièrement connu, depuis son ouverture en 1974, quelques remous auprès des riverains. Comme nous l'avons indiqué par ailleurs, des articles de journaux locaux relatent certaines inquiétudes liées aux fumées en

sortie d'usine. Mais, comme l'exprime l'ancien maire de la commune, « les dysfonctionnements, jusqu'en 1998-1999, ça n'intéressait personne. Il y a eu quelques plaintes de riverains, un bon coup de gueule, on répondait, et ça s'arrêtait là ».

Du côté de Lasse, l'usine d'incinération était assez isolée dans la campagne. Les exploitations riveraines étaient en nombre limité et pas directement adjacentes au four. De plus, l'unité était petite (moins de 6T/h) et donc soumise à une réglementation peu contraignante. Si le four a connu, comme toute unité industrielle, des dysfonctionnements et même une fois un accident (explosion d'une bouteille de gaz ayant échappé au contrôle des gestionnaires), ceux-ci ont été traités au fur et à mesure, en commun accord entre la DRIRE et le syndicat ce dernier montrant plutôt une bonne volonté. Le directeur technique du SICTOD, en charge de la gestion de l'incinérateur de Lasse, disposait d'un savoir technique plus élevé que ne le requérait la taille de la structure, du fait de compétences surdimensionnées au regard de la collectivité. La fermeture de l'usine a également été gérée avec attention. La date prévue et anticipée a été strictement tenue. La fermeture de l'usine a donné lieu à la demande de la DRIRE à des analyses de sols en vue de la reconversion du terrain. Celles-ci ont pu être utilisées lorsque les conflits ont émergé avec les riverains.

Jusqu'en 2000, on peut donc avoir l'impression d'un contexte à peu près identique à Lasse et à Confort-Meilars. La constitution d'une CLIS à Confort-Meilars va néanmoins révéler qu'il n'en était rien. Suite à la première réunion, les riverains de la Sauval⁷¹ se documentent sur les déchets et se constituent un savoir sur ces thèmes. De plus, ils obtiennent l'accès aux documents officiels, et notamment à l'arrêté d'exploitation du préfet, datant de novembre 1973. A la lecture de l'arrêté préfectoral, les membres de la Sauval découvrent plusieurs inadéquations de l'usine. Selon ces représentants, les points suivants posaient problème :

« les bennes arrivant à l'usine devaient être déchargées dans des conditions d'étanchéité. Or tout est ouvert. On bennait même sur le terre-plein auparavant. Les renards piochaient dedans et une voisine trouvait des déchets, des os de bœuf sur sa pelouse. »

Mise en forme : Puces et numéros

⁷¹ Sauval : Association de Sauvegarde de la vallée du Lochrist. Cette association est principalement constituée d'habitants de la commune de Confort-Meilars. Sa constitution date de 2000, en parallèle de la constitution d'une CLIS autour de l'incinérateur sur la même commune.

Pas de plate forme étanche pour les mâchefers.

En 2001, une réunion se tient à l'usine, à la demande de la Sauval, qui exige que les manquements à l'arrêté de 1973 soient enfin comblés. Les représentants de la DRIRE et du SITOM paraissent surpris de la requête « maximaliste » de la Sauval et considèrent de prime abord le coût que cela engendrerait. Néanmoins, sous la pression de l'association, divers équipements (hall de déchargement, plateforme étanche pour les mâchefers, débourbeur pour éviter des versements dans la rivière Lochrist) sont mis en place entre 2002 et 2004, alors même que l'usine est fermée en décembre 2005. Il n'est pas certain, dans ces conditions, que le SITOM ait bien arbitrée financièrement entre le maintien en activité de l'usine jusqu'à fin 2005 et le surcoût des aménagements survenus peu avant la fermeture, et l'alternative qu'aurait représenté l'envoi des déchets hors SITOM suite à une fermeture de l'usine dès 2002. Pour comprendre cet aspect, il faut notamment se rappeler que ce n'est que fin 2003 que les élus renoncent à un nouvel incinérateur, c'est-à-dire lorsque le hall et la plate-forme étanche pour les mâchefers ont été réalisés. Cela traduit des hésitations qui, associées à l'attitude peu rigoureuse du syndicat mixte face au non respect de l'arrêté, donnent du contexte précis une image à l'opposé de ce que nous avons pu observer à Lasse. Il est indéniable que cette différence de traitement des questions réglementaires constitue un point important dans la capacité d'élus à présenter à l'opinion de nouveaux projets d'infrastructures sans se heurter à une opposition substantielle.

➤ Des différences dans les efforts en faveur de la collecte sélective et du tri

Un autre facteur différencie le SIVERT des deux autres syndicats mixtes : l'existence d'efforts préalables en matière de collecte sélective et donc de réduction des flux de déchets à traiter en aval. Dans les années qui ont précédé l'annonce du projet d'incinérateur, différents syndicats mixtes qui sont devenus membres du SIVERT avaient mené une politique active en matière de collecte sélective dès le début des années 1980. La collecte du verre a démarré en 1980 avec Saint-Gobain. Le SICTOD Nord-Anjou a créé Tri-Eco-Anjou avec Eco-emballage et est devenu site pilote en 1994. En 1997 l'effort de collecte sélective est déjà de 55 kg/habitants et se concrétisait par l'abaissement du prix à la tonne de déchet, inférieur à 500 F/t (soit environ 76,2 € la tonne). Le schéma départemental a été accompagné de l'élaboration d'un plan de montage de déchèteries réparties sur l'ensemble du département, de compostage

des déchets fermentescibles, la valorisation énergétique n'étant prévue que pour le gisement restant. Pour autant, les situations restent variables d'un syndicat à l'autre : l'agglomération de Saumur par exemple, ne débute le tri sélectif que dans la période récente. Toutefois, les efforts réalisés par les précurseurs ainsi que le plan ont favorisé la mise en place d'une dynamique positive.

➤ De la pertinence de l'échelle territoriale

Un dernier point paraît important pour caractériser la capacité d'élus territoriaux à mener à bien des projets controversés d'infrastructures pour la gestion des déchets, celui de l'échelle territoriale et de la population concernée par les projets.

Le SITOM Ouest-Cornouailles concerne environ 50 000 habitants, contre environ 143 000 habitants pour le SMICTOM des Châtelets et environ 210 000 habitants pour le SIVERT Est-Anjou. Bien que les trois territoires aient une forte composante rurale, le niveau d'élaboration du projet y compris dans son adéquation entre outil de traitement, gisement de déchets et cohérence territoriales différencient l'Ouest-Cornouailles de l'Est-Anjou. Rappelons que le SIVERT est un regroupement de sept syndicats de communes, autre preuve, s'il en était besoin, du travail préparatoire effectué par les élus de Maine-et-Loire souhaitant mener à bien leur projet d'usine d'incinération.

Même avec 210 000 habitants, le projet de nouvel incinérateur de Lasse aurait pu être mis en difficulté sans l'habileté des différents éléments du montage des élus du SIVERT et partant des relations établies avec l'exploitant, fortement soutenus en cela par des cabinets de conseil et bureaux d'étude pour le montage juridiques, financiers et techniques. En effet, entre autres aspects relatifs au suivi environnemental, dont il sera question plus loin, l'usine a été surdimensionnée (100 000 tonnes par an contre les 60-70 000 tonnes par an qui auraient été suffisantes), eu égard au gisement propre au SIVERT afin d'importer des déchets, soit des déchets ménagers, soit des DIB. Le risque financier lié au non remplissage d'un four surdimensionné par rapport aux besoins locaux ne repose pas, comme ce fut le cas dans le passé, et notamment à Lunel-Viel dans l'Hérault (cf. Laurans et Dubien, 2000), sur le syndicat mixte mais sur l'exploitant. De fait, le tarif négocié par le SIVERT pour ses propres déchets est incitatif puisqu'il est calculé à la tonne : toute tonne valorisée et non envoyée en incinération vient en diminution du coût facturé, mais sans que les syndicats soient tenus

responsables du vide de four. Ce dernier est de la responsabilité du gestionnaire, délégataire de service public. Ce statut -qui peut donner lieu à différentes interprétations comme l'ont montré les arguments échangés lors des conflits- a été soigneusement assorti de clauses de contrôle exercé par la collectivité qui est allée jusqu'à installer le siège du syndicat mixte dans les locaux de l'incinérateur. Cela revient pour le SIVERT, *de facto*, à la disposition d'un incinérateur de 100 000 tonnes qui correspondrait à une zone contenant une population de 350 000 habitants - généralement considéré comme pouvant justifier financièrement le recours à l'incinération-, pour un bassin qui en comprend les deux tiers. Unité dont la collectivité assure le contrôle et la seule communication puisque le site internet dédié au fonctionnement de l'incinérateur est réalisé par le SIVERT et non l'exploitant. Ce dernier est cantonné aux aspects et aux missions techniques.

Avec seulement 50 000 habitants, le SITOM Ouest-Cornouailles a très vite compris la nécessité d'accroître le bassin de population concerné par le projet usine d'incinération. En 2000, des pourparlers étaient ouverts avec la communauté de pays Sud-Bigouden et, selon les calculs effectués par le cabinet d'étude commandité pour la circonstance, le projet d'incinérateur serait viable financièrement parlant alors même que la population totale des quatre communautés de communes n'aurait fait qu'atteindre les 85 000 personnes. Comme nous l'avons expliqué par ailleurs, ces chiffres étaient biaisés, ce que le directeur des services techniques du SITOM, embauché en novembre 2002, a pu aisément démontrer aux élus. Cette manipulation avait pour objet de rendre viable un projet qui ne l'était pas. Pourtant, l'abandon par les élus du SITOM d'un projet d'incinérateur ne fait pas suite à cette rectification, mais à l'abandon des pourparlers avec le pays Bigouden-sud fin 2003.

Comme nous l'avons également indiqué précédemment, la période postérieure à la concertation s'est soldée par une absence de communication de la part du syndicat mixte sur son action concrète de préparation de l'avenir de la gestion des déchets de sa compétence. Suite à l'échec des discussions avec le pays Bigouden-sud, des pourparlers sont ouverts avec le SIDEPAQ, syndicat mixte centré sur Quimper et disposant d'un incinérateur à Briec d'une capacité annuelle de 60 000 tonnes et qui vient de lancer des investissements de remise aux normes pour environ 8 millions d'Euros. Ce syndicat s'occupe des déchets d'une population d'environ 120 000 habitants, ce qui peut paraître faible pour atteindre un seuil financier acceptable pour une usine d'incinération, mais pas en tenant compte d'une importante population estivale venant accroître les effectifs (phénomène dont il faut également tenir

compte pour l'Ouest-Cornouailles bien entendu). Le rapprochement, qui pourrait paraître spontané en ce qu'il permettrait, a priori, d'atteindre le seuil des 170 000 habitants et de mettre en adéquation la capacité de l'usine avec le bassin de population, est de fait compliqué par l'existence de cette population estivale. Le SIDEPAQ accepterait volontiers les déchets du SITOM, mais uniquement hors saison estivale, ce qui supposerait de la part du SITOM d'installer un centre de stockage temporaire des déchets sous forme de balles pendant les mois les plus chauds, alors même que les déchets engendrés en Ouest-Cornouailles sont également plus importants durant cette même période.

Face à la lenteur des discussions avec le SIDEPAQ, le SITOM a également ouvert à partir de 2005-2006 des négociations avec les élus du SICOM Sud-est Finistère, syndicat mixte centré autour de Concarneau et représentant un bassin de 46 000 habitants. Ce syndicat dispose également d'une usine d'incinération d'une capacité annuelle de 55 000 tonnes basée à Concarneau. Cette usine a également fait l'objet d'une sérieuse remise aux normes, soit un investissement d'environ 20 millions d'Euros. Le regroupement entre le SITOM et le SICOM, finalisé en septembre 2007, va finalement apparaître comme la solution la plus profitable pour les deux territoires représentant un potentiel de population de 100 000 personnes, plus une importante population estivale engendrant des flux de déchets non négligeables. On peut donc dire que le pays Ouest-Cornouailles, par ce regroupement et malgré de nombreuses années de négociations avec d'autres territoires, a finalement bien intégré dans ses choix la question fondamentale de l'échelle du territoire. Nous reviendrons plus en détail sur l'émergence de cette solution qui, de fait, traduit la difficulté que peuvent rencontrer des élus locaux à définir des solutions à une échelle territoriale pertinente.

Les choses sont plus compliquées pour le SMICTOM des Châtelets, faute de plan départemental et de vision cohérente entre territoires. La question de l'échelle territoriale est pourtant de première importance, puisqu'avec 143 000 habitants, le SMICTOM ne pourrait prétendre à la construction d'une usine d'incinération de grande taille et donc moins coûteuse pour les usagers. Le département dispose de trois usines d'incinération, d'une capacité annuelle de 53 000 tonnes à Pluzunet, 43 000 tonnes à Planguenoual et de 105 000 tonnes à Taden, près de Dinan. Cette dernière usine accueille pour 60% de sa capacité des déchets produits dans l'Ille-et-Vilaine voisine et est la plus éloignée de Saint-Brieuc. Restent les deux autres usines. Celle de Pluzunet dessert le pays de Guingamp ainsi que le pays du Trégor-Goëlo, pour une population d'environ 170 000 habitants. En considérant la présence

importante de touristes l'été, le potentiel d'ouverture vers des régions voisines est extrêmement faible. Enfin, celle de Planguenoual, dépendante du SMICTOM du Penthièvre-Mené qui s'occupe des déchets d'environ 110 000 personnes, plus de nombreux estivants. Il s'agit sans doute du seul incinérateur disposant d'une légère marge d'accueil pour les déchets du SMICTOM des Châtelets (solution d'ailleurs pratiquée pour 4 à 5 000 tonnes par an). L'idée d'un nouveau four d'incinération à Planguenoual a été évoquée, avec notamment l'intention d'attirer une partie des déchets du SMICTOM des Châtelets, mais en l'attente du plan départemental, une telle solution demeure hasardeuse. De fait, en l'attente d'une planification départementale, le SMICTOM des Châtelets a essentiellement agi sur les variables de son ressort, à savoir la réduction des quantités à traiter en aval. Un plan ambitieux a été mené depuis 2003 avec des résultats intéressants. Un chargé de mission a rendu un rapport sur une « Etude prospective pour la mise en place d'un programme de prévention et de réduction des déchets à la source » en novembre 2004, avec quarante pistes potentielles de réduction à la source. Le plan d'action est adopté en Août 2005 avec comme résultat une réduction d'environ 15% en deux ans des déchets nécessitant un traitement aval. Des projections montreraient par ailleurs que si un effort comparable est fourni pour l'ensemble du département, les équipements existants devraient à peu de choses près suffire. Ce dernier aspect montre combien, bien que fondamentale, la question de l'échelle territoriale de coordination ne peut être tranchée sans réflexion sérieuse et préalable sur les efforts de prévention en amont.

3. L'émergence de la contestation

La solidité des projets, des équipes et de la volonté des élus est variable dans les trois cas. Cet aspect va jouer dans la capacité des syndicats à réagir à la contestation qui s'organise dans leur territoire. Celle-ci émerge dans des conditions différentes.

➤ Les élections municipales de mars 2001

Un facteur différencie en particulier le cas angevin des cas bretons. Il est issu du résultat des élections municipales. En Maine-et-Loire, à l'exception de la ville de Saumur (dont le député maire est un élu Vert depuis 2001 mais qui ne sera renouvelé à aucune de ses fonctions aux élections de 2007 et 2008), les élus du territoire concerné par le SIVERT sont des élus solidement implantés. Cet ancrage permet aux élus d'avoir collaboré pendant toute la période

sur le projet et de se retrouver dans un consensus autour du montage d'un projet d'incinérateur qu'ils sont prêts à défendre collectivement (ce qu'ils feront d'ailleurs à un moment ultérieur du processus lorsque le projet se trouve déstabilisé).

Les élections municipales de 2001 en Cornouailles et en pays Briochin se soldent en revanche par des changements de majorité à Douarnenez comme à Saint-Brieuc, soit dans les deux communes les plus importantes de ces deux régions bretonnes. De nouveaux élus sont nommés respectivement au SITOM Ouest-Cornouailles et au SMICTOM des Châtelets et de nouveaux présidents sont nommés à la tête de ces structures. Le président du SITOM Ouest-Cornouailles, en particulier, est un nouvel élu issu du parti communiste, formation politique minoritaire sur le territoire. Bien que travaillant à Brest pour un grand groupe dans le domaine de la gestion de l'eau, le président du SITOM Ouest-Cornouailles dispose d'une légitimité technique mais pas d'une assise politique confortable⁷². A un degré moindre, il en est de même du président du SMICTOM des Châtelets, travaillant à la DDE en ingénierie publique dans le domaine de l'eau et des déchets, mais adjoint depuis 1989 d'une petite commune à la limite du périurbain et du rural, dont il ne devient maire qu'en avril 2007.

Dans les deux cas, les nouveaux présidents de syndicats mixtes se retrouvent avec, en héritage, une opposition aux projets avancés avant les élections. Le changement de présidence favorise la prise de distance avec ces projets. A Saint-Brieuc, les représentants du syndicat mixte pensent dès décembre 2001 à un incinérateur comme alternative à la plate-forme de compostage, tandis qu'aux alentours de Douarnenez, les décideurs ne sursoient à la décision de construire un incinérateur qu'en juillet 2002, après avoir constaté l'incapacité du bureau du syndicat mixte à juger des choix à prendre et des risques technico-économiques encourus selon les techniques envisagées. On ne peut pas dire, surtout dans ce dernier cas, que l'arrêt du projet est une conséquence du changement de majorité. Néanmoins, il est probablement plus aisé pour un nouveau président de syndicat mixte de ne prendre et tenir de telles décisions que lorsqu'il y a permanence dans l'équipe des élus. En particulier, on peut penser que l'ouverture du débat sur les solutions techniques envisageables peut bénéficier d'un *a priori* positif de la part des opposants au projet précédent. Ce qui est certain en revanche, dans le cas de Saint-Brieuc, c'est que les déclarations du président du SMICTOM en faveur de

⁷² Les élections de 2008 viendront d'ailleurs mettre fin à la majorité de gauche plurielle dont il faisait partie.

l'incinération ont été contre-productives et n'ont pas suscité la confiance quant à ses intentions déclarées d'ouverture sur les choix techniques.

➤ Une information autour du projet qui échappe aux promoteurs

Dans les trois cas, ce ne sont pas les canaux officiels qui informent les riverains ou les associations de l'existence du projet. Celle-ci opère dans des circonstances très différentes.

A Lasse, l'information officielle de la réflexion du schéma départemental puis de l'élaboration du projet d'incinérateur pour le syndicat avait été diffusée par le syndicat à la presse locale au fil du temps. Quelques articles ont relaté l'état d'avancement des réflexions y compris de l'implantation d'une unité à Lasse. Pour autant, cette information ne « parvient » pas aux habitants des communes concernées. Ils l'apprennent (ou le réalisent) lors de la mobilisation autour d'un épandage malheureux des mâchefers provenant de l'ancien incinérateur effectué au bord d'une rivière hors de tout respect de la réglementation. Les échanges qui ont lieu au cours de cette période et les interactions qui s'organisent mettent en relation élus locaux et habitants mobilisés en créant de nouveaux réseaux. L'information de l'incinérateur émerge à cette occasion. Des riverains se mobilisent immédiatement et organisent une réunion publique avec les habitants des villages concernés sur le thème général des déchets, prenant de cours le syndicat qui avait pourtant prévu une phase d'information du public à peu près à cette période.

L'idée de l'incinérateur est amplifiée par une rumeur véhiculée peu auparavant, par les habitants de Plouzevet concernant la construction d'un incinérateur sur le territoire de leur commune. L'hypothèse de la construction d'un nouvel incinérateur émerge par conséquent dans l'esprit d'une partie au moins de la population du territoire et se croise avec le lien implicite fait par les riverains de Confort-Meilars entre plate forme de mâchefers et incinérateur.

Ainsi cadrée autour d'une méfiance, d'une interprétation, d'un conflit et d'invectives, l'opposition entre syndicat et riverains ne peut trouver d'issue immédiate : les élus n'ont pas mûri un projet particulier, ils sont pour la plupart faiblement intéressés, impliqués ou au fait de ce qui est à faire. Ils n'en ont qu'une vision étroite qui se réduit à considérer que leurs déchets doivent trouver un exutoire sur leur territoire. Ils n'ont pas de ressources pour réfléchir rapidement à une alternative. De plus, le conflit se cristallise autour du maire de la

petite commune dans laquelle devrait être implantée la future plate-forme de maturation des mâchefers, dont il défend le principe. Bien que réélu aux élections de mars 2001, le maire de Confort-Meilars est poussé à la démission six mois plus tard, concrétisant la capacité d'action des associations, mais également l'idée du risque politique attaché au traitement des déchets.

Dans le pays briochin, les élus du SMICTOM sont vite avertis par la chambre d'agriculture que leur projet d'une nouvelle usine de compostage de plus grosse capacité n'est pas la bienvenue. Dans une région où l'apport en azote des lisiers de porcs et autres déjections animales est considérable, la production de compost (considéré sous l'angle de l'apport azoté et non comme amendement organique) n'est pas vue d'un bon œil. Les représentants de la profession agricole font comprendre que le produit en sortie d'usine risquerait fort de ne pas trouver preneur. Là aussi, comme en Cornouailles, les élus du SMICTOM n'avaient pas pris la mesure des difficultés d'acceptation que pouvait impliquer leur projet d'infrastructure. L'idée d'un incinérateur émerge début 2003 lors d'un bureau du syndicat auquel assistent une vingtaine de personnes du monde associatif. Les élus évoquent à la fois leur idée de construire un incinérateur et de le localiser sur un site dont ils décident de voter l'achat. En séance, les associations s'y opposent, bien qu'il n'y ait pas de riverains du site, puisque celui-ci devrait se situer en pleine zone d'activité.

Dans les trois cas de figure, les élus du syndicat sont étonnés voire désarmés devant cette réaction, qu'ils n'avaient même pas imaginée pour les deux organisations bretonnes. Pour autant, les trois syndicats ne sont pas armés de la même façon face à la contestation qui s'organise.

Conclusion

Cette première partie comparative permet de situer le point de départ de la contestation et les ressources dont disposent chacun des trois syndicats pour y faire face.

A Lasse et à Saint-Brieuc les riverains et associations se positionnent immédiatement de façon hostile à l'incinération. Mais le SIVERT Est-Anjou bénéficie d'un processus qui le rend très solide pour engager les débats, tandis que le SMICTOM des Châtelets est à l'opposé très fragile autant sur ses bases techniques que politiques.

A Douarnenez, la dynamique résulte d'un passif dû aux mâchefers, à une inaptitude technique et politique des élus face à des riverains et associatifs devenus plus compétents que la grande majorité d'entre eux. Les associations ont développé une forte suspicion et de mensonge et de dissimulation de ces derniers à l'égard de l'ouverture que semblaient soudain promouvoir les élus. Leur impréparation, leur désintérêt et leur posture politique les rendent particulièrement fragiles face aux accusations portées, au point qu'un des maires soit obligé de démissionner. La nouvelle équipe doit faire face à un passif particulièrement difficile à remonter, lorsque se combinent déficit de gestion passée ayant laissé des traces et suspicion de mensonge par omission, pour forger une conviction mais également une volonté de s'impliquer dans une action de résistance.

Les élus du SITOM et du SMICTOM n'ont probablement pas perçu d'emblée les difficultés auxquelles ils se heurteraient en avançant un projet d'incinération, à la différence de ceux du SIVERT qui ont souhaité non seulement pour eux-mêmes, les autres élus et les populations, monter un projet considéré comme « indiscutable » en recueillant à chaque étape la décision unanime des élus ;

La stabilité de l'équipe en place est forte au SIVERT, là où des présidents sont nouvellement élus en Bretagne issus d'une nouvelle majorité moins stable politiquement (notamment au SITOM Ouest-Cornouailles, ce que démontreront les élections municipales de 2008) ;

les efforts en faveur de la collecte sélective et du tri préalables à l'annonce d'un nouveau projet d'infrastructure ont été plus poussés en Maine-et-Loire ;

le SIVERT Est-Anjou s'intègre à un schéma départemental bien plus cohérent qu'en Ouest-Cornouailles et, bien entendu, qu'en pays briochin, encore sans adoption de la moindre révision de son plan départemental début 2008 ;

en comparant plus particulièrement la gestion passée des usines de Confort-Meilars et de Lasse, il apparaît nettement que, pour diverses raisons, les gestionnaires de l'usine de Lasse ont été vigilants en matière d'application de la réglementation alors qu'il n'est pas possible d'en dire de même pour l'autre usine ;

Le SIVERT Est-Anjou s'organise à partir d'un bassin de population assez important numériquement pour rendre plus cohérent la construction d'une nouvelle usine d'incinération.

Ce point a été renforcé par l'habileté des élus à faire peser le risque du surdimensionnement de l'usine sur l'exploitant ainsi qu'à exercer un réel contrôle sur l'exploitant jusqu'à le faire disparaître de la scène publique. Le SITOM n'a quant à lui eu de cesse de rechercher des alliances avec d'autres territoires, afin d'atteindre une masse critique adaptée à l'échelle des instruments de traitement envisageables aujourd'hui à l'aune des contraintes sanitaires et environnementales. Par une politique volontariste de prévention quantitative des déchets à traiter, le SMICTOM n'a pu que réduire ses besoins en infrastructure, à défaut de coordination à une échelle territoriale plus large du fait de l'incertitude pesant sur le futur du plan départemental.

Avant même d'analyser les processus d'échange qui ont eu lieu entre les élus et les autres acteurs du territoire, il est donc possible, nous semble-t-il, de comprendre comment le rapport des élus aux déchets et à tout ce qui en découle, mais aussi le contexte institutionnel local, sont des facteurs influents pour doter un syndicat mixte de ressources indispensables (mais non suffisantes seules) confronté à une contestation et ainsi favoriser sa capacité de porter jusqu'à son terme un projet d'infrastructure de type incinérateur.

La partie suivante détaille la façon dont chaque syndicat engage le dialogue avec les parties prenantes compte tenu du cadrage qui vient d'être décrit.

Deuxième Partie : Processus de décision et modalités de dialogue entre élus et parties prenantes

Les différents territoires sont confrontés à l'émergence de contestation de projets et de leur manière de procéder sur un des domaines de leur compétence directe. La prise en charge de ce phénomène dépend non seulement du point de départ de la mobilisation mais également de deux grandes dimensions qui participent au « cadrage » de leur réponse au mouvement contestataire.

La première tient aux facteurs constitutifs des enjeux territoriaux pertinents dans leur partie du territoire. En effet, les associations se mobilisent avec des représentations initiales du problème et vont progressivement chercher des alliés présents ou concernés dans la zone. La seconde tient aux ressources dont dispose chaque syndicat face au rapport de force créé par les riverains et associations. Sur ce point, Le SIVERT en Maine-et-Loire se distingue radicalement des syndicats bretons.

Ensuite, et compte tenu de ces variables importantes, le syndicat procède à un choix concernant les modalités de dialogue mises en place. Le SIVERT qui dispose de plus de ressources en interne conserve la maîtrise du processus, quand les deux autres syndicats, déstabilisés par l'émergence de la contestation, s'en remettent aux cabinets qu'ils ont choisis pour les assister. Ce choix recèle néanmoins une forte différence entre le SMICTOM des Châtelets en Côtes d'Armor qui se lance dans une conférence de citoyens et le SITOM Ouest-Cornouailles dans le Finistère qui organise un débat public plus classique et rapide. Les résultats produits par ces formes de dialogue sont forcément différents sur le fond mais connaissent également un usage opposé par les syndicats mixtes.

Les trois cas étudiés au cours de ce projet ont chacun été, à un moment ou un autre⁷³, évoqués comme des cas exemplaires de concertation, voulue par des élus éclairés et conscients des intérêts de la démocratie participative. Le cas du SIVERT Est-Anjou en particulier a souvent été cité comme un exemple abouti en matière de « concertation », de « communication », de « débat public », ou encore de « dialogue », les termes se mélangeant dans l'esprit des personnes soit intéressées par une nébuleuse appelée « démocratie participative » soit

⁷³ Par exemple les journées d'AMORCE, le Courrier des Maires, le Journal des Maires.

considérant que ces modalités facilitent la résolution des problèmes « d'acceptabilité sociale » d'un projet.

Il paraît important de pousser l'analyse de ces modalités de dialogue entre élus et parties prenantes, puisque, effectivement, les terrains étudiés peuvent être classés dans cette large catégorie d'interactions entre acteurs. Pour comprendre la nature des modalités suivies, et considérant qu'il s'agit d'un projet de traitement de déchets, -c'est-à-dire qui répond à une compétence directe des communes et ce faisant présente un caractère nécessaire- il est apparu important de maintenir le lien entre la modalité choisie et l'ensemble du processus de décision. Se limiter à analyser un moment, plus ou moins long selon les cas, où le dialogue entre parties prenantes a été éventuellement plus intense du fait de la procédure mise en place à l'initiative des élus, mais pas pour autant forcément plus décisif en termes de résultats, reviendrait à faire croire qu'il existe des méthodes de « concertation » efficaces et d'autres inefficaces, quel que soit le contexte dans lequel elles s'appliquent. Or, cette analyse comparative apporte deux résultats : d'une part, il existe de nombreux autres facteurs ayant une influence déterminante sur le processus décisionnel ; d'autre part, les formes de dialogue n'ont pas d'influence en elles-mêmes sur la décision ou sur l'étendue de l'influence des parties prenantes au projet, si les conditions locales n'ont pas généré une dynamique favorable que ces formes de dialogue génèrent ou renforcent. Pour ces raisons, cette deuxième partie compare des processus de décision et pas seulement des méthodes « participatives ».

Les syndicats souhaitent mener des projets, y ont plus ou moins travaillé, mais dans les trois cas étudiés, les modalités de dialogue ne sont pas engagés au départ par le syndicat mais procèdent d'un rapport de force initié par les associations.

1. Les enjeux territoriaux

Les enjeux territoriaux sont de nature à influencer plus ou moins directement la posture des acteurs dans la mesure où ils véhiculent des conflits ou des organisations préexistants et confèrent aux élus ou aux associations plus ou moins de ressources au regard du projet en débat.

➤ L'Est-Anjou

La vie politique dans l'Est-Anjou, est marquée par deux caractéristiques : une forte stabilité des élus en milieu rural et une répartition des rôles entre eux, qu'ils soient conseillers généraux, régionaux, municipaux, députés, sénateurs ou communautaires au sein de syndicats ou de communautés de communes qui se traduit en général par un cumul de mandats.

Les élus sont peu nombreux et se répartissent les rôles entre les instances auxquelles ils appartiennent. Cette répartition des rôles leur permet d'endosser leurs responsabilités, de bien connaître le territoire et de partager collectivement les ressources dont ils bénéficient tous. Cette partie du département étant essentiellement rurale, la plupart des élus sont maires ou adjoints de petites municipalités où les relations interpersonnelles ont encore une importance déterminante. La confiance réciproque est un trait dominant de cette partie du département et du fonctionnement non seulement des élus entre eux mais également des élus avec leurs électeurs.

Cette répartition des rôles s'appuie sur des réseaux ainsi qu'une confiance organisée en cascade régulièrement vérifiée au cours de rendez-vous périodiques. Ces rencontres constituent un système d'information, de « reporting » et de contrôle exercé de façon globale. Elles forment le socle de la régulation de ce fonctionnement traditionnel qui en même temps en renforce la solidité en encourageant la délégation des rôles.

L'observation des terrains visés par notre étude tend à montrer que l'Est-Anjou n'est que marginalement touché par l'arrivée lente d'une population « mutante »⁷⁴ apte à modifier les repères conventionnels dominants (Boyer et Orléan, 1994). Ce phénomène est d'autant plus marqué que l'on s'éloigne de l'agglomération angevine. Les élus peuvent dès lors agir en fonction d'habitudes inscrites dans le territoire et partagées par de nombreuses parties prenantes, et notamment le monde agricole, soucieux des retombées de la gestion des déchets en termes de pollution sur la qualité de leur production. Tout est congruent pour conférer aux élus une forte légitimité mais également des moyens adaptés aux missions qu'ils se donnent.

⁷⁴ Des Anglais ont commencé à acheter des maisons dans cette zone. Des retraités reviennent profiter de la « douceur angevine », des ressources touristiques et de terroir qu'offre l'Anjou.

➤ **L'Ouest-Cornouailles**

L'Ouest-Cornouailles est une région qui a bien davantage souffert économiquement ces dernières décennies. Elle fait partie, selon la SEGESA des « zones rurales fragilisées par la crise des activités non agricoles » (Houée, 1996, p.32), et « des espaces marginalisés en régression, où l'agriculture reste la seule activité mais n'entretient plus une dynamique sociale d'ensemble » (Houée, 1996, p.31). Il s'agit d'un territoire peu peuplé où les résidences secondaires sont nombreuses mais, plus encore, d'un territoire où s'installent un nombre proportionnellement important de retraités venant « goûter » au calme de la campagne. La population « mutante » y a un poids plus important, population demandeuse d'un environnement de qualité alors même que, le secteur de la pêche allant de plus en plus mal, une partie importante de l'activité économique repose sur l'élevage bovin plus encore que porcin, avec ce que cela implique de dégradation de la qualité de l'eau dans une zone granitique où la moindre pollution se fait assez vite ressentir. Laurent Davezies (2008) a montré que ce type de population était particulièrement lié aux politiques mises en œuvre par les élus locaux et allant dans le sens de la qualité de la vie.

Cette population « mutante » a également pour caractéristique de disposer d'un revenu indépendant du développement économique de la région. Aussi n'est-il pas contradictoire pour cette fraction de la population de refuser des aménagements ou investissements qui, certes, sont susceptibles d'améliorer la situation économique du territoire, mais au détriment d'un espace qu'ils souhaitent préserver en l'état.

A leur côté se retrouvent également des acteurs porteurs de valeurs écologistes dans un territoire, nous l'avons déjà évoqué, qui a connu l'un des conflits les plus spectaculaires dans le domaine du nucléaire, l'Etat ayant reculé dans sa tentative de construire une centrale à Plogoff. Ce conflit est structurant pour ceux qui y ont participé, car il n'y a pas de meilleure école à la mobilisation que l'expérience de contestations passées. Ainsi, parmi les membres de l'association Ouest Cornouailles Environnement (OCE), trouve-t-on des « anciens » de Plogoff, producteurs porcins « bio » et adhérents à la Confédération Paysanne, c'est-à-dire à l'opposé des pratiques dominantes dans la région Bretagne, y compris en Cornouailles.

La majorité des élus des petites communes de ce pays ne font ni partie de ces populations mutantes, ni de ces contestataires favorables à un développement économique plus

écologique. Plusieurs des élus rencontrés ont une vision du développement qui passe par la création d'emplois ou de PIB. Or, la région n'en crée plus et cette vision est partagée par certains acteurs associatifs. Un membre du CLCV a déclaré : « Si on n'a pas d'industrialisation, on n'aura pas d'emplois. On ne peut donc accepter de créer une « réserve d'indiens » et une future région morte. » Le conflit de l'incinérateur en Cornouailles ne peut, être entièrement appréhendé sans compréhension de ce clivage sur ce que devrait être le développement de la région.

➤ **Le territoire du SMICTOM des Châtelets**

Ce troisième terrain est assez différent des deux premiers en ce qu'il se structure autour d'une agglomération qui confère à une partie du territoire un caractère urbain. La ville de Saint-Brieuc même compte environ 50 000 habitants, la zone périurbaine 70 000 habitants et l'espace rural 20 000 habitants. Ce rapport de force entre ville et campagne ne doit cependant pas cacher le fait que la campagne n'est jamais bien éloignée. Des hauteurs du centre de Saint Brieuc l'on aperçoit aisément des pâturages, tandis que la composante agricole n'est absolument pas négligeable dans le contexte économique. Quant à la zone périurbaine, elle est constituée de petits centres d'anciens villages à petit habitat vertical et de larges zones pavillonnaires, tandis que la composante agricole l'emporte au fur et à mesure que l'on s'éloigne de Saint Brieuc. Enfin, n'oublions pas l'importance d'un habitat assez dense, quoique souvent pavillonnaire, le long des côtes.

Les caractéristiques de ce territoire font du pays briochin un territoire où s'entremêlent activités industrielles, agricoles et touristiques. De nombreuses associations se sont regroupées au sein de la FAPEN (Fédération des Associations de Protection de l'Environnement), nombre d'entre elles étant avant tout là pour la sauvegarde des espaces « naturels ». Le monde associatif est donc plus présent que sur les deux autres terrains, allié de fait en certaines circonstances du secteur touristique lorsque celui-ci se fonde sur l'existence d'un patrimoine naturel d'intérêt. D'autres acteurs se montrent également sensibles aux questions environnementales, et notamment la Chambre des Métiers et de l'Artisanat qui poursuit une importante sensibilisation des nombreux artisans (garagistes, métiers du bâtiment) afin de favoriser des comportements responsables. Le monde agricole est quant à lui toujours largement dominé par un élevage porcin intensif, calqué sur un mode

de fonctionnement industriel, et qui sait défendre ses intérêts par l'intermédiaire de la Chambre d'Agriculture, comme nous l'avons exposé dans la monographie.

Les trois sites présentent au moins deux analogies : la présence d'un monde agricole organisé ainsi que la prégnance de la qualité de vie comme ressource importante et structurante soit de la présence de populations (Côtes d'Armor et Finistère), soit de leur arrivée progressive (Anjou).

2. La posture des syndicats

Dans leur contexte particulier, les syndicats sont chacun confrontés à une situation créée par les associations qui initient un rapport de force auquel les syndicats doivent alors réagir.

➤ Un rapport de force initial

En Anjou comme en Cornouailles, l'information du projet échappe à ses porteurs, que ce soit celle du projet direct ou connexe (la plate-forme de maturation des mâchefers instruite par le SITOM). Lorsque la nouvelle ou la rumeur arrive auprès des riverains, celle-ci déclenche la constitution d'associations locales, tandis qu'en pays briochin le monde associatif, et notamment ses membres les plus contestataires, est préalablement structuré. Dans les trois cas ce sont des associations locales qui constituent les fers de lance de la contestation, mais celle-ci est d'emblée mieux structurée autour de Saint Brieuc, bénéficiant également de l'apport politique d'élus Verts.

Les premières initiatives visant à initier le dialogue avec le grand public sont donc le fait des associations et non des élus. C'est en particulier vrai autour de Lasse où le monde associatif prend de vitesse le SIVERT ainsi qu'en Cornouailles ; des réunions publiques sont organisées par les associations au cours desquelles des « experts » et des « spécialistes » de la question à une échelle nationale, sont invités à exposer leur savoir.

➤ Les ressources des syndicats

Face au rapport de force qu'instaurent les associations, les syndicats disposent de ressources distinctes. En particulier, le SIVERT qui a longuement mûri son projet bénéficie d'un très grand nombre d'avantages qu'il va utiliser dans le processus de confrontation. Tandis que les deux autres syndicats s'avèrent extrêmement fragiles.

Le SIVERT

Le Sivert a derrière lui plusieurs années d'études, une instruction progressive et lente qui s'est faite avec et par le vote à l'unanimité des élus non seulement du syndicat mais également de l'ensemble des élus du département. L'instruction du projet de l'Est Anjou est la déclinaison d'un schéma départemental et il ne peut pas être question de reprendre tout le travail déjà accompli non seulement sur les gisements, mais également les flux, les collectes sélectives, sur les choix techniques ainsi que sur la volonté affirmée de retenir les technologies de traitement reconnues et permettant d'atteindre des seuils bien en-dessous des valeurs réglementaires à venir. L'instruction progressive a réuni l'ensemble des élus autour de chaque décision, étape par étape et tous, à tous les niveaux sont prêts à soutenir le projet et en particulier le choix de l'incinération. Au moment les plus difficiles, aucune défection ne sera signalée et dans les circonstances cruciales touchant au cœur même du projet, les élus du syndicat prendront collectivement et publiquement la plume pour le soutenir.

Le processus administratif institutionnel a constitué en complément une colonne vertébrale très solide. Le couple dirigeant a choisi d'élaborer le projet dans les règles de l'art. Plusieurs cabinets ont été mobilisés pour contribuer à améliorer le dossier sur les différents plans. Les remarques faites par les partenaires traditionnels de ce type d'aménagement (ADEME, DRIRE, DDASS, etc) ont été également incorporées toujours avec le double objectif d'améliorer le projet et de le faire accepter par les parties. Aussi, le processus administratif a-t-il suivi des étapes (permis de construire, enquête publique, avis du CDH, etc) qui ont peu à peu rendu irréversible le projet, malgré les recours systématiques exercés par le CRITOM devant les tribunaux. Si l'association a eu gain de cause sur certains points et notamment a obtenu de casser le plan départemental, le projet en lui-même n'a pas été remis en cause par ce biais. Chaque victoire judiciaire a ainsi confirmé la validité du dossier et a encore réduit les marges de manœuvre des opposants.

Le syndicat a donc bénéficié d'un grand nombre de ressources qui ont renforcé une « dépendance au sentier »⁷⁵ en faveur du projet d'incinération alors même que le clivage avec les associations s'est porté dès l'origine sur ce choix fondamental auquel le syndicat n'était en aucun cas prêt à renoncer, mais à aménager.

⁷⁵ Path dependency.

L'association principale s'est affaiblie et isolée dans ce combat en ne trouvant pas d'alliés de poids et en choisissant un comportement de confrontation peu apprécié dans ces contrées, sauf pour défendre des positions de principe. Malgré le ralliement des Verts et de plusieurs associations après la fermeture de Gilly, l'entrée sur la scène des services déconcentrés sur la scène a mené à une coopération finale qui a définitivement isolé les acteurs les plus contestataires.

Le SITOM Ouest Cornouailles

Le Sitom Ouest-cornouailles est au départ le plus démuni. Le syndicat a peu de compétence, peu d'idées, peu de moyens financiers, une conception limitée et principalement gestionnaire de la compétence du traitement des déchets. Destabilisé par une attaque frontale qui prend les élus en délit d'incompétences et de transgression de la réglementation, et qui exprime une forte angoisse de riverains persuadés que leur négligence peut avoir des conséquences irréversibles sur leur santé, le syndicat a peu de voie de sortie possible en l'absence d'alliance avec d'autres collectivités. Le recours à la concertation devient une issue possible mais constitue d'abord une solution d'attente et de suspension de la décision. Le syndicat se dote pour ce faire d'une personne ressource et fait appel à un cabinet technique et à un cabinet spécialisé. Ce dernier propose une mise à plat de la situation conflictuelle et de faire débattre à l'occasion de réunions publiques les habitants à propos de *scenarii* plausibles au regard des données concernant les flux de déchets et les demandes des différents acteurs. Si le Président du Syndicat s'engage dans cette voie, une partie des élus des petites communes doutent du bien-fondé et du résultat d'une telle démarche.

Le SMICTOM des Châtelets

Ce syndicat a plus de compétence, des moyens budgétaires, mais n'a pas plus que son voisin mûri un projet et aucune solution technique ou économique de traitement du gisement n'émerge des contacts. Néanmoins, à l'opposé de l'autre département breton, les élus sont impliqués et affichent une volonté d'avancer malgré les difficultés. Le syndicat fait le choix d'un cabinet spécialisé dans les relations avec les populations. Sans aide extérieure, notamment de la part de l'ADEME absente sur ce thème, et à l'inverse du SITOM, le syndicat des Côtes d'Armor porte son choix sur un bureau d'études provincial, de statut coopératif, dont les membres ont un passé associatif militant. Ils tombent d'accord pour lancer une

conférence de citoyens guidée par un comité de pilotage composé notamment des associations.

Le bureau d'études propose d'adopter une posture très large et notamment de reprendre l'ensemble des données concernant les déchets, ce qui constitue une occasion de mettre à plat l'analyse du gisement qui n'a pas encore été fait ni au niveau intercommunal ni départemental. Ainsi l'analyse effectuée est fondée sur des bases solides, bien qu'il apparaîtra plus tard que le choix des experts en particulier a été fait en alignement avec une hostilité du cabinet à l'incinération.

3. Les différentes formes de dialogue

Les trois terrains constituent trois exemples singuliers : l'un, assez classique de négociation qui s'opère dans un cadre où le syndicat est particulièrement bien préparé ; le second, d'une discussion collective animée par le cabinet choisi par le syndicat et autour de *scenarii* préparés à partir d'entretiens menés avec les parties prenantes ; le troisième de façon plus surprenante, d'une conférence de citoyens couplée à un débat public, procédure plaquée sur une situation locale délicate du fait de l'interaction de trois groupes sociaux de force équivalente mais représentant des visions contrastées de leur territoire.

➤ Maine-et-Loire : une négociation maîtrisée

Les responsables du syndicat ayant des bases solides et souhaitant conserver la maîtrise du processus qu'ils ont eue tout au long de l'instruction, optent alors pour une stratégie de négociation compartimentée entre catégories d'acteurs, afin de ne pas favoriser des alliances de circonstance dans l'opposition au projet d'incinérateur. Cette option est facilitée par la préférence de la profession agricole pour la coopération et la négociation, option concrétisée par la mise en place d'un groupe de travail dédié aux questions touchant aux retombées de l'incinération sur leur activité. Un accord sera trouvé afin d'assurer un suivi environnemental de ces retombées, ainsi que la prise en charge financière d'éventuels dommages.

Le conflit avec le monde associatif, et notamment le Comité de Réflexion et d'Information sur le Traitement des Ordures Ménagères (CRITOM) est donc confiné et ce dernier campe dès le premier instant sur une volonté de remettre en cause l'incinération, point de non retour pour le syndicat. Il ne reste plus à l'association qu'à radicaliser son action, notamment par le biais

d'attaques des différents points administratifs devant les tribunaux. Non seulement le CRITOM ne parvient pas à étendre son influence sur le territoire, mais il se heurte à l'incompréhension des autres parties prenantes, habituées à des jeux d'acteurs coopératifs plutôt que conflictuels.

Ce n'est qu'au moment où éclate l'affaire de Gilly-sur-Isère, que l'association modifie sa stratégie. L'analyse d'une vache d'un agriculteur riverain montre des teneurs élevées en dioxine. L'association centre alors son action et ses revendications sur l'analogie avec l'incinérateur de Gilly, de même catégorie que celui de Lasse et sur la démonstration de la contamination par la dioxine. Cet épisode fournit de nouveaux alliés (Verts, élus, associations, collectif de riverains) et attire l'attention des services de l'Etat et notamment de la DDASS. Le CRITOM change de Président et passe le relais au collectif des Citoyens Informés du Bugeois, (CIBAU), dont les membres sont bien implantés dans un territoire dont ils maîtrisent donc mieux les conventions. Néanmoins, ces événements ne vont pas modifier le mode opératoire des élus du SIVERT, à savoir un processus de négociation et de rencontre des acteurs qui se manifestent. Ils doivent adjoindre à leur stratégie celle de différencier radicalement le nouvel incinérateur de l'ancien mais compter également avec des élus nationaux et des services de l'Etat échaudés par Gilly, puis par d'autres crises liées à des incinérateurs qui suivent de peu (Vaux-le-Pénil). Ce mode opératoire aboutit à la mise à l'écart des acteurs radicaux et à la constitution d'une négociation avec l'ensemble des acteurs coopératifs qui s'oriente vers l'élaboration d'un plan de surveillance poussé de l'environnement, précédé d'un état initial du milieu. Ce modèle va d'ailleurs s'imposer comme référentiel de l'instruction des ICPE et de la gestion des sites et sols pollués.

➤ **Cornouailles : un processus de consultation express**

C'est dans un contexte où trois visions du territoire se neutralisent ou s'opposent, que le président du SITOM Ouest-Cornouailles a souhaité remettre les choses à plat et lancer une procédure de « concertation ». La concertation mise en place ressemble surtout à une procédure de consultation, dans la mesure où, tant en phase de préparation qu'au moment des différentes réunions publiques, l'objectif était avant tout de recueillir l'avis de la population et du monde associatif. Pour ce faire, il fallait rendre à nouveau possible le dialogue entre parties opposées notamment avec certaines associations devenues virulentes par un fort sentiment de trahison et d'angoisse pour leur santé. Ce n'est qu'en ce sens que l'on pourrait parler de

concertation. Il n'y a jamais eu de constitution de groupes de travail permettant aux acteurs de se retrouver, de dialoguer, ou de construire ensemble les solutions à envisager.

Bien que dans une configuration de consultation, l'objet de celle-ci étant voulue la plus large possible par le SITOM, les réunions publiques sont l'occasion pour les habitants, faiblement représentés, et surtout pour le monde associatif d'exprimer leur point de vue. Rappelons que pour cadrer les débats, le SITOM a présenté au préalable trois *scenarii*, un fondé sur la valorisation énergétique maximale, un deuxième sur la valorisation maximale des déchets organiques et un troisième reposant sur un recours plus important au stockage des déchets. Tous ces *scenarii* n'ont, au moment des débats, de sens qu'en raison des pourparlers en cours pour s'associer à la communauté de pays du Bigouden-sud. Le choix du cabinet de conseil technique a cependant créé un biais informationnel en faveur de l'incinération, du fait des compétences du consultant. Il ne s'agit pas d'un choix délibéré, mais de l'incapacité, reconnue par le consultant lui-même, d'apporter autant d'éléments techniques sur les alternatives à l'incinération, faute de compétences aussi approfondies que pour cette dernière technique. Cet aspect a joué sur l'interprétation qu'ont fait les associations des intentions du SITOM, le biais en faveur de l'incinération n'étant qu'une preuve de plus, si besoin était encore, que la « concertation » n'avait été organisée que comme outil tactique afin d'affaiblir l'opposition au projet de Confort-Meilars.

En position de force numériquement dans le cadre des réunions publiques, la Sauval et l'OCE ont répondu aux propositions de *scenarii* du SITOM par une contre-proposition structurée autour d'une alliance avec le SIDEPAQ afin de s'orienter vers une usine de méthanisation. Surtout, l'importance numérique des représentants associatifs aux quatre réunions thématiques ainsi que leur contre-proposition ont commencé à faire douter les quelques rares maires s'intéressant un peu à la question et qui, jusqu'à présent, se reposaient entièrement sur les élus du SITOM pour les décisions à prendre. La presse a également relativement peu fait part des événements, tandis que la Sauval a regretté que des experts n'aient pas été invités à s'exprimer sur le sujet. Comme le dit un associatif, « ça se passait entre nous », d'où la question soulevée de l'utilité de la démarche plutôt que d'un véritable dialogue en comité restreint entre personnes impliquées, afin de définir collectivement les solutions à adopter.

La série de réunions publiques, qui s'est tenue, rappelons-le, sur une période d'à peine plus d'un mois, a donc surtout été l'occasion pour les associations les plus contestataires de

prendre la parole et d'exprimer, parfois de façon virulente, leur point de vue en pleine opposition avec l'*a priori* des élus en faveur de l'incinération. Ce dialogue de type conflictuel a surpris le rare public présent, personnes peu au fait des enjeux et étonnées que l'on interagisse de la sorte avec les élus, plutôt que sur le mode de la confiance. L'expertise technique mobilisée par le SITOM s'est montrée en outre trop mince face au degré de connaissances acquis par les associations contestataires. Ainsi, contrairement à ce qui a été observé en Maine-et-Loire, le processus n'a pas été toujours bien maîtrisé par les élus, donnant ainsi encore plus aux associations contestataires le sentiment de détenir la meilleure expertise et donc d'avancer la meilleure proposition face à d'autres acteurs peu ou mal renseignés sur les options possibles en matière de gestion des déchets.

La dernière réunion publique, réunion de restitution des conclusions émises au cours des quatre réunions thématiques, n'a par ailleurs été suivie d'aucune action visible de la part des élus. Les associations contestataires en ont déduit que, la méthode n'ayant pas permis d'aboutir à un consensus sur la nécessité de construire un incinérateur, les élus ont arrêté toute forme de dialogue avec les autres parties prenantes. Comme cela est apparu au cours des entretiens menés, cet aspect a été généralement interprété négativement par le monde associatif, y compris par la CLCV et Eau & Rivières de Bretagne, associations prêtes à coopérer et bien moins conflictuelles dans leurs relations avec les élus que celles qui avaient mené la contestation à l'origine.

L'opacité de la délibération ainsi que le silence entourant la décision des élus ont constitué une rupture avec un processus qui avait choisi de façon surprenante une grande ouverture. En revanche, cette posture a renoué avec les pratiques traditionnelles du syndicat. En cela, le processus confirme plutôt l'hypothèse que la consultation a été lancée comme une solution d'attente prise par un président de syndicat confronté à une situation d'incertitude. Il confirme également le point de vue initial des associations quant à la volonté limitée de la collectivité de partager avec elles le choix et la décision.

➤ **Les Côtes d'Armor : une conférence de citoyens pour quoi faire ?**

Les élus du syndicat mixte font face à un contexte caractérisé par :

- Un monde agricole hostile à un investissement dans une usine de compostage, arguant de la concurrence aux déjections d'origine animale en apports azotés que constituerait le compost.
- L'Ademe soutient la position de la chambre d'agriculture en partant du postulat que l'unité prévue ne parviendrait pas à répondre à une qualité agronomique satisfaisante ;
- Un monde associatif, soutenu par les Verts, hostile à l'incinération car considérant notamment que les efforts en termes de recyclage et de valorisation des déchets organiques sont insuffisants ;
- L'absence d'un plan départemental opérationnel et, par conséquent, d'orientation quant aux possibilités de coordination avec les territoires voisins.

Ayant reculé une première fois face au monde agricole, les élus voyaient dans l'incinération le moyen de résoudre leur problème. L'opposition structurée, et accompagnée dans son mouvement par la presse, a vite fait comprendre qu'un tel projet ne se ferait pas sans mal. Le directeur des services techniques a alors joué un rôle déterminant dans la suite des opérations en suggérant un certain nombre d'éléments :

- L'achat du terrain à proximité de l'usine de compostage existante, afin de disposer du foncier nécessaire à la future infrastructure de traitement ;
- Les élus ne sont pas tous convaincus de la nécessité de se lancer dans la construction d'un incinérateur. Un débat paraît nécessaire ;
- L'organisation d'un débat public sur la question permettant d'ouvrir au dialogue avec les parties prenantes. L'idée n'est pas de cautionner l'incinération, selon le directeur technique, mais de bénéficier des idées échangées.

Le point de départ du débat public est la constitution d'un comité de pilotage dont l'objectif premier est de définir la méthode. Le choix du cabinet de conseil devait éviter que ne s'impose une méthode « clé en main » provenant d'un cabinet « parisien » qui ne s'intéresserait pas au contexte local. La structure choisie devait donc être légère afin de s'adapter aux orientations affirmées par le comité de pilotage. La recherche de financement fut compliquée, la démarche mal comprise notamment, semble-t-il, par l'Ademe. A Rennes comme au siège à Angers, les ingénieurs sollicités ne comprennent pas dans un premier temps l'utilité d'une telle démarche. Mais dès que démarrent les réunions publiques, le SMICTOM

obtient des financements de l'Ademe et du Conseil Général couvrant de 50% du coût de la consultation.

La procédure qui ressort des réflexions du comité de pilotage et de l'interaction avec le cabinet d'étude est un hybride entre la formule de la conférence de consensus et celle du débat public, tel que les organise par exemple une CPDP (Commission Particulière du Débat Public). De façon synthétique, le débat citoyen comprend les différentes modalités suivantes :

- un comité d'orientation qui définit la méthode et les sujets retenus en discussion publique ; la plupart des associations bretonnes de protection de l'environnement ont refusé d'y participer ;
- la constitution d'un panel de citoyens tirés au sort.

Des cahiers d'acteurs rédigés par tous les acteurs qui le souhaitent, et sur ce point, la participation de chaque partie prenante a été vérifiée.

Une réunion de lancement suivie des réunions de la conférence proprement dite composées de :

- réunions de formation auxquelles ont participé des experts choisis par le cabinet
- réunion de débats
- Une réunion finale de travail pour élaborer des recommandations remises au syndicat

Pourtant, les élus du SMICTOM se sont étonnamment mis en retrait vis-à-vis de la méthode et des débats qui ont eu lieu. Laissant la main au comité de pilotage, puis au panel de citoyens formés par des experts choisis conjointement par le cabinet d'étude et les citoyens eux-mêmes, les élus ont été certes présents au cours des réunions qui se sont tenues à l'automne 2003, mais toujours ou presque en seconde ligne. Le SMICTOM a exprimé son point de vue au sein du cahier d'acteurs, à égalité avec les autres points de vue, ainsi qu'à la première réunion. Le vice-président du SMICTOM a en outre souhaité présenter son point de vue personnel, tant dans le cahier d'acteurs qu'au cours de cette réunion introductive aux débats.

Comme dans le cas de l'Ouest-Cornouailles, il est cependant difficile de parler véritablement de concertation, dans le sens où les acteurs impliqués ont davantage présenté leur point de vue que participé à un travail collectif visant à définir les orientations à suivre. Tant le panel de

citoyens, en émettant des recommandations, que les organisations et personnes ayant contribué au cahier d'acteurs, ou encore que les personnes intervenues au cours des réunions publiques, ont avant tout exprimé leur point de vue. L'amplitude de l'expression a constitué une vaste consultation. Bien que les recommandations du panel de citoyen se soient construites en partie sur la base des cahiers d'acteurs et des échanges avec la salle, il n'y a pas eu de véritable débat ni d'élaboration collective entre le panel et les élus et encore moins avec les associations locales.

L'analyse des éléments à notre disposition, incite à avancer l'hypothèse que les élus à défaut d'une autre solution ou d'une autre idée ont suivi un président volontaire mais n'ont pas compris ce qu'impliquait le débat initié, non plus que sa véritable nature. Ils se sont peut-être satisfaits du fait que la consultation ne les liait pas dans leur décision. Pourtant, deux semaines après avoir reçu publiquement les recommandations du panel de citoyens, le président du SMICTOM annonce que sa structure va les suivre à la lettre. La consultation est entérinée et devenue décision, comme si l'exercice avait été un exercice de démocratie semi-directe. Les représentants de « l'intérêt général » adoptent *in fine*, les recommandations de personnes tirées au sort et ayant accepté de jouer ce rôle.

En ne prenant pas le temps de la réflexion après la remise des recommandations, les élus ont certes surpris tout le monde en écartant l'incinération, invalidant par là le scepticisme général initial sur la procédure, mais ils ont surtout perdu l'occasion, que leur offrait les membres du comité de pilotage mais aussi du panel de citoyens, de constituer un groupe de travail au sein duquel les élus auraient pu retrouver, en tant qu'acteur central et moteur, leur rôle de décideur. Les élus du SMICTOM des Châtelets ont montré qu'ils manquaient de recul quant aux retombées indirectes du processus initié. Sans doute mal sensibilisés sur ces retombées par les consultants en charge du dossier, ils n'ont pas perçu que la démarche entreprise, loin de calmer les demandes des uns et des autres en faveur de plus de concertation, créait un précédent et une exigence d'autant plus forte de la part des associations et des acteurs ayant été impliqués dans le comité de pilotage. L'émergence du projet de centrale thermique dans l'agglomération, associée à une forte controverse sur ce nouveau dossier d'aménagement est là pour illustrer le fait que l'exercice de démocratie participative n'a constitué qu'une parenthèse dans la vie politique locale (et ce, même si l'on tient compte que la maîtrise d'ouvrage appartienne à RTE et non aux élus), ce que n'ont cessé de dénoncer des associations comme Vivarmor.

Ici aussi le processus de recueil des avis a été totalement séparé de celui de la décision prise par le syndicat, bien que ce dernier, sous l'impulsion de son Président, ait choisi de suivre l'essentiel des recommandations prônées. Ces dernières consistaient en des recommandations de bon sens, fondées sur la nécessité de porter les efforts sur une réduction du gisement à traiter, ce qu'aurait également décliné un plan départemental. En revanche, les citoyens ayant particulièrement noté le fort clivage entre élus et associations avaient conseillé de nouer un dialogue continu avec elles. Le syndicat ne choisit pas de suivre cette recommandation et recommence à opérer de façon gestionnaire et sans lien avec les populations ou les associations. Ici également, la conférence de citoyens n'a été qu'une solution d'attente. Elle a probablement été fortuitement choisie du fait de l'identité particulière du cabinet et non du fait de la volonté des responsables du syndicat. Il se trouve qu'elle a permis à la collectivité de recueillir des avis, des idées, de les rendre légitimes aux yeux d'élus peu volontaires sur les questions de déchets. Mais avec le recul, l'on constate que les représentants de la collectivité ne se sont pas liés aux recommandations, et ce faisant sont restés maîtres de leur dynamique décisionnelle. La conférence a ainsi été un moyen de ne pas donner satisfaction aux représentants du mouvement associatif, d'être partie prenante aux destinées de leur territoire pour ce type d'aménagement.

4. Liens entre dialogue et décisions : les effets des dispositifs

➤ Sur la décision

Si l'on prend du recul et si l'on ne se situe plus à l'échelle du seul processus de « concertation », tel qu'il a été conçu sur une durée extrêmement courte par les élus, notamment dans les deux cas situés en Bretagne, il faut néanmoins s'interroger sur l'efficacité, *in fine*, du processus décisionnel dans la durée. Cette interrogation est surtout valable dans le Finistère et en Côtes d'Armor, car dans le cas du Maine-et-Loire la réponse est assez immédiate. Les élus du SIVERT Est-Anjou ont réussi, malgré les obstacles à lever, ce que tant d'élus en France ont échoué à faire, à savoir construire une usine d'incinération. Le syndicat y a mis un grand nombre de ressources et a poursuivi, une fois l'incinérateur construit, sa politique dans le même esprit, confirmant ainsi les principes et les règles affichés tout au long du processus.

La question se pose tout autrement dans les deux autres cas. Une procédure dite de « concertation » a été menée, investissement que tous les acteurs n'ont pas compris et que certains ont déclaré trop coûteux. Ces procédures sont arrivées à un moment où le jeu d'acteurs paraissait bloqué, où les élus sentaient fortement la pression d'une partie minoritaire mais active de la population, faisant flancher leur assurance notamment par manque de ressources solides quant à ce qu'il leur fallait décider pour traiter leurs déchets.

Il existe un certain nombre de points communs entre ces deux syndicats mixtes. Premièrement, une gestion assez semblable de l'après-concertation. Une fois achevée la procédure mise en place, une fois archivé le débat, le mode opérationnel traditionnel d'élus qui travaillent et décident de façon opaque reprend ses droits. Que les élus du SMICTOM aient tenu compte intégralement des recommandations du panel ne change rien sur ce point puisqu'ils décident seuls ... de les suivre à la lettre. Une fois actée cette volonté, ils les mettent en œuvre et se limitent à communiquer par l'intermédiaire de lettres d'information des plus classiques. L'essentiel de leurs efforts sont tournés depuis vers la prévention.

Ce silence étonne à plusieurs titres les nombreux acteurs qui ont apprécié l'exercice participatif, qu'il s'agisse de la CLCV, d'Eau & Rivière de Bretagne, de l'OCE et même, quoi qu'elle en dise, de la Sauval en Ouest-Cornouailles, ou qu'il s'agisse des membres du comité de pilotage et du panel de citoyens en pays briochin. Tous s'attendaient à une suite, à ce que le dialogue entrepris se maintienne avec les élus, le panel de citoyens l'ayant même explicité dans ses recommandations, la seule sans doute que ne suivra pas le syndicat. La déception est à l'aune de ce que la concertation avait fait naître et le sentiment généralisé est que les élus, après avoir pris une initiative courageuse, se sont recroquevillés sur leur statut représentatif.

Pourquoi cette attitude ? Là se retrouve un deuxième point commun entre les cas bretons : les élus ont le sentiment d'avoir été profondément agressés. Pensaient-ils vraiment qu'en initiant un processus de concertation, chacun allait s'exprimer sereinement et que le climat s'apaiserait aussitôt entre acteurs défendant des positions radicalement opposées ? Ce serait alors donner à la concertation un statut qu'elle n'a pas forcément, sorte de potion magique qui arrangerait tout pour l'avoir lu dans la charte de la concertation du ministère ou dans certains articles. Une telle croyance ne serait d'ailleurs pas surprenante : il est plus facile d'attribuer d'autant plus de vertus étonnantes à ce que l'on ne connaît que de très loin, élément du

progrès que l'on appréhende mal mais dans lequel on a envie d'investir sa confiance⁷⁶. Quoi qu'il en soit, les entretiens menés ont effectivement appris que les élus n'ont pas été épargnés, que certains « coups bas » ont volé. Aussi, comment ne pas comprendre ces mêmes élus lorsqu'ils tournent la page de l'épisode « concertation » au plus vite ?

Ce deuxième point se renforce d'un troisième, à savoir le renoncement à l'incinération. Il est quasiment immédiat à Saint-Brieuc, un peu plus tardif vers Douarnenez. Si ce choix étonne favorablement les opposants (quoi que ceux-ci s'arrogent l'essentiel du mérite de ce renoncement et n'y voient pas une réflexion des élus), il est infiniment moins recevable par la fraction d'élus pour lesquels la seule solution censée était l'incinération et conservait son caractère d'évidence trois ans plus tard. Cet aspect est d'autant plus fort en Ouest-Cornouailles, où les entretiens se sont déroulés à un moment où aucune alternative n'avait encore été trouvée. Il n'est pas certain que les débats au sein du SITOM aient été particulièrement sereins dans les années qui ont suivi le renoncement à la nouvelle usine d'incinération.

Quatrième point commun entre les deux terrains, plus encore après qu'avant la concertation, les élus ont pris conscience de l'importance d'un rapprochement avec d'autres syndicats mixtes. En Cornouailles, le SITOM se rapproche du SIDEPAQ (autour de Quimper) puis du SICOM (Concarneau et alentours). Dans les Côtes d'Armor, les élus ont également conscience de cette nécessité, mais à un degré moindre car : la population concernée par le SMICTOM est presque le triple de celle couverte par le SITOM, ce qui offre davantage de marge de manœuvre ; la révision attendue du plan départemental se fait désirer.

⁷⁶ Sur un autre terrain, celui des environ du laboratoire souterrain de l'ANDRA à Bure-Saudron, nous avons constaté que plusieurs opposants à l'enfouissement en profondeur des déchets radioactifs de longue vie s'appuyaient sur la notion de transmutation, présente dans la fameuse loi Bataille de 1991, pour expliquer qu'un enfouissement irréversible était une mauvaise solution puisque d'ici quelques siècles l'on trouverait sûrement le moyen d'effectuer cette transmutation et de faire disparaître le problème. La croyance dans le « miracle » de la transmutation était d'autant plus forte que l'on s'éloignait des milieux scientifiques, alors même que les membres de la CNE (Commission Nationale d'Evaluation) attribuaient à cette solution un rôle bien moins « résoluteur » de la question. Pour nombre d'acteurs, la confiance dans le progrès scientifique confère aux produits du savoir un statut que l'on pourrait qualifier de « magique » car extrêmement mal appréhendé. Quand on observe, dans de nombreux contextes et auprès de nombreux acteurs, notamment dans les sciences dites dures, comment est traitée dans les discours la question de « l'acceptabilité sociale » que les sciences sociales vont aider à résoudre, sorte de pincée de poudre de perlimpinpin à adjoindre à tout programme scientifique sérieux afin de « faire passer » la technologie en marche, on se dit que la question ressort tout autant de ce mystérieux progrès capable de tout résoudre.

Avec ces divers éléments, nous pouvons maintenant analyser l'efficacité du processus décisionnel dans ces différents cas, en mesurant cette efficacité lorsque le projet a été mûri, par une conduite fine, sans relâche et qui s'appuie sur un grand nombre d'alliés et d'avantages ; en l'absence de plan, par la capacité des élus à lui en substituer, en identifiant des solutions techniques et organisationnelles pour la gestion des déchets.

➤ **Le SIVERT**

La conduite du projet a été minutieuse voire laborieuse. Dans la droite ligne d'un système local traditionnel, les responsables du SIVERT sont restés -et ont tout fait dans ce sens-, maîtres du processus. Leur stratégie de « concertation », c'est-à-dire d'information visant d'un côté à montrer tout le travail et la maturation effectués et de l'autre, à faire remonter divers commentaires et demandes a été prise de court par des opposants déterminés à l'incinération. Le conflit s'est structuré autour de ce choix même, or, le syndicat mixte avait de son côté des ressources trop puissantes pour que le projet puisse être mis en échec. De plus, les opposants socialement et politiquement trop isolés n'ont pu faire échec à la stratégie de négociation et d'incorporation progressive de toute demande « réalisable ». Réalisable, c'est-à-dire ne remettant en cause ni le choix fondamental, ni les paramètres déterminants du projet. Pour autant, la survenue de Gilly a constitué un moment critique dont la solution collective a consisté à utiliser l'incinérateur de Lasse comme nouveau référent en matière de suivi environnemental.

Ce référent repose sur l'idée simple qu'une contamination doit d'abord s'observer dans l'environnement avant d'exposer des populations ou des productions vivrières. Ainsi, Lasse est devenu le symbole d'un projet innovant et ses promoteurs ont poursuivi cette stratégie de différentes façons. La première, conforme à l'affichage initial, a été d'installer le siège du syndicat dans les locaux de l'unité et d'exercer un contrôle étroit sur l'exploitant. Le site Internet du syndicat est entièrement réalisé et entre les mains de la collectivité, un nom a été donné à l'incinérateur : « Salamandre ». L'ensemble de ces paramètres fait disparaître le groupe auquel appartient l'exploitant au profit exclusif de la collectivité. La seconde, a été de mettre en ligne les analyses au fur et à mesure qu'elles étaient réalisées et ainsi de démontrer non seulement que le choix d'un traitement de fumées particulièrement exigeant était suivi d'effet mais aussi que le plan environnemental remplissait son rôle de vigilance. La troisième, est d'utiliser le lieu comme base de manifestations diverses liées à l'environnement, aux

énergies nouvelles et au développement durable. Le site, bien qu'isolé, attire des foules et ainsi devient objet de familiarité. Bien qu'il s'agisse d'un incinérateur, les responsables du SIVERT cherchent à lui associer une image positive du déchet qui produit de l'énergie et respecte l'environnement. Il s'agit bien d'une politique très complète de communication qui s'inscrit dans la durée et dépasse le seul accompagnement du projet. En outre, le caractère innovant, l'inauguration en 2006 par le ministre de l'Ecologie, l'insertion par les politiques de développement durable dans les orientations suivies par le Conseil Général et la Chambre d'Agriculture, l'appartenance des dirigeants au conseil d'administration d'Amorce ont propulsé l'incinérateur au niveau du département voire national. Il s'agit non seulement d'une unité moderne mais qui nourrit également la fierté partagée des caciques du département. En cela, il a réussi son inscription technique, politique et sociale dans un département traditionnel.

➤ **Le SITOM Ouest-Cornouailles**

Comme nous l'avons écrit dans la monographie, les entretiens se sont déroulés à l'automne 2006, à un moment où aucune solution précise ne se dessinait encore. Il n'était dès lors pas étonnant qu'un certain nombre d'élus en particulier expriment leur scepticisme quant à la démarche adoptée. Un an plus tard, la fusion du SITOM avec le SICOM et son incinérateur résolvait le problème. Il aura fallu sept ans pour que l'on passe d'un projet de plate-forme de maturation de mâchefers (et donc d'un projet d'incinérateur) à Confort-Meilars à cette fusion. Certains, vu de Brest ou de plus loin, considèrent que les élus se sont défaussés de leur responsabilité, en vertu du principe de proximité. Selon ce point de vue, il incombait aux élus du SITOM de trouver une solution en interne. Qu'est-ce à dire ? Que le principe de proximité doit être appliqué selon un raisonnement qui n'aurait que faire des arbitrages en matière de coût de la gestion des déchets ? Nous pensons au contraire que ce n'est pas parce que des structures de type syndicat mixte se sont constituées à un moment donné qu'elles constituent forcément la bonne échelle. Avec un raisonnement inverse la forme est privilégiée sur le fond, le cadre prédéterminé d'outils institutionnels sur la détermination des solutions les plus aptes à résoudre un problème.

De l'aveu même des élus et du directeur des services techniques du SITOM, la « concertation » a permis aux élus de prendre le temps de la réflexion et d'accroître leur champ de vision du problème. Si la décision de ne pas construire un incinérateur a été prise à

partir de considérations économiques, les débats n'y ont pas été pour rien non plus, obligeant les élus à réfléchir davantage. N'est-ce pas déjà là un résultat important ? Fin 2007, la solution de la fusion avec le SICOM est économiquement plus intéressante que n'importe quelle autre solution qui aurait pu être trouvée en interne. Certes, il existe un incinérateur de moins dans le département, ce qui fait penser à une raréfaction des moyens de traitement lié à un recul face aux prétendus « nimbystes ». En fait, il s'agit d'une réorganisation des territoires à une échelle plus pertinente pour gérer un problème qui, en gagnant en technicité, nécessite des moyens humains et financiers plus importants que la gestion du début des années 70 de « bon père de famille ».

➤ Le SMICTOM des Châtelets

Le résultat du processus décisionnel dans cet autre cas paraît moins évident. Presque cinq ans après les débats houleux de l'automne 2003, il n'y aurait rien eu d'autre que la modernisation de l'usine de compostage existante, le syndicat mixte envoyant toujours ses refus de compost hors de son territoire. Pourtant, le degré de dépendance du pays briochin vis-à-vis des installations extérieures s'est réduit ces dernières années. En décidant d'appliquer les recommandations du panel de citoyens, les élus ont permis au SMICTOM de disposer des moyens humains nécessaires à une politique active de prévention quantitative et qualitative. Un premier travail de neuf mois a permis d'identifier quarante types d'actions de prévention potentielles parmi lesquelles vingt ont été choisies et mises en œuvre. La quantité de déchets encore à traiter, soit par l'usine de compostage soit par une structure externe au syndicat mixte a régressé, montrant ainsi l'exemple au reste du département. En effet, il apparaissait notamment dans la contribution des Verts au cahier d'acteurs que si l'ensemble du département agissait de même, il deviendrait possible de réduire le flux de déchets à traiter de telle sorte que l'autonomie en matière de traitement serait atteinte sans augmentation de la capacité de traitement. Certes, cela repose au départ, et dans les recommandations du panel de citoyens, comme un vœu pieux qui voudrait que ce qui est décidé pour 140 000 habitants soit généralisé aux 450 000 habitants du département. Il est difficile de faire reposer une politique locale sur de tels présupposés. Néanmoins, les grandes lignes de l'adoption du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, tel qu'il se profilait dans la version provisoire de 2006 à laquelle nous avons eu accès, reprenait ce principe de l'effort massif de prévention, en particulier mais pas exclusivement pour les déchets organiques. On peut donc considérer que le processus de décision initié en 2002 par le SMICTOM des

Châtelets, a permis de réfléchir au problème en sortant du schéma classique où le gisement est une donnée incontournable, dont la croissance incite forcément à l'accroissement en parallèle des capacités de traitement. Vu sous cet angle, on ne peut plus à notre sens considérer que les élus du SMICTOM n'ont rien décidé, rien fait. Au contraire, la réflexion menée en 2003 a permis au territoire d'acquérir un caractère d'exemplarité pour l'ensemble du département.

5. Conclusion

Nous en arrivons ainsi à des conclusions de deux types : l'une sur la forme du processus décisionnel et des modalités de dialogue, l'autre sur le résultat de ce processus. Sur la forme, d'abord : celle-ci est hétérogène. Les procédures se ressemblent peu, bien que les deux cas bretons puissent être classés dans la catégorie des processus de consultation des parties prenantes, le cas de Maine-et-Loire étant quant à lui un exemple de négociation autour d'un projet aux contours globalement préétabli. Aucun de ces cas n'entrerait dans la catégorie de la concertation, dans le sens où la définit par exemple, RELIEF⁷⁷, c'est-à-dire une procédure qui permettrait un échange coopératif entre acteurs dans le but de définir conjointement le problème et construire une solution en correspondance ; et encore moins de la délibération, c'est-à-dire au sens où les parties prenantes sont amenées à prendre part aux débats précédant et influençant la décision.

Les deux cas bretons se ressemblent en revanche sur l'objet de la procédure, à un moment du processus décisionnel où, totalement déstabilisés, les responsables décident de « repartir à zéro » avec aussi peu d'idées préconçues que possible de leur part, ce qui n'est pas chose aisée pour certains élus. En Maine-et-Loire, les investissements du syndicat mixte sont trop avancés, au moment où émerge la contestation, pour que ceux-ci puissent envisager de remettre le choix technique en question. Par ailleurs, les élus du SIVERT semblent avoir été davantage épaulés techniquement pour disposer dès le départ d'une vision claire de ce qu'il convient de faire. Leur position était plus ferme, mûrie, solide, collective, ce qui a permis d'éviter les doutes, notamment parmi les élus comme cela a été en revanche manifeste à Saint-Brieuc. Cet aspect pourrait être cependant à double tranchant. Il mène vers une voie toute tracée (l'incinération), contrairement à la voie choisie par le SMICTOM qui a choisi de mettre la priorité sur la prévention.

Supprimé : la

⁷⁷ L'évaluation des processus de concertation : RELIEF, une démarche, des outils.

La question des rapports de force préalables à la prise de décision est fondamentale pour comprendre le choix d'un certain processus plutôt qu'un autre. Pour qui considère que la construction d'un incinérateur est le meilleur résultat possible, alors la stratégie suivie par le SIVERT apparaît comme très efficace bien que très coûteuse, par rapport à ce qui s'est fait en Bretagne. L'analyse des deux autres terrains tendrait à faire penser qu'une procédure analogue aurait été vouée à l'échec et au durcissement des relations entre acteurs. Une procédure de consultation à objet élargie n'était de toute façon pas envisageable dans le cas angevin, l'instruction du plan et du projet de traitement thermique ayant déjà mis à plat les flux et les données concernant la zone et l'ensemble du département. Ne restait à débattre que le choix du traitement et éventuellement celui du site. La procédure administrative et les ressources multiples dont bénéficiait le syndicat, y compris l'effet repoussoir de la politique de la communauté d'agglomération d'Angers, ont grandement consolidé leur capacité à poursuivre leur intention.

L'analyse approfondie de ces cas montre donc qu'il est impossible d'évaluer a priori un processus de concertation et décisionnel en faisant abstraction du contexte politique et des mouvements contestataires propres à chaque territoire.

Quelles leçons sont à retenir de l'analyse comparative de ces trois terrains ?

Premièrement, nous avons pu mettre en évidence un certain nombre d'erreurs d'appréciation de la part des élus quant à la manière d'agir dès lors qu'ils ont souhaité se lancer dans une procédure de « concertation ». On ne se lance pas à la légère dans ce type de procédure. En particulier, il faut comprendre que l'exercice va alimenter des attentes fortes de la part des acteurs du territoire : il y a une phase postérieure à la concertation et un retour aux pratiques antérieures (opacité, décision unilatérale, etc) induit un « effet boomerang », en ce sens qu'il constitue une rupture avec ce qui paraissait signifié dans l'ouverture, et ce faisant réalimente les défiances, dynamique défavorable à l'apaisement des relations entre parties prenantes.

Deuxièmement, nous avons mis en évidence que l'évaluation du résultat d'un tel processus gagne à se faire sur le moyen-long terme. La dynamique enclenchée se poursuit de différentes façons et produit des effets dans le temps et qu'une question devenue aussi épineuse que la gestion des déchets n'appelle pas forcément des réponses immédiates ni *a fortiori* « évidentes » chaque partie en ayant une vision et une interprétation distincte. Quel gisement

dans les années à venir, quel périmètre territorial, sont en particulier des questions pertinentes auquel il n'est pas toujours possible de répondre dans l'urgence. Fin 2003, feu le Commissariat au Plan publiait un rapport alarmant qui soulignait, outre la montée des coûts de gestion, le fait que sans réaction rapide les trois quart des départements français ne disposeraient plus des installations suffisantes d'ici quelques années (cf. Buclet, 2005). Ce rapport était fondé sur des critères qui se sont avérés *a posteriori* maximalistes : une situation où les territoires auraient décidé d'appliquer collectivement le principe de proximité ; l'exclusion de regroupements entre territoires ainsi que de la mutualisation de certains outils de traitement ; des collectivités qui ne mettraient pas massivement en œuvre des politiques de collecte sélective et de valorisation des matières.

En 2008, ce sentiment d'urgence est en partie retombé sans pour autant que l'on ait assisté à un accroissement spectaculaire des capacités de traitement. Comme à Saint-Brieuc les quantités à traiter ont été réduites par une politique volontariste et, incitant le reste du département à en faire autant, de critique, la situation a atteint un degré d'autonomie départementale relativement satisfaisant. A Douarnenez, la collectivité s'est rapprochée d'autres syndicats mixtes afin de profiter de mutualisations possibles. Ces résultats, qui, du point de vue de la politique des déchets, constituent des résultats tangibles, ne peuvent cependant être obtenus du jour au lendemain. Le dernier point consiste à souligner que chaque collectivité est partie prenante de la politique nationale de traitement des déchets.

Troisième Partie : dialogue et santé

Qu'en est-il de l'effet de ces modalités de dialogue et des représentations que les acteurs de terrain se font de la santé liée aux unités de traitement de déchets ? Les modalités de dialogue étudiées ont montré un rapport de force et une négociation dans un cas, un processus de consultation dans les deux autres, sans qu'une élaboration commune ou une délibération ne s'instaure, ou qu'une décision ne soit prise conjointement.

Deux cas présentent des similitudes sur le thème de la santé : celui du Maine-et-Loire et du Finistère où existait une ancienne unité d'incinération, associée à l'épandage de mâchefers en partie à l'origine de la mobilisation anti-incinération. Les Côtes d'Armor diffèrent des deux autres cas. En effet, l'unité de traitement (plate-forme de compostage) était destinée au

monde agricole mais contestée du fait de la qualité du compost dans une zone à forts excédents azotés. En outre, la conférence de citoyens qui y a été organisée a engagé des personnes non directement concernées dans le territoire ni impliquées dans une activité militante ou professionnelle et cela a joué dans la réflexion et les recommandations.

Autrement dit, les événements initiaux pèsent fortement dans le cadrage (Cefaï, 2007) de la mobilisation et avec eux, la façon dont les personnes impliquées se représentent les questions environnementales et sanitaires.

1. L'existence d'une ancienne unité est déterminante

A Lasse comme à Confort-Meilars, l'ancien incinérateur était à l'origine de la production de mâchefers. Dans les deux cas, les mâchefers étaient tenus à disposition des riverains pour empierrer les chemins, combler les terrains, etc. Indépendamment de la gestion de l'incinérateur, cette pratique courante n'était pas encadrée : pas de traçabilité des preneurs ni des parcelles de destination, pas de contrôle des usages, etc. De fait, dans l'esprit des gestionnaires des anciennes unités, les mâchefers étant des résidus de l'incinération, étaient considérés comme inertes et ne pouvant pas présenter de danger pour l'environnement ni la santé.

Dans les deux cas un facteur nouveau intervient dans le contexte qui modifie cette représentation initiale de l'absence de danger et constitue un déclencheur. A Lasse, en l'absence du maire de la commune, les mâchefers sont épandus à proximité de la rivière, ce qui est précisément prohibé dans la réglementation. Des riverains, au fait de la réglementation en matière d'environnement, sont les témoins de cet événement et n'attendent pas pour exercer un recours qui leur donne immédiatement raison. Le maire est obligé de dépêcher des remorques pour procéder à l'enlèvement des résidus.

Dans le Finistère, le sous-Préfet a établi en 2000 une CLIS associée à l'ancien four. Entre la première et la seconde CLIS (2001), les riverains membres d'association qui y participent, se documentent sur l'ensemble des facteurs tenant à l'incinération et aux mâchefers. Pendant cette période, ils s'approprient bien au-delà de la compétence des élus, les connaissances réglementaires, les dangers, les dommages que peuvent générer un incinérateur. Ils découvrent ainsi l'existence d'une série de dysfonctionnements, de manquements à la réglementation ainsi qu'à l'arrêté initial d'autorisation. L'épandage conséquent de mâchefers

inquiète beaucoup les riverains concernés. Cette inquiétude est confortée par deux autres sources. La première, d'ordre informel, provient de personnels de l'hôpital de Douarnenez qui affirment qu'il y a un nombre élevé de cancers sur les communes concernées, mais sans fournir de données objectives. La seconde, provient des réunions publiques que Ouest Cornouailles Environnement avait organisé à destination des habitants lorsque surgit la rumeur concernant un incinérateur à Plouzevet. L'association dont la Sauval se fait ensuite le relais, avait invité quelques experts à s'exprimer sur le sujet. Parmi eux, Claude Lesné, médecin, membre du département de santé publique de la Faculté de médecine de Rennes. Ayant travaillé sur l'amiante et sur divers risques chroniques notamment à l'INERIS, il fait partie des scientifiques opposés à l'incinération. Parmi d'autres, il relaye le fait que l'environnement est probablement responsable de 70 à 80 % des cancers et que des polluants chimiques sont soupçonnés d'être des perturbateurs endocriniens, des reprotoxiques ou de diminuer les résistances immunitaires⁷⁸.

Supprimé : hospitaliers

Ces deux sites apportent le même enseignement : un élément fonde la prise de conscience d'un problème (témoignage d'un épandage interdit, participation à une CLIS) qui amène un questionnement ou une action de la part des témoins.

Ces deux situations pourvoient le même type d'informations aux riverains : les élus et responsables des unités sont peu au fait de la réglementation et des conséquences sur l'environnement de leurs pratiques. Si dans le cas de Lasse, la DRIRE et la DDASS confirment immédiatement l'erreur et obtiennent qu'il y soit remédié très vite, dans le Finistère, les élus sommés de s'expliquer face aux manquements à la réglementation s'en abstiennent par manque d'éléments de réponse. Les associations qui se sont déjà construit une

⁷⁸ Il écrit par exemple dans un document du WWF édité pour sa troisième campagne contre l'incinération en Camargues, à l'occasion des élections européennes de 2004. Il intervient également fin 2007 près de Redon pour affirmer les « effets extravagants » de la dioxine. Sur le site ses propos sont ainsi repris : « **un tableau d'effets toxiques extravagant** », explique le Dr Claude Lesné. Des effets immédiats ou retardés concernant tous les organes : cancers, effets sur la reproduction et le développement... (...) Chez l'homme, les scientifiques ont également décrit de nombreux effets nocifs, immédiats ou différés (20, 30 ou 40 ans après l'exposition). Les effets cancérogènes de la dioxine ont été reconnus en 1997. L'exposition aux dioxines « **augmente de 40 % les risques de cancer pour toutes les localisations** ». D'autres effets probables ont été mis en avant : troubles de la reproduction (féminisation de la descendance), trouble du système endocrinien, perturbation du développement du système nerveux, maladies cardio-vasculaires, altération du système immunitaire... ». <http://quessoy.canalblog.com>.

grille de lecture interprètent aisément, en déni ou minimisation du phénomène. Dans les deux cas, les associations ont auditionné ou lu les travaux d'experts très offensifs contre les effets délétères de la dioxine.

L'événement autant que leur comportement manifestent la méconnaissance des élus de la réglementation et révèlent un contexte relationnel conflictuel. A Lasse, les riverains qui dénoncent l'épandage de mâchefers sont en conflit depuis longtemps avec le maire. A Confort-Meilars, les élus du syndicat mixte, suite aux échanges animés en CLIS, sentent les événements leur échapper. Ils adoptent une rhétorique de démocratie représentative, supposée prendre en charge les intérêts de tous, alors même qu'ils ont longtemps ignoré ce qui en constitue le fondement, c'est-à-dire la connaissance et l'application de la réglementation.

De plus, à Lasse, l'action des riverains est couronnée de succès, ce qui apporte deux enseignements complémentaires, la réglementation constitue un garde-fou et confère une capacité d'action directe, puisque mise en tort, la commune, jusque-là réticente, s'exécute. L'enseignement n'est pas très éloigné dans le Finistère puisque là encore les contenus de l'arrêté d'autorisation et la réglementation permettent aux riverains et aux associations de s'opposer légitimement aux élus du syndicat au sein de la CLIS.

Le point de départ de la situation du côté des riverains et associatifs construit un contexte dégradé et de défiance. La suite ne fera que renforcer ce cadrage.

Dans les Côtes d'Armor, la situation est tout à fait différente. La plate forme de compostage est critiquée par les agriculteurs du fait de la mauvaise qualité du compost (visible) et d'un complément d'apport azoté sur des zones qui sont en excédent structurel. L'entrée en matière n'est pas tant sanitaire qu'environnementale, mais celle-ci oppose traditionnellement les professions agricoles aux mouvements de protection de la nature et de l'environnement. Ces derniers prônent non seulement la protection de la ressource en eau mais également la valorisation des déchets tandis que les premiers veulent rester maîtres de l'accès à leurs terres dans un contexte où leurs pratiques ont été fortement dénoncées et qu'ils ont dû pour partie modifier⁷⁹.

⁷⁹ Le même phénomène avait été observé autour de la valorisation agricole des boues d'épuration, en particulier dans les zones de forte présence d'élevage. (d'Arcimoles, Borraz, Salomon, 2001)

Le gisement n'est pas suffisant pour concevoir une unité complète pour le syndicat et l'incinération paraît la solution la plus définitive d'autant que la sensibilité des sols rend difficile toute construction de centre d'enfouissement technique. Mais l'hésitation dure de 2001 à 2003 et les informations contradictoires qui circulent entretiennent une confusion et pour les associations, un doute.

Le comportement paradoxal du président du syndicat, suivi en cela par le Bureau, qui à la fois affirme que le choix n'est pas fait, tout en votant un budget permettant d'acquérir une parcelle sur laquelle pourrait être construite l'éventuelle unité d'incinération, transforme le doute des associations ici aussi en défiance. La pente est d'autant plus difficile à remonter que ces associations exigent de participer aux choix d'aménagement du territoire, ce que les élus veulent éviter à tout prix et qu'elles choisissent immédiatement une position de principe hostile à l'incinération. Il s'agit de plus, d'associations structurées dont l'objet dépasse la seule question des déchets pour couvrir la qualité de vie, la revendication d'une citoyenneté (AVEC) et d'une façon générale, la protection de la nature et de l'environnement.

Ainsi le conflit et la défiance ne portent pas tant sur la santé mais sur l'opposition entre une vision représentative et une vision délibérative revendiquée par le mouvement associatif. Aussi, lorsque le syndicat décide de confier à un cabinet associatif l'organisation d'une conférence de citoyens, celle-ci s'inscrit dans ce conflit initial. Elle est interprétée comme apportant des éléments participatifs en matière de consultation et de recommandations, mais qui n'ont pas vocation à peser sur la décision. De plus, le choix de citoyens « profanes » les extrait d'un intérêt direct pour le territoire, de ses enjeux et de ses conflits (agriculture contre mouvements de protection de la nature). Comme ces derniers acceptent d'endosser le rôle que les associations refusent, en raison de l'ambiguïté des déclarations des élus, un des enjeux endogènes à la participation des personnes tirées au sort consiste à ne pas se couper des associations, qui, bien que considérées pour certaines comme très, voire trop virulentes dans leurs propos et leurs attaques à l'encontre du syndicat, sont censées représenter les citoyens.

2. Gilly : une onde porteuse pour les contestataires

L'épisode de Gilly-sur-Isère intervient fin 2001, période complètement différente dans les trois processus.

Dans les Côtes d'Armor, la mobilisation commence à s'organiser après la décision de début 2003 d'acheter un terrain pour y construire le cas échéant un incinérateur. Autrement dit, lorsque les réflexions démarrent, la question de la santé est d'emblée influencée par les éléments connus de Gilly.

A Lasse, l'enquête publique est en train de se terminer mais l'opposition est déjà bien structurée lorsque intervient la fermeture. L'ancien incinérateur de Lasse et celui de Gilly étant de même catégorie (moins de 6 T/h), Gilly donne non seulement des arguments aux opposants mais leur fournit une nouvelle stratégie en cherchant à construire la similitude entre les deux unités et leur permet de gagner de nouveaux alliés.

La fermeture de Gilly-sur-Isère contient plusieurs informations :

- un très grand excès de dioxine disséminée dans l'environnement (agent retrouvé dans les foins, les sols, le lait et la viande),
- des mesures d'urgence sanitaires qui se traduisent par l'interdiction de commercialiser et d'utiliser les foins, le lait et l'abattage de troupeaux entiers,
- la mise en cause du syndicat qui prend à ses frais les dommages subis par la communauté agricole,
- une fermeture demandée de longue date par les associations, refusée par le syndicat et les services tant que des mesures ne permettent pas de le montrer,
- enfin, des cancers observés aux alentours par les riverains qui font l'objet d'une étude épidémiologique rétrospective par l'Institut de Veille Sanitaire (InVS).

A lui seul, Gilly contient tous les éléments qui viennent confirmer les soupçons des riverains et des associations tant sur la réalité d'une exposition que sur le comportement des dirigeants. Dans la mesure où une situation a été avérée (dépassement très en excès d'émissions de dioxines) et que des mesures sanitaires objectives ont été prises, Gilly devient une ressource discursive contre les gestionnaires et contre les services de l'Etat, qui peut devenir tout à fait concrète dès lors que des mesures permettent localement d'objectiver un dépassement.

Gilly est à l'origine de stratégies croisées et concurrentes : l'épisode est utilisé pour forcer la fermeture des incinérateurs hors norme et a constitué une aide décisive des services de l'Etat centraux et déconcentrés dans cette perspective alors même qu'il était quelque fois difficile de convaincre les collectivités de procéder aux mises aux normes ou aux fermetures aux dates

prévues par la réglementation. De leur côté, les associations et des experts revendiquent ces événements pour remettre en cause les incinérateurs existants et futurs. En l'appui de leur stratégie, ils cherchent la possibilité de réaliser des analyses et des mesures prouvant la similitude des situations : l'emplacement des prélèvements, l'identité ou la qualité des laboratoires qui effectuent les analyses deviennent alors des objets de conflits potentiels, si les parties prenantes ne sont pas également associées aux différents termes. Tandis que les collectivités, les gestionnaires, les services de l'Etat et tous ceux qui accompagnent les collectivités territoriales dans les projets de traitement de déchets, ont pour enjeu dérivé, de différencier la nouvelle politique, la nouvelle réglementation, les nouveaux fours des anciens ainsi que des précédentes *pratiques*. En effet, lorsque des crises éclatent autour d'un incinérateur, sont mis en cause aussi bien des dysfonctionnements que des pratiques ou des comportements des collectivités, des gestionnaires, voire des services.

Dans le cas de Lasse et de Confort-Meilars où existait un ancien incinérateur, la stratégie d'objectivation par des mesures constitue un recours évident.

3. L'objectivation du passé

A Lasse où s'instruit le projet le plus avancé lorsqu'éclate la crise de Gilly-sur-Isère, l'agriculteur biologique, riverain de l'ancien incinérateur, fait analyser par l'Institut Pasteur les tissus graisseux (dans lesquels la dioxine est supposée s'accumuler le plus) d'une vache décédée. Les résultats montrent des teneurs élevées. Ces résultats opèrent le basculement de la position des services de l'Etat, mais également une stratégie visant à fortement différencier non seulement les modes de gestion de l'incinérateur de Lasse (en régie) de ceux de Gilly, mais également ce que sera le nouvel incinérateur, les pratiques et modalités de contrôle exercé par le syndicat auprès du délégataire de service public ainsi que le plan de surveillance qui monte en puissance à cette occasion.

Supprimé : contrôlé

En Cornouailles, Gilly renforce la méfiance des associations par rapport aux élus du syndicat, d'autant que l'incinérateur continue de fonctionner jusqu'à la fin 2005. La Sauval, relayant l'action de l'OCE, centre son action sur la question sanitaire et en particulier la dioxine dont l'importance est confirmée, d'après eux, par l'épisode de Gilly. Or, l'expert mobilisé sur le thème de la santé a été particulièrement affirmatif sur le lien causal et déterministe entre dioxine et cancers. Les échanges interpersonnels locaux ont en outre fait circuler une

information difficile à invalider autant qu'à prouver, d'un nombre élevé de cancers sur le territoire. L'on comprend que, lors des réunions publiques, et bien que la question sanitaire ne soit pas programmée en tant que telle, ce soit avec angoisse que les associations locales expriment leur conviction du lien entre dioxine et cancers. Les associations reprochent au syndicat d'avoir abusé de la confiance des citoyens. C'est dans cette relation de défiance qu'ils mettent en cause leur rôle d'élus investis d'une charge représentative, car ayant risqué la santé des citoyens, deuxième épisode (après le constat des manquements à la réglementation) confirmant s'il en était encore besoin la trahison ressentie. Les paramètres caractéristiques de cette situation font étrangement écho à celle du sang contaminé ou à celle de l'amiante.

Dès son arrivée en 2001, le nouveau Président du Syndicat avait fait réaliser des études environnementales et biologiques sur la rivière du Lochrist, située à proximité de l'usine d'incinération, mais également d'une parcelle ayant reçu une quantité importante de mâchefers. Mais les résultats n'étant pas conclusifs, les associations dénoncent le temps écoulé entre les épandages et les analyses. Les résultats de ces dernières ne renseignent que sur le présent, pas sur d'éventuelles contaminations passées qui auraient pu laisser des traces. Elles demandent des analyses sur l'état de la pollution des terrains ayant reçu des mâchefers ainsi que sur la contamination à la dioxine. Un des membres de la Sauval par un lien familial, apprend l'existence d'un collectif de médecins contre l'incinération. Le syndicat mixte avec l'aide de l'association Amorce fait réaliser des études de dioxines dans le lait de vaches. Mais les associations contestent les résultats (rassurants) en dénonçant l'opacité du choix des lieux de prélèvement ainsi que l'absence de certification des laboratoires par ces analyses. Contester la légitimité des prélèvements et des laboratoires revient à disqualifier les résultats.

Dans ce département, les analyses se sont déroulées selon le même clivage qui opposait élus et associations. Leur réalisation ne permet ni de prendre des mesures, puisque les résultats sont rassurants au regard des seuils reconnus par les experts, ni de rassurer les associations ou les riverains puisqu'ils se considèrent trahis une troisième fois par des caciques qui continuent de revendiquer leur autonomie dans les choix et les décisions.

Dans les Côtes d'Armor, il n'y a pas de situation antérieure à mesurer, cette question ne se pose donc pas en ces termes.

L'effet de Gilly qui a, pour une part, donné beaucoup d'atouts aux associations face à des élus, des responsables administratifs ou des services de l'Etat dont la responsabilité pouvait être mise en cause pour une autre part, a eu l'effet pervers de concentrer l'attention de tous sur l'objectivation et la mesure. Or, objectiver une émission, une contamination, une présence dans l'environnement d'un agent, repose sur les capacités de la métrologie concernée. Cela revient à désigner tous ses facteurs constitutifs et notamment les incertitudes qui peuvent lui être associées (sur l'emplacement, l'échantillonnage, celui qui procède à l'analyse, le seuil de détection ou le passé) comme objet de débat. Ce type d'opposition occulte opportunément la question du transfert d'un des compartiments de l'environnement et de l'exposition des personnes ainsi que des effets. D'autant plus opportunément que les connaissances sont encore largement déficientes sur ces points comme le rappelle Tchilan (2003). Mais l'observation de teneurs dans l'environnement n'enseigne pas sur la contamination des personnes. Pas plus d'ailleurs que l'imprégnation mesurée chez quelqu'un ne permet d'anticiper les effets pour sa santé de ces teneurs. A ce titre, Gilly-sur-Isère constitue également un enseignement : les teneurs élevées dans le lait et la viande aboutissent à leur destruction, tandis que l'imprégnation de femmes effectivement constatée (en particulier des femmes allaitant leurs enfants) ne permet pas d'induire les effets pour leur santé ni celle de leurs enfants. Tout au plus les experts saisis ont-ils conclu que les bénéfices de la protection du lait maternel était probablement supérieur aux risques encourus par l'ingestion de lait contenant de la dioxine. Il resterait également à démontrer que ce qu'aucun bio marqueur ne détecte dans l'environnement prouve l'absence d'une exposition humaine à un agent délétère.

4. Traduction de la santé en surveillance de l'environnement

L'épisode de Gilly et la focalisation qui s'en est suivie sur l'objectivation dans l'environnement a progressivement introduit une nouvelle vision du risque qui s'est finalement imposée. Jusque-là, avec l'introduction du volet sanitaire des études d'impact, celles-ci donnaient lieu à des évaluations de risques sanitaires. Mais ces études sont difficiles à utiliser et aboutissent à des résultats théoriques que l'examen de situations concrètes a peu confirmé. Ainsi, autour de l'incinérateur d'Angers, l'évaluation qui a été réalisée a montré un *excès de risques de 18 cancers*, notion particulièrement difficile non seulement à expliquer mais à utiliser, les résultats étant statistiques et non des résultats individuels.

Or, la crise de Gilly a engendré plusieurs réflexions : l'étude sanitaire lancée autour de l'incinérateur, une étude nationale autour de plusieurs incinérateurs et parallèlement, le ministère de l'environnement se saisit d'une réflexion sur la dioxine et plus généralement sur les émissions et les rejets des fours. Peu après Gilly, en 2002, l'incinérateur de Maincy près de Vaux-le-Pénil provoque également une contamination de l'environnement et ces deux crises font écho à la fermeture de l'incinérateur d'Halluin près de Lille en 1998 dont des teneurs élevées en dioxine avaient également été constatées. De plus, Roselyne Bachelot, alors ministre de l'environnement et élue d'Angers suit de près les développements du four d'Angers et celui de Lasse. Peu à peu germe l'idée d'inclure dans les dossiers d'instruction, non seulement un plan de surveillance environnemental adapté au territoire, mais également la réalisation d'un état zéro de l'environnement du site considéré, afin de constituer des données de référence par rapport auxquelles comparer d'éventuelles analyses postérieures.

La crispation qui se produit à partir de l'épisode de Gilly et les analyses réalisées autour de l'ancien incinérateur débouche sur deux résultats importants à Lasse. Le premier, tient à la préoccupation des services de l'Etat au regard de l'hypothèse d'une dissémination dans l'environnement d'agents délétères. Ils admettent alors l'introduction dans le processus de nouveaux acteurs prêts à négocier (en particulier le CIBAU). Le deuxième, qui lui est lié - puisqu'il émerge de la négociation- est l'élaboration entre toutes les parties (associations, agriculteurs, ADEME, Services, syndicat, élus, ...) du plan de surveillance environnemental (jauges d'Owen, lichens comme bio marqueur, études de lait) comprenant un état zéro. Cette mise au point progressive est rapportée au niveau central et aux côtés de l'instruction de l'incinérateur de Vaux-le-Pénil devient la norme maintenant standardisée de l'approche des risques d'une ICPE et des sites et sols pollués. Elle a été depuis normalisée sous le référentiel de démarche *d'interprétation des milieux* (IEM). Celle-ci est assortie d'une hiérarchie qui fait primer les valeurs réglementaires lorsqu'elles existent et en leur absence des évaluations de risques sanitaires fondées sur des éléments observés, ce qui a pour effet de privilégier « le recours à la mesure pour connaître l'état des milieux »⁸⁰.

⁸⁰ Note ministérielle aux Préfets datée du 8 février 2007. Sites et sols pollués – Modalité de gestion et de réaménagement des sites pollués, Annexe 1 : La politique et la gestion des sites pollués en France. Historique, Bilan et nouvelles démarches de gestion proposées, p 8.

Pour autant, Vaux-le-Pénil constitue un exemple de contestation de cette démarche. Les associations ont en effet organisé des prélèvements sanguins afin d'évaluer l'imprégnation à la dioxine de riverains et d'utiliser ces résultats dans le cadre d'une procédure judiciaire.

5. Anciens et nouveaux incinérateurs

Les faits liés à la génération précédente d'incinérateurs ont donné lieu à des études épidémiologiques par l'InVS ainsi qu'à une évolution de la réglementation et une application de la fermeture des unités hors normes. Ainsi, le recensement national des émissions de dioxine a été lancé et a montré une diminution réelle et drastique en quelques années. Une bonne partie de la réglementation, au-delà de son inspiration européenne, visait à différencier radicalement les fours d'ancienne génération de ceux répondant aux nouvelles normes. Mais les études réalisées au niveau national par l'InVS autour d'anciens incinérateurs, ou celles de Jean-François Viel autour de l'ancien four de Besançon, montrent l'existence d'un excès de risques de cancers, sans le relier automatiquement à la dioxine, contrairement à l'interprétation qu'en font en général les associations. L'étude rétrospective effectuée sur le territoire de Gilly ne confirme pas en revanche ce résultat. Pourtant, dans l'esprit d'associations, de professionnels de santé et de nombreux citoyens, le lien (restrictif) entre dioxine et cancers est établi de façon définitive. Cette position fonde en partie la posture systématique anti-incinération des associations et en particulier de celles qui ont participé au Grenelle de l'Environnement.

De surcroît, si les incinérateurs ont été mis aux normes, cela ne permet pas d'éviter les dysfonctionnements (ce sont des unités industrielles), des pratiques contestables ou des comportements peu attentifs aux demandes des riverains, ou encore des contaminations de l'environnement avérées. L'incinérateur de Massy dans l'Essonne, bien que remis aux normes en 2006, a fait l'objet récemment de dissémination de cendres à deux reprises comme le montre une étude récente des inquiétudes sanitaires des habitants du village de Champlan ; des dioxines ont été trouvées il y a peu de temps dans l'environnement de l'incinérateur d'Halluin. Les agriculteurs sont devenus d'ailleurs des vigiles de ces situations dès lors que leur production peut être concernée.

Ainsi, divers éléments concrets maintiennent vivace l'idée d'une causalité délétère ainsi que de l'absence de certitudes quant à la conduite des exploitants d'incinérateurs. Dans de telles

conditions il paraît logique que les réactions des riverains et des associations soient aussi résolument hostiles à l'implantation d'une nouvelle unité et particulièrement vigilantes face à tout dysfonctionnement notable. A défaut de preuve, ou de certitude dans un sens comme dans l'autre, pour éviter le danger, le principe qui s'impose à eux est d'éviter l'installation de l'équipement.

6. Éviter l'incinération en Bretagne

Dans les deux cas bretons, les associations arrivent à leur fin sur ce point. En Cornouailles et dans le bassin de Saint-Brieuc les syndicats sont beaucoup moins solides sur leur projet que le syndicat du Nord-Est Anjou. Les gisements y sont insuffisants pour justifier économiquement l'incinération.

➤ La Cornouailles

Les associations de Cornouailles ont en tête les épandages de mâchefers et les divers manquements du syndicat. Or une unité industrielle en tant que telle sera toujours soumise à des incidents de fonctionnement. Le cabinet choisi par le syndicat débute sa mission par une analyse du contexte, puis programme des réunions publiques permettant de discuter trois *scenarii* pré-établis. Cette posture n'ouvre pas la participation des associations à l'élaboration d'une stratégie concernant leurs déchets. De plus, bien que le sujet n'ait pas été prévu dans les débats, la question de la santé fuse lors d'une des séances et certains participants expriment une forte angoisse liant dioxine et cancers. Celle-ci a certainement été nourrie par les propos affirmatifs tenus par un des experts conviés et ne fait pas la différence entre la précédente installation et leur crainte face à la nouvelle.

Le contexte départemental fera que le syndicat rencontre une autre collectivité avec qui la fusion des gisements est possible. De plus, celle-ci dispose d'un incinérateur en activité et situé en-dehors de la zone où les débats ont été vifs. Ainsi, le syndicat trouve non seulement une solution de gestion à son problème, mais celle-ci permet d'évacuer de la zone territoriale directe les déchets et leurs retombées.

Pour autant, les modalités de dialogue sont-elles pour quelque chose dans la solution de gestion trouvée ou dans les représentations que s'en font les acteurs locaux ? Sans que des données de terrain puissent démontrer que les riverains aient modifié leur opinion dans la

causalité « dioxine-provoque-des-cancers », suffisamment d'autres études menées concernant les inquiétudes pour la santé suggèrent que la position des citoyens ne s'est probablement pas modifiée. L'objectif collectif était d'obtenir qu'il n'y ait pas d'incinérateur. Une fois la décision acquise ou remise à plus tard, les associations ont concentré leur effort contre un projet départemental de centre d'enfouissement technique à Guiler-sur-Goyen, situé dans les environs de Confort-Meilars. Demeure néanmoins l'angoisse spécifique des riverains du champ ayant reçu de grosses quantités de mâchefers. Lors de la réalisation de l'entretien, ceux-ci s'interrogeaient sur l'éventuel lancement d'une procédure judiciaire.

A Lasse, la campagne d'entretiens s'est déroulée fin 2006 et les personnes qui étaient convaincues de la contamination réelle d'une unité et de ses effets délétères n'ont pas modifié d'un iota leur conviction ni leur angoisse. Mais la disparition du nouvel incinérateur derrière un rideau d'arbres à l'écart de la commune, le rend moins prégnant à la conscience des riverains.

➤ Les Côtes d'Armor

En Côtes d'Armor la situation est autre : il n'y a pas d'ancienne usine implantée localement, l'usine d'incinération des refus de compostage ayant été fermée dès 1999 après un fonctionnement de seulement treize ans. Les associations qui se mobilisent n'ont pas vocation à être riveraines de l'incinérateur (prévu en zone industrielle) s'il devait exister. En revanche, le département est marqué par des visions opposées du territoire entre développement industriel, touristique et agricole (élevage porcin) et les problèmes de qualité de la ressource en eau ont donné beaucoup de poids aux partis et mouvements écologistes et de protection de la nature. Les Verts sont nationalement opposés à l'incinération (sauf exception, comme à Bègles). Ce sont principalement des associations préexistantes de protection de la nature (individuellement ou regroupées au sein d'une fédération départementale) qui s'investissent soit dans la contestation, soit dans le comité de pilotage de la conférence de citoyens engagée (UDAF 22). Les positions adoptées se fondent sur des principes et ceux-ci ont d'autant plus de chance de se crisper que la stratégie du syndicat, que ce soit explicitement ou implicitement, consiste à refuser la voie délibérative que les associations réclament. En l'absence de l'instauration d'un dialogue et d'un passé concret dans le département (mis à part un projet d'incinération de farines animales qui entraîne la mobilisation d'un collectif d'opposants), les représentations ont peu de chance d'évoluer.

Comme de surcroît, s'engage une consultation de citoyens choisis au hasard, ceux-ci participent *a priori* sans vision particulière de la santé. Mais leur confrontation aux associations et les cahiers d'acteurs qui circulent font état de préoccupations à différents niveaux sur ce thème.

La plupart des acteurs s'étant exprimés au travers de ces cahiers utilisent à titre général les incertitudes concernant les effets sur la santé d'unités d'incinération aux côtés d'autres arguments (coût, bilan environnemental, pollution des sols, effet de serre, etc) pour argumenter en faveur d'un effort de réduction à la source des déchets et éventuellement (les Verts et mouvements écologistes) pour préférer la méthanisation. Ceux qui s'expriment précisément sur la santé sont en nombre réduits mais véhiculent des propos alarmants. Des « Fest Noz », événements de protestation ont été organisés par l'association AVEC afin de dénoncer les « méfaits de l'incinération » et notamment les incertitudes quant aux substances inconnues brûlées. Ce point de vue opposé de l'association a été repris dans son cahier de propositions sur « l'inutilité, le coût et la dangerosité des incinérateurs ». Vivarmor exprime dans un cahier un point de vue équivalent, fondé sur une position de principe « l'incinération pose en outre un problème de santé publique, même si le niveau maximum d'émission de dioxines admis à partir de 2006 sera très bas (0,5 g) par an soit dix fois moins qu'en 2002. Il est cependant préférable d'éviter toute émission de dioxine compte tenu de leur accumulation ». Les citoyens du panel ont auditionné parmi les experts, l'ancien président de Greenpeace et du CNIID, Pierre-Emmanuel Neurhor, dont l'hostilité radicale à l'incinération est bien connue.

Dans la dynamique du conflit, de l'expression au travers des cahiers d'acteurs et des auditions organisées par un cabinet hostile à l'incinération, les recommandations des citoyens ne peuvent que retenir les arguments invitant à la méfiance et notamment ceux relatifs à la santé pour écarter l'incinération.

Plusieurs facteurs concourent donc à ce que la forme de consultation ne débouche sur aucune évolution des représentations sanitaires :

- les positions sont d'ordre général et relayent ou déclinent celles des mouvements et associations de protection de la nature ou écologistes,

- la conférence n'inclut pas les membres associatifs, il y a extrêmement peu de chance que le dialogue interfère et modifie leurs représentations,
- les citoyens tirés au sort n'ont pas de position a priori, mais d'une part ils n'ont rien à gagner à minimiser les préoccupations sanitaires et d'autre part, les seuls experts auditionnés ont plutôt véhiculé un point de vue alarmiste,
- aucun contre-expert n'a été convoqué sur le thème de la santé et les seuls contre-arguments ont porté sur les valeurs réglementaires de plus en plus sévères⁸¹.

Si tant est que les citoyens membres du panel aient eu pour certains une représentation initiale sur ce thème, le conflit virulent dont ils ont été les témoins entre associations et syndicat et le fait qu'aucun facteur n'ait été fourni de nature à contredire le discours des associations ou des experts auditionnés, les a logiquement fait pencher vers une position de précaution.

Comme par ailleurs, les recommandations et les débats qui se sont tenus ont montré la faiblesse non seulement du projet du syndicat, mais plus généralement de tout projet en l'absence d'une vision du territoire global, le syndicat a tout intérêt à suivre ce qui est prôné. L'absence de décision et le renoncement à l'installation d'un incinérateur éludent la question de la santé ainsi que celle de la revendication des associations de participer aux décisions dans leurs territoires.

7. Comment se forment ou évoluent les représentations sur la santé ?

Les cas étudiés montrent plusieurs étapes :

- Celle de l'identification d'une situation problématique
- La recherche d'information
- La confrontation entre syndicat d'un côté et riverains et associations de l'autre

⁸¹ Le SMITCOM s'exprime ainsi dans un des cahiers : « sur le plan normatif, une nouvelle réglementation intervient dans le domaine de l'incinération en moyenne tous les 5 ans depuis 20 ans. Depuis 2000, c'est l'Europe qui fixe les seuils réglementaires en matière d'incinération (...) et non plus la France, ce qui constitue un gage de sécurité supplémentaire pour les populations. En France, la production de dioxines a considérablement diminué depuis 10 ans du fait de la fermeture des vieux incinérateurs obsolètes et de l'installation progressive de systèmes de traitement sur les unités en exploitation ».

- Des modalités de dialogue (pour les cas bretons) ou un nouvel événement (Gilly et mesures autour de l'ancien incinérateur de Lasse) qui organisent une nouvelle fois une diffusion d'information
- Une décision du syndicat (éventuellement silencieuse (Cornouailles) ou d'abstention (SMICTOM Châtelets))
- Une méconnaissance globale de la phase postérieure à la décision.

Notre intention n'est pas de vouloir établir une vision linéaire ou balistique comme l'aurait décrite Jean Leca de la formation des représentations, mais au contraire, d'affirmer que se produisent en permanence des interactions entre ces étapes et les acteurs ainsi que les données mobilisées. Cependant, la différenciation de ces étapes possède une valeur heuristique. Elle permet de souligner que les représentations ne sont pas des données mais sont le produit d'une dynamique. Chaque étape peut être influencée et modifier ce qui s'en suit. Il s'opère un effet d'apprentissage lié non seulement à une situation locale, mais également à d'autres contestations qui peuvent y être importées sans délai ni coût. Dans un contexte politique où la santé environnementale soulève de plus en plus de questions, de craintes, de mobilisations, certains acteurs, du côté des associations, des producteurs d'activité, de l'Etat ou des collectivités entrent en concurrence pour avoir accès ou influencer chacune de ces étapes.

Si l'on reprend la séquence de chacune de ces étapes, l'on obtient le panorama suivant :

➤ **Identification de la situation**

L'information d'un nouveau projet ne parvient pas aux riverains ou aux associations par le syndicat, mais par une série de hasards ou de rumeurs au cours desquels les associatifs s'affichent d'emblée comme opposés à l'incinération (Lasse, Côtes d'Armor et Cornouailles au départ à propos de l'incinérateur de Plouzevet).

A Lasse et à Confort-Meilars, cette identification se fait de plus dans un contexte détérioré où les représentants associatifs constatent un manquement et une méconnaissance des élus de la réglementation, qu'ils rapprochent d'un comportement global refusant d'assumer leur responsabilité (Finistère) ou de conflits antérieurs (Lasse), comportements qui génèrent de la défiance. Près de Saint-Brieuc s'affrontent deux visions de la démocratie : représentative pour les élus qui revendiquent de décider, délibérative pour des associations très engagées dans la protection de l'environnement, de la nature ou de la citoyenneté. Le refus systématique des

élus de faire participer les associations à l'aménagement de leur territoire renforce une suspicion initiale.

Anthony Giddens (1994) a bien montré que dans un système social de division du travail poussé aboutissant à la multiplication de « systèmes experts »⁸² de plus en plus opaques, complexes et recouvrant des pans entiers de ce qui concerne nos vies, chacun d'entre nous opère une délégation implicite à ces systèmes. Incapables de comprendre et d'opérer une évaluation précise du risque, les individus accordent tacitement leur confiance aux systèmes mais celle-ci est en réalité régulièrement mise à l'épreuve aux « points d'accès »⁸³ avec ces systèmes. Ainsi, lorsque des habitants notent l'impréparation, la méconnaissance ou la négligence de leurs élus, (point d'accès) cela les incite à prendre leur distance voire à mettre en cause ce que les élus sont censés représenter (un incinérateur, la démocratie, les institutions, une mission de défense de « l'intérêt général », l'application de la réglementation, ...), surtout si leur comportement a ou peut avoir des conséquences sur la santé des personnes.

D'emblée la confiance est rompue, le « cadrage » initial est d'emblée conflictuel, mais aucun des syndicats n'en fait le diagnostic pour construire ensuite un dialogue visant à la réinstituer. Au contraire, chacun des actes, pourtant bien différent de chacun des syndicats, va renforcer la défiance ou le sentiment de trahison.

➤ La recherche d'information

Cette période est cruciale parce que les données engrangées par les parties vont construire en large part leurs représentations de la situation. Dans la mesure où l'information sur le projet ne se diffuse pas dans un cadre précis (l'information échappe (Lasse, Côtes d'Armor), se fait silencieusement à l'issue d'une CLIS (Cornouailles) ou provient d'une rumeur (Cornouailles)), les riverains ou les associatifs constituent leur stock de données de leur côté à partir des enjeux ou des idées initiales qu'ils en ont (D. Salomon, 2005). La recherche d'information s'opère à partir des données d'expérience, des références professionnelles, associatives, dans le cadre d'échanges interpersonnels et maintenant largement sur internet.

⁸² Il désigne ainsi des activités qui font système et reposent sur des disciplines scientifiques ou techniques de plus en plus imbriquées. Cela comprend des domaines aussi divers que la comptabilité, la médecine, un avion, une voiture, les marchés financiers, etc.

⁸³ Les « points d'accès » sont constitués par les occasions d'être en contact avec ces systèmes : le garagiste pour une voiture, les hôtes et personnels d'une compagnie d'aviation s'agissant d'un avion, etc.

S'agissant des déchets, l'on connaît la profusion de sites, de rapports, de blogs, de mobilisations, de réseaux ainsi que des acteurs organisés (associations nationales, parti, experts) qui véhiculent des informations très hostiles à l'incinération et en particulier sur ses effets toxiques (dioxines, furannes, métaux lourds, ...) ainsi que des exemples concrets de dysfonctionnements, contamination, pollution, etc. De plus, si un certain nombre d'experts considèrent aujourd'hui que l'incinération ne pose plus de problème de santé (sous le double effet des traitements de fumées et d'une réglementation plus sévère et sur le détournement des déchets toxiques des flux de déchets ménagers), cela n'a pas toujours été le cas. Or, ces connaissances sont disponibles par internet, c'est-à-dire facilement accessibles, mais elles opèrent également un écrasement du temps et de l'espace. La position ancienne d'un scientifique peut être mobilisée en l'extrayant de son contexte historique. La situation d'un site est projetée dans un univers commun utilisable partout sur le territoire français. Gilly-sur-Isère en est l'exemple le plus illustratif.

La mise en réseau des données, des acteurs et des sites génère un effet de nombre qui confère de la substance aux informations qui sont véhiculées. En outre, les données diffusées sur les sites renvoient en général à bien d'autres facteurs que ceux véhiculés par les sites, les rapports ou les données institutionnels qui eux sont univoques, (ils ne portent que sur un aspect : administratif, scientifique, technique). Les voix associatives renvoient à la qualité de vie, à des paysages, à la nature, à des nuisances, à des doutes, à des inquiétudes, des maladies, des actions judiciaires, etc. Autrement dit, les associations construisent des informations au sein d'un contexte politique et social, qui comporte du sens pour des personnes concernées ou pour des associations impliquées sur l'un ou plusieurs de ces thèmes.

Mis à part les sites, les associations sont disponibles, accessibles, donnent des idées, envoient des moyens d'action, donnent des listes d'experts. Ils font tout un travail relationnel qui confère encore un autre sens aux informations véhiculées.

Encore en d'autres mots, mettre à disposition un contenu inséré dans une relation, c'est construire une *communication* et établir un climat de confiance de façon intrinsèquement liée. De leur côté et face à une édification ancienne, solide, d'ampleur nationale et qui a fait ses preuves, les syndicats mixtes apparaissent faibles, même dans le cas de Lasse.

En Bretagne, les projets n'étant pas élaborés, les syndicats sont en eux-mêmes non seulement très fragiles, mais n'ont pas encore obtenu d'alliés extérieurs (autres élus, services, associations professionnelles, associations institutionnelles, techniques de pointe à démontrer, etc). Lasse à l'opposé peut s'appuyer sur un cadre et des alliés très solides. En revanche, refusant de remettre en cause l'incinération comme technique, ce sur quoi pourtant se noue d'emblée le conflit, les représentants du syndicat participent immédiatement à un cadrage qui installe non seulement la défiance mais également le combat d'opposition comme seule stratégie possible. Le syndicat a déjà décidé de l'essentiel, l'ouverture n'est donc que marginale, alors que les associatifs revendiquent une remise à plat de l'ensemble de la filière des déchets, toute affirmation dans le sens d'une concertation n'est qu'apparence pour faire passer le projet. Du côté du syndicat et des élus qui ont investi tant de temps (depuis le début de l'instruction du schéma jusqu'à la création du syndicat de réalisation huit ans se sont écoulés), d'études, d'efforts, d'attentions pour intégrer les différentes remarques et d'argent pour concevoir une unité de traitement, tout remettre à plat n'est pas envisageable.

Le conflit portant sur le cœur même de l'instruction du projet, les associations vont essayer d'en attaquer les fondements : par des recours judiciaires dans un premier temps, par la santé dans un second temps.

En Bretagne, n'ayant pas élaboré un projet initial, il leur est impossible de produire des données et des informations. Cela est d'autant moins le cas que d'une part, du côté professionnels, techniques ou institutionnels n'existe aucune mise en réseau de connaissances, de moyens d'action ou d'argumentaire et d'autre part, ce faisant, les associations sont rapidement plus « compétentes » que les représentants du syndicat, ce qui les musèle.

Deux variables paraissent majeures déjà à ce stade :

- la stratégie d'information et de communication,
- la construction de relations de confiance qui légitime les données qui sont produites ou véhiculées par les acteurs.

Les trois cas montrent une opposition d'emblée construite sur la défiance, ce qui projette les riverains et les associations dans une recherche d'information et de relations alternatives. Le conflit se porte également sur les informations recherchées ou produites et donc sur la légitimité ou la crédibilité de celles avancées par chaque partie et non sur le fond. Les

informations générales disponibles viennent de surcroît corroborer des éléments de connaissance obtenus localement (A Lasse, une personne riveraine est morte d'un cancer, dans le Finistère, rumeurs d'excès de cancers locaux). La « preuve » validée devient un enjeu au cœur de ce type de conflit.

➤ **La confrontation entre élus et associations**

La structuration de la rencontre entre citoyens et syndicat se fait autour de l'opposition et non autour d'un dialogue immédiat ou visant à reconstruire des relations de confiance insérées dans le contexte local.

Le SIVERT dans le Maine-et-Loire décide de scinder ses actions :

- avec les agriculteurs en prenant en compte leurs demandes et en négociant sur ces bases. De façon objective, les incinérateurs peuvent disséminer des agents dans l'environnement et affecter les productions agricoles (foins, lait, viande). Négocier avec eux paraît légitime ;
- avec les associatifs et si possible directement les riverains pour démontrer le travail accompli ;
- sur le plan judiciaire en répondant dans un cadre très structuré aux arguments des associations, et dans ce contexte, le cadre administratif constitue un allié puissant pour le syndicat qui s'est attaché à tout réaliser dans les règles de l'art.

Les deux autres syndicats sont confrontés à des situations dans lesquelles ils n'ont aucune marge de manœuvre : en Cornouailles parce que les habitants ont démontré les carences des élus, près de Saint-Brieuc parce que les associations mobilisent des arguments généraux puissants, dans un cadre organisé sans équivalent local pour les élus.

Dans le cas des Côtes d'Armor, les associations mobilisent des connaissances générales contre l'incinération. Ces associations sont ancrées dans un contexte de forte représentation du mouvement écologiste et de protection de la nature dans le département (une cinquantaine d'associations regroupées au sein de la FAPEN). Les citoyens mobilisés dans le cadre du panel n'ont pas pour mission de valider les éléments de connaissance concernant les effets pour la santé de l'incinération. Ce qu'ils entendent suffit à semer un doute ou à confirmer une incertitude non seulement quant à la production de dioxine, mais également quant à ses effets.

Or, tant d'autres éléments viennent renforcer la validité d'une intensification des efforts de réduction à la source des déchets et ce faisant, d'un gisement qui pourrait être absorbé par des installations existantes dans le cadre d'une vision territoriale plus étendue, qu'il serait peu logique, pour eux, de retenir l'hypothèse de l'incinération.

La confrontation prend un tout nouveau jour avec Gilly puisqu'une partie de la controverse (c'est-à-dire entre riverains, associations d'un côté, élus, administratifs, services de l'Etat dans l'autre) se forme autour de l'objectivation d'une contamination dans l'environnement. Le conflit en quelque sorte s'institutionnalise puisque peuvent apparaître des mesures qui apportent des éléments tangibles opposables dans un cadre judiciaire. Le conflit se porte d'une part, sur les facteurs servant à mesurer ou calculer la preuve et d'autre part, sur les principes utilisés pour les interpréter. Que ce soit à Lasse ou à Confort-Meilars, le syndicat refuse le principe d'une co-définition des protocoles ou analyses. A Lasse, les acteurs institutionnels prennent bien soin d'énoncer les principes fondant la légitimité des études (laboratoires certifiés, résultats scientifiques, etc). En parallèle, la négociation menée avec les agriculteurs permet d'évacuer du débat sur les dangers la profession agricole.

➤ Les modalités de dialogue

Tout est déjà cadré par une opposition et les modalités de dialogue entreprises ne modifient pas d'un iota le conflit initial et les éléments de défiance ou de sentiment de trahison sur lesquels il s'est construit. Les données qui sont produites ou véhiculées par le dialogue ou la consultation *ne peuvent pas modifier* ce qui s'est structuré dans le cadre d'une *dynamique sociale* (relation conflictuelle et d'opposition) *dont les facteurs cognitifs* (données, crédibilité, confiance accordée) *sont indissociables*.

Les représentations des effets pour la santé de l'incinération construites dans un climat d'opposition ne laissent pas de place pour une discussion sur le « fond » tant que les conditions de la restauration d'une relation de confiance entre parties intéressées ne sont pas présentes. Des modalités de dialogue, de consultation, ou de délibération qui méconnaissent ce principe et ne permettent pas de remplir cette condition sont vouées à être critiquées ou à se retourner contre leurs initiateurs.

Les phases de décision et postérieures à celle-ci

Les terrains étudiés sont trois exemples de consultation qui ne sont pas conçus pour résorber une défiance initiale. La décision prise par chacun des syndicats en est le témoignage.

A Lasse, le SIVERT voulait certes démontrer le bien-fondé de sa démarche et à ce titre, gagner la confiance des riverains, mais la négociation avec les associations radicales n'a pas atteint ce résultat. Quant au projet, il aboutit au prix de l'intégration d'un plan de surveillance environnementale très poussé au point de devenir une référence qui s'est standardisée. L'incinérateur fonctionne et est devenu un exemple cité partout. Les riverains opposés ont été isolés dans le rapport de force et la négociation mais cela ne les empêche pas d'organiser de temps en temps des manifestations avec les associations anti-incinération d'Angers. L'opposition et les convictions n'ont pas été résorbées mais elles ne donnent pas lieu à des actions particulières. D'autant que le nouvel incinérateur ne présente pas de problème de fonctionnement et qu'il n'y a pas de riverain immédiat.

Dans le Finistère, le syndicat n'a rien résolu par la consultation mais a pris le temps de la réflexion et a successivement noué des relations qui lui permettent de trouver une solution de gestion à ses déchets par l'incinération mais ailleurs.

Saint-Brieuc n'a pas résolu son problème de gestion. Toutefois, la direction retenue vers la réduction des déchets par le tri est cohérente avec la vision des mouvements de protection de l'environnement, sans toutefois que ceux-ci aient été parties prenantes à la décision. Le conflit entre visions de l'implication politique des acteurs reste entier.

Les phases postérieures montrent encore à un autre niveau que le dialogue était une solution d'attente ou tactique pour faire déboucher le projet, mais n'avait pas pour objet de créer des relations d'un autre ordre ou des représentations communes notamment sur le plan de la santé.

8. Conclusion

Si les arguments sur la santé ont longuement étayé les mouvements s'opposant aux incinérateurs, l'étude des terrains montrent que dans les trois cas, les représentations que se font les acteurs des effets pour la santé sont difficiles à modifier. De façon non surprenante, les représentants des riverains et des associations impliqués véhiculent des représentations hostiles, tandis que les promoteurs du projet, les services de l'Etat et la plupart des élus ne

considèrent pas que l'incinération, dans le cadre de la réglementation actuelle, puisse produire des effets délétères pour la santé.

Cette rigidité prend ses racines dans différents phénomènes d'ordre politique, social et cognitif qui ont tendance à se renforcer dans une dynamique de conflit local. Les référentiels mobilisés par les acteurs ainsi que le cadre relationnel dans lequel se forment les alliances, s'organisent les conflits ainsi que l'échange d'informations, forment les variables constitutives de la formation des représentations. En cela, les modalités de relations entre parties prenantes ne peuvent être dissociées des représentations qui y circulent et éventuellement se transforment, bien que le document ait construit leur différenciation (au risque de quelques redondances).

Les trois terrains permettent d'isoler des étapes dans la montée en puissance d'un conflit : conscience du phénomène, recherche d'informations, confrontation de celles-ci, modalités de dialogue, processus décisionnel. Celles-ci sont différenciées pour en faciliter l'analyse, mais en réalité peuvent se télescoper et surtout interagir entre elles. Elles permettent néanmoins de souligner que chacune d'entre elles peut être influencée par divers paramètres liés aux relations entre acteurs et aux informations qui y transitent. Par-dessus tout, la confiance ou la défiance initiale influence de façon persistante l'agencement de ces étapes.

Ainsi, en présence d'un ancien incinérateur ou lorsque des conflits précédant ont généré une situation de défiance entre parties intéressées, celle-ci prime toute autre donnée de contexte. Le passé constitue en général un passif (du point de vue de la gestion, des comportements, des dysfonctionnements, de l'absence de contrôle, de la difficulté d'accès des associations ou des riverains, etc) et s'impose pour influencer négativement toute suite donnée au projet.

La survenance de la fermeture brutale de Gilly-sur-Isère ou de crises analogues (Halluin, Vaux-le-Pénil, etc) est à cet égard une confirmation massivement utilisée par les associations en particulier pour refuser un nouvel incinérateur, obtenir des mesures autour de l'ancienne unité ou pour introduire une incertitude qui a des chances d'influencer durablement le refus des futurs riverains ou des associations.

Ces crises successives ont renforcé les positions d'associations nationales et internationales opposées de longue date à l'incinération sur tous ses aspects. Adoptant un point de vue global qui mêle les aspects de réduction à la source, de collecte sélective, d'efforts importants de

valorisation, de transports, d'énergie, de techniques et des effets pour l'environnement ou la santé, elles ont construit une offre de connaissances immédiatement disponibles. Celles-ci sont également accompagnées de visions critiques, d'arguments, de calculs et d'outils d'actions qui sont utilisables par les riverains. Ces derniers ont ainsi à disposition un arsenal très efficace et qui les rend plus compétents que des élus.

Du côté institutionnel ou professionnel, une telle mise en réseau n'existe pas. Des agences d'expertise mettent en ligne de façon unilatérale des données de type univoque (techniques, sanitaires, environnementales, etc). Les services de l'Etat mettent en avant la réglementation et ses évolutions, sur l'incinération, les déchets et les ICPE pour considérer que celle-ci satisfait aux exigences sanitaires. Les collectivités territoriales peuvent trouver auprès de l'ADEME notamment, ou d'associations professionnelles comme AMORCE des assistances à l'élaboration de plans ou de projet, mais celles-ci sont toujours tronquées au moins des aspects politiques ou sociaux, de ce qui construit au quotidien la confiance, de la façon dont prendre en compte les inquiétudes, les angoisses ou les questionnements.

Dans un grand nombre de cas, et les situations bretonnes en sont des illustrations, l'approche des collectivités est gestionnaire et minimale ou défensive lorsqu'une ancienne unité peut être mise en cause. Face aux incertitudes angoissantes pour des riverains, une posture aussi légère peut rapidement être interprétée comme de l'indifférence, un refus de partager une décision (Côtes d'Armor) voire dans le pire des cas, comme une trahison (Cornouailles). Pour aucun des deux territoires la question sanitaire n'est réellement prise au sérieux par les élus. Le cas du Maine-et-Loire s'apparente plus à une conduite de projet minutieuse et particulièrement bien menée de la part de ses promoteurs. Leur stratégie de négociation et d'isolement des opposants les plus radicaux débouche sur une surveillance de l'environnement qui devrait anticiper une éventuelle exposition des populations.

Les trois terrains montrent des élus qui tiennent fermement à défendre une posture de démocratie représentative dont seulement les détails se jouent à la marge.

Conclusion générale

Au moment de conclure, il a été choisi d'insister plus particulièrement sur trois points ressortant de l'analyse menée au cours de ce travail de deux ans et qui paraissent caractériser de l'activité des déchets.

Dans le premier point nous reviendrons sur les modalités de dialogue observées, finalement plutôt décevantes du point de vue de l'avancée démocratique qu'elles étaient pourtant supposer symboliser. Le second point concerne l'articulation entre le niveau global où se décident les grandes orientations en matière de gestion des déchets ménagers et le niveau territorial de prise de décision et de mise en œuvre. Il est frappant de constater que le cadrage et la définition des problèmes soulevés par l'activité à ces différents niveaux constituent deux arènes presque autonomes l'une de l'autre. Dans un troisième point, pour approfondir les liens entre ces niveaux, l'on s'intéressera aux acteurs qui « traduisent » dans un sens, dans l'autre ou les deux ces différentes échelles. Ce sera en particulier l'occasion de pointer l'asymétrie du rapport de force entre le monde associatif et les opposants aux projets des syndicats mixtes d'un côté, et les élus d'un autre côté. L'on examinera sur quels fondements se constitue cette asymétrie. Du côté des collectivités, l'étude des trois cas montre l'importance prise par les bureaux d'étude et ce d'autant plus que les maîtres d'ouvrage sont démunis ou ont une capacité limitée de réflexion et d'action en matière de gestion des déchets. Or, leurs spécialités, les orientations choisies, leur posture et les marges de manœuvre sont variables et peuvent avoir une incidence forte sur ce qui se déroule au plan local alors même qu'ils sont rarement issus du territoire dans lequel ils interviennent. Il se peut que l'ADEME, institution la mieux placée pour servir de relais et de soutien à des élus ait un rôle à jouer dans une meilleure connaissance et un meilleur usage de ces intervenants.

1. Bilan de l'effet des modalités de dialogue

Le premier point s'intéresse aux modalités de dialogue ainsi qu'à leur impact sur les relations entre parties prenantes, les représentations des acteurs concernant la santé, la gestion des déchets et sur le processus décisionnel. Il faut rappeler que malgré une incitation croissante adressée aux collectivités territoriales pour associer en amont les différentes parties prenantes du territoire, les trois cas illustrent une certaine réticence de la part des syndicats mixtes. Ce résultat va à l'encontre des premiers éléments sur lesquels la recherche a été fondée, puisque

les trois syndicats ont été largement cités comme des références dans ce domaine. Les riverains et les associations se mobilisent pour que soit instauré un dialogue et encore, celui-ci est-il et reste-t-il tout au long du dispositif, conflictuel. Il faut également insister sur le fait que, dans les trois cas, le processus mis en place ne s'apparente pas à une concertation, dans le sens où les décisions prises ne l'ont pas été collectivement, dans une logique de coopération entre les différentes parties prenantes, mais restent le fait d'élus soucieux de se maintenir dans un schéma somme toute classique de démocratie représentative. La « concertation », telle qu'elle a été présentée par les syndicats mixtes, a consisté à introduire, à des doses variables selon les cas étudiés et de façon distincte, un dispositif de consultation qui relève plus de la démocratie participative telle qu'elle est habituellement comprise en France (cf. D. Bourg et D. Boy, 2005) que de démocratie délibérative. Les riverains et les associations ont été consultés afin d'exprimer leurs craintes ou leurs demandes, éventuellement d'éclairer les élus et de leur apporter un surplus d'information. L'intention n'était aucunement que ce public ou que ces parties prenantes ne s'associent aux élus dans leur rôle de décideurs, et encore moins que ce rôle soit partagé par l'ensemble des parties prenantes.

Nous avons insisté sur les nombreuses différences entre les trois terrains étudiés. Pourtant, malgré ces dissemblances, notamment issues de contextes territoriaux et d'histoires particulières, les points communs ne sont pas négligeables.

Dans le cas du Maine-et-Loire, il s'est agi pour les élus de limiter autant que possible le périmètre du champ débattu, en refusant d'emblée la remise en cause du choix de l'outil de traitement mais en négociant pour enrichir, « améliorer » et modifier à la marge un projet très minutieusement élaboré. Dans les deux cas bretons, les élus ont procédé à une remise à plat des gisements de déchets ainsi que leur intention initiale d'aller vers l'incinération.

La procédure qu'ont bien voulu lancer les élus, largement influencés par des consultants se disant spécialisés en matière de « concertation », tant en Cornouailles que dans les Côtes d'Armor, représente au final une forme bien plus poussée de démocratie participative qu'en Anjou. Une véritable consultation a été mise en place selon des modalités fort différentes : une consultation classique en Cornouailles avec des réunions d'information du public et de débats autour de thèmes clé et de *scenarii* préétablis, une consultation des plus originales autour de Saint Brieuc, mêlant conférence de citoyens, cahiers d'acteurs et réunions publiques.

De ces initiatives assez diverses ont émergé également des solutions de gestion des déchets très différentes d'un syndicat mixte à l'autre. Pourtant, nous avons pu mettre en évidence que ces différences dans les solutions adoptées par les élus dépendent bien davantage du contexte territorial précis et du degré de maîtrise du dossier par les élus, que de la procédure adoptée. Cette affirmation tirée de l'analyse des trois cas amène, au moment de tirer des bilans, à distinguer deux types de résultats. Le premier porte sur l'impact des modalités de dialogue sur la confiance entre acteurs, la dynamique collective engendrée, mais aussi les représentations des enjeux sanitaires. Le second porte sur la cohérence des décisions prises en matière de gestion des déchets par le territoire.

➤ **Impact des modalités de dialogue sur les interactions entre acteurs, la dynamique collective engendrée, les représentations des enjeux sanitaires**

Les projets d'incinération ont été d'emblée rejetés par les acteurs locaux et les premiers échanges ont vite débouché sur des relations conflictuelles. Sur ce point particulier, aucun des processus n'a vraiment modifié la défiance initiale.

Le positionnement de départ, mais aussi certaines maladresses dans le déroulement du processus ont durci la suspicion des acteurs les moins enclins à la coopération. En Anjou, les membres du syndicat ont été déstabilisés par des points de vue radicaux hostiles à l'incinération, sans possibilité d'initier un dialogue sur le cœur du projet. Les collectivités bretonnes quant à elles n'ont pas compris qu'un processus de dialogue avait comme objectif initial de restaurer des relations de confiance pour que celui-ci ait une chance d'aboutir. En l'absence d'échanges préalables sur les objectifs et attentes réciproques des acteurs de cette « concertation » ainsi que sur les règles de fonctionnement, les élus dans les deux cas bretons ont montré une position de retrait sans volonté de s'impliquer dans les débats ou la démarche. Ils ont délégué aux cabinets les modalités ainsi que l'animation des échanges pensant peut-être, pour certains – car plusieurs élus des deux syndicats mixtes ont été dubitatifs dès le début –, que l'initiation d'une démarche était en soi suffisante pour instaurer un dialogue serein et constructif. Si l'ambition des concertations engagées en Bretagne pouvait sembler louable, dans la réalisation, elles ont plutôt témoigné de la profonde déstabilisation et de l'impréparation des collectivités que d'une volonté d'instaurer une nouvelle forme de

gouvernance locale de nature délibérative, comme le souhaitaient par exemple les associations autour de Saint-Brieuc.

Pire, la conclusion des débats a définitivement démontré dans les deux cas bretons que les élus choisissaient fermement une inscription traditionnelle dans des rôles représentatifs. Pourtant, tant dans le cas briochin qu'en Cornouailles, la phase consultative aurait pu se transformer en dynamique participative et de co-construction des solutions envisageables. Mais les élus, très probablement échaudés par une certaine virulence dans les échanges ainsi que par certaines attaques personnelles, ont préféré revenir aux anciennes pratiques. A Douarnenez la décision a été prise dans le silence et l'opacité (puisque l'enjeu s'était déplacé vers une négociation politique avec d'autres syndicats mixtes), à Saint Brieuc, c'est l'application des décisions issues des recommandations des citoyens qui s'est faite avec un minimum d'information institutionnelle des associations ou des riverains. Ce choix d'un relatif silence, a pu confirmer la conviction de ceux qui considéraient que l'exercice consultatif n'avait été conçu que pour imposer en douceur un projet d'incinérateur, bien qu'il ait été abandonné dans les deux cas. Par ce comportement, les décideurs des syndicats ont définitivement fermé la possibilité d'échanges avec les acteurs et ont contribué à maintenir une polarisation des positionnements et une défiance quant à leur capacité à gérer le territoire.

Les représentations des risques sanitaires liés à la gestion des déchets n'ont pas plus été modifiées à l'issue des processus. Cette question était d'ailleurs déterminante pour espérer restaurer la confiance, ce qu'avait notamment compris, mais peut-être sans en prendre toute la mesure, le consultant impliqué dans le cas de la Cornouailles. L'analyse montre que dans les trois cas, les élus minimisent la question de la santé, alors que cette question ne cesse d'être récurrente du côté des associations ou des riverains s'agissant soit, de problèmes théoriques liés aux émissions de dioxines, soit de craintes plus directes de pollutions effectives aux dioxines ou de polluants compris dans les mâchefers. En effet, l'existence préalable d'une ancienne unité est de nature à inscrire dans le territoire et dans les esprits un doute voire une conviction particulièrement difficile à lever. Ces croyances ont d'autant moins de chance de se modifier que, d'une part, la radicalisation se construit autour ou à partir des craintes et d'autre part, que les acteurs institutionnels minimisent ou font un déni de ces aspects.

De fait, les élus dans les deux situations où existait un ancien incinérateur, s'appuient sur la réglementation et ses évolutions récentes pour considérer que les seuils devenus stricts sont

satisfaisants d'un point de vue sanitaire. Leur attention porte sur la résolution de leur problème de gestion et les projets qui peuvent y contribuer, mais ils évacuent le plus souvent la question des installations et des erreurs de gestion passées (Cornouailles) ou cherchent à s'en distinguer à tout prix (Maine-et-Loire). Cette attitude s'inscrit dans la dynamique conflictuelle qui s'est instaurée et fait l'objet d'interprétation négative de la part des riverains et associations. Elle sera dans leur esprit, d'autant plus proche du déni ou de la démonstration que les responsables de la gestion des déchets en sont incapables, que ces derniers ne se sont pas montrés irréprochables par le passé, fait particulièrement saillant dans le cas de l'Ouest-Cornouailles.

En Anjou, les dispositions prises pour un suivi de l'état de l'environnement autour de la nouvelle usine, sous la pression des services de l'Etat, donnent le sentiment à la majorité des acteurs que les élus prennent au sérieux la surveillance de l'installation et ses retombées dans l'environnement, au-delà des engagements pris sur les émissions en l'espèce plus strictes que ce qu'exige la réglementation. Pour autant, les représentations des riverains les plus inquiets ne ressortent pas transformées ; en revanche, ceux qui ne sont pas personnellement impliqués, se détachent du sujet.

➤ **Impact sur la cohérence des décisions prises en matière de gestion des déchets par le territoire**

Le deuxième type de résultat porte sur la cohérence des décisions prises en matière de gestion des déchets, et de l'apport de la phase de dialogue avec les parties prenantes sur leur contenu. L'analyse des trois situations indique que, loin d'éloigner les décisions d'une démarche rationnelle, la phase de dialogue a permis, selon des modalités extrêmement différentes, d'en renforcer au contraire la cohérence. Bien sûr, pour quelqu'un qui analyserait la situation en mesurant le succès de l'opération par la construction d'une nouvelle usine, seul le cas de Lasse serait concluant. Nous ne le pensons pas. Le projet d'incinérateur de Lasse reposait sur un dossier particulièrement maîtrisé par des élus, cet aspect étant bien plus déterminant sur le résultat qu'on ne le souligne habituellement. En particulier, le montage du projet avait été précédé d'un regroupement stratégique de sept syndicats mixtes sur la région, condition nécessaire pour atteindre une taille critique justifiant un éventuel recours à l'incinération, tout du moins d'un point de vue économique. *In fine*, si les syndicats mixtes bretons ont reculé face aux opposants sur le projet d'incinérateur, c'est que d'une part, aucun projet réfléchi ne

soutenait l'idée initiale des élus et d'autre part, le gisement n'était pas suffisant pour conférer une cohérence économique et territoriale dans leur contexte départemental. Le directeur et le président du SITOM Ouest-Cornouailles, l'ont assez vite compris et ont reconnu ultérieurement que le dialogue instauré les a aidés à réfléchir davantage aux options possibles. En ce sens, le projet d'incinérateur a d'abord été abandonné sur des critères économiques et techniques et non comme résultat d'une victoire des associations, mais ces critères n'auraient pu émerger sans l'opposition au projet et la procédure de consultation qui s'en est suivie. Dans le cas de Saint Brieuc, la viabilité économique d'un incinérateur n'était pas non plus garantie. Pourtant, la démarche entreprise a poussé le panel de citoyens à recommander d'abandonner l'incinération pour des raisons sanitaires (doute) et non sur des bases économiques. Les décisions prises par les élus, dans la foulée des recommandations du panel de citoyens, ont cependant leur rationalité, dans un département orphelin de la moindre révision du plan départemental entre 1996 et 2008. Porter l'effort avant tout sur la réduction à la source et donc sur la réduction des besoins de traitement, inciter à ce que les négociations sur le plan départemental aillent dans le même sens, est en train d'aboutir à ce que préconisaient notamment les élus Verts, à savoir que grâce à un effort de valorisation d'une fraction importante des déchets organiques, les infrastructures existantes sur le département seraient suffisantes pour traiter le gisement existant. Enfin, à Lasse, le dialogue instauré sous forme de négociations, notamment avec le monde agricole inquiet d'éventuelles retombées de l'incinérateur sur leur activité, aboutit à la mise en place d'un dispositif de surveillance et d'indemnisation en cas de dommage. Le plan de surveillance de l'environnement (retombées atmosphériques, lichens, lait) fait le lien entre les données d'émission (inscrites dans l'arrêté d'autorisation) avec le milieu concret dans lequel est situé l'incinérateur. De tels résultats ne sont pas neutres et il revient à chacun de considérer si, à eux seuls, ils permettent de justifier l'ouverture du dialogue par les élus, ce que nous pensons pour notre part.

2. L'articulation entre le territoire et le contexte national et européen

Le deuxième aspect sur lequel nous souhaitons insister est celui de l'articulation entre un territoire et ses caractéristiques d'un côté, et la définition d'une politique nationale et européenne, d'un autre côté. Nous insisterons dans un premier temps sur la relative autonomie constatée entre certaines orientations prises à un niveau national et européen et les réalités du

terrain, avant d'insister sur la faible prise en compte du contexte global en matière d'évolution de la gestion des déchets par les décideurs locaux.

Les textes européens et nationaux évoquent les grandes orientations en matière de déchets, de contrôle ou s'adressent de façon globale aux collectivités sans incorporer les éléments de leur réalité territoriale tandis qu'à l'inverse, les collectivités sont imprégnées de ces réalités. Toutefois, des évolutions récentes sont à noter, au moins d'ordre rhétorique (circulaire du 25 avril 2007), restant à savoir quels sont les acteurs en situation de pouvoir les traduire effectivement au niveau local et en particulier d'aider des collectivités qui paraissent encore bien démunies sur ces sujets.

➤ **Les orientations globales : des déchets extra-territorialisés**

Les orientations en matière de déchets ont longtemps désigné des efforts d'ordre général et concernant des déchets, où qu'ils se trouvent et quelles que soient les circonstances. La loi-cadre reprise par la loi de 1992, rappelle les objectifs en matière de prévention des impacts sur l'environnement et la santé, la préservation des ressources naturelles et la mise en décharge des déchets ultimes. Une hiérarchie en matière de traitement est également énoncée. Ces grandes lignes ont été complétées plus récemment par une volonté massive (qui fait se rejoindre tous les acteurs du déchet) de diminuer les déchets produits et « les quantités de déchets prises en charge dans le cadre du service public des déchets »⁸⁴ avec un objectif affiché à horizon 2017 de traitement moyen maximum de 200 kg par habitant. Des efforts considérables sont demandés et entrepris par les collectivités en particulier vers la collecte sélective, la valorisation matière, le développement du compost individuel, le recyclage, la diminution de la mise en décharge de matières organiques, l'encouragement des comportements des ménages en utilisant le mode de financement du service public des déchets.

Si la dernière circulaire en date insiste sur l'importance de l'information des citoyens qui ne soit pas qu'unilatérale mais fondée sur « le dialogue et la réciprocité » et sur « une concertation accrue avec les différents acteurs concernés et particulièrement les associations

⁸⁴ Circulaire op. cit., p 3.

qui constituent des relais efficaces », ce qui constitue une nouveauté, là s'arrêtent les recommandations⁸⁵.

Ces orientations sont complétées de guides notamment élaborés par l'ADEME. Aucune mention n'est faite sur la façon de procéder, sur les enjeux et les équilibres politiques, sur la cohérence des gisements selon le type de territoire et de déchets, sur les enjeux respectifs de territoires ruraux, urbains, périurbains ou hétérogènes, sur les périodes favorables ou moins favorables à l'instruction de plans départementaux ou de projets, sur les retours d'expérience permettant de s'inspirer des difficultés autant que des réussites, sur les motivations des riverains ou des associations, sur les questions sanitaires, etc. Pourtant, ce sont ces facteurs qui apparaissent plus prégnants que d'autres pour favoriser la prise en charge de la compétence des déchets ménagers. En réalité, dans beaucoup de cas les collectivités se retrouvent assez démunies et ce faisant, peu enclines à le faire.

➤ **Appliquer au niveau local les orientations globales : plus simple à dire qu'à faire...**

Nous avons montré par ailleurs (N. Buclet, 2008) les limites concrètes rencontrées par les élus et acteurs locaux dans l'application des grandes orientations édictées à un niveau national et européen. Ces limites tiennent fréquemment à l'existence de variables dépassant la capacité politique des responsables locaux, ces variables étant fréquemment, mais pas exclusivement, d'origine économique. Pourtant, il est fréquent que les politiques, réglementations et stratégies établies à un niveau national et, surtout, européen (ainsi de la Stratégie Européenne de Développement Durable) fassent appel au principe de subsidiarité et attribuent un certain nombre de responsabilités dans leur application au niveau le plus local possible. C'est dans cette optique que le principe de proximité devrait s'appliquer à la gestion et au traitement des déchets, ce qui incite les élus des syndicats mixtes à considérer « logique » de se doter d'outils de traitement pour eux-mêmes sans approfondir la question du gisement, de sa cohérence et de sa pertinence en fonction des options de traitement ainsi que les capacités qu'elles nécessitent.

⁸⁵ La circulaire rappelle le cadre national des « orientations à recommander ».

L'analyse des trois cas montre deux situations opposées : celle du Maine-et-Loire où le syndicat mixte a disposé de toutes les ressources possibles et qui ont été déterminantes dans la réussite du projet ; celle des deux cas bretons où les élus ont montré au contraire une forte impréparation.

Les enseignements qui sont à tirer des dernières années de l'ensemble des crises, des dysfonctionnements, des oppositions ou des projets finalement aboutis vont tous dans le même sens et ont les caractéristiques suivantes :

- Evolution des logiques d'une préoccupation gestionnaire « de bon père de famille » vers une logique globale et intégrée, mêlant les questions économiques, gestionnaires, techniques, de gouvernance territoriale, environnementales, sanitaires, etc. Celle-ci devrait en particulier favoriser une analyse préalable de la situation locale et notamment des éventuels passifs ou conflits préexistants qu'il s'agit de dépasser. Les deux syndicats bretons n'avaient pas opéré cette évolution au point qu'ils n'avaient même pas élaboré un projet, mais émis une « idée » qui devait se suffire à elle-même ;
- Importance des expertises dans tous ces domaines : si celles-ci peuvent être acquises en faisant appel à des bureaux d'étude, leur pilotage et leur coordination requiert une capacité au niveau du syndicat. Lasse a bénéficié d'une collection d'expertises diverses, ouvertes et coordonnée par des objectifs très clairs de la part des responsables de la collectivité. A Douarnenez, un des premiers apprentissages du syndicat a été de recruter une personne ressource sans aller jusqu'à élaborer des objectifs précis et sélectionner minutieusement des cabinets en cohérence avec eux. Si autour de Saint-Brieuc, des compétences étaient disponibles du fait d'une gestion en régie, celles-ci n'étaient pas suffisantes pour évaluer et conduire la révolution à opérer ;
- Insertion du projet conduit par un syndicat dans une cohérence au moins départementale, de préférence procédant de celle d'un plan vers le regroupement de communes. Lasse en est un exemple immédiat, le SMICTOM des Châtelets en a fait l'apprentissage à l'issue du processus de consultation et à Douarnenez, le rapprochement avec un autre syndicat aurait dû être prôné par une réflexion d'ensemble. Un syndicat seul, a moins de chance d'avoir une vision globale des gisements, de leur évolution, des efforts à accomplir, des infrastructures existantes ;

- Importance de l'homogénéité de la position des élus, non seulement au sein du syndicat mais si possible au niveau de l'ensemble du département. Ce point est rarement atteint mais il a été central dans la conduite du projet de Lasse. L'hétérogénéité des communes appartenant à une collectivité territoriale a toutes les chances d'introduire des enjeux notamment politiques et sociaux divergents entre les élus des plus grandes et des plus petites municipalités, éventuellement auxquels peuvent se surajouter selon les départements des divergences sur le développement du territoire, certaines activités étant plus ou moins « compatibles » avec les techniques de traitement des déchets. Les deux cas bretons illustrent la faiblesse d'une collectivité dont les élus adoptent des positions de retrait ou de doute ;
- Importance d'un contrôle effectué non seulement par le gestionnaire ou le syndicat mais également par les services de l'Etat et de la diffusion de ses résultats sans opacité.

La différence est donc patente entre la préparation du dossier en Anjou et les événements survenus en Bretagne, les élus du SIVERT Est-Anjou bénéficiant de l'implication d'un couple de responsables et d'un soutien technique et institutionnel assez particulier, peut-être même en lien avec la proximité de l'ADEME à Angers. Dans les deux autres cas, l'expertise disponible localement, l'éclatement de la position des élus, les soutiens de la part de l'ADEME, de la DRIRE ou de la DDASS, sont insuffisantes pour permettre aux élus locaux de s'approprier la problématique générale des déchets. Cela montre notamment que le niveau institutionnel national ne s'est pas interrogé sur les conséquences au niveau des territoires, notamment en zone rurale ou pour des villes de petite ou moyenne taille, des modifications substantielles survenues dans le domaine de la gestion des déchets.

L'application la plus poussée possible du principe de proximité (quand bien même la circulaire Voynet du 28 avril 1998 ait tenté de préciser que des coopérations interdépartementales n'étaient pas à exclure) peut avoir des effets pervers comme le montrent les cas bretons. Les changements d'échelle notamment d'ordre financier et technique liés à une meilleure prise en compte de l'environnement sont une excellente chose, pour autant que ceux qui sont chargés de la mise en œuvre l'aient compris et en aient les capacités. Le fait que le SITOM Ouest-Cornouailles ou que le SMICTOM des Châtelets aient renoncé à l'incinération n'a pas toujours été compris par un certain nombre de personnes, y compris au sein de l'ADEME. La révision en 2000 du plan départemental du Finistère paraît une bonne

illustration de cette attitude. Influencé par une forte préoccupation des élus départementaux craignant la raréfaction des installations de traitement, le plan considère pérenne l'ensemble des incinérateurs sur le département. Aucun recul n'est pris sur le fait qu'un incinérateur construit selon une certaine capacité dans les années 1970-1975 n'a plus grand-chose à voir avec un centre de valorisation énergétique dans les années 2000. Le fait que la taille minimale requise pour la viabilité financière d'un incinérateur ait augmenté de façon très sensible n'est pas prise en compte.

La politique des déchets élabore des orientations mais ne contraint pas, n'encadre ni n'accompagne les collectivités. Ce sont les compétences de ces dernières en matière de déchets qui imposent aux communes de s'en emparer. La législation notamment en matière d'ICPE s'impose également. Mais ces obligations sont générales et désincarnées. Les Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés relèvent de la bonne volonté des Conseils généraux ou de la capacité des services de l'Etat désignés par défaut. Ils produisent des préconisations qui n'ont rien d'obligatoire. Les aspects environnementaux devraient y avoir fait leur apparition mais de façon récente et souvent sommaire, d'autant plus que les sites ne sont pas toujours prévus, discutés ou désignés dans le cadre des Plans. Les éléments sanitaires sont absents, le passé n'est pas évoqué et encore moins analysé, les politiques d'information, de dialogue et d'association des parties intéressées non plus. Elles sont renvoyées à la bonne volonté des communes ou des syndicats. Les Plans n'évaluent pas la compréhension, les capacités ou l'implication des syndicats, qu'elles soient financières, techniques, politiques, sociales, réglementaires, etc.

En bref, tout est fait pour que la prise en charge des déchets soit aléatoire et profondément dépendante de la compréhension, de la cohérence, de l'implication et des moyens que peuvent réunir les communautés de communes ou syndicats qui en ont la charge, ainsi que de la sensibilité locale des riverains ou des associations. C'est en quelque sorte un mode d'emploi opérationnel local qui serait à prévoir pour aider les collectivités à s'emparer de cette compétence avec moins d'appréhension, et si importante pour les politiques d'environnement.

3. Les « traducteurs » entre les différentes échelles politiques

Si l'on analyse les acteurs qui organisent ou interviennent aux différents niveaux de politique des déchets, les associations se dégagent et jouent un rôle puissant. Cette stratégie est d'autant

plus efficace que les collectivités, comme cela vient d'être démontré, sont pour une partie d'entre elles, démunies.

➤ Les associations

Trois associations nationales, voire internationales, fonctionnent en réseau et se sont réparties entre elles les rôles, soit dans le temps⁸⁶, soit pour différentes fonctions. Elles montrent donc une forte cohérence et profitent d'une importante économie de moyens. Comme dans d'autres domaines (celui de la téléphonie mobile par exemple), leur force provient de leur capacité à intégrer un grand nombre de dimensions entre elles, dimensions qui correspondent à celles qui intéressent directement les riverains ou les associations locales. Elles sont résolument hostiles à l'incinération et tous les contenus sont orientés pour soutenir leur posture.

Leur stratégie vise en premier lieu à chercher des alliés symboliques, cognitifs et politiques en s'inscrivant résolument en faveur du développement durable et de la réduction des déchets à la source (prônant même parfois le « zéro déchets »). En second lieu, et l'essentiel de leurs efforts est tourné dans ce sens, elles mettent en réseau :

- l'ensemble des actions, des dysfonctionnements recensés et des luttes dans les territoires, ainsi que les actualités les concernant. Coexistent dans le temps une quinzaine de sites, dont le plus récent se situe en Corse. Cette liste permet de montrer que les mobilisations et les difficultés dans les territoires sont nombreux, constituent une sorte de points de rendez-vous dès qu'une nouvelle action est entreprise sur des sites récurrents. Par exemple, Marseille et Clermont-Ferrand étant sujets à rebondissements sont fréquemment cités. Ces rendez-vous sont en outre, l'occasion de manifestations autour ou à propos de l'incinération voire de rendez-vous de niveau « national » tel que le Grenelle de l'environnement ;
- les connaissances sur la santé en mettant l'accent sur les effets délétères (cancers, malformations, etc), et en mobilisant des experts hostiles à l'incinération. Le site fournit des synthèses accessibles, lisibles et

⁸⁶ Par exemple, Greenpeace a été très en pointe jusqu'au tout début des années 2000 et le CNIID a pris le relais plus récemment. WWF France maintient sa présence sous différentes formes. Les liens entre les trois organisations sont circulaires.

compréhensibles de travaux qui démontrent les effets ou font état de doutes sur différents agents (la dioxine, mais également les métaux lourds, les poussières, etc) ou leurs effets. L'intervention croissante des professionnels de santé soit dans des mobilisations, soit dans des travaux sur les déchets, constituent de nouvelles ressources qui sont largement diffusées.

- des outils d'action sont également fournis en ligne (tracts, pétitions, formulaires, communiqués de presse, etc) ainsi qu'un guide de « La contestation des Usines d'Incinération d'Ordures Ménagères (UIOM). Guide juridique et contentieux » réalisé par WWF France avec le concours du CNIID. Ce document encourage explicitement les actions judiciaires, notant que « une bataille judiciaire avant des échéances électorales permet aux candidats de se positionner et d'espérer un changement de majorité moins favorable aux UIOM » (p 7). Le document s'appuie sur la jurisprudence et fournit en annexe des modèles de saisine des tribunaux. Des listes d'experts, d'associations, de médecins sont également facilement disponibles en cas de demande de riverains ou d'associations.

Les contenus construisent en outre l'analogie entre anciens incinérateurs et nouveaux d'une part, en favorisant l'écrasement dans le temps des données ou des références (par exemple, sur le site de Greenpeace peu de dates figurent sur les documents, (or une partie d'entre eux date d'avant 2001 et font état d'études antérieures aux nouvelles réglementations), d'autre part, en faisant état des nombreux dysfonctionnements ou pollutions que des incinérateurs récents ont démontrés (Gien, Halluin). D'ailleurs cette analogie est explicitement recherchée, puisque sur la première page des Dossiers de Greenpeace figure la mention qui l'affirme : « rien ne ressemble plus à un incinérateur « officiellement polluant » qu'un incinérateur dit « aux normes ». Les flux de substance dangereuses, mêmes réduits, menacent les populations riveraines et leur environnement et à long terme l'environnement régional, national et mondial ».

Supprimé : e

De surcroît, le ton pratiqué, et il s'agit d'une caractéristique distinctive des sites associatifs, est libre et humoristique. Ces sites s'adressent donc aux riverains et aux associations en liant entre eux les registres qui les intéressent, et tout ceci les distingue des sites officiels, professionnels ou institutionnels, qui sont univoques, sérieux, souvent difficiles d'accès ou à comprendre. Ce faisant, l'information véhiculée par les sites associatifs semble davantage en

mesure d'éviter l'écueil d'une information trop complexe et volumineuse, reproche fréquent de la part de riverains ou d'associatifs (S. Rui, M. Ollivier-Trigalo et J-M. Fourniau, 2001).

D'autres associations sont actives dans le champ des déchets. France Nature Environnement, Robin des Bois et d'autres encore y compris au niveau local. Les orientations ne sont pas toujours les mêmes d'ailleurs selon les niveaux territoriaux. Les interventions au Grenelle de l'Environnement ont plutôt contribué à l'univocité des demandes associatives.

En bref, la position hostile des associations est devenue un fait public. L'ensemble capitalisé au fil des ans de leurs actions et de leurs connaissances est immédiatement et facilement disponible pour qui veut trouver des informations aussi bien que des moyens d'action. Les trois sites étudiés y ont eu recours pour organiser des réunions publiques, et, s'agissant de Lasse, pour opérer les recours judiciaires systématiques contre le Plan aussi bien que le projet.

➤ Une fragmentation des « traducteurs » institutionnels ou professionnels

Entre Etat et collectivités territoriales, les acteurs sont nombreux, fragmentés et spécialisés sur un ou plusieurs thèmes mais aucun n'a de vision territoriale, opérationnelle ou politique précise. Il serait trop long ici de reprendre la longue liste des intervenants et l'on se bornera aux principaux.

Dans les territoires, les services de l'Etat (DRIRE et DDASS) n'ont pas toujours une vision homogène, voire entrent en conflit l'un avec l'autre. Ils s'organisent en fonction de leurs compétences et non des besoins ou des demandes des élus ou des riverains.

L'AMF, AMORCE ont des positions générales, le premier du fait de communes très hétérogènes en taille, capacités, moyens ou postures, ce qui ne favorise pas d'entrer dans les détails opérationnels, la seconde, du fait d'une absence de présence ou de relais locaux.

L'ADEME est sans doute l'organisation qui a la plus grande diversité de fonctions et de connaissances, mais les aspects sanitaires ne sont pas de sa compétence et l'implantation régionale maintient ses représentants éloignés des spécificités territoriales. De plus, le recours aux délégations régionales n'a rien d'obligatoire. Ses délégués ont des compétences, des moyens, des expériences, voire des convictions diverses et leur intervention aussi bien que

leurs conseils sont donc aléatoires, tandis que leur positionnement leur impose d'être en retrait tant qu'ils ne sont pas officiellement sollicités.

Les seuls acteurs qui sont mobilisés par les collectivités au final, dans les aspects territoriaux, techniques, financiers et opérationnels sont les bureaux d'étude ou les industriels. Ils assument, sans le vouloir, une partie de la régulation de ces articulations. Cependant, comme les autres acteurs, ils sont porteurs d'intérêts propres. Ils arrivent avec leurs spécialités, compétences, expériences, mais disposent généralement d'une insertion territoriale limitée par rapport au contexte au sein duquel on leur demande d'intervenir. S'agissant des industriels, ces derniers peuvent en outre avoir des images détériorées auprès des riverains ou d'associations et générer plus de doute ou de défiance que de confiance.

De surcroît, leur intervention dépend considérablement de la demande qui est formulée par le syndicat et des compétences que ce dernier peut mobiliser pour encadrer leur réflexion ou leur action. A Douarnenez, le cabinet technique a réalisé des calculs partiels qui ont induit pour le syndicat une vision erronée des coûts induits par un recours à l'incinération. A Saint-Brieuc, le choix du consultant spécialisé en concertation a été opéré sur son identité provinciale et non sur sa compétence ou son orientation. A Lasse, plusieurs cabinets sont intervenus mais dans un cadre et avec des cahiers des charges qui ont certainement enrichi le projet, en particulier dans les aspects juridiques (contrôle sur l'exploitant) et financiers (incitation à diminuer le tonnage envoyé et non responsabilité sur le vide de four) du montage.

Compte tenu de l'importance de leur rôle, l'on pourrait suggérer que l'ADEME joue un rôle sur ces points : mieux connaître les spécialités et les champs de compétence et d'intervention des cabinets, leur coût au regard des moyens disponibles, inciter les collectivités à définir le cadre de leur demande et les aider à élaborer des moyens pour encadrer leur intervention aux différents niveaux (aide à la réflexion, aide à la définition technique, aide à la réalisation) et les moyens à mettre en œuvre pour ce faire.

Enfin, et en alignement avec ce qui vient d'être dit, nous voudrions conclure en attirant l'attention du lecteur sur une approche qui s'intéresse aux différentes « échelles » (Faure et alii, 2007) de la politique des déchets. Il ne s'agit pas seulement en l'espèce de définir chaque « niveau territorial », mais également d'analyser par acteur pertinent, le cadrage qui y est

réalisé, les outils cognitifs qui sont mobilisés, ainsi que les alliances ou les dynamiques d'intégration qui sont organisées.

Les associations, comme cela a été décrit plus haut, sont les plus efficaces en matière d'intégration : non seulement elles opèrent un lien entre les différentes dimensions qui intéressent les acteurs (santé, action, « récits » de résistance, arguments judiciaires, etc), mais également dans l'espace et dans le temps. Chaque mobilisation est mise en réseau avec les autres et devient en quelque sorte une partie d'un mouvement national, les connaissances accessibles étant faciles à insérer dans des blogs, des liens, des réseaux. Les éléments sont écrasés dans le temps. La position d'un acteur ou d'un expert s'étant exprimé il y a quinze ou vingt ans sur l'incinération est reprise, notamment via internet, comme si elle datait d'hier et sans aucune considération de l'évolution de la situation ni du changement de point de vue de ces mêmes acteurs et experts. Enfin et surtout, cet ensemble construit de façon cohérente un rejet de l'incinération fondé sur le passé, sur les traces qu'il a laissé dans l'environnement ou chez les riverains (Gilly-sur-Isère, Halluin) aussi bien que sur les difficultés de gestion les plus récentes qui introduisent le doute. En contexte d'incertitude et face à un risque grave (de type CMR comme l'affirment l'ensemble des travaux mis en avant par les experts associatifs), l'abstention, le soutien au rejet de l'incinération pour des riverains, des médecins ou des associations mobilisés et se considérant comme concernés, est la plus légitime des stratégies.

Si l'on reprend les trois cas de figure étudiés, le plus performant est bien entendu celui de Lasse qui a généré une cohérence exceptionnelle entre plusieurs échelles et ainsi obtenu une convergence des positions de ses alliés.

La stratégie du syndicat a permis d'intégrer la position d'acteurs déterminants : les élus communaux, syndicaux, et de l'ensemble du département (Conseil Général, députés et sénateurs, « grands » élus (anciens ou actuels ministres)), quel que soit leur bord politique (à l'exception dans la dernière phase d'un élu Vert du Conseil régional) ; les élus ruraux et les agriculteurs locaux ainsi que les représentants du syndicat et de la chambre d'agriculture (par la négociation d'un dispositif de surveillance et d'indemnisation) ; les riverains (réunions publiques, CLIS, et cahiers de doléance) ; les services de l'Etat et les organisations d'appui sur les déchets (INERIS, ADEME) par un plan de surveillance fondé sur des innovations techniques et de bio marqueurs ; le département et le niveau national d'une part, par la participation des responsables du syndicat à l'association AMORCE et d'autre part, en

fournissant un pilote de mise au point du standard du plan de surveillance environnementale et des milieux ; la mise en réseau des déchets avec le développement durable, l'énergie et le climat par des expositions sur le site de l'incinérateur sur ces thèmes. D'un autre côté, les associations contestataires ont été isolées et incapables d'intégrer plusieurs échelles : le syndicat a réussi à saper leurs alliances (au moment notamment du tournant postérieur à Gilly), en dénonçant une posture radicale (conflit plutôt que coopération et confiance), en décrédibilisant les analyses (certification des analyses concurrentes et différenciation des sites) et les propos sur les inquiétudes sanitaires (normes plus restrictives que la réglementation européenne, inscrite dans l'arrêt d'autorisation), en contre attaquant systématiquement sur le plan judiciaire les actions entreprises, enfin en négociant avec un collectif dont la posture était plus collaborative. Les responsables du syndicat ont donc monté peu à peu des liens réticulaires (M. Mormont, 2006) entre acteurs, représentations, formes de négociation, intérêts locaux, sociaux et politiques qui se sont cristallisés dans leur projet d'incinérateur, malgré l'absence de concertation ouverte et co-productive avec les acteurs associatifs.

Les deux syndicats bretons ont brillé par l'absence de tout réseau et de toute intégration des acteurs ayant un rôle à jouer sur la question. En l'absence d'un projet élaboré et fondé sur une pertinence au moins des gisements et des flux de déchets au niveau du département, ni les niveaux territoriaux, ni les orientations politiques, ni les visions économiques, ni celles des sols ou du territoire n'ont été intégrées ou mises en coordination. La consultation des citoyens et des associations a eu le mérite de créer le lien entre les gisements et le département, qui dans un cas a débouché sur une alliance de circonstance avec un autre syndicat voisin (Cornouailles) et dans l'autre (SMICTOM des Châtelets), une mise en cohérence des approches de gestion des déchets dans le département commençant par une réduction des tonnages à éliminer.

Le traitement des déchets est donc d'abord une activité qui suppose la confiance. Pour aboutir, un projet doit pouvoir organiser la mise en réseau et l'intégration d'acteurs, de principes, de visions du territoire, de cohérence de gisements, de relations sociales et politiques. Pour qu'un dispositif de concertation ait un apport positif, il doit prendre sa place et contribuer à cette mise en cohérence. S'agissant des inquiétudes pour la santé, il est d'autant plus important de les prendre au sérieux et très tôt, qu'un site de traitement préexistait. Sans confiance préalable ou restaurée, des représentations hostiles pour la santé

N. Buclet-D. Salomon Influence de la démocratie participative sur la représentation sociale des risques liés à la gestion des déchets

auront peu de chance d'évoluer, et toutes les chances de s'imposer face à un syndicat peu préparé.

Bibliographie

Ambiaud E., Blanc M. Et Schmitt B. 2006. « Les bassins de vie des bourgs et petites villes : une économie résidentielle et souvent industrielle ». **INSEE Première**. n° 954. p. 43-47.

d'Arcimoles, A., Borraz, O., Salomon, D., Les mondes des boues. La difficile institutionnalisation des filières d'épandage des boues d'épuration urbaines en agriculture. Données et Références, ADEME, CNRS, janvier 2001.

Bard D., *Quelle épidémiologie pour évaluer le risque sanitaire de l'incinération ?* in **Incinération des déchets ménagers : la grande peur**, Paris, Le Cherche Midi, 2005, p 63-80.

Belbéoch B., Belbéoch R. 1999. « Sortir du nucléaire avant la catastrophe, mise au point ». http://www.dissident-media.org/infonucleaire/mise_au_sortir.html. Juin. Site visité le 15/11/2007.

Blondiaux, L. 2008, Le nouvel esprit de la démocratie, La république des idées, Seuil, Paris

Borraz, O., Devigne, M., Salomon, D., Controverses et mobilisations autour des antennes relais de téléphonie mobile, CNRS, Septembre 2004.

Borvon G. 2004. Extrait de **Plogoff : un combat pour demain**. Editions Cloître. <http://seaus.free.fr>. Site visité le 15/11/2007.

Bourg D. & Boy D. 2005. **Conférences de citoyens, mode d'emploi**, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 100 pages.

Boyer, R. et Orléan, A. 1994. Persistance et changement des conventions. Deux modèles simples et quelques illustrations. In A. Orléan (dir.). *Analyse économique des conventions*. Paris : PUF, pp.219-247.

Buclet N. (1997) Politiques d'environnement, trajectoires institutionnelles et contraintes de coordination internationale: La gestion des déchets d'emballages ménagers en Europe, Thèse de Doctorat de l'Université Paris VII-Denis Diderot, 343 pages.

Buclet N. & Godard O. (eds.) 2000. *Municipal Waste Management in Europe: a comparative study in building regimes*. Kluwer. pp.232.

Buclet N., Defeuilley C., Lupton S. "Municipal Waste Management in France", in N. Buclet & O. Godard (eds.): **Municipal Waste Management in Europe: a comparative study in building regimes**, Kluwer, 2000. p.87-119

Buclet N. 2003. 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. Rapport final dans le cadre du Programme "Evaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques" du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. pp. 121.

N. Buclet-D. Salomon Influence de la démocratie participative sur la représentation sociale des risques liés à la gestion des déchets

Buclet N. 2005. Gestion de crise environnementale et démocratie participative: le cas de l'incinération des déchets ménagers. **Politiques et management public**, Juin, vol.23, n° 2, p. 91-116.

Buclet N. 2008. « L'entrave aux politiques locales d'aménagement durable d'un territoire : les limites des stratégies nationales de développement durable », **Territoire en Mouvement**, n°4, pp. 35-45.

Cefaï D., 2007, *Pourquoi se mobilise-t-on ? : Les théories de l'action collective*, La Découverte, Collection « Recherches », Paris.

Conseil Général des Côtes d'Armor. 2006. Plan départemental d'Elimination des déchets ménagers : présentation des propositions à la Commission consultative. 12 avril. pp.25.

C&S Conseils. 2002. SITOM Ouest Cornouailles. Projet d'une unité de traitement de déchets. Proposition d'une démarche de concertation. 6 pages.

Davezies L. 2008. **La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses**. Seuil. La République des Idées, Paris. 110 pages.

Ecouter & Dialoguer. 2003. **Rapport officiel du panel de citoyens**. Avis et recommandations des citoyens à l'issue des débats clos le 15 octobre 2003.

Faure A., Leresche J.P., Muller P., Nahrath S., sous la direction de, 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Logiques politiques, L'Harmattan, Paris.

Giddens A., 1994, *Les contraintes de la modernité*, L'Harmattan, Paris.

Houée P. 1996. Les politiques de développement rural : des années de croissance au temps d'incertitude, 2^{ème} édition, INRA Economica, 321 pages.

INSEE. 2003. Le pays de Cornouailles. www.insee.fr/fr/insee_regions/Bretagne/zoom/pays/docs/cornouaille.pdf. pp.4. Site visité le 14/11/2007.

Laffont J. 2004. « Le rôle des scrutateurs ». **Revue Durable**. Février-Mars. P. 61.

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.

Les Verts Saint Brieuc. 2003. **Cahiers d'Acteurs**. SMICTOM des Châtelets. 3 pages.

Mormont M. 2006. « Conflit et territorialisation ». **Géographie, économie, société**. Vol. 8. p. 299-318.

Rui S., M. Ollivier-Trigalo et J-M. Fourniau, **Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ?**, PREDIT 1996-2000. Rapport INRETS n°240. Août. pp. 354.

N. Buclet-D. Salomon Influence de la démocratie participative sur la représentation sociale des risques liés à la gestion des déchets

Saint-Ouen et alii, jan-fév 2008, Données épidémiologiques récentes sur les effets sanitaires des installations de traitement des déchets ménagers et assimilés, in Environnement Risques Santé ERS, vol 7, n° 1, p 27-35.

Salomon, D., Février 2003, *A l'opposé du principe de précaution : l'incinérateur de Gilly-sur-Isère*, Rapport R & I pour la CIRE de Rhône-alpes et l'InVS.

Salomon D., Novembre 2005, La dynamique sociale des mobilisations : l'exemple des antennes-relais, BEH.

Sauval. 2003. **La méthanisation**. <http://oce.sauval.free.fr>. Février. pp.7.

SMICTOM des Châtelets. 2003. **Cahiers d'Acteurs**. 6 pages.

SMICTOM des Châtelets. 2005. Débat public sur l'avenir du traitement des déchets ménagers et assimilés : compte-rendu final d'exécution de l'opération. Septembre. Nombre de pages indéterminé.

Taguieff P-A. 2001. Résister au bougisme : démocratie forte contre mondialisation technomarchande. Paris. Editions des Milles et une nuit. pp. 202.

Tchilian N., 2003, Pertinence de la mise en place d'une surveillance sanitaire autour des industries, Mémoire ENSP, sous la direction de D. Bard.

Tirole J. 1990. « L'économie politique de la réglementation ». **L'Actualité économique**. Vol.66(3). Septembre. p.305-318.

Vivarmor Nature. 2003. **Cahiers d'Acteurs**. SMICTOM des Châtelets. 3 pages.

Guide ADEME, août 2006. Evaluation environnementale des plans d'élimination des déchets

L'évaluation des processus de concertation : RELIEF, une démarche, des outils. 2006, MEDD, La Documentation Française, Paris.