

L'implantation d'un centre de stockage des déchets

Analyse des ressorts de l'opposition

Etude réalisée par le CREDOC à la demande de SITA France - Mai 2009

L'installation d'un centre de traitement des déchets suscite bien souvent des réactions d'opposition fortes de la part des populations locales, prenant la forme de mobilisations plus ou moins structurées.

On trouve dans la littérature sociologique de nombreuses recherches sur les déterminants de l'apparition des mouvements organisés. Ces études apportent un socle de connaissances solides sur les acteurs-types qui se mobilisent, leurs caractéristiques socio-économiques, leurs motivations, leurs représentations. Par contraste, l'analyse des représentations de l'ensemble plus indistinct des populations locales, de la « majorité silencieuse », est moins étoffée et constitue une boîte noire pour les pouvoirs publics et les opérateurs. Il en résulte qu'il est difficile de mesurer le degré d'acceptabilité d'un nouveau projet.

Les registres d'enquête publique mis à disposition des citoyens constituent un matériau particulièrement fourni, permettant d'appréhender la diversité et la récurrence des raisons de l'opposition des populations locales à l'installation de centres de traitement des déchets à proximité de leur lieu de résidence.

Dans le cadre d'une étude commanditée par SITA France, le département Evaluation des Politiques Publiques du CREDOC a conduit l'analyse du corpus d'une enquête publique menée dans cinq communes d'Ile-de-France dans le contexte d'un projet d'implantation d'un centre de stockage des déchets banals (CSDB) à proximité de ces communes.

p. 1 : Contexte
p. 2 : Méthodologie
p. 3 : Principaux résultats
p.7 : Enseignements
p. 8 : Perspectives
p.8 : Pour aller plus loin

I. LES REGISTRES D'ENQUETE PUBLIQUE : UN MATERIAU POUR L'ANALYSE DES REPRESENTATIONS

L'obligation légale de conduire une enquête publique pour permettre l'implantation d'« installations classées pour la protection de l'environnement » (ICPE) soumises à autorisation préfectorale fournit un matériau particulièrement riche pour analyser les arguments déployés par les populations locales pour s'opposer à une installation industrielle d'intérêt public. Les registres d'enquête publique présentent notamment l'intérêt de rendre visibles des opinions, questionnements et

représentations des individus qui ne s'expriment pas à travers les formes organisées de participation au débat public (associations de défense, associations de protection de l'environnement, élus, représentants professionnels, etc.).

L'étude a été conduite dans le contexte d'un projet d'implantation d'un centre de stockage des déchets banals (CSDB) qui a donné lieu

à une participation à l'enquête publique particulièrement importante, du fait notamment d'un travail de campagne particulièrement actif d'une association de riverains créée de façon *ad hoc* pour organiser un mouvement d'opposition au projet de CSDB. On compte en effet 43 registres remplis dans les mairies des cinq communes susceptibles de subir des nuisances, aux-

quels s'ajoutent 422 courriers de particuliers, d'élus, de conseils municipaux, de syndicats intercommunaux, d'associations, d'organisations professionnelles, d'un parti politique, ainsi que d'un syndicat professionnel. L'ensemble de ces contributions expriment des doutes et, bien souvent, un net désaccord envers le projet d'implantation d'un CSDB.

Le site identifié pour l'installation d'un centre de stockage de déchets banals (CSDB)

Le site choisi pour l'implantation d'un CSDB est localisé en Ile-de-France, sur le territoire d'une commune de moins de 1000 habitants (chiffres INSEE, 2009). Le centre de stockage est destiné à recevoir les déchets ménagers ultimes et les déchets non ménagers ultimes, de type Déchets Industriels Banals (DIB) et déchets produits par le BTP. Le stockage à titre exceptionnel d'ordures ménagères brutes, fermentescibles et évolutives, était également envisagé dans le projet originel soumis à enquête publique ; toutefois la Commission d'enquête a recommandé à l'opérateur et au préfet d'exclure ce type de déchets. Les dimensions de l'installation prévues visent à une capacité totale de stockage de plus de 1 000 000m³ pour une durée de vie fixée à 10 ans.

II. LA METHODE EMPLOYEE : UNE ANALYSE LEXICOMETRIQUE ET THEMATIQUE DU CORPUS

Dans un premier temps, l'analyse des registres d'enquête publique menée par le CREDOC a consisté en la combinaison d'une analyse lexicométrique et d'une analyse thématique afin d'identifier les principaux registres de préoccupations exprimées par les populations face à l'implantation d'un CSDB :

- ▶ l'analyse lexicométrique a identifié les champs sémantiques (mots, expressions) les plus saillants du corpus et a dégagé 7 principaux registres de préoccupations ;
- ▶ l'analyse thématique a repéré les arguments sous-tendant chacun de ces 7 registres de préoccupations pour en comprendre les logiques internes.

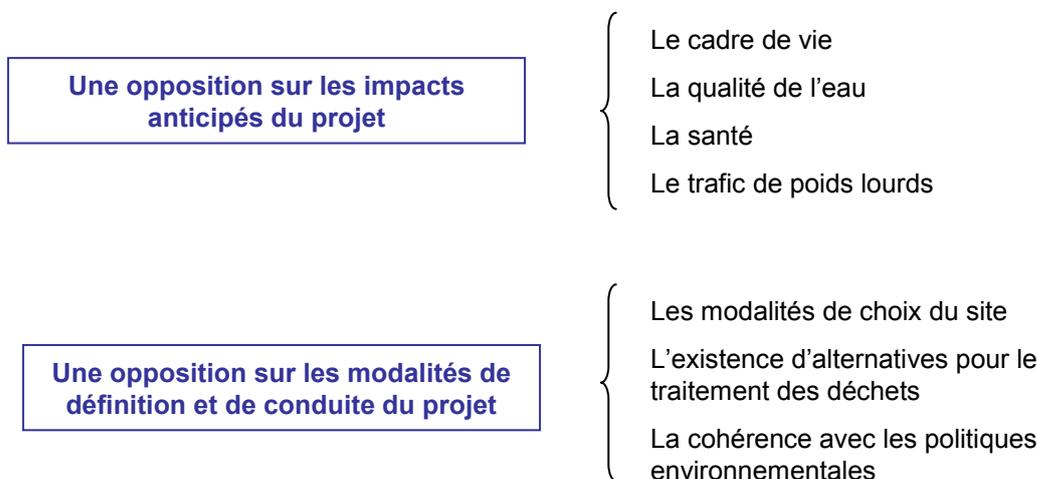
L'analyse du CREDOC a porté sur un échantillon de 355 contributions reflétant la diversité des arguments présentés par les différents types de contributeurs (institutionnels, particuliers), sur différents supports (registres publics et courriers).

Dans un second temps, les résultats de cette analyse du corpus ont été mis en regard avec les travaux de recherche ayant construit un cadre d'analyse sociologique des réactions dites «NIMBY», c'est-à-dire des formes d'opposition des riverains à l'implantation d'installations publiques et sur des représentations sociales et les associations établies entre les thèmes des déchets, de la santé et de l'environnement.

Type de document	Ensemble du corpus	Corpus analysé
Courriers institutionnels	206	206
Courriers particuliers	1094	94
Registres	1435	320
Dossier déposé par la principale association de riverains	380	380
TOTAL	3115	1000

III. SEPT REGISTRES DE PREOCCUPATIONS

Les registres de préoccupations repérés par l'analyse lexicale sont au nombre de sept et reflètent deux types d'inquiétudes :



3.1 Les inquiétudes sur les impacts du projet sur le cadre de vie

De nombreuses contributions à l'enquête publique contestent le projet d'implantation d'un CSDB par crainte de ses impacts potentiels sur la qualité de l'eau, le trafic des poids lourds, la santé des individus et le cadre de vie du territoire. Ces 4 registres de préoccupations constituent de fait des motifs de contestation récurrents dans les mobilisations contre l'implantation de centres de traitement des déchets. Ils revêtent une importance particulière dans un territoire péri-urbain où l'investissement résidentiel des individus survalorise l'image d'un cadre de vie sain et où l'activité économique la plus valorisée est l'agriculture.

Le projet résidentiel des populations locales dans une zone considérée comme rurale est présentée comme un choix délibéré de vie à la campagne : « air sain », calme, possibilité de se déplacer en toute sécurité, esthétique paysagère, activités de loisirs en plein air en sont les composantes les plus va-

lorisées. Le souci du bien-être des enfants est mis en avant comme compensant le renoncement à certains avantages comme la proximité du lieu de travail, l'offre de services et d'équipements. Dans ce contexte, l'irruption d'un projet émetteur de pollutions et de nuisances vient remettre en cause ces choix de vie.

L'activité agricole est l'autre élément structurant de l'identité du territoire. Les contributions évoquent des pertes économiques pour les agriculteurs du fait de contrats agricoles et de labels de qualité menacés par les risques que représente un CSDB pour la nappe phréatique. Aux yeux de nombreux individus, c'est l'identité même du territoire au sein de la région et du territoire national qui se trouve menacée alors que l'activité agricole confère au territoire une fonction principale qui est celle de nourrir la population nationale : de nombreux contributeurs font référence à la Beauce, le « grenier de la France ».

3.2 La contestation de la procédure de conduite du projet

Les autres registres de préoccupations identifiés par l'analyse lexicale concernent les modalités du choix de traitement des déchets induit par le projet et les procédures de prise de décisions adoptées.

Les contributeurs à l'enquête publique contestent la sélection du lieu d'implantation du CSDB. D'une part, ils reprochent à l'opérateur de ne pas avoir associé au choix du site les élus locaux, interlocu-

teurs considérés comme les plus légitimes sur les questions relatives à l'aménagement du territoire. D'autre part, l'installation d'un CSDB sur un site classé « zone agricole » dans le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) est interprétée comme une remise en cause du projet de territoire défini par les représentants de l'intérêt général au niveau régional. En outre, les contributeurs aux registres d'enquête publique mettent en doute l'existence d'un contrôle extérieur et indépendant sur les choix et pratiques de l'opérateur. En somme, les populations montrent une certaine prudence vis-à-vis d'un projet qui ne tienne pas compte de l'intérêt général porté par les élus locaux.

Le choix de la méthode d'élimination des déchets est questionné. Pour de nombreux contributeurs, le stockage des déchets est une méthode archaïque que viennent remplacer de nouveaux modes de gestion des déchets plus durables (thermolyse, tri sélectif des déchets). D'autres concèdent que la nature imputrescible des déchets rend inévitable le recours à la technique de stockage, mais ils en contestent les modalités : certains suggèrent l'installation de multiples lieux de stockage de tailles plus modestes et à plus grande proximité des lieux de production des déchets afin de réduire les nuisances de chaque centre, responsabiliser les producteurs de déchets et diminuer les transports pour acheminer les déchets. La contestation des méthodes d'élimination des déchets amènent à deux constats.

On peut en conclure, d'une part, que l'information du grand public sur la chaîne de traitement des déchets et la place d'un CSDB dans cette chaîne est faible. D'autre part, on constate une contestation des choix de gestion des déchets, appelant une mise à plat complète de la production et du traitement des déchets de manière globale en France. Certains contributeurs suggèrent d'ailleurs la mise en place de politiques publiques incitatives ou contraignantes pour changer les comportements des industriels et/ou des consommateurs dans leur production de déchets, et privilégier les produits durables.

Enfin, les contributions à l'enquête publique dénoncent le projet de CSDB comme contraire aux grandes orientations en matière d'environnement, notamment les objectifs de développement durable (Grenelle de l'environnement, protocole de Kyoto), le principe de précaution, les objectifs de développement local et d'autres politiques publiques (protection du patrimoine...).

Il ressort de l'étude des motifs d'opposition au projet un besoin manifeste exprimé par les citoyens d'un encadrement du projet par les pouvoirs publics plus important, tant dans son élaboration que sa mise en œuvre, afin de veiller à sa cohérence avec les objectifs publics et, plus largement, le bien commun.

IV. LES REPRESENTATIONS PORTEES PAR LES POPULATIONS LOCALES

4.1 Les arguments développés par l'association de riverains

Par son travail de contestation offensif à l'encontre du projet de CSDB, l'association de riverain la plus active a fortement contribué à l'orientation et la diffusion des discours repris par les individus, notamment à travers la mise à disposition d'éléments d'expertise. Un certain nombre d'arguments avancés par la population locale dans les registres d'enquête publique, notamment les aspects techniques du projet, sa compatibilité avec les intérêts du territoire local et sa pertinence au regard de la gestion plus globale des déchets, reprennent des informations avancées par l'association. L'écho reçu par

l'association auprès de la population en constitue donc un interlocuteur incontournable pour l'opérateur.

Toutefois, il apparaît certaines préoccupations exprimées par les populations semblent avoir d'autres origines. Ces registres d'inquiétude propres aux populations, non repris par les porte-paroles que sont les élus ou les associations, sont particulièrement importants pour comprendre les racines des représentations associées aux déchets qui incluent des perceptions déformées de la réalité d'un CSDB.

4.2 La santé et le cadre de vie, deux préoccupations fortes exprimées par les individus

Les deux sujets d'inquiétudes forts que sont la santé et le cadre de vie sont évoqués par l'association de défense du cadre de vie local, mais ils sont exprimés différemment par les individus. Les contributions à l'enquête publique expriment des spéculations sur les impacts d'un CSDB sur la santé (cancers, grippe aviaire, risques de stérilité) qui relèvent à la fois de représentations obsolètes des nuisances associées aux anciennes décharges (attraction des animaux nuisibles) et d'amalgames avec différentes menaces sanitaires non contrôlées par l'homme qui sont rapportées par les médias.

Les représentations sur les risques concernant la santé, souvent irrationnelles, traduisent la persistance d'associations d'idées autour des déchets fondées sur des notions d'insalubrité difficile à circonscrire, et d'une toxicité échappant à la maîtrise de l'homme. L'importance prise par ces craintes s'explique notamment par la trace que laissent les précédents de catastrophes sanitaires. Elles alimentent une baisse de tolérance aux risques et une crise de confiance vis-à-vis des autorités publiques et des experts. Dans ce contexte, l'inscription du principe de précaution dans la Constitution en fait un argument de poids pour demander aux pouvoirs publics de privilégier la prudence face à des conséquences jugées incertaines.

Par ailleurs, le choix de vie à la campagne exprime le besoin profond des individus d'offrir à leurs enfants un environnement sain. Les individus insistent sur l'importance du préjudice causé par la perte des aménités du territoire qui donnent sens à leur projet de résidence.

Les inquiétudes exprimées sur les impacts du CSDB sur la santé et le cadre de vie ne sont pas sans lien. Les nuisances identifiées (odeurs, fumées, bruit, air irrespirable, circulation des camions, dégradation du plaisir procuré par les activités récréatives...) ne sont pas considérées seulement comme des désagréments à supporter ; elles sont interprétées comme des signaux tangibles de la dégradation de l'environnement qui va de pair avec des risques sanitaires accrus.

Dans ce contexte rural, santé et cadre de vie sont donc étroitement associés et constituent deux éléments structurants de l'identité du territoire que l'installation d'un CSDB vient menacer radicalement : la dimension de l'activité agricole et le caractère jugé sain et naturel d'un espace résidentiel semi-rural au sein d'une région particulièrement urbanisée. De manière éloquente, les contributeurs à l'enquête publique craignent une perte de l'attractivité du territoire, certains anticipant une désertion économique et résidentielle de la région, ce qu'on peut considérer comme une mort symbolique du territoire.

V. UNE ILLUSTRATION EXEMPLAIRE DES EVOLUTIONS DU PHENOMENE NIMBY « NOT IN MY BACKYARD »

5.1 Des représentations caractéristiques de la réception d'un projet de traitement de déchets dans un contexte péri-urbain

Les motifs d'opposition au projet de CSDB avancés par la population sont comparables aux arguments développés dans de nombreux sites d'implantation de centres de traitement des déchets (cf. Lhuillier et Cochin, 1999, notamment). Les préoccupations se focalisent généralement sur les représentations négatives de l'objet déchet, sur la crainte des nuisances, de la pollution, de la stigmatisation et de la dévaluation du patrimoine, ainsi que sur la contestation des modes de prévention des risques techniques (fiabilité des matériaux, contrôle technique). Les travaux existants soulignent l'importance de la place accordée à l'identité du territoire dans l'accueil réservé à un centre de déchets et la nécessité que s'organisent des modes de contrôle crédibles pour faire face à la crise de confiance à l'encontre des pouvoirs publics.

Le projet de CSDB ici étudié suscite des réactions classiques de défense des intérêts locaux, souvent analysées comme relevant du phénomène NIMBY (Not in my backyard). Le terme « NIMBY » est apparu aux Etats-Unis dans les années 70 pour dénoncer la propension des populations à s'opposer à l'installation de projets publics dans l'espace résidentiel. Selon cette grille d'analyse, l'opposition des individus n'est pas interprétée comme une contestation de fond, portant sur l'intérêt public du projet, mais comme une réaction individualiste, qui relèverait de la défense de la propriété privée face à des nuisances potentielles menaçant individuellement le cadre de vie des riverains. La vision réductrice et stigmatisante de cette lecture des « conflits de localisation » est cependant contestée par d'autres travaux sociologiques qui montrent que les réactions locales de cet ordre constituent une forme

de contestation citoyenne qui dépasse la simple réaction épidermique. De fait, au cours des vingt dernières années, les mouvements de réaction qui ont consisté à dire « partout ailleurs mais pas ici » ont été supplantés au profit de réactions de défense plus argumentées qui relèvent de ce que l'on appelle l'« expertise citoyenne ». La circulation sur internet d'informations et d'expé-

riences tirées d'autres sites d'implantation de centres de traitement des déchets contribue à mondialiser les enjeux et à amplifier une vision planétaire de la contestation de projets similaires.

5.2 Des argumentaires reflétant une sophistication des conflits de localisation

L'enquête publique ici étudiée montre bien la transformation des systèmes d'argumentation portés par les mouvements d'opposition à l'implantation d'installations publiques. Les argumentaires aujourd'hui mobilisés témoignent de la montée en puissance de l'expertise technique et citoyenne.

D'une part, les opposants à un projet s'impliquent davantage dans la dimension proprement technique et juridique du projet, tant dans la justification de ses objectifs que dans l'examen des moyens mis en œuvre. Les populations locales montrent une plus grande maîtrise des discours techniques légitimes et mobilisent des réseaux sociaux, scientifiques et professionnels. D'autre part, dans le contexte actuel de décentralisation et de développement des formes de démocratie participative, la parole des citoyens et des acteurs locaux est davantage entendue : une plus grande reconnaissance est accordée à la connaissance qu'ils ont de leur territoire, et le point de vue des citoyens a acquis une plus grande légitimité dans la co-définition de l'intérêt général.

Les contributions à l'enquête publique ne se réduisent pas à l'évocation des nuisances du projet du CSDB, elles en contestent également la pertinence au regard

de l'intérêt général. Le projet est perçu comme imposé par l'administration (via le préfet) et un opérateur privé, sans que toutes les parties prenantes au projet n'aient pu peser sur sa conception. Contre le caractère univoque de l'intérêt public porté par l'administration, on voit ainsi émerger une mise en concurrence de plusieurs porteurs de l'intérêt général : l'Etat, les élus locaux, les acteurs économiques, les experts et les citoyens. L'intérêt général est alors présenté comme devant faire l'objet d'une construction négociée entre les acteurs impliqués.

Interpréter la contestation du projet par les riverains comme une forme de repli individualiste et d'expression de craintes irrationnelles, comme le suggère l'analyse NIMBY, rend le dialogue avec les populations impossible. L'analyse des formes d'opposition à ce type de projets montrent au contraire l'existence de terrains communs de discussion entre, d'une part, les pouvoirs publics et l'opérateur et, d'autre part, les acteurs locaux et les habitants. La voie vers une plus grande acceptabilité des installations publiques se situe donc dans la participation effective de nouveaux acteurs dans les procédures de décisions publiques.

VI. LES ENSEIGNEMENTS POUR LES OPERATEURS

► Identifier les échelles d'action et les interlocuteurs pertinents pour répondre aux motifs d'opposition des populations et des acteurs locaux

Les questions soulevées par les populations concernent (et ici amalgament) plusieurs échelles d'actions (nationale, régionale, locale) et, bien souvent, relèvent de l'action de plusieurs acteurs (Etat, élus locaux, opérateurs, acteurs économiques), qu'il s'agit, sur chaque site, d'identifier clairement pour apporter des réponses pertinentes.

A titre d'illustration, les critères de choix du site pour l'implantation d'un CSDB doivent être justifiés par l'opérateur dans leurs aspects techniques mais être portés par le Conseil régional, chargé de la gestion des déchets en Ile-de-France, supposé garantir le respect de l'équité territoriale dans la répartition des centres de traitement. De même, le choix de la technique de stockage relève doit à la fois faire l'objet d'un travail d'explicitation de la part de l'opérateur pour les détails techniques de la chaîne de traitement des déchets et faire l'objet d'une justification politique de la part

des pouvoirs publics concernant les modes de gestion des déchets (articulation entre production et élimination des déchets) et leur conciliation avec les objectifs publics nationaux (environnementaux, économiques, etc.)

► Etablir un contrôle technique indépendant

Les pouvoirs publics doivent désigner des instances indépendantes pour contrôler les systèmes de protection de l'installation et procéder à des études d'impacts avant, pendant et après le fonctionnement du site. Les experts ainsi désignés doivent être reconnus par le grand public comme porteurs de l'intérêt général (via leur appartenance à des organisations publiques ou à but non lucratif).

► Etablir des procédures de concertation et de négociation pour inscrire le projet dans le cadre d'un intérêt général défini collectivement

La perception des populations de la mise à l'écart des élus locaux souligne la nécessité d'associer les différentes parties prenantes à chacune des phases d'élaboration du projet en fonction de leur implication et de leurs compétences, bien en amont de la présentation du projet finalisé dans le cadre de l'enquête pu-

blique. La concertation permet en effet de limiter les points d'achoppement susceptibles de réapparaître par la suite sous forme de contentieux qui ralentissent la conduite du projet et augmentent son coût.

Il est important que les décideurs publics apparaissent en première ligne dans la procédure de concertation pour garantir des modalités de dialogue entre les parties qui soient équilibrées. La concertation doit se faire dans le cadre d'une procédure formalisée bénéficiant d'une large publicité.

Ce travail de concertation est essentiel dans la mesure où la contestation du projet par les populations n'est pas nécessairement absolue. Certains contributeurs concèdent la nécessité d'un stockage des déchets mais en contestent les modalités ou la localisation, appelant des explications sur les choix techniques mais ouvrant également la possibilité de négocier des compromis avec les différentes parties prenantes. Il s'agit de faire émerger :

- des modes de conciliation des conditions d'exploitation de l'installation publique sauvegardant les usages du territoire ;
- des systèmes de compensations pour atténuer la perception des pertes et coûts d'opportunités causés par la mise en place de l'installation.

POUR ALLER PLUS LOIN

REPRESENTATIONS SUR DECHETS-SANTE-ENVIRONNEMENT

Lhuillier D. et Cochin Y. (1999), Déchets et santé : représentations des risques sanitaires liés aux déchets et à leurs modes de traitement, rapport du laboratoire de Changement Social, Université Paris 7 pour l'Ademe, octobre.

Institut de veille sanitaire (IVS, 2004), Stockage des déchets et santé publique, rapport disponible sur www.invs.sante.fr

PHÉNOMÈNE NIMBY ET CONFLITS DE LOCALISATION

Jobert A. (1998), « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », Politix, Année 1998, Volume 11, Numéro 42, p. 67-92

Marchetti N. (2005), Les conflits de localisation : le syndrome NIMBY, 2005-RB-05, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), mai