

Communication, concertation et participation du public autour des installations de traitement des déchets issus de l'industrie

Retours d'expériences



**COMMUNICATION, CONCERTATION ET PARTICIPATION
DU PUBLIC AUTOUR DES INSTALLATIONS DE TRAITEMENT
DES DECHETS ISSUS DE L'INDUSTRIE**

RETOURS D'EXPERIENCES

RAPPORT FINAL

août 2008

B. DE CAEVEL, C. ALEXANDRE - RDC-ENVIRONNEMENT
J.-Y. NEVERS - CERTOP Université Toulouse 2



Créée en 1989 à l'initiative du Ministère en charge de l'Environnement, l'association RECORD – REseau COopératif de Recherche sur les Déchets et l'Environnement – est le fruit d'une triple coopération entre industriels, pouvoirs publics et chercheurs. L'objectif principal de RECORD est le financement et la réalisation d'études et de recherches dans le domaine des déchets et des pollutions industrielles.

Les membres de ce réseau (groupes industriels et organismes publics) définissent collégalement des programmes d'études et de recherche adaptés à leurs besoins. Ces programmes sont ensuite confiés à des laboratoires publics ou privés.

Avertissement :

Les rapports ont été établis au vu des données scientifiques et techniques et d'un cadre réglementaire et normatif en vigueur à la date de l'édition des documents.

Ces documents comprennent des propositions ou des recommandations qui n'engagent que leurs auteurs. Sauf mention contraire, ils n'ont pas vocation à représenter l'avis des membres de RECORD.

- ✓ Pour toute reprise d'informations contenues dans ce document, l'utilisateur aura l'obligation de citer le rapport sous la référence :
RECORD, Communication, concertation et participation du public autour des installations de traitement des déchets issus de l'industrie - Retours d'expériences, 2008, 134 p, n°06-0717/1A.
- ✓ Ces travaux ont reçu le soutien de l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie)
www.ademe.fr

© RECORD, 2008

RESUME

Cette étude porte sur le processus de communication, de concertation et/ou de participation du public dans le cadre de l'implantation ou de l'exploitation d'une installation de traitement/valorisation de déchets issus de l'industrie. Cette étude s'intéresse spécifiquement aux projets portés par des organismes privés et donc pas aux projets dont la maîtrise d'ouvrage est confiée aux collectivités locales.

Plus particulièrement, cette étude fournit à toute personne active dans le secteur des déchets ou dans le domaine de la concertation :

1. un résumé des obligations réglementaires des entreprises en matière d'information et de communication
2. un catalogue d'exemples de processus d'implantation d'installation de traitement/valorisation de déchets durant lesquels il y a eu des actions de communication, de concertation et/ou de participation du public
3. six études de cas en France : 2 projets de demande d'extension de l'activité, 4 nouveaux projets
4. des recommandations pour mener, dans des conditions optimales de confiance et de dialogue, un projet visant à implanter ou à étendre les activités d'une installation; elles sont schématisées sous la forme d'un « schéma d'intégration de la concertation dans le processus de demande d'autorisation ».

L'analyse des obligations réglementaires est une présentation succincte des principales législations applicables en Europe et en France, mais sans caractère d'exhaustivité ni de profondeur.

Le catalogue d'exemples décrit diverses méthodes reprises dans la littérature. Ces méthodes sont théoriques ou résultent d'expériences particulières.

Les études de cas concernent 2 projets de demande d'extension de l'activité et 4 nouveaux projets. Parmi ces nouveaux projets, deux s'inscrivent dans une démarche plus globale ouverte à un grand nombre d'acteurs publics, privés ou autres.

Les recommandations sont basées sur l'analyse théorique, les études de cas et le point de vue des différents acteurs rencontrés. Elles sont schématisées dans un « schéma d'intégration de la concertation dans le processus de demande d'autorisation » identifiant les conditions nécessaires mais pas forcément suffisantes pour qu'un projet d'implantation/d'extension d'une installation de traitement des déchets issus de l'industrie puisse avoir une chance d'aboutir.

MOTS CLES

Déchets, Traitement, Concertation, Compensation

SUMMARY

This study concerns the process of public communication, consultation and/or participation during the implementation process of an industrial waste treatment/recycling facility. This study focuses specifically on projects run by private bodies and therefore not on projects led by local communities.

More specifically, this study provides to anyone active in the waste sector or in the field of concertation:

1. A summary of companies' regulatory obligations in terms of information and communication
2. A catalogue of examples of the implementation process of waste treatment/recycling facilities during which there have been actions of public communication, consultation and/or participation
3. Six case studies in France: 2 projects concerning an extension of the activity, 4 new projects
4. Recommendations for conducting, under optimal conditions of confidence and dialogue, a project to locate or expand an installation. These are illustrated in the form of a "diagram showing the integration of concertation in the permission request process"

The analysis of regulatory obligations is a summary of the main laws applicable in Europe and France, and lays no claim to being either in-depth or exhaustive.

The catalogue of examples describes various methods included in the literature. These methods are theoretical or the result of particular experiences.

The case studies concern 2 projects requesting extension of the activity and 4 new projects. Among these new projects, two correspond to a more comprehensive approach open to a large number of public, private or other actors.

The recommendations are based on theoretical analysis, case studies and the views of the various stakeholders. They are illustrated in a "diagram showing the integration of concertation in the permission request process", identifying the required but not necessarily sufficient conditions to implement a waste treatment facility with a high chance of success.

KEY WORDS

Waste, Treatment, Concertation, Compensation

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION	6
I.1.	OBJECTIFS DE L'ETUDE.....	6
I.2.	DOMAINES D'APPLICATION DES RESULTATS	6
I.2.1.	Participation et concertation	6
I.2.2.	Déchets issus de l'industrie	8
I.3.	APPROCHE.....	9
II.	OBLIGATIONS REGLEMENTAIRES	11
II.1.	INTERNATIONAL.....	11
II.1.1.	Les principaux textes en vigueur	11
II.1.1.1.	La Déclaration de Rio	11
II.1.1.2.	La Convention d'Aarhus.....	11
II.1.2.	Conclusions et commentaires.....	14
II.2.	EUROPE	14
II.2.1.	Les principaux textes en vigueur	14
II.2.2.	Installations de traitement des déchets	15
II.2.3.	Conclusion	16
II.3.	FRANCE	17
II.3.1.	Introduction	17
II.3.2.	Les principaux textes visant à reconnaître le principe de participation	17
II.3.3.	Inscription du principe de participation dans le système juridique français.....	17
II.3.3.1.	Charte de la concertation.....	18
II.3.3.2.	Ratification de la Convention d'Aarhus.....	18
II.3.3.3.	Charte de l'environnement.....	18
II.3.3.4.	Cadre législatif en matière de gestion des déchets.....	18
II.3.4.	Code de l'Environnement	19
II.3.4.1.	Principes généraux	19
II.3.4.2.	Élaboration des projets d'équipement ou d'aménagement (Titre II du Livre I).....	19
II.3.4.3.	Élaboration de plans d'élimination des déchets (Titre IV du Livre V).....	25
II.3.4.4.	Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (Titre I du Livre V)....	26
II.3.4.5.	Autres modes d'information	30
II.3.5.	Conclusions	32
II.3.6.	Discussion et commentaires.....	33
III.	ANALYSE THEORIQUE	34
III.1.	METHODOLOGIE	34
III.1.1.	Littérature.....	34
III.1.2.	Acteurs.....	34
III.2.	IMPLANTATION D'INSTALLATION DE TRAITEMENT DES DECHETS – GENERALITES	34
III.2.1.	Processus de choix économique	35
III.2.1.1.	Description	35
III.2.1.2.	Conclusions	35
III.2.2.	Processus de choix concerté.....	36
III.2.2.1.	Méthode « de la négociation structurée ».....	36
III.2.2.2.	Méthode ouverte	36
III.2.2.3.	Méthode d'appel à site sur base d'une offre de compensation	37

III.2.2.4.	Méthode se référant à une analyse multicritère	40
III.2.2.5.	Conclusions	41
III.2.3.	Autres instances de concertation.....	41
III.2.3.1.	Conférence de citoyens / conférence de consensus.....	41
III.2.3.2.	Jury de citoyens / Cellule de planification.....	42
III.2.3.3.	Scenario workshop / Atelier scenario	42
III.2.3.4.	Sondage délibératif.....	42
III.3.	IMPLANTATION D'UNE INSTALLATION DE TRAITEMENT DES DECHETS - FRANCE	43
III.3.1.	Besoin en nouvelle capacité de traitement des déchets industriels en France.....	43
III.3.1.1.	Incinération des déchets dangereux.....	43
III.3.1.2.	Evapo-incinération des déchets dangereux en centres collectifs.....	43
III.3.1.3.	Traitements physico-chimiques des déchets dangereux en centres collectifs.....	44
III.3.1.4.	Stabilisation et stockage des déchets dangereux en CSD de classe 1	44
III.3.1.5.	Tendances dans le choix des sites et de leur taille	45
III.3.2.	Méthode de localisation utilisée en France	46
III.3.2.1.	Processus de choix économique	46
III.3.2.2.	Processus de choix concerté.....	47
III.3.3.	Autres instances de concertation.....	50
III.3.3.1.	Instances locales d'information et de concertation pour des installations.....	50
III.3.3.2.	Exemples d'autres instances ou outils de concertation.....	51
IV.	ÉTUDE DE CAS EN FRANCE	52
IV.1.	METHODOLOGIE	52
IV.2.	CAS D'UNE EXTENSION DE L'AUTORISATION D'UNE INSTALLATION EXISTANTE	55
IV.2.1.	Installation de stockage - CSDU.....	55
IV.2.1.1.	Introduction	55
IV.2.1.2.	Déroulement pour les demandes d'extension d'activités	55
IV.2.1.3.	Stratégies mises en œuvre.....	55
IV.2.1.4.	Commentaires de RDC.....	58
IV.2.2.	Incinérateurs	59
IV.2.2.1.	Introduction	59
IV.2.2.2.	Projets.....	59
IV.2.2.3.	Déroulement chronologique.....	59
IV.2.2.4.	Acteurs et discours	59
IV.2.2.5.	Stratégies mises en œuvre.....	60
IV.2.2.6.	Autres facteurs.....	60
IV.2.2.7.	Commentaire de RDC.....	60
IV.3.	CAS D'UNE NOUVELLE EXPLOITATION	61
IV.3.1.	Implantation de plate-formes de maturation de mâchefers	61
IV.3.1.1.	Introduction	61
IV.3.1.2.	Les Projets	61
IV.3.1.3.	Déroulement chronologique.....	61
IV.3.1.4.	Acteurs et discours	61
IV.3.1.5.	Stratégies mises en œuvre.....	63

IV.3.1.6.	Conclusions	63
IV.3.2.	Implantation d'un site de transfert - tri de DIB	65
IV.3.2.1.	Introduction	65
IV.3.2.2.	Projet.....	65
IV.3.2.3.	Déroulement chronologique.....	66
IV.3.2.4.	Acteurs et discours	66
IV.3.2.5.	Stratégies mises en œuvre.....	68
IV.3.2.6.	Autres facteurs.....	68
IV.3.2.7.	Analyse de RDC	68
IV.3.3.	Implantation d'un CSDU - Projet SEMEDDIRA	69
IV.3.3.1.	Introduction	69
IV.3.3.2.	Première démarche	69
IV.3.3.3.	Période intermédiaire.....	73
IV.3.3.4.	Seconde démarche : Plan Régional d'Elimination des Déchets Industriels en Rhône-Alpes (PREDIRA).....	74
IV.3.4.	Implantation d'un CTSDU à Grauhlet	77
IV.3.4.1.	Introduction	77
IV.3.4.2.	Les étapes du processus d'implantation.....	78
IV.3.4.3.	Conclusion	83
V.	ANALYSE GLOBALE : THEORIQUE ET PRATIQUE	84
V.1.	PREALABLES.....	84
V.1.1.	Première phase : Validation d'un besoin	84
V.1.1.1.	PREDIS ou (PREDD).....	85
V.1.1.2.	Autres instances de concertation.....	85
V.1.2.	Seconde phase : Extension ou nouvelle implantation	85
V.2.	SCHEMA D'INTEGRATION DE LA CONCERTATION DANS LE PROCESSUS DE DEMANDE D'AUTORISATION	86
V.2.1.	Les 3 grandes catégories de cas.....	86
V.2.2.	Choix de la période pour débiter le processus de localisation et de concertation	86
V.2.3.	Extension de l'autorisation d'une installation existante	87
V.2.4.	Obtention de l'autorisation pour une nouvelle installation	89
V.2.4.1.	Etapas préliminaires	89
V.2.4.2.	Situation A : Avantages > Inconvénients → Processus de choix économique	93
V.2.4.3.	Situation B : Avantages ≤ Inconvénients → Processus de choix concerté	94
V.2.5.	Remarque	98
V.3.	POSITIONNEMENT DES ETUDES DE CAS DANS LE SCHEMA D'INTEGRATION	98
V.4.	RETOUR D'EXPERIENCES SUR LA PRATIQUE DE LA CONCERTATION	100
V.4.1.	Etapas importantes	100
V.4.1.1.	Avant la concertation	100
V.4.1.2.	Pendant la concertation	103
V.4.1.3.	Après la concertation	106
V.5.	ROLE ET TYPES DE COMPENSATIONS DESTINEES A FAVORISER L'ACCEPTABILITE	108
V.5.1.1.	Définition	108
V.5.1.2.	Acceptabilité.....	108
V.5.1.3.	Quantification	109
V.5.2.	Destinataires des compensations.....	109

V.5.2.1.	Indemnités individuelles.....	110
V.5.2.2.	Indemnités collectives.....	110
V.5.2.3.	Arbitrage entre compensations individuelles et collectives	110
V.5.3.	Compensation sous forme monétaire.....	111
V.5.3.1.	Définition	111
V.5.3.2.	Discussion de leur bien-fondé	111
V.5.3.3.	Taxation	112
V.5.3.4.	Autres.....	115
V.5.4.	Compensation sous forme non monétaire.....	115
V.5.5.	Mesures d'atténuation des impacts	115
V.5.5.1.	Intégration paysagère	115
V.5.5.2.	Préservation de la biodiversité et des milieux naturels.....	116
V.5.5.3.	Respect de l'environnement et de l'architecture des régions pour les bâtiments ..	116
V.5.6.	Instauration de règles d'équité et de garanties de sécurité.....	116
V.5.7.	Mesures permettant le suivi de l'installation et de ses impacts sur l'environnement	116
V.5.7.1.	Politique d'ouverture et de visite de sites	116
V.5.7.2.	Mise en place de mesures de suivi – Contrôle local sur la gestion de l'installation	116
V.6.	ROLE DES CABINETS DE CONSEIL EN CONCERTATION	117
VI.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	119
VI.1.	PROCESSUS DE LOCALISATION D'UNE INSTALLATION.....	119
VI.2.	PROCESSUS DE CONCERTATION	122
VI.3.	ETAPES POUR REUSSIR SON PROJET	123
VII.	ANNEXES.....	124
VIII.	BIBLIOGRAPHIE	128

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Déroulement de la procédure d'autorisation	16
Tableau 2 : Liste des catégories d'opérations relatives aux projets d'aménagement ou d'équipement dont la Commission Nationale du Débat Public est saisie.....	21
Tableau 3 : Liste des projets pour lesquels des modes de participation du public ont été décidés par la CNDP (débat public et concertation recommandée de 1997-2007)	24
Tableau 4 : Récapitulatif des caractéristiques des différentes études de cas	53
Tableau 5 : Recommandations de FNE concernant les CLIS et leur fonctionnement.	107
Tableau 6 : Demandes de FNE concernant les CLIS et leur fonctionnement.....	107
Tableau 7 : Tarifs de la TGAP à partir du 1 ^{er} janvier 2008.....	114
Tableau 8 : Cabinet spécialisé dans les processus de concertation (liste non-exhaustive)	124

LISTE DES FIGURES

Figure II-1 : Processus de débat public pour l'élaboration de projet d'équipement ou d'aménagement .	23
Figure II-2 : Déroulement de la procédure d'autorisation d'une ICPE.....	28
Figure II-3 : Déroulement de la procédure de déclaration d'une ICPE	30
Figure III-1 : Processus de localisation d'une installation industrielle de traitement des déchets suivant le schéma DAD adapté avec de la concertation.....	47
Figure IV-1 : Processus mis en place dans la région de Midi-Pyrénées	80
Figure V-1 : Présentation schématique des premières phases du schéma d'intégration	86
Figure V-2 : Schéma d'intégration pour l'extension de l'autorisation d'une installation existante.....	89
Figure V-3 : Schéma d'intégration - Etapes préalables.....	91
Figure V-4 : Schéma d'intégration : Avantages > Inconvénients	94
Figure V-5 : Schéma d'intégration : Avantages ≤ Inconvénients.....	97
Figure V-6 : Positionnement des études de cas dans le « schéma d'intégration de la concertation dans le processus de demande d'autorisation »	98
Figure V-7 : Principales étapes d'un processus de concertation	100

I. INTRODUCTION

I.1. OBJECTIFS DE L'ETUDE

L'objectif principal de cette étude est double.

Le premier objectif est d'étudier le processus de communication, de concertation et/ou de participation du public dans le cadre de l'implantation ou du "suivi de l'exploitation" d'une installation de traitement/valorisation de déchets issus de l'industrie. L'analyse se base sur :

- ✓ l'analyse des obligations réglementaires d'information et de communication faites aux entreprises en France
- ✓ la littérature, en particulier nord-américaine pour les systèmes avec des compensations financières
- ✓ un catalogue d'exemples de processus d'implantation d'installation de traitement/valorisation de déchets durant lesquels il y a eu des actions de communication, de concertation et/ou de participation du public

Cette étude s'intéresse spécifiquement aux projets portés par des organismes privés et donc pas aux projets dont la maîtrise d'ouvrage est confiée aux collectivités locales.

Le second objectif est de fournir à toute personne active dans le secteur des déchets ou dans le domaine de la concertation :

- ✓ des études de cas en France en distinguant les projets de demande d'extension d'activité, des projets pour des installations nouvelles
- ✓ des recommandations pour mener un projet visant à implanter ou à étendre les activités d'une installation dans des conditions optimales de confiance et de dialogue sous la forme d'un arbre de décision.

I.2. DOMAINES D'APPLICATION DES RESULTATS

I.2.1. Participation et concertation¹

Beaucoup de notions renvoient à celles de la participation et de la concertation. L'objectif de ce chapitre est de préciser, de cerner ces notions et d'essayer de les situer, les articuler les unes par rapport aux autres.

Cependant, il convient de considérer cette liste comme un glossaire et non comme une « échelle » de la participation. En effet, les différents modes d'association des acteurs sont à adapter en fonction des objectifs recherchés et du contexte de la démarche.

Information

« L'information consiste à donner des éléments à la population concernée sur les projets à venir ou en cours. »

L'information est en principe neutre et ne s'adresse pas à un public cible.

L'information, composante de la communication, « doit être complète, claire et compréhensible par tous. Elle doit être sincère et objective vis-à-vis du public informé. Donner une information, c'est donner du pouvoir, ainsi informer quelqu'un c'est lui donner la possibilité d'agir.

L'information est portée à la connaissance de la population à travers différents outils de communication : bulletin d'information, brochure de présentation du projet, site Internet, articles de presse, réunions publiques, etc. »²

¹ Information, participation du public, concertation et association dans les Plans de Prévention des Risques, MEDD/DPPR/SDPRM – CERTU - 12 décembre 2006

Considérée comme le niveau élémentaire de participation, notamment en raison du caractère « à sens unique » de la relation, **l'information est indissociable du processus de participation. Elle en est un préalable nécessaire** à une implication plus participative.

Communication

La communication est un processus d'information en direction d'un public cible. Dans la communication, il y a une volonté d'influencer, de faire passer un message.

Pour les notions définies ci-après, une phase d'information et de communication est toujours indispensable. En outre, une communication bien faite, soucieuse de sa cible, tient compte de ceux à qui elle s'adresse pour s'adapter au public visé en fonction du message à faire passer.

Consultation

« La consultation est un processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître leur opinion, leurs attentes et leurs besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet. La population n'a cependant aucune certitude que ses remarques ou contributions soient prises en compte dans la décision finale »³.

La consultation diffère de la communication par l'attitude active qu'ont les personnes concernées en émettant leur avis. Il est également établi que la qualité de la consultation dépend en grande partie de la qualité de l'information qui l'accompagne⁴.

Généralement, une consultation se fait ponctuellement sur un sujet précis.

Concertation

Pour la CNDP⁵ : *« Une concertation est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec eux. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables »⁶.*

De manière générale, la concertation est une démarche constituée de différents éléments cités ci-dessus : phase d'information, phase de consultation... Elle constitue un processus global en privilégiant les interactions avec les différentes parties.

La concertation consiste à confronter les propositions du maître d'ouvrage à la critique des acteurs intéressés (riverains, habitants, associations...). Le pétitionnaire s'engage à écouter les avis et les suggestions des personnes consultées, à éventuellement modifier son projet pour tenir compte de leurs contre-propositions, voire à y renoncer intégralement.

Participation

Le terme de **participation** lui-même, recouvre une notion aux contours assez flous. Les notions définies plus haut en relèvent. La notion de participation intègre l'idée d'associer le public à l'élaboration d'un projet et de sa décision, de partager, dans une certaine mesure et dans certaines circonstances, le pouvoir de décision, ou d'au moins donner un pouvoir d'action. Participer, c'est devenir acteur. Elle ne correspond pas à une procédure juridique précise.

La participation nécessite une méthode et des règles claires et explicites, de l'animation et un travail collectif.

² Commission Nationale du Débat Public - www.debatpublic.fr

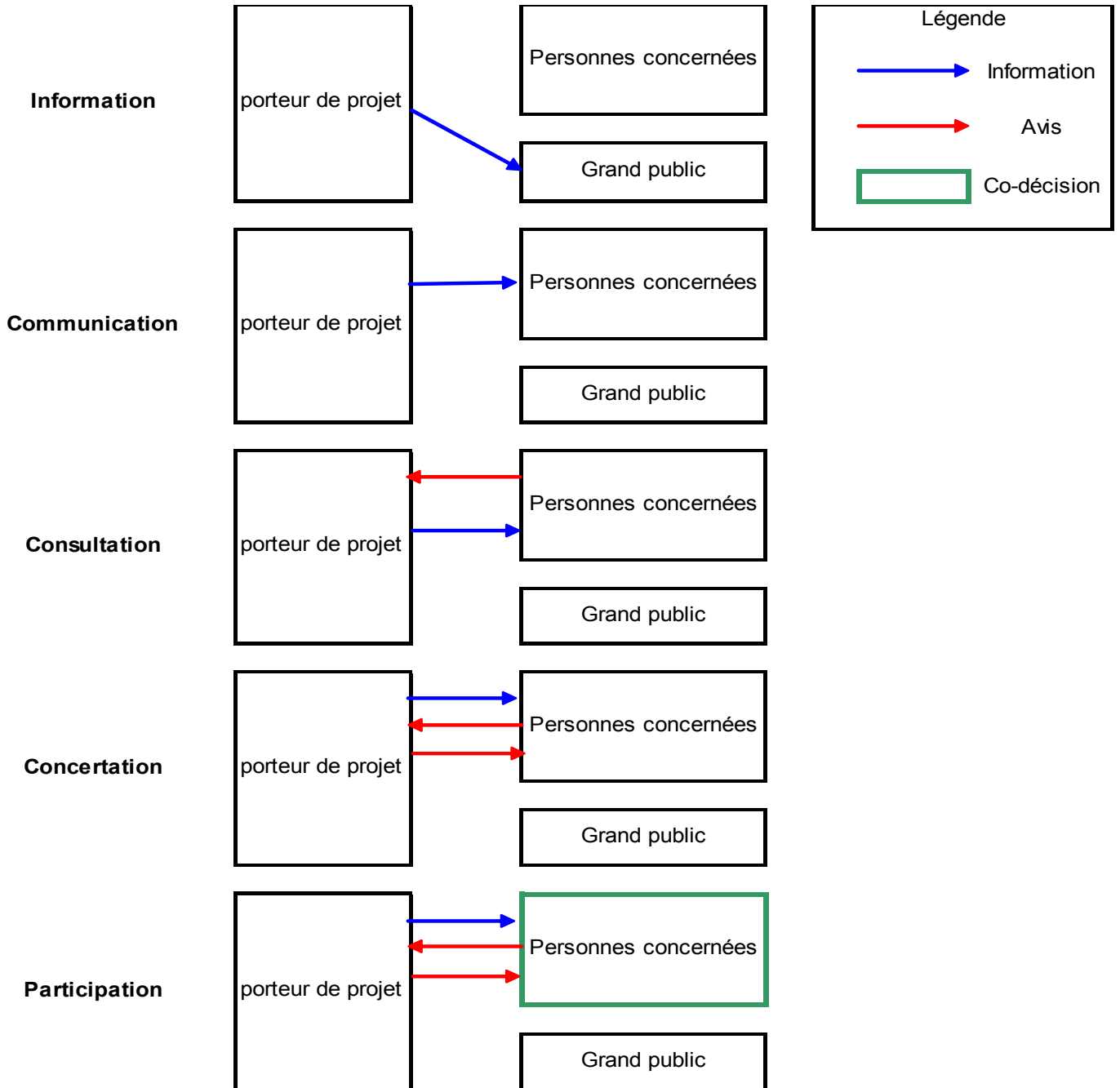
³ Commission Nationale de Débat Public – www.debatpublic.fr

⁴ Du développement durable au principe de participation, Florence Denier Pasquier, CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale), tome 2.

⁵ Commission Nationale de Débat Public

⁶ Commission Nationale de Débat Public – www.debatpublic.fr

Représentation schématique des différents niveaux d'interaction avec le public



I.2.2. Déchets issus de l'industrie

Dans le cadre de cette étude, nous nous intéressons uniquement aux déchets issus de l'industrie. Afin de bien cerner le domaine d'application de celle-ci, nous précisons la notion de déchets et de déchets issus de l'industrie.

La définition du terme « déchet » prise en compte pour l'étude est :

« *Tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné, ou que son détenteur destine à l'abandon* »⁷.

Les grandes catégories de déchets issus de l'industrie sont constituées des:

- **déchets dangereux** (ou « spéciaux »), qui en raison de leurs caractéristiques, d'une grande variété selon les activités et les procédés dont ils sont issus, et de leur dangerosité, nécessitent des traitements spécifiques dans des installations dédiées différentes de celles qui reçoivent les déchets ménagers : huiles, solvants usagés, boues...

Les producteurs, collecteurs, transporteurs et éliminateurs de déchets industriels spéciaux sont tenus de déclarer à la DRIRE toutes les informations nécessaires au suivi des différents flux transitant sur la région depuis le producteur jusqu'à l'installation de traitement appropriée. Les déchets dangereux doivent être traités dans des installations spécialisées ou éliminés dans un centre de stockage des déchets ultimes (CSDU) de classe 1.

- **déchets non dangereux (ou « banals »)**, catégorie qui regroupe essentiellement des déchets constitués de papiers, plastiques, cartons, bois, produits par des activités industrielles et commerciales. Ces déchets peuvent être éliminés par les mêmes techniques que celles utilisées pour les ordures ménagères.
- **déchets inertes**, produits notamment par les secteurs du bâtiment (démolition), les travaux publics (grands chantiers d'infrastructure) faisant l'objet d'une gestion particulière (gravats, terres non polluées...)

I.3. APPROCHE

Les acteurs concernés par l'implantation ou la gestion de sites de traitement/valorisation de déchets industriels ont besoin d'avoir des retours d'expériences en ce qui concerne d'une part :

- i. Les démarches réalisées du point de vue de la concertation lors de projets d'ouverture de nouveaux sites ou d'extension de sites existants
- ii. Le suivi de la communication et de l'information du public après ouverture de ce site

Pour répondre à ces attentes, le travail s'organise en 3 phases :

1. Étude bibliographique détaillée

L'étude bibliographique porte sur :

- ✓ Les obligations réglementaires
- ✓ La description de "bonnes pratiques" recommandées dans la littérature lors de la mise en place d'un processus de concertation

2. Enquêtes téléphoniques

Ces enquêtes téléphoniques consistent à :

- ✓ Recueillir le point de vue des différents acteurs en France :
 - Industriels actifs dans le traitement des déchets industriels
 - Associations de défense de l'environnement
 - Sociologues
 - Spécialistes en communication et concertation
- ✓ Identifier une dizaine de sites où des processus récents de concertation du public ont été menés avec succès ou non dans le cadre de portage privé d'installation de traitement de déchets industriels.

⁷ Article L.541-1 du Code de l'environnement

- ✓ Définir en accord avec le comité de pilotage, les sites à étudier en détails dans la phase 3 et veiller à couvrir différents types de situation (différents types de traitements, différentes zones géographiques, taille, année, types de déchets, groupe...)

3. Étude de cas

Ces études de cas ont pour but d'approfondir l'étude des 5 sites les plus intéressants. Elles permettent de bien comprendre le processus de communication, de participation et/ou de concertation mis en place et d'en analyser les étapes clés ainsi que les difficultés rencontrées et les solutions mises en place.

Elles se font auprès des différentes parties prenantes : les associations de défense de l'environnement ou autre, les gestionnaires de site et les autorités publiques (DRIRE-ADEME).

Parmi les grandes caractéristiques de l'approche, nous analysons en particulier :

- l'attitude générale : choix du site établi ou localisation volontaire
- le type de démarches entreprises et leur chronologie
- l'existence de compensations et leur type
- le recours à des professionnels de la communication et/ou de la concertation
- les solutions proposées face aux situations de blocage
- les outils mis en place pour assurer la qualité du suivi dans le temps des relations avec les riverains et élus locaux
- les moyens humains et financiers mis en œuvre

Parmi les grandes caractéristiques du contexte du projet nous étudions en particulier :

- le type de traitement :
 - thermique
 - physico-chimique
 - biologique
- le type de déchets traités :
 - dangereux
 - banals
 - inertes
- l'intégration dans un site :
 - traitement local de déchets produits par l'entreprise elle-même
 - traitement de déchets provenant de l'extérieur
- la présence ou non d'autres installations polluantes à proximité
- la proximité de voisins (et leur nombre)
- la typologie locale :
 - urbain / semi-urbain / rural
 - prospère / moyen / défavorisé
 - la Région (nord / sud)

Le degré de réussite des efforts d'acceptation du projet est analysé sur base des éléments suivants :

- obtention ou non de l'autorisation
- durée écoulée entre la décision d'investir et l'obtention du permis
- qualité des relations des parties intéressées après la construction

De plus, le degré de réussite est aussi analysé globalement en fonction des éléments de contexte et de l'approche mise en œuvre.

II. OBLIGATIONS REGLEMENTAIRES

Ce chapitre reprend les principaux textes en vigueur au niveau international, européen et national en ce qui concerne la participation et les installations de traitement des déchets.

II.1. INTERNATIONAL

II.1.1. Les principaux textes en vigueur

II.1.1.1. *La Déclaration de Rio*

L'article 10 de la Déclaration de Rio, adopté en juin 1992, constitue le premier énoncé général structurant les différentes dimensions de la participation :

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décisions.

Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et recours doit être assuré».

II.1.1.2. *La Convention d'Aarhus*

Cette convention, adoptée le 25 juin 1998 à Aarhus (Danemark), est entrée en vigueur en octobre 2001 (après le nombre nécessaire de ratifications). Elle a été rédigée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU), en application de l'article 10 de la Déclaration de Rio.

Cette convention porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

La Convention d'Aarhus s'articule autour de trois piliers :

- Le droit de savoir,
- Le droit de participer,
- Le droit d'accès à la justice

a. Principales dispositions de la convention d'Aarhus⁹

Le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement

Ce droit à l'accès à l'information s'exerce auprès de toutes les « **autorités publiques** » à savoir, ¹⁰

- L'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau

Ce terme englobe donc les agences, les institutions, les départements, les organismes etc. ayant un pouvoir politique à tous les niveaux géographiques ou administratifs.

⁸ Texte de la Convention d'Aarhus disponible sur <http://www.unece.org/>

⁹ Fiche technique du CNIG n° 73

¹⁰ Convention d'Aarhus : Guide d'application, S. Stec & S. Casey-Lefkowitz, Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale, ONU

Habituellement, ce terme recouvre aussi les ministères et agences nationales et leurs bureaux régionaux et locaux, les ministères et agences fédérales, régionales ou provinciales et leurs bureaux régionaux et locaux ainsi que les administrations locales ou municipales, par exemple dans les grandes villes, les villes de moyenne importance ou les villages.

Il faut souligner que les autorités publiques aux termes de la Convention ne sont pas limitées aux « autorités ayant des responsabilités en matière d'environnement » au sein de l'administration.

- Les personnes physiques ou morales¹¹ qui exercent, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services particuliers en rapport avec l'environnement.

Ce sont donc les personnes qui exercent une fonction habituellement du ressort des autorités gouvernementales telles que définies en droit interne.

- Toute autre personne physique ou morale assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'un organe ou d'une personne entrant dans les catégories visées aux points ci-dessus.

Ce sont des prestataires de services ou d'autres sociétés qui dépendent d'autorités publiques ou d'organismes auxquels des fonctions publiques ont été confiées de par la loi. Par exemple, les fonctions de gestion des services des eaux pourront être exercées soit par une institution gouvernementale soit par un organisme privé. Dans ce dernier cas, les dispositions de la Convention s'appliqueraient à l'organisme privé dans la mesure où il exerce des fonctions publiques de gestion des eaux sous le contrôle de l'autorité publique.

La notion de **public** désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes;

Par conséquent, les termes de la Convention, peuvent seulement être interprétés comme signifiant que les associations, les organisations ou les groupes ne jouissant pas de la personnalité juridique peuvent aussi être considérés comme membres du public aux termes de la Convention. Cette addition est cependant limitée par la référence faite à la législation ou à la pratique nationale.

La Convention distingue deux voies d'accès du public à l'information sur l'environnement :

- *La réponse des autorités publiques aux demandes du public*

La Convention prévoit des droits et obligations précis, notamment en ce qui concerne les délais de transmission et les motifs de refus.

Ainsi, les pouvoirs publics doivent **fournir les informations** requises dans un délai d'un mois (ou deux dans certains cas exceptionnels) à compter de la soumission de la demande, celle-ci n'ayant pas besoin d'être motivée.

Le **refus d'information** n'est admis que dans trois cas : si l'autorité publique n'est pas en possession de l'information demandée, si la question est manifestement abusive ou formulée de manière trop générale et si la demande porte sur des documents en cours d'élaboration.

Le **rejet** est également prévu pour des raisons de secret des délibérations des autorités publiques, de défense nationale, de confidentialité de l'information, de secret industriel ou commercial, de droit de propriété intellectuelle, etc.

Toutefois, la Convention précise que ces motifs de rejet ne sont applicables que si l'intérêt général est mieux servi par la non-divulgateion.

L'autorité publique qui désire retenir des informations doit motiver son refus et indiquer les voies de recours à la disposition du demandeur.

¹¹ Une personne physique est un être humain, alors qu'une « personne morale » correspond à une entité établie sur le plan administratif, législatif ou judiciaire, ayant la capacité d'établir des contacts en son nom, d'intenter une action en justice ou d'être poursuivie, et de prendre des décisions par l'intermédiaire d'agents tels qu'un partenariat, une société ou une fondation.

- *La collecte et la diffusion d'information sur l'environnement*

Toutes les autorités publiques sont tenues de rassembler et de tenir à jour les informations relatives à l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions, de les rendre accessibles au public et de les stocker dans une base de données. Elles doivent également informer le public du type d'informations sur l'environnement qu'elles détiennent et sur les moyens de les obtenir.

Les autorités doivent également encourager les exploitants eux-mêmes à informer le public sur leurs activités et leurs produits.

Le droit à la participation du public aux décisions environnementales

La Convention vise trois domaines de participation du public :

- Lors de la prise de décisions relatives à des activités particulières,
- Lors de l'élaboration des plans et programmes,
- Lors de l'élaboration des dispositions réglementaires et des instruments normatifs.

La participation du public aux décisions relatives à des **activités particulières** est définie par l'*article 6* et les activités concernées sont listées dans l'annexe I de la Convention. Cette liste est largement identique à celle de la directive IPPC (prévention et protection intégrée contre la pollution) et à la nomenclature ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement). Elle comprend notamment : le secteur de l'énergie, la production et la transformation des métaux, l'industrie minérale, l'industrie chimique, la gestion des déchets, le traitement des eaux usées, les installations industrielles de production de bois et de papier, les infrastructures, les dispositifs de captage des eaux souterraines, l'extraction de pétrole et de gaz, les barrages, les canalisations, les carrières, les lignes électriques, etc.

L'*article 6* présente le schéma général de la procédure de participation du public mais laisse aux parties le soin d'élaborer des dispositions détaillées en droit interne suivant les modalités administratives, les usages et les pratiques nationales.

La Convention précise cependant que la participation doit avoir lieu « **lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence** », c'est-à-dire dès le début du processus.

Le projet mis en discussion doit être encore réellement **réversible** et la participation du public doit permettre de choisir entre diverses possibilités et de susciter un débat sur l'opportunité même du projet. Le public doit disposer des **délais suffisants** aux différentes étapes de la procédure et doit pouvoir consulter « gratuitement et dès qu'elles sont disponibles » toutes les informations pertinentes pour comprendre les enjeux de la décision. Le public peut présenter ses observations par écrit ou lors d'une audition publique. Les **résultats** de la procédure de participation du public doivent être dûment **pris en compte**.

L'*article 7* prévoit la participation du public à l'**établissement des plans et des programmes** en relation avec l'environnement. L'autorité publique désigne le public susceptible de participer et « s'efforce autant qu'il convient, de donner au public la possibilité de participer » dans « un cadre transparent et équitable ».

L'*article 8* prévoit la participation du public à l'**élaboration des lois et des règlements**. Il recommande de publier les projets de textes, de donner au public la possibilité de formuler des observations et d'en tenir compte autant que possible.

Ces dispositions sont formulées de manière assez générale et laissent de la souplesse quant aux modalités de mise en œuvre.

De manière générale, les obligations sont donc moins contraignantes et précises pour les plans et programmes relatifs à l'environnement et encore nettement moins pour l'élaboration de législation.

Le droit d'accès à la justice

Pour que l'accès à l'information et la participation du public à la prise de décisions soient effectifs, il faut que le public puisse former un recours devant une instance judiciaire ou engager une procédure de recours administratif (cf. Article 9). Ces procédures de recours offrent la possibilité de contester les décisions des autorités.

De plus, un droit de recours devant l'autorité administrative ou judiciaire nationale doit être garanti en cas de rejet d'une demande d'information ou en cas d'atteinte au droit de participation prévu par la Convention.

Cependant, l'accès à la justice ne se limite pas aux cas en rapport avec le droit à l'information et la participation du public. Le public a en principe le droit de former un recours contre toute violation de la législation nationale relative à l'environnement.

Ces procédures de recours doivent être objectives, équitables et rapides, sans que leur **coût** soit prohibitif.

En outre, il est recommandé aux parties de mettre en place des **mécanismes d'assistance** pour éliminer ou réduire les obstacles financiers que le public pourrait rencontrer pour l'accès à la justice.

II.1.2. Conclusions et commentaires

L'article 10 de la Déclaration de Rio constitue le premier énoncé général structurant les différentes dimensions de la participation.

La poursuite de la volonté d'améliorer la prise en compte de l'environnement a amené 39 États, membres du Conseil économique et social des Nations-Unies et la Communauté européenne à la rédaction de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite Convention d'Aarhus.

La Convention d'Aarhus est un texte ambitieux mais nécessaire au regard des objectifs visés, qui a le mérite de poser les problèmes et de lancer un défi aux États et organes internationaux.

La mise en œuvre de la Convention a permis l'amélioration progressive d'un certain nombre de procédures et de pratiques administratives favorisant l'information et la participation du public, ainsi que l'affectation des moyens humains et financiers correspondants¹².

La Convention d'Aarhus précise que la participation doit avoir lieu « *lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* ». Les modalités pratiques de mise en œuvre peuvent se révéler sources de difficultés. En effet, le moment à partir duquel la participation du public doit commencer ne peut-être caractérisé par référence à une étape juridiquement définie de la procédure d'élaboration de la décision.

Cette participation ne doit pas¹³:

- commencer trop tôt afin qu'il y ait un minimum de matière pour donner à la participation un contenu concret (il faut donc avoir réalisé les études préalables permettant de bien exposer les justifications du projet, d'en décrire les enjeux et les objectifs, les grandes options possibles et pour chacune les impacts de diverses natures sur l'aménagement du territoire ou sur l'environnement)
- mais pas non plus trop tard, pour que le public puisse encore réellement influencer le projet et sa décision de réalisation.

II.2. EUROPE

II.2.1. Les principaux textes en vigueur

Après avoir signé la Convention en 1998, la Commission européenne a adopté une stratégie de refonte du droit communautaire afin de l'aligner sur la Convention d'Aarhus.

La **directive du 7 juin 1990** concernant la **liberté d'accès à l'information** en matière d'environnement a été révisée et remplacée par la **directive 2003/4/CE** du 28 janvier 2003, afin de tenir compte de l'évolution des technologies de l'information et d'intégrer les innovations apportées par la Convention d'Aarhus.

¹² Fiche technique du CNIG n° 73

¹³ CNDP, Rapport annuel 2005 p. 6-7

Quant au volet *participation* de la Convention d'Aarhus, il a été intégré par :

- la **directive 2001/42/CE** du 27 juin 2001 relative à **l'évaluation des incidences** de certains plans et programmes sur l'environnement, qui prévoit l'évaluation des incidences environnementales et la consultation du public sur cette évaluation ;
- la **directive 2003/35/CE** du 26 mai 2003 prévoyant la **participation du public** lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement. Cette directive prévoit l'information du public sur toute proposition de plan ou programme, la possibilité pour le public de formuler des observations, la prise en compte des résultats de la participation du public lors de l'adoption des décisions, l'information du public sur les décisions prises et les raisons qui les justifient.

La notion de «public» recouvre une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique nationale, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.

La transposition communautaire du troisième pilier, à savoir *l'accès du public à la justice*, est en cours de réalisation avec deux actes proposés le 24 octobre 2003 :

- une proposition de directive relative à l'accès à la justice en matière d'environnement afin de faire évoluer les législations des États membres
- une proposition de règlement prévoyant l'application de la Convention d'Aarhus aux propres institutions et organes de la Communauté européenne. Cette dernière aurait notamment pour effet d'ouvrir la saisine de la Cour de Justice des Communautés Européennes à des organisations non gouvernementales.

II.2.2. Installations de traitement des déchets

En ce qui concerne les autorisations des installations de traitement des déchets, la **directive 96/61/CE** relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (dite «directive **IPPC**») introduisait déjà la notion d'accès à l'information et de participation du public au processus décisionnel.

Toutefois, cette directive a été modifiée en ce qui concerne le volet « accès à l'information, participation du public et accès à la justice » par l'entrée en vigueur de la **directive 2003/35/CE**.

Le Tableau 1 présente le déroulement de la procédure d'autorisation pour une installation.

Cette délivrance d'autorisation est nécessaire pour :

- de nouvelles installations
- toute modification substantielle de l'exploitation d'une installation
- toute actualisation d'une autorisation ou des conditions dont une exploitation est assortie.

Tableau 1 : Déroulement de la procédure d'autorisation

Temps/Délai	Quoi	Moyens
A un stade précoce du processus décisionnel OU quand les informations peuvent être raisonnablement fournies	Communication au public des informations suivantes : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Demande d'autorisation (ou proposition d'actualisation d'une autorisation) ▪ Coordonnées des autorités compétentes <ul style="list-style-type: none"> - pour prendre la décision - pour obtenir des renseignements - pour adresser ses observations et questions - pour obtenir des précisions sur les délais ▪ Date et lieu où les renseignements sont mis à disposition et moyens ▪ Modalité de la participation/consultation du public 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ avis au public ▪ autres moyens de communication <ul style="list-style-type: none"> - électronique - ...
	Mise à disposition du public <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapport et avis adressés à (aux) autorité(s) compétente(s) ▪ Autres informations pertinentes 	
	Le public adresse ses observations et ses avis à (aux) autorité(s) compétente(s)	
	Prise en compte des résultats des consultations	
	Communication au public <ul style="list-style-type: none"> ▪ Teneur de la décision prise Mise à disposition du public de <ul style="list-style-type: none"> ▪ Raisons et considérations sur lesquelles la décision est fondée ▪ Copie de l'autorisation ▪ Conditions associées à l'autorisation 	

Marge de manœuvre des États membres :

✓ Délais

Des délais raisonnables doivent être prévus par les États membres à chacune des différentes étapes afin que suffisamment de temps soit disponible pour informer le public et permettre au public concerné de se préparer et de participer effectivement à la prise de décision.

✓ Moyens

Les modalités précises d'information du public (par exemple, affichage dans un certain rayon ou publication dans la presse locale) et de consultation du public concerné (par exemple, par écrit ou par enquête publique) sont déterminées par les États membres.

II.2.3. Conclusion

Le seul mode de concertation et de participation utilisé dans cette procédure est la consultation du public en amont de la prise de décision finale. L'autorité qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec eux. Ce dialogue doit avoir lieu au stade le plus précoce possible mais à contrario, à un stade où des informations sur le projet sont déjà disponibles. Cependant, l'autorité reste libre de sa décision mais doit préciser les raisons et les considérations sur lesquelles elle a été fondée.

II.3. FRANCE

II.3.1. Introduction

Le principe de participation résulte d'une part d'une prise de conscience des impacts de certains projets d'aménagement ou d'équipement sur l'environnement et d'autre part d'une évolution dans la conception du principe de concertation préalable à la réalisation des projets d'aménagement du territoire.

Dès les années 70-80, la France renforce sa législation relative à la protection de l'environnement.

La décennie 90, suite à de nombreux conflits autour des grands projets nationaux d'infrastructures de transport, est marquée par une réflexion autour du principe de participation du public, qui aboutit au développement de la concertation plus en amont de la décision. Parallèlement au niveau européen et mondial, des mesures participent à ce mouvement de prise en compte de l'environnement et de la concertation dans l'élaboration des projets. Ainsi, au cours des années 1990-2000, des dispositions législatives inscrivent le principe de participation dans le système juridique français.¹⁴

II.3.2. Les principaux textes visant à reconnaître le principe de participation¹⁵

- La loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature crée l'étude d'impact, ce qui permet au public de prendre connaissance des conséquences environnementales de l'ouvrage prévu.
- La loi du 17 juillet 1978 garantit à chaque citoyen l'accès aux documents administratifs sous le contrôle d'une autorité administrative indépendante : la Commission d'accès aux documents administratifs. La loi du 11 juillet 1979 impose la motivation des actes administratifs.
- La loi n° 83-630 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite « Loi Bouchardeau » réforme l'enquête publique dont l'objet est d'informer le public et de recueillir ses appréciations, ses suggestions et ses contre-propositions.
- La circulaire Bianco du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, reprenant une partie des conclusions de la mission Carrère, prévoit une procédure de concertation sur l'opportunité des grands projets d'infrastructures dès la conception des projets. La procédure repose sur la constitution d'une commission indépendante, désignée par le préfet qui reste en charge de l'organisation du débat. Le projet TGV Rhin-Rhône constitue le premier cas d'application de cette procédure nouvelle.
- La circulaire Billardon du 14 janvier 1993 relative aux procédures d'instruction des projets d'ouvrages électriques d'EDF (remplacée par la circulaire Fontaine du 9 septembre 2002) instaure l'organisation de concertation en amont des procédures d'enquêtes publiques pour les travaux de renouvellement ou de construction de lignes électriques au-delà de 63 000 volts en vue de préparer l'étude d'impact.

II.3.3. Inscription du principe de participation dans le système juridique français

La première introduction d'un principe à portée générale s'est faite par la loi du 2 février 1995 (dite loi Barnier) qui établissait à l'article 2 un "*principe de participation, selon lequel chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses*".

Cette transposition tronquée de l'article 10 de la Déclaration de Rio, réduisant la participation à la seule information du public, avait été vivement critiquée en son temps.

¹⁴ www.debatpublic.fr

¹⁵ www.debatpublic.fr

II.3.3.1. *Charte de la concertation*

La charte de la concertation a été adoptée par le Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement le 10 juillet 1996¹⁶.

La charte de la concertation a pour objectif :

- de promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leurs attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat;
- d'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, aux côtés du maître d'ouvrage, le plus grand nombre possible d'acteurs concernés;
- de fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement.

II.3.3.2. *Ratification de la Convention d'Aarhus*

La Convention d'Aarhus a été ratifiée par la **loi n°2002-285** du 28 février 2002 puis publiée par le **décret n°2002-1187** du 12 septembre 2002. Toutefois, en France, les principales obligations participatives découlent aujourd'hui de la réglementation européenne transposant les dispositions d'Aarhus.

En **matière d'information**, la **loi n°2005-1319** du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, transpose la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

En matière de **participation**, la **loi n°2002-276** relative au renforcement de la démocratie de proximité, adoptée le 27 février 2002, intègre les principes de la Convention.

Cette loi a redéfini le principe de participation en ajoutant à ce droit d'accès à l'information, celui d'être « associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence grave sur l'environnement et l'aménagement du territoire ».

Il est à noter que la nécessité de la participation reste ici fonction de la gravité des incidences sur l'environnement d'un projet.

Cette loi et les décrets (27 février 2002 et du 26 octobre 2005) qui la modifient ont été codifiés dans le **Code de l'Environnement**.

II.3.3.3. *Charte de l'environnement*

De même, la **loi constitutionnelle n° 2005-205** du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement proclame dans son article 7 que : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

Cet article énonce une définition plus ambitieuse de la participation. Le principe s'applique aux personnes physiques comme morales, privées et publiques et fonde donc des droits subjonctifs constitutionnels. La reconnaissance du droit à participer à « l'élaboration » des décisions permet d'englober des projets concrets mais aussi des planifications, programmes et dispositions réglementaires.

II.3.3.4. *Cadre législatif en matière de gestion des déchets*

En matière de **gestion des déchets**, le cadre législatif français s'appuie sur deux lois principales :

- la **loi n°75-633** du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux
- la **loi n°76-663** du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Ces deux lois ont été modifiées par les lois n° **92-646** du 13 juillet 1992 et n° **95-101** du 2 février 1995.

L'ordonnance **n°2000-914** du 18 septembre 2000 a regroupé l'ensemble des lois relatives à la protection de l'environnement dans un document intitulé le " Code de l'Environnement ".

¹⁶ www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/lien/concertation/Charteconcertation.doc

II.3.4. Code de l'Environnement

II.3.4.1. Principes généraux

Le Code de l'Environnement reprend parmi ces principes généraux : le principe de participation et le droit à l'information.

Le **principe de participation** est défini à l'article L.110-1 (4°)¹⁷ comme le « *principe, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et aux activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.* »

Cette définition de la notion de participation ne précise pas, comme c'est le cas dans la Convention d'Aarhus, que la participation doit avoir lieu dès le début du projet lorsque toutes les options sont encore possibles.

Le **droit à l'information** est quant à lui précisé dans l'article L.125-1¹⁸ et dispose que « *toute personne a le droit d'être informée sur les effets préjudiciables pour la santé de l'homme et l'environnement du ramassage, du transport, du traitement, du stockage et du dépôt des déchets ainsi que sur les mesures prises pour prévenir ou compenser ces effets.* »

II.3.4.2. Élaboration des projets d'équipement ou d'aménagement (Titre II du Livre I)¹⁹

La Commission nationale du débat public (CNDP)²⁰, est chargée de veiller au respect de la participation du public au **processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement** d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de **catégories d'opérations** (dont la liste est reprise dans le Tableau 2), dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement et/ou l'aménagement du territoire.

La participation du public peut prendre la forme d'un débat public et celui-ci porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet.

La participation du public doit être assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique. En outre, la CNDP veille au respect des bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et des travaux.

Elle conseille à leur demande les autorités compétentes et tout maître d'ouvrage sur toute question relative à la concertation avec le public tout au long de l'élaboration d'un projet.

La Commission nationale du débat public a également pour mission d'émettre tout avis et recommandation à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et à développer la concertation avec le public.

La Commission nationale du débat public et les commissions particulières ne se prononcent pas sur le fond des projets qui leur sont soumis.

a. Composition de la CNDP

La Commission nationale du débat public est composée de vingt et un membres nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat. Outre son président et deux vice-présidents, elle comprend :

- Un député et un sénateur
- Six élus locaux
- Un membre du Conseil d'État

¹⁷ Titre Ier du Livre I du Code de l'Environnement

¹⁸ Titre II du Livre I du Code de l'Environnement

¹⁹ CNDP <http://www.debatpublic.fr/>

²⁰ Pour information, au Québec, il existe un organisme similaire à la CNDP, le BAPE. Il a pour mission d'informer et de consulter la population sur des questions relatives à la qualité de l'environnement que lui adresse le Ministre de l'Environnement (<http://www.bape.gouv.qc.ca/index.htm>)

- Un membre de la Cour de cassation
- Un membre de la Cour des comptes
- Un membre du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
- Deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national
- Deux représentants des consommateurs et des usagers
- Deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire enquêteur

b. Conditions de saisine de la CNDP

La CNDP peut être saisi dans 3 cas (voir la Figure II-1):

1. Pour un projet aux caractéristiques au-dessus du seuil haut (voir pour les seuils le Tableau 2)

La saisine par la CNDP est obligatoire et le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet adresse à la commission un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

2. Pour un projet aux caractéristiques comprises entre le seuil bas et le seuil haut (voir pour les seuils le Tableau 2)

Les projets sont rendus publics par leur maître d'ouvrage ou par la personne publique responsable du projet, qui en publie les objectifs et caractéristiques essentielles.

En ce cas, la commission peut être saisie par :

- le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet ;
- dix parlementaires ;
- un conseil régional, un conseil général ou un conseil municipal ;
- un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressé ;
- une des associations agréées de protection de l'environnement exerçant son activité sur l'ensemble du territoire national.

Cette saisine intervient dans un délai de deux mois maximum à compter du moment où ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage.

3. Par le ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé

Cette saisine a lieu en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement.

c. Critères des seuils de débat public

Les critères de seuils de débat public sont présentés au Tableau 2.

Tableau 2 : Liste des catégories d'opérations relatives aux projets d'aménagement ou d'équipement dont la Commission Nationale du Débat Public est saisie²¹

CATÉGORIES D'OPÉRATIONS	SEUILS ET CRITÈRES
a) Création d'autoroutes, de routes express ou de routes à 2x2 voies à chaussées séparées b) Élargissement d'une route existante à 2 voies ou 3 voies pour en faire une route à 2x2 voies ou plus à chaussées séparées c) Création de lignes ferroviaires d) Création de voies navigables, ou mise à grand gabarit de canaux existants	150 M€ < coût du projet < 300 M€ ou 20 km < longueur du projet < 40 km
Création ou extension d'infrastructures de pistes d'aéroports	Aérodrome de catégorie A et 35 M€ < coût du projet < 100 M€
Création ou extension d'infrastructures portuaires	75 M€ < coût du projet < 150 M€ ou 100 ha < superficie du projet < 200 ha
Création de lignes électriques	200 kV < ou = Lignes de tension < ou = 400 kV et 15 km < longueur < 10 km
Création de gazoducs	600 mm < ou = gazoducs de diamètre < ou = 600 mm 100 km < longueur < 200 km
Création d'oléoducs	500 mm < ou = Oléoducs de diamètre < ou = 500 mm 100 km < longueur < 200 km
Création d'une installation nucléaire de base	Nouveau site de production nucléaire – Nouveau site hors production électronucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 150 M€
Création de barrages hydroélectriques ou de barrages-réservoirs	10 millions de mètres cubes < volume < 20 millions de mètres cubes
Transfert d'eau de bassin fluvial (hors voies navigables)	Un demi-mètre cube/s < débit < Un mètre cube/s
Équipements culturels, sportifs, scientifiques, touristiques	150 M€ < coût des bâtiments et infrastructures < 300 M€
Équipements industriels	150 M€ < coût des bâtiments et infrastructures < 300 M€

« Dans ses décisions, la Commission a déploré, compte tenu de la forte attente de débat public autour des équipements industriels de gestion des déchets ou de traitement des pollutions, le caractère inadéquat des critères de seuils prévus au 11° du Tableau 2.

En effet, en ne retenant pour les équipements de gestion des déchets ou de traitement des pollutions, comme pour tous les équipements industriels, que le coût des « bâtiments et infrastructures » et non le coût total du projet, le décret exclut de fait la possibilité d'un débat public dans un domaine où il répondrait à une forte attente de la population.

La Commission nationale a donc décidé d'appeler l'attention du gouvernement sur la situation de ces projets au regard de l'objectif de participation du public.

Le gouvernement réfléchit actuellement à une modification des critères de saisine de la CNDP pour répondre, entre autres, à cette préoccupation. »²²

A titre d'exemple, le cas de l'unité de traitement thermique des déchets ménagers et assimilés de la Communauté Urbaine de Marseille Provence Métropole (CUMPM) est présenté.

En effet, la CNDP fut saisi par deux lettres d'une demande de débat public sur le projet de création d'une unité de traitement thermique de la Communauté Urbaine de Marseille Provence Métropole (CUMPM).

²¹ CNDP rapport annuel 2005

²² CNDP rapport annuel 2005 p74

La première, datée du 24 septembre 2004, était signée du président du SAN Ouest Provence. WWF était l'auteur de la seconde datée du 27 septembre 2004.

Par une lettre du 29 septembre 2004, le Président de la CNDP avertit le président de la Communauté Urbaine de Marseille Provence Métropole de cette saisine et lui demanda de lui communiquer le dossier de présentation du projet. Ce dossier lui fut transmis le 28 octobre 2004.

Le projet, bien que d'un coût (bâtiment et infrastructures) inférieur au seuil (150 millions), avait fait l'objet de deux publications successives dans La Provence (édition du 26 juillet 2004) et dans Le Monde (édition du 28 juillet 2004).

Il consiste en la création d'une usine d'incinération des déchets ménagers et assimilés dans la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer. D'une capacité de 300 000 tonnes, il est d'une grande ampleur pour ce type d'unité.

Ce projet « publié » pouvait donc faire l'objet d'une saisine conformément au décret du 22 octobre 2002. Il s'agissait bien d'un projet industriel dont seul le coût des bâtiments et infrastructures, en l'occurrence 90 M€, devait être pris en compte. Le 1er décembre 2004, la Commission nationale jugea les deux saisines irrecevables en raison du coût du projet inférieur aux seuils, et elle constata qu'il n'était donc pas possible d'organiser un débat public.

d. Modalités de participation du public

Lorsqu'elle est saisie, la CNDP détermine les modalités de participation du public au processus de décision et apprécie, pour chaque projet, si le débat public doit être organisé, en fonction de l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Si la commission estime qu'un débat public est nécessaire, elle peut :

- soit l'organiser elle-même. Elle en confie l'animation à une commission particulière du débat public (CPDP) de 3 à 7 membres qu'elle constitue ;
- soit en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet. Dans ce cas, elle définit les modalités d'organisation du débat public et veille à son bon déroulement.

Si la commission estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet l'organisation d'une concertation selon des modalités qu'elle propose. A l'issue de cette concertation, le maître d'ouvrage en transmet le compte-rendu à la CNDP.

La Commission nationale du débat public se prononce par une **décision motivée dans un délai de deux mois maximum** sur la suite à réserver aux saisines.

La CNDP et les CPDP ne se prononcent pas sur le fond des projets qui leur sont soumis mais sont chargées de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets.

Dans le cadre de ce point, le déroulement des débats publics (organisé par la CNDP ou le maître d'ouvrage) et de la concertation recommandée est seulement brièvement présenté dans la Figure II-1.

Le Tableau 3 reprend une liste des projets pour lesquels des modes de participation du public ont été décidés par la CNDP (débats publics et concertation recommandée de 1997-2007)²³.

e. Conclusions

Le débat public porte d'abord sur la nécessité ou non de réaliser un projet, avant de porter sur ses caractéristiques ou impacts. Cela suppose donc à la fois que la décision de faire ne soit pas encore prise et que la question des modalités de réalisation reste ouverte, donc que plusieurs options soient présentées – même si le maître d'ouvrage peut naturellement exprimer sa préférence pour l'une d'entre elles.

²³ CNDP rapport annuel 2006-2007 p. 93

Figure II-1 : Processus de débat public pour l'élaboration de projet d'équipement ou d'aménagement

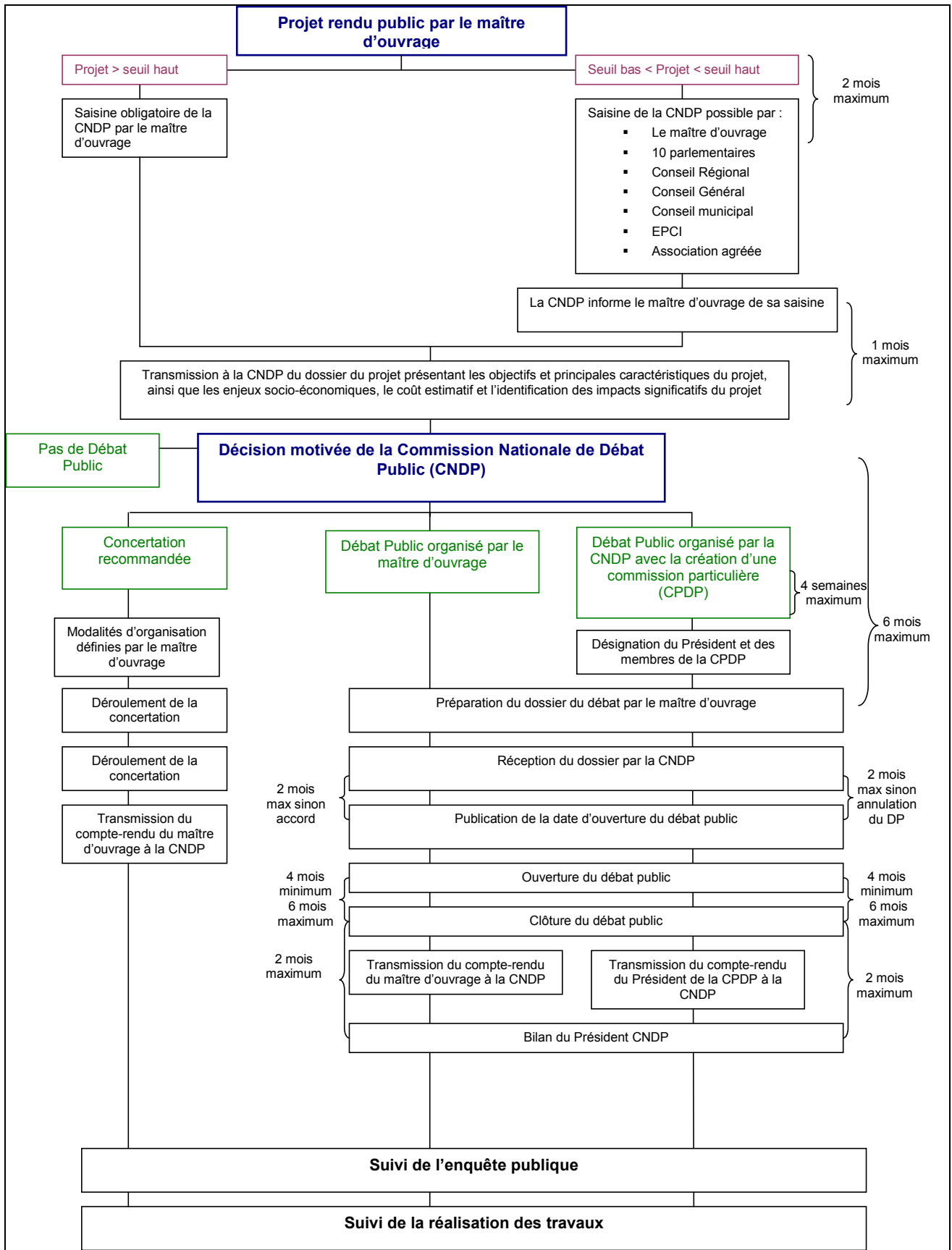


Tableau 3 : Liste des projets pour lesquels des modes de participation du public ont été décidés par la CNDP (débat public et concertation recommandée de 1997-2007)²⁴

<p>Alsace</p> <p>1. LGV Rhin-Rhône</p> <p>Aquitaine</p> <p>1. Réservoir de Charlas</p> <p>1. Contournement autoroutier de Bordeaux</p> <p>1. LGV Bordeaux-Toulouse</p> <p>2. LGV Sud Europe Atlantique</p> <p>1. Implantation d'un terminal méthanier sur la commune de Verdon-sur-mer</p> <p>Basse-Normandie</p> <p>3. Aménagement de l'itinéraire Caen-Flers (section Boulon-Flers)</p> <p>1. Réacteur type EPR – Flamanville 3</p> <p>1. Ligne THT Cotentin-Maine</p> <p>4. Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue</p> <p>Bourgogne</p> <p>1. LGV Rhin-Rhône</p> <p>Bretagne</p> <p>2. LGV Bretagne – Pays de la Loire</p> <p>2. Mise à 2 x 2 voies de l'axe routier Bretagne-Anjou</p> <p>Centre</p> <p>2. LGV Sud Europe Atlantique</p> <p>1. Liaison autoroutière Troyes-Auxerre-Bourges</p> <p>Champagne-Ardenne</p> <p>1. Liaison autoroutière Troyes-Auxerre-Bourges</p> <p>2. Aménagement de la RN19 entre Langres et Vesoul-est</p> <p>4. Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue</p> <p>Franche-Comté</p> <p>1. LGV Rhin-Rhône</p> <p>1. Liaison autoroutière Troyes-Auxerre-Bourges</p> <p>2. Aménagement de la RN19 entre Langres et Vesoul-est</p> <p>Corse</p> <p>3. Développement portuaire de Bastia</p> <p>Haute-Normandie</p> <p>1. Port 2000 au Havre</p> <p>1. Contournement de Rouen</p> <p>1. Construction d'un terminal méthanier à Antifer</p>	<p>Île-de-France</p> <p>1. Liaison ferroviaire dédiée entre Paris et l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle (CDG Express)</p> <p>2. ELEONOR</p> <p>1. Dénivellation et couverture de la RN13</p> <p>1. Extension du tramway des Maréchaux</p> <p>1. Prolongement de l'A12</p> <p>1. Projet autoroutier de la Francilienne</p> <p>1. Refonte de l'usine Seine Aval</p> <p>2. Prolongement de la ligne de tramway T1 de Noisy-le-Sec à Val-de-Fontenay</p> <p>1. Prolongement de l'autoroute A16 entre L'Isle-Adam et la Francilienne</p> <p>2. Aménagement d'une liaison routière entre A1 et A15</p> <p>4. Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue</p> <p>Languedoc-Roussillon</p> <p>1. Renforcement des échanges électriques entre la France et l'Espagne</p> <p>2. Contournement ferroviaire de Nîmes-Montpellier</p> <p>4. Problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien</p> <p>Limousin</p> <p>1. LGV Poitiers-Limoges</p> <p>Lorraine</p> <p>1. Autoroute A32</p> <p>Midi-Pyrénées</p> <p>1. Réservoir de Charlas</p> <p>2. THT Quercy blanc</p> <p>1. LGV Bordeaux-Toulouse</p> <p>1. Grand contournement autoroutier de Toulouse</p> <p>Nord-Pas-de-Calais</p> <p>1. Liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique</p> <p>2. Canal Seine-Nord Europe</p> <p>1. Terminal méthanier sur le port Autonome de Dunkerque</p> <p>4. Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue</p> <p>Outre-mer</p> <p>3. Liaison routière sécurisée et tram-train à La Réunion</p> <p>Pays de la Loire</p> <p>1. Aéroport de Notre-Dame-des-Landes</p> <p>2. Aménagement des routes en Maine-et-Loire</p> <p>2. LGV Bretagne – Pays de la Loire</p> <p>2. Mise à 2x2 voies de l'axe routier Bretagne-Anjou</p> <p>1. Ligne THT Cotentin-Maine</p>	<p>Picardie</p> <p>1. Liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique</p> <p>2. Canal Seine-Nord Europe</p> <p>Poitou-Charentes</p> <p>2. LGV Sud Europe Atlantique</p> <p>1. LGV Poitiers-Limoges</p> <p>Provence-Alpes-Côte d'Azur</p> <p>1. Ligne THT entre Boute et Carros</p> <p>1. Extension du port de Nice</p> <p>2. Continuité routière au droit d'Arles</p> <p>1. ITER en Provence</p> <p>1. Extension des capacités de Fos conteneurs-Fos XL</p> <p>1. LGV PACA</p> <p>3. Renouvellement de l'usine d'enrichissement d'uranium Georges Besse à Tricastin</p> <p>1. Liaison routière Grenoble-Sisteron</p> <p>2. Réacteur nucléaire de recherche Jules Horowitz</p> <p>1. Contournement routier de Nice</p> <p>4. Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue</p> <p>4. Problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien</p> <p>Rhône-Alpes</p> <p>1. LGV Rhin-Rhône</p> <p>1. THT Lyon-Chambéry</p> <p>1. Contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise</p> <p>3. Renouvellement de l'usine d'enrichissement d'uranium Georges Besse à Tricastin</p> <p>1. Liaison routière Grenoble-Sisteron</p> <p>4. Problématique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien</p> <p>2. Rociade-Nord de Grenoble</p> <p>4. Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue</p> <p>Légendes :</p> <p>1. <i>Débat CPDP : débat organisé par une commission particulière</i></p> <p>2. <i>CR : concertation recommandée</i></p> <p>3. <i>Débat MO : débat organisé par le maître d'ouvrage</i></p> <p>4. <i>Option générale : débat organisé sur demande du ministre de l'Environnement et du ministre concerné</i></p>
---	--	---

²⁴ CNDP rapport annuel 2006-2007 p. 93

II.3.4.3. *Élaboration de plans d'élimination des déchets (Titre IV du Livre V)*

L'article L541-13 du Code de l'Environnement prévoit que chaque région soit couverte par un plan régional ou interrégional d'élimination des déchets dangereux (PREDD).

Le Plan Régional d'Élimination des Déchets Industriels Spéciaux (ou déchets dangereux) est un document de planification élaboré à l'échelle d'une région ou de plusieurs régions qui permet de définir les installations nécessaires au traitement des déchets industriels dangereux afin de tendre vers une bonne adéquation entre les capacités de traitement et les besoins d'élimination. Il a pour objet de coordonner les actions qui seront entreprises dans les 10 ans tant par les pouvoirs publics que par des organismes privés.

La réglementation "déchets" et le **décret n°96-1009** du 18 novembre 1996 prévoient l'obligation d'élaboration de PREDD à l'initiative et sous l'autorité du Président du Conseil régional. Ce plan doit obligatoirement prévoir un centre de stockage des déchets.

Le projet de PREDD est soumis pour avis à une commission composée :

- de représentants des collectivités territoriales, de l'État et des organismes publics concernés,
- des organisations professionnelles du secteur de la production et de l'élimination des déchets,
- des représentants d'associations agréées de protection de l'environnement.

Il est aussi soumis pour avis aux conseils régionaux limitrophes. Ensuite, le PREDD est mis à la disposition du public pendant deux mois. Il est par la suite modifié, pour tenir compte le cas échéant, des observations formulées et cela avant d'être approuvé et publié. Il est révisé tous les 10 ans. L'élaboration du plan et sa révision font l'objet d'une évaluation environnementale.

Le PREDD contient en application de l'article 2 du décret n°96-1009 du 18 novembre 1996 :

- les mesures recommandées pour prévenir l'augmentation de la production de déchets,
- le recensement des installations existantes d'élimination de ces déchets, notamment par la valorisation, l'incinération, la co-incinération, le stockage, le traitement physico-chimique ou biologique,
- des inventaires prospectifs à terme de 10 ans des quantités de déchets à éliminer selon leur origine, leur nature et leur composition,
- l'énumération des installations qu'il apparaît nécessaire de créer, leur capacité, et le cas échéant, leur localisation préconisée, notamment en ce qui concerne les centres de stockage,
- les priorités à retenir pour atteindre les objectifs de gestion des déchets, compte-tenu notamment des évolutions économiques et technologiques prévisibles.

Le plan prévoit obligatoirement, parmi les priorités qu'il retient, un centre de stockage de ces déchets.

Le plan tient compte des besoins et des capacités des zones voisines hors de son périmètre d'application.

L'article L. 541-15 du Code de l'Environnement précise que dans les zones où les plans sont applicables, les décisions prises par les personnes morales de droit public (dont le préfet) et leurs concessionnaires dans le domaine de l'élimination des déchets et, notamment, les décisions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement, doivent être compatibles avec ces plans.

Par compatibilité, il est entendu qu'une décision donnée ne doit pas être contraire aux orientations fondamentales fixées par le document de planification ou puisse compromettre la réalisation des objectifs de ce dernier.

L'obligation de compatibilité, plutôt que de conformité s'explique par la nature des plans d'élimination des déchets. Leur vocation prospective est liée à leur nature : il s'agit d'outils de planification. La circulaire DPPR/SDPD du 27 décembre 1995 relative aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés précise la notion de compatibilité :

« La notion de compatibilité est distincte de celle de conformité. Alors que cette dernière interdit toute différence entre la norme supérieure et la norme subordonnée (une opération ne pourrait être considérée comme conforme à un plan que si celui-ci l'avait prévue et si elle était réalisée à l'endroit indiqué), l'obligation

de compatibilité est beaucoup plus souple. Elle implique qu'il n'y ait pas de contrariété entre ces normes. Ainsi une opération sera considérée comme compatible avec le plan dès lors qu'il n'y a pas de contradiction ou de contrariété entre eux. En d'autres termes, elle contribue à sa mise en œuvre et non à la mise en cause de ses orientations ou ses options. »

Appliquée au domaine d'élimination des déchets, la compatibilité d'une décision par rapport à un plan régional d'élimination des déchets spéciaux signifie que la décision prise ne doit pas être contraire aux prescriptions de ce plan.

Il convient de préciser que ces plans ne sont pas directement opposables au tiers mais le sont à l'égard de l'Administration qui doit veiller à prendre des décisions compatibles avec ce document.

Ces plans sont révisés selon une procédure identique à celle de leur adoption.

Les modalités et les procédures d'élaboration, de publication et de révision des plans sont déterminées par décret en Conseil d'État.

D'autre part, il existe aussi des plans départementaux :

- d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) et
- d'élimination des déchets du bâtiment et des travaux publics (BTP).

II.3.4.4. *Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (Titre I du Livre V)*

Les installations soumises aux dispositions du présent titre sont d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments.

Le Code de l'Environnement et plus particulièrement son titre Ier du livre V relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement, fixe le cadre légal de l'exercice d'activités industrielles (ouverture, exploitation, fermeture). Il a notamment codifié la **loi n° 76-663** du 19 juillet 1976 qui a introduit la notion d'installations classées pour la protection de l'environnement et a donné lieu à de nombreux textes d'application dont le **décret n°77-1133** du 21 septembre 1977 modifié.

Les activités relevant de la législation des installations classées sont énumérées dans une nomenclature qui les soumet à un régime d'autorisation ou de déclaration en fonction de l'importance des risques ou des inconvénients qui peuvent être engendrés :

- **Autorisation** pour les établissements ou les installations qui génèrent des nuisances ou présentent des risques importants pour l'environnement.
- **Déclaration** pour les établissements dont l'impact sur l'environnement est réduit.

La nomenclature des installations classées est divisée en deux catégories de rubriques :

- l'emploi ou stockage de certaines substances (ex. toxiques, dangereux pour l'environnement...)
- le type d'activité (ex. : agroalimentaire, bois, déchets ...)

Installation soumise à autorisation²⁵

Le maître d'ouvrage doit adresser sa demande d'autorisation d'exploiter au préfet du département dans lequel l'installation doit être implantée.

La Figure II-2 présente le déroulement de la procédure d'autorisation.

Le **dossier de demande d'autorisation** contient :

- s'il s'agit d'une personne physique, ses nom, prénoms et domicile et, s'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination ou sa raison sociale, sa forme juridique, l'adresse de son siège social ainsi que la qualité du signataire de la demande,
- l'emplacement sur lequel l'installation doit être réalisée,

²⁵ L512-1 à L512-7 du Code de l'environnement

- la nature et le volume des activités envisagées ainsi que les rubriques de nomenclature ICPE correspondantes,
- les procédés de fabrication, matières utilisées, produits fabriqués permettant d'apprécier les dangers ou les inconvénients de l'installation (le cas échéant, le demandeur pourra adresser en exemplaire unique et sous pli séparé les informations dont la diffusion lui apparaîtrait susceptible d'entraîner la divulgation de secrets de fabrication),
- la justification de la demande de permis de construire
- les capacités techniques et financières de l'exploitant,
- une carte au 1/25000^{ème} ou à défaut au 1/50000^{ème} indiquant l'emplacement de l'installation,
- un plan à l'échelle 1/2500^{ème} au minimum des abords de l'installation jusqu'à une distance qui sera au moins égale au dixième du rayon d'affichage fixé dans la nomenclature ICPE pour la rubrique dans laquelle l'installation doit être rangée (sans pouvoir être inférieure à 100 mètres). Ce plan indique tous les bâtiments avec leur affectation, les voies de chemin de fer, voies publiques, points d'eau, canaux et cours d'eau,
- un plan d'ensemble à l'échelle 1/200^{ème} indiquant les affectations des constructions et terrains avoisinants, ainsi que le tracé des égouts existants jusqu'à 35 mètres de l'installation,
- une étude d'impact,
- une étude de dangers,
- une notice d'hygiène et de sécurité.
- dans le cas d'une installation à implanter sur un site nouveau, l'avis du propriétaire lorsqu'il n'est pas le demandeur et celui du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme sur l'état dans lequel devra être remis le site lors de l'arrêt définitif de l'installation.

L'**enquête publique** est engagée par le Préfet, conduite par un Commissaire-enquêteur désigné par le président du Tribunal administratif et organisée dans la (ou les) mairie(s) concerné(es) par le projet.

L'enquête publique est une procédure ouverte à tous et sans aucune restriction, qui permet au public d'être informé et d'exprimer ses appréciations, ses suggestions et ses contre-propositions sur un registre d'enquête.

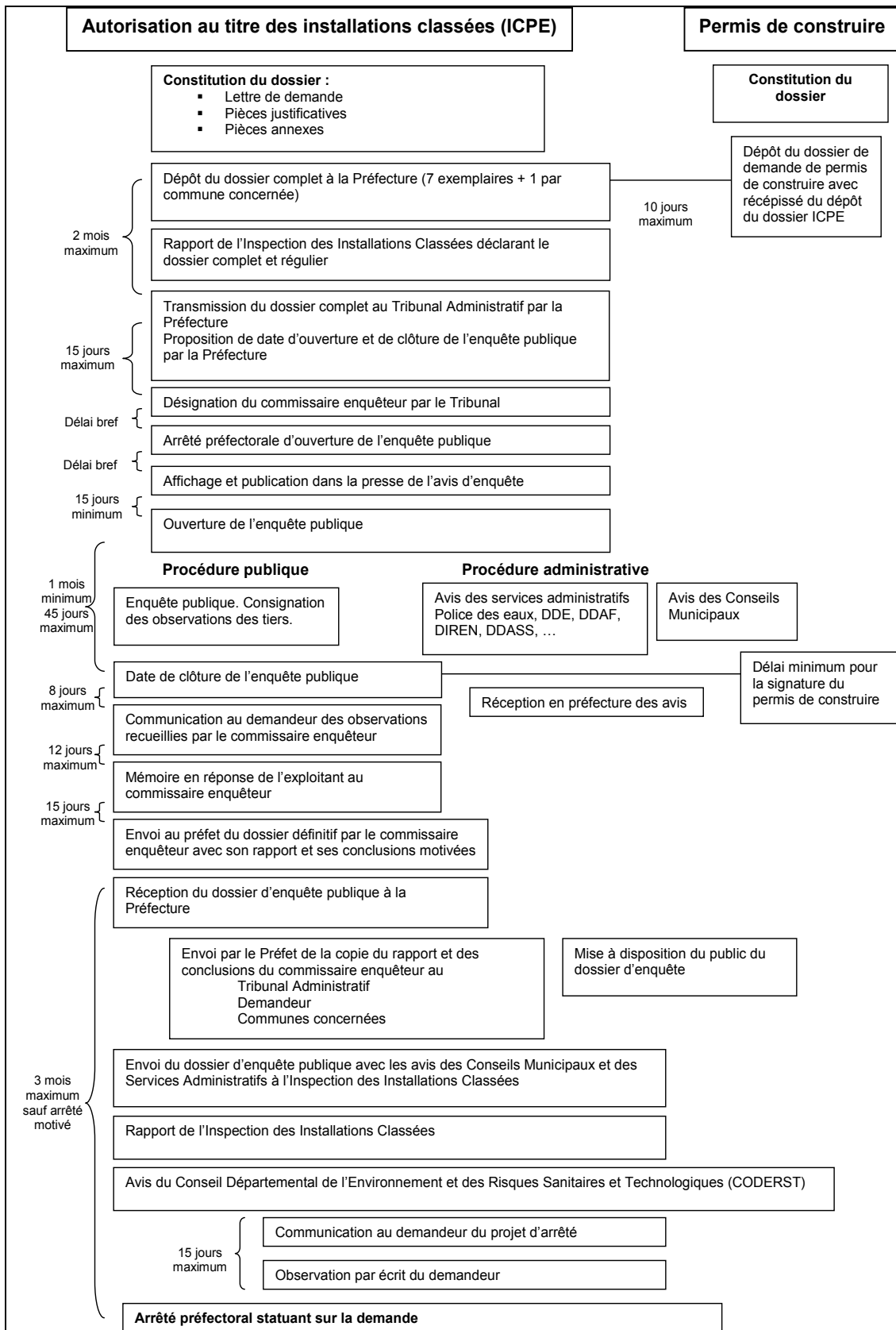
Les **Commissaires-Enquêteurs** garantissent la neutralité de l'enquête publique et la prise en compte du point de vue de tous les citoyens. Leur sélection se fait à partir d'une liste départementale d'aptitude établie par une commission départementale où siègent deux personnes qualifiées pour la protection de l'environnement. Ce sont des personnes compétentes mais pas forcément des experts. Ils sont perçus comme les porte-parole des intérêts des riverains face au système administratif.

Ils ont pour :

- **Mission** : de rendre un avis favorable ou défavorable (avec ou sans condition) sur le projet ; juger s'il est opportun d'inciter le public à participer au suivi des dossiers par le biais notamment de la mise en place de Comités Locaux d'Information et de Surveillance (CLIS) (cf. II.3.4.5).
- **Devoir** : de veiller à la correcte information du public et garantir que les observations trouvent un écho auprès de la population.
- **Moyens** : d'organiser des réunions publiques ; désigner un expert ; prolonger l'enquête publique (de 15 jours maximum).

A l'issue de la procédure d'enquête publique, le Commissaire-Enquêteur rédige un rapport d'enquête, formule un avis favorable ou défavorable et le transmet au Préfet. Si l'avis est favorable, le Préfet délivre la déclaration d'utilité publique du projet.

Figure II-2 : Déroulement de la procédure d'autorisation d'une ICPE



Installation soumise à déclaration²⁶

Le maître d'ouvrage doit adresser sa déclaration d'exploiter au préfet du département dans lequel l'installation doit être implantée, en 3 exemplaires.

La Figure II-3 présente le déroulement de la procédure de déclaration.

La **déclaration** mentionne :

- s'il s'agit d'une personne physique, ses nom, prénoms et domicile et s'il s'agit d'une personne morale sa dénomination ou sa raison sociale, sa forme juridique, l'adresse de son siège social ainsi que la qualité du signataire,
- la nature et le volume des activités assortis des rubriques correspondantes de la nomenclature,
- l'emplacement des installations,
- un plan de situation du cadastre dans un rayon de 100 mètres autour de l'installation,
- un plan d'ensemble à l'échelle de 1/200ème minimum indiquant l'affectation, jusqu'à 35 mètres au moins de l'installation, des constructions et des terrains avoisinants, des points d'eau, canaux, cours d'eau, égouts,
- les modes et conditions d'utilisation, d'épuration et d'évacuation des eaux résiduaires et des émanations de toute nature y compris l'élimination des déchets et résidus d'exploitation,
- les dispositions prévues en cas de sinistre.

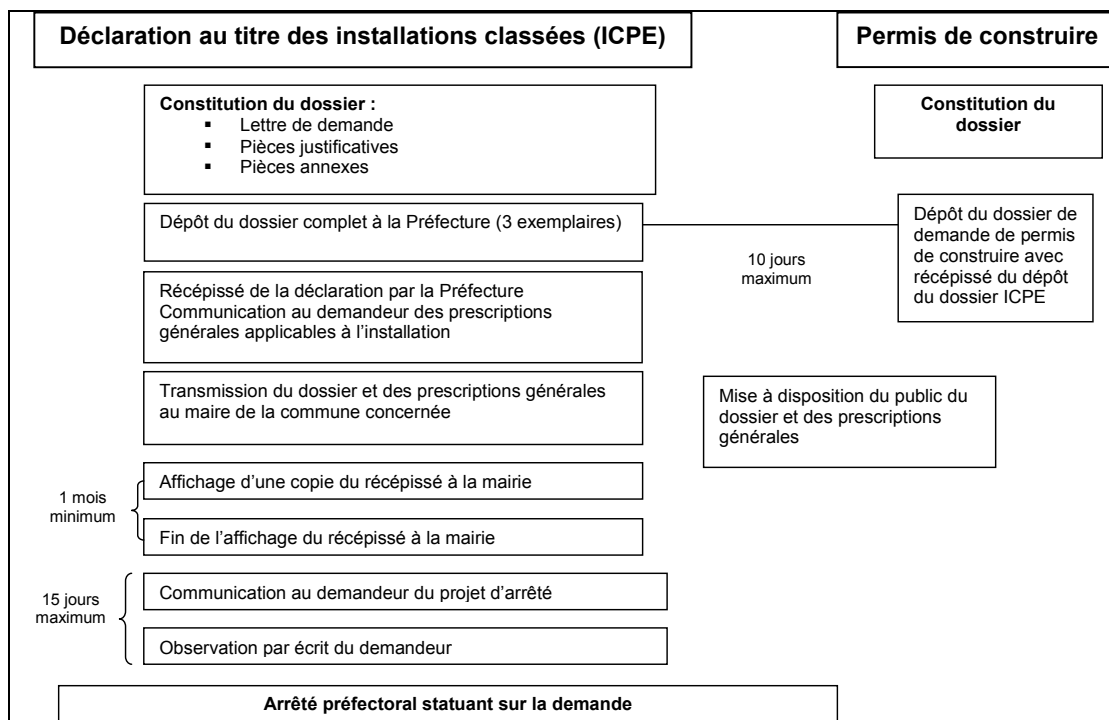
Lorsque le dossier est régulier et complet, le préfet adresse à l'exploitant

- le récépissé de la déclaration,
- les prescriptions générales applicables à l'installation, établies sur la base d'arrêtés types.

Le préfet peut, selon les circonstances, imposer à l'exploitant des prescriptions spéciales par arrêté complémentaire, après avis du Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques (CODERST).

²⁶ L512-8 à L512-13 du Code de l'Environnement

Figure II-3 : Déroulement de la procédure de déclaration d'une ICPE



II.3.4.5. Autres modes d'information

Le droit à l'information (cf. II.3.4.1) dont dispose toute personne consiste notamment en :

- La communication par l'exploitant d'une installation de stockage de déchets des **documents** permettant de mesurer les effets de son activité sur la santé publique et sur l'environnement et exposant les mesures prises pour supprimer ou réduire les effets nocifs des déchets ;
- La création, sur tout site d'élimination ou de stockage de déchets, à l'initiative du préfet, d'une **Commission Locale d'Information et de Surveillance**.

Documents d'information à la disposition du public

En dehors des obligations d'information relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (éditées par le décret d'application du 21 septembre 1977), tout exploitant d'installation d'élimination de déchets soumise à autorisation doit établir un dossier qui comprend²⁷ :

- Une notice de présentation de l'installation avec l'indication des diverses catégories de déchets pour le traitement desquels cette installation a été conçue
- L'étude d'impact jointe à la demande d'autorisation avec, éventuellement, ses mises à jour
- Les références des décisions individuelles dont l'installation a fait l'objet
- La nature, la quantité et la provenance des déchets traités au cours de l'année précédente et, en cas de changement notable des modalités de fonctionnement de l'installation, celles prévues pour l'année en cours
- La quantité et la composition mentionnées dans l'arrêté d'autorisation, d'une part, et réellement constatées, d'autre part, des gaz et des matières rejetées dans l'air et dans l'eau ainsi que, en cas de changement notable des modalités de fonctionnement de l'installation, les évolutions prévisibles de la nature de ces rejets pour l'année en cours ;

²⁷ Article R. 125-2 et suivant du Code de l'Environnement.

- Un rapport sur la description et les causes des incidents et des accidents survenus à l'occasion du fonctionnement de l'installation.

Ce dossier est mis à jour chaque année et est adressé en un exemplaire au préfet du département (1x/an) et au maire de la commune sur le territoire de laquelle l'installation d'élimination des déchets est implantée. Ensuite, ce document peut être librement consulté à la mairie de cette commune.

Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) ²⁸

La CLIS est une instance de concertation ayant pour but d'informer la population sur les effets des activités des installations de traitement de déchets sur l'environnement et la santé.

Les préfets peuvent, par arrêté, créer, pour chaque installation de déchets soumise à autorisation en vertu des dispositions des articles L. 511-1 et suivants ainsi que pour tout projet d'une telle installation²⁹, une commission locale d'information et de surveillance (c.-à.-d. avant même le dépôt d'un dossier de demande d'autorisation).

Les préfets sont tenus d'en créer une :

1. Pour tout centre collectif de stockage qui reçoit ou qui est destiné à recevoir des déchets ultimes ou des déchets industriels spéciaux mentionnés à l'article L. 541-24 ;
2. Lorsque la demande lui en est faite par l'une des communes situées à l'intérieur du périmètre d'affichage défini à la rubrique de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement dans laquelle est rangée l'installation de stockage ou d'élimination des déchets.

Cette commission est composée, à parts égales de :

- représentants des administrations publiques concernées
- l'exploitant
- collectivités territoriales
- associations de protection de l'environnement concernées

La réglementation prévoit la tenue d'une réunion de la CLIS pour la présentation du rapport annuel par l'exploitant.

La Commission Locale d'Information et de Surveillance a pour objet de promouvoir l'information du public sur les problèmes posés, en ce qui concerne l'environnement et la santé humaine, par la gestion des déchets dans sa zone géographique de compétence. Elle est, à cet effet, tenue régulièrement informée:

- Des décisions individuelles dont l'installation de stockage ou d'élimination des déchets a fait l'objet
- Des modifications que l'exploitant envisage d'apporter à cette installation ainsi que des mesures prises à cet égard par le préfet
- Des incidents ou accidents survenus à l'occasion du fonctionnement de cette installation

La circulaire du 8 août 2007 insiste sur la nécessité de veiller à l'information régulière du public et à la surveillance de l'installation. « *Des réunions supplémentaires sont cependant à prévoir en cas d'événements importants (incident notable, projet de modification importante des conditions d'exploitation, etc.). Des réunions plus fréquentes pourront également être prévues lorsqu'une installation est mise en service. Par ailleurs, la tenue de réunion sur le site de l'installation, si cela est possible, ou des visites de celle-ci par les membres de la CLIS sont à encourager.*

Il convient enfin, dans un souci d'information, d'assurer une publicité suffisante aux réunions de la CLIS. La diffusion d'un communiqué de presse ou la tenue d'un point presse à l'issue de la CLIS sont ainsi des

²⁸Article R 125-5 et suivant de la partie réglementaire Titre II du Livre I du Code de l'Environnement + décret n°93-1410 du 29 décembre 1993

²⁹ Nouvelles recommandations de la Circulaire du 8 août 2007 relative au CLIS

moyens d'informer au-delà des seuls membres de la CLIS. Ces informations peuvent être reprises dans le bulletin d'information municipal. Des rubriques Internet dédiées aux CLIS peuvent être créées sur le site Internet des préfectures ou de l'inspection des installations classées avec mise en ligne des comptes-rendus de réunion après qu'ils aient été adoptés, et des documents de séance. Enfin, au-delà des réunions, il est souhaitable que l'exploitant informe les membres de la CLIS de tout événement important. Les technologies de l'information peuvent permettre d'assurer cela simplement.

Pour que la CLIS puisse jouer pleinement son rôle d'information et de surveillance, il est essentiel que son fonctionnement soit régi par des règles claires approuvées par la CLIS. Il est ainsi essentiel que la CLIS adopte un règlement intérieur qui prévoit les modalités de fonctionnement et d'organisation de la CLIS. Un tel règlement intérieur doit prévoir les modalités de tenue des commissions, notamment :

- la transmission par l'exploitant aux membres de la CLIS des documents dans un délai raisonnable (par exemple 15 jours), dans le but de tenir une réunion utile qui permette à chacun de s'exprimer en connaissance de cause ;
- les modalités d'organisation matérielle des commissions ;
- les mesures de publicité retenues.

Instance de concertation, de dialogue et de surveillance, la CLIS ne se substitue pas à l'action réglementaire des services de l'État chargés du contrôle des installations, mais la complète ».

Parallèlement aux CLIS, des structures de concertation officieuses ne relevant pas d'une obligation réglementaire et dont la création n'a pas été arrêtée par le préfet peuvent exister. Il s'agit des Commissions Locales d'Information (CLI) ou des Commissions de Concertation (CC) suivant leur appellation locale, qui sont mises en place à l'initiative de l'exploitant, de l'administration, d'une association...

II.3.5. Conclusions

Si à l'échelle nationale, le décret du 12 septembre 2002 a porté publication de la convention d'Aarhus par la loi n°2002-285 du 28 février 2002, les principales obligations participatives découlent aujourd'hui en France de la réglementation européenne transposant de façon volontariste les dispositions de la convention d'Aarhus.

Les principales obligations réglementaires en matière de consultation/participation du public sont :

- ⇒ La **participation à l'élaboration des projets d'équipement ou d'aménagement** notamment par le biais de la procédure de débat public.

Pourtant, en termes de projets d'installation de traitement de déchets, aucun débat public n'a encore été réalisé.

- ⇒ La **participation à l'élaboration de plans** en relation avec l'environnement (notamment les plans d'élimination des déchets)

Lors de l'élaboration de ces plans, l'autorité publique doit désigner le public susceptible de participer et « *s'efforcer autant qu'il convient, de donner au public la possibilité de participer dans un cadre transparent et équitable* ».

Cette participation du public à l'élaboration de plan peut permettre de discuter de l'opportunité de certains projets (notamment en ce qui concerne les installations de traitement de déchets).

- ⇒ L'organisation d'une **enquête publique** dans la procédure de demande d'autorisation pour une installation classée

La Convention d'Aarhus encourage les entreprises qui ont l'intention de présenter une demande d'autorisation (pour une activité présentant un impact sur l'environnement) à identifier le public concerné et à « *engager la discussion avec lui* » avant même l'ouverture de la procédure liée à l'autorisation publique de cette activité. Cette notion n'est pas précisée dans le Code de l'Environnement.

⇒ L'organisation de **Commissions Locales d'information et de Surveillance (CLIS)**.

La CLIS est une instance de concertation ayant pour but d'informer la population sur les effets des activités des installations de traitement de déchets sur l'environnement et la santé. En général, ces structures sont mises en place une fois l'installation de traitement de déchets créée et non en amont même s'il est maintenant recommandé de les mettre en place pour tout projet d'installation (c.-à.-d. avant le dépôt d'un dossier de demande d'autorisation).

Actuellement, il n'existe pas en France de réelles obligations réglementaires en ce qui concerne la concertation en amont des enquêtes publiques.

II.3.6. Discussion et commentaires

En général, toutes les installations de transit et d'élimination des déchets ménagers et industriels et la plupart des industries produisant des déchets spéciaux sont soumis au dépôt d'une demande d'autorisation.

La procédure d'autorisation est plus complexe que celle de la déclaration (durée : 2 mois) mais aussi plus longue (au minimum 8 mois). Elle comprend notamment une enquête publique.

L'enquête publique relève davantage de la consultation que de la concertation. En effet, elle recueille les avis de la population dans des registres d'enquête. Le Commissaire-Enquêteur peut prendre l'initiative de demander au Préfet de convoquer une réunion publique. Les modalités de l'information du public et de déroulement de la réunion publique sont arrêtées de commun accord entre le Préfet et le Commissaire-Enquêteur, et en liaison avec le maître d'ouvrage. Cependant, l'enquête publique intervient très tardivement dans le processus et cela alors que la conception du projet est déjà finalisée. C'est pourquoi à la lumière des définitions présentées au point I.2.1, ce processus ne peut probablement pas figurer sous le vocable concertation.

La Convention d'Aarhus encourage les entreprises qui ont l'intention de présenter une demande d'autorisation (pour une activité présentant un impact sur l'environnement) à identifier le public concerné et à « engager la discussion avec lui » avant même l'ouverture de la procédure liée à l'autorisation publique de cette activité.

Les maîtres d'ouvrage devraient donc faire une présentation du projet et de ses impacts très en amont et, en tout état de cause, en amont des procédures actuelles d'études d'impacts et d'enquête publique prévues dans la législation française.

En effet, l'enquête publique démarre le plus souvent lorsqu'un projet est remis au service instructeur ou avant sa réalisation. Autrement dit, l'ensemble du projet (lieu et procédés) est bouclé et le public ainsi que le Commissaire-Enquêteur peuvent seulement se prononcer sur un projet (assez) figé et non sur l'opportunité même du projet ou sa configuration.

Comme les expressions concernent un projet déjà prêt, les sources de conflits sont plus nombreuses : elles concernent autant l'opportunité du projet, que ses détails, les nuisances qui en découlent ou encore le coût. En outre, l'expression du public autant que celle du Commissaire-Enquêteur n'engagent pas la décision du Préfet qui reste souverain.

Il y a déjà eu des décisions positives des Préfets malgré des avis défavorables rendus par les commissaires enquêteurs ou les populations. Le préfet reconnaît alors que l'installation est d'utilité publique.

III. ANALYSE THEORIQUE

Ce chapitre décrit diverses méthodes reprises dans la littérature qui concernent les interactions avec le public lors de projets d'installations industrielles (de traitement de déchets). Certaines méthodes sont théoriques et d'autres résultent d'expériences particulières.

III.1. METHODOLOGIE

Cette analyse générale s'est déroulée à travers la consultation de la littérature et des contacts avec différents acteurs en France.

III.1.1. Littérature

La collecte d'information s'est faite via les moteurs de recherche sur Internet et les bases de données de différentes universités (ou publications universitaires) ainsi que sur base des contacts avec le Professeur Nevers, qui a participé au projet de recherche « Concertation, décision et environnement » du MEDD (maintenant MEEDDAT).

III.1.2. Acteurs

Les différents acteurs interrogés dans le cadre de cette étude sont :

- Industriels
- Membres des pouvoirs publics (DRIRE, DASS...)
- Membres des bureaux de concertation
- Membres des associations de défense de l'environnement.

III.2. IMPLANTATION D'INSTALLATION DE TRAITEMENT DES DECHETS – GENERALITES

Les méthodes de concertation présentées ci-dessous sont les méthodes historiquement utilisées pour implanter de nouvelles installations de traitement des déchets. La première méthode a été appliquée globalement quel que soit le pays tandis que la seconde a été principalement entreprise en Amérique du Nord et se développe progressivement en Europe.

Ces méthodes de localisation peuvent être appliquées aussi bien pour des déchets ménagers que pour des déchets industriels.

De plus, l'image du secteur des déchets industriels souffre des exemples de mauvaise gestion qui ont été mis en épingle dans l'actualité par le passé. Les citoyens perçoivent les évolutions technologiques comme des réponses souvent tardives à des problèmes. Dans ce contexte, les progrès sensibles qui ont été opérés dans le domaine du déchet ne sont que difficilement reconnus.

C'est pourquoi, les méthodes présentées peuvent ou doivent faire l'objet de certaines modifications dans le cadre d'application aux déchets industriels.

Le processus d'implantation d'une installation perçue comme indésirable par la population est une démarche complexe et difficile. L'aversion du public face à la construction de ce type d'équipement résulte souvent en une opposition concertée, habituellement dénommée sous l'expression « Syndrome Nimby ».

La plupart du temps, les processus d'implantation échouent non pas suite à des considérations environnementales et techniques inadéquates mais plutôt à cause d'une mauvaise stratégie de prise de décision utilisée par les porteurs de projet et par l'absence de la prise en compte de considérations sociales.

Historiquement, les porteurs de projet ont utilisé, dans un premier temps, des procédures de localisation basées sur des choix économiques (III.2.1). Cependant, les échecs répétés de ce type de procédure en Amérique du Nord et en Europe depuis une vingtaine d'années ont conduit, dans un second temps (à partir

des années 90), à la recherche de mécanismes basés sur le choix concerté, laissant ainsi une place plus importante au citoyen (III.2.2).

Les différentes approches présentées au point suivant, diffèrent l'une de l'autre par :

- ✓ le degré de participation du public à l'élaboration du projet,
- ✓ le niveau de partage du pouvoir de décision entre les porteurs de projets, les pouvoirs publics locaux et les communautés de citoyens
- ✓ l'utilisation ou non du principe des compensations et
- ✓ le niveau d'acceptabilité du projet.

III.2.1. Processus de choix économique³⁰

III.2.1.1. Description

D'une manière schématique, cette méthode est connue sous le sigle D.A.D. (Decide, Announce, Defend). Cette procédure d'implantation comporte 3 étapes :

1. Détermination d'un site d'implantation selon différents critères techniques et environnementaux
→ analyse multicritère
2. Annonce du choix du site au public
3. Défense de sa position

Elle utilise un processus où les données environnementales et techniques sont utilisées pour réduire la zone d'étude générale à un site spécifique. Les critères sélectionnés se basent sur une série de caractéristiques indispensables pour qu'un équipement industriel puisse être mis en œuvre en toute sécurité.

Ensuite, l'annonce est faite auprès de la communauté prospectée comme hôte pour le site d'implantation. Par la suite, un processus d'éducation et de défense du projet commence afin de démontrer la crédibilité environnementale et technique de la décision.

Cette méthode est parfois accompagnée de pourparlers avec les élus locaux visant à arriver à l'acceptation du projet notamment par le biais de compensations.

Cette méthode est aujourd'hui considérée par de nombreux acteurs comme obsolète, historiquement et sociologiquement dépassée.

III.2.1.2. Conclusions

- Ce type d'approche a souvent échoué suite à une attention inadéquate portée aux considérations politiques et sociales et non à cause d'erreurs techniques ou environnementales³¹.
- Ces stratégies sont énormément coûteuses d'un point de vue financier et en temps (notamment à cause de procédures administratives qui durent des années). De plus, l'image de marque des porteurs de projet est atteinte (suite à la mauvaise publicité).
- Ce processus est encore actuellement utilisé par les industriels. Toutefois, les industriels prennent de plus en plus conscience de l'importance d'associer les citoyens à la démarche.

³⁰ Dénomination choisie par RDC, on parle aussi en anglais de « Closed siting approach » ou en français de « Procédure centralisée »

³¹ Canadian Innovations in Siting Hazardous Waste Management Facilities in Environmental Management vol 22, N°4 pp 533-545, R.G. Kuhn, K.R. Ballard

III.2.2. Processus de choix concerté³²

Ces processus sont qualifiés de « concerté » car ils laissent par définition une place plus importante aux citoyens. En général, toutes ces méthodes ont comme principe de base la participation volontaire des communes au processus de localisation d'un équipement. Cependant, ces méthodes diffèrent dans leur façon de procéder et dans leur mode d'attribution des compensations.

Dans ces types de procédures de détermination du meilleur site, l'attention se porte aussi bien sur les aspects politiques et sociaux que sur les aspects techniques et environnementaux.

III.2.2.1. Méthode « de la négociation structurée »³³

Cette méthode obéit à une logique qui fait appel à des sentiments d'identité et de responsabilité communautaires associés à un calcul économique simple.

Il s'agit dans un premier temps de délimiter la zone pertinente qui doit bénéficier de l'essentiel des retombées de l'équipement indésirable, une région par exemple, puis d'organiser dans ce cadre une discussion entre les communautés de base sur des critères généraux de choix de sites viables (critères techniques, niveau acceptable de risque, compensations équitables etc.).

Une fois que ces critères font l'objet d'un consensus, leur application doit permettre d'aboutir progressivement à la sélection d'un site. Cette méthode permet de débattre très en amont du choix, et sans que les communes sachent laquelle d'entre elles sera concernée, des critères généraux qui pourront alors s'imposer avec la force d'une décision collective.

III.2.2.2. Méthode ouverte³⁴

Cette méthode est aussi connue sous le sigle E.C.F.D. (establish criteria – consult – filter – decide). Cette procédure d'implantation comporte 5 étapes majeures :

1. Établissement des critères généraux (environnementaux, techniques, « sociaux ») pour la sélection des sites
2. Consultation des communautés afin de les inviter à participer volontairement au processus de localisation
3. Investigation des sites candidats et choix des sites les plus adéquats.
4. Organisation d'un référendum dans la (les) communauté(s) choisie(s) afin de savoir si les résidents locaux soutiennent le projet
5. Choix du site définitif

Dans ce cas-ci, les collectivités volontaires pour accueillir le site doivent confirmer qu'elles peuvent fournir des sites qui rencontrent les critères techniques et environnementaux exigés pour implanter l'installation de traitement de déchets et qu'elles ont le soutien de la majorité des citoyens.

Justement, l'organisation de référendums locaux ou de sondages d'opinion est destinée à mesurer et à comparer le niveau de soutien apporté par la population au projet. Ainsi, le projet avec le niveau de soutien le plus important est choisi.

³² Dénomination choisie par RDC, on parle aussi en anglais de « Open siting approach » ou en français de « Procédure décentralisée »

³³ L' ORDIMIP, Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées, Evaluation d'une expérience de concertation, Rapport de synthèse, CERTOP

³⁴ Canadian Innovations in Siting Hazardous Waste Management Facilities in Environmental Management vol 22, N°4 pp 533-545, R.G. Kuhn, K.R. Ballard

*Dans la province d'Alberta, au Canada, un processus de choix concerté^{35,36} a été mis en place afin de déterminer un site pour accueillir une installation de traitement des déchets (en 1980)... Ce processus a réussi grâce au fait qu'une implication du public, dans la cadre d'un processus ouvert et visant le long terme, a été mise en place. En effet, une équipe spécifique a été créée³⁷ de manière à identifier un site qui réponde strictement aux **critères environnementaux et sociaux**.*

Les critères furent regroupés en 4 catégories :

- Physique : géologie, nappe phréatique, topographie
- Biologique : Faune, flore
- Utilisation du sol : agriculture, extraction de ressources...
- Humain : densité de population

Ainsi, un programme intégrant une large partie de la population a été mis en place au niveau provincial afin d'arriver à la sélection d'un site. Ce programme se voulait éducatif. La procédure s'est déroulée en plusieurs étapes :

1. Appel aux communautés volontaires (→ 52 collectivités volontaires sur 70)
2. Création de comités locaux pour étudier les sites proposés par les collectivités et organiser une série de réunions d'information. Il s'agissait de démontrer l'utilité d'une telle installation et d'informer la population du fait qu'une installation bien conçue comportait peu de risques (→ 14 sites)

Toutefois, 9 sites furent éliminés suite à une inadéquation aux critères environnementaux et à une opposition trop vive du public. (→ 5 sites)

3. Organisation de réunions d'information plus décentralisées et de plus petite taille de manière à ce qu'un plus grand pourcentage de la population puisse participer et que les opposants dominent moins ces réunions.
4. Organisation de référendums³⁸ dans les 5 collectivités volontaires pour déterminer le soutien du public. Afin que le public puisse prendre une décision en connaissance de cause, des séminaires d'information furent organisés.
5. Sélection du site de Swan Hill (79 % de la population s'était prononcé en faveur). La collectivité de Ryley (77% de la population en faveur) fut déçue de ne pas avoir été retenue par les pouvoirs publics.

Plusieurs facteurs firent pencher la balance entre les deux communautés. Le site de Swan Hill ne possédait pas de riverains directs, le sol était pauvre et le climat rude (peu d'agriculteurs et d'opposition de ces derniers). Les retombées économiques ont joué un rôle déterminant car la ville souhaitait diversifier son économie (précédemment dépendante du gaz naturel et du pétrole) et que le taux de chômage était important.

Une fois les collectivités rassurées sur la fiabilité de l'installation et le peu de risques à long terme, elles se sont portées volontaires. Ces communautés étaient volontaires notamment car elles pouvaient en retirer des bénéfices économiques sous la forme de compensations : taxe locale, emplois directs ou indirects (sous-traitance), développement des équipements locaux.

III.2.2.3. Méthode d'appel à site sur base d'une offre de compensation

La mise aux enchères des compensations versées aux populations qui sont susceptibles de subir des nuisances liées à la localisation d'un équipement « indésirable » est un mécanisme préconisé par certains économistes dans le cadre des procédures « libérales » d'implantation faisant appel au volontariat et à la concurrence entre les communautés locales. Il s'agit pour le porteur de projet (la plupart du temps, une compagnie privée, intervenant dans un cadre réglementaire public, mais ce peut être une autorité publique ou une institution mixte ou associative) de faire déterminer par une mise aux enchères le niveau des

³⁵ Canadian Innovations in Siting Hazardous Waste Management Facilities in Environmental Management vol 22, N°4 pp 533-545, R.G. Kuhn, K.R. Ballard

³⁶ Nuclear waste management organization, "A review of waste facility siting case studies applicable to spent nuclear fuel management facilities and associated infrastructure", march 2005.

³⁷ Hazardous Waste Management Team

³⁸ Au Canada, les référendums peuvent avoir lieu à tous les niveaux de pouvoir mais ils sont plus utilisés au niveau local et provincial. Il semble d'après les documents consultés que les résultats de ces référendums soient contraignants.

compensations qui « déclenche » une acceptation de l'équipement. Le porteur du projet fait une offre de compensation qui, si elle n'est pas acceptée, est ensuite relevée jusqu'à ce qu'un premier preneur l'accepte. L'enchère est alors close. C'est le principe des « enchères hollandaises renversées³⁹ ».

L'utilisation des « enchères hollandaises renversées » est préconisée, entre autres, par Herbert Inhaber⁴⁰ pour vaincre l'opposition des populations locales et fixer un niveau optimal de compensations. Le principe est très simple. Il s'inspire d'une méthode parfois utilisée par les compagnies aériennes dans les cas de « surbooking ».

Lorsque les passagers sont plus nombreux que les places disponibles, la compagnie responsable de cette situation doit choisir quels passagers et éventuellement avec quelle compensation, resteront sur place et prendront un autre vol, plus tardif, plus long et/ou moins confortable... Ces passagers seront donc ceux qui assumeront le coût de la pratique du surbooking. Ils doivent en quelque sorte sacrifier leurs intérêts personnels au bénéfice de l'intérêt collectif (permettre à l'avion de décoller).

Ce cas de figure est finalement proche de celui de l'implantation d'équipements « utiles mais indésirables » qui génèrent un avantage collectif diffus pour un grand nombre de gens (la population toute entière) mais des désavantages (parfois très lourds) pour un nombre plus restreint de gens, en général, les résidents riverains.

Pour sélectionner les passagers « excédentaires » et fixer le montant des compensations éventuellement offertes, il existe deux méthodes :

1 La compagnie décide elle-même en fonction de certains critères objectifs. Pour « sélectionner » ceux qui resteront sur le tarmac, elle peut utiliser différents types de critères objectifs liés aux caractéristiques des passagers (sexe, âge par exemple) ou de leurs billets (prix, date de réservation etc.). Elle peut aussi faire remplir un questionnaire pour évaluer les passagers prioritaires etc.

Le montant des compensations est fixé a priori selon des critères et des règles non négociées avec les passagers. Souvent les compensations se limitent à celles qui sont rendues obligatoires par les réglementations internationales sur le « surbookage » (frais d'hébergement et de transport supplémentaires occasionnés). Le montant est uniforme et constant et ne tient pas compte du « prix » variable que chaque passager lésé accorde aux dommages qu'il subit. De fait, l'utilisation de cette méthode suscite souvent le mécontentement des passagers désignés comme étant « en trop », des sentiments d'injustice (pourquoi moi et pas le voisin?) et d'injuste (ce sont toujours les mêmes qui restent à quai...). Même chose pour les compensations qui peuvent être bien accueillies parfois (comme un effet d'aubaine pour ceux qui estiment ne subir qu'une perte légère de temps) mais qui sont le plus souvent jugées (de bonne ou mauvaise foi), inférieures aux coûts causés par le surbookage. S'ajoute à cela le sentiment désagréable pour les passagers de ne pas être consultés et de n'avoir aucune marge pour négocier le « juste prix » des dommages personnels subis.

2 La compagnie peut avoir recours à une méthode très différente qui fait appel au volontariat et à la concurrence. Elle sollicite parmi les passagers ceux qui acceptent de différer leur départ moyennant un dédommagement. Certaines compagnies organisent alors (discrètement et rapidement, sans formalisme) des enchères pour « mettre en vente » les désistements. Elles commencent par offrir une somme (ou des dédommagements en nature), puis si personne n'accepte, cette somme est augmentée jusqu'à ce qu'un premier passager accepte de descendre de l'avion, etc. Dans ce type d'enchères, appelées ainsi parce qu'elles sont depuis très longtemps utilisées sur le marché aux fleurs des Pays-Bas, la mise à prix des biens en vente se fait en commençant par le niveau le plus élevé fixé par le vendeur qui baisse ensuite son prix demandé jusqu'à ce qu'un premier acheteur accepte celui-ci. L'enchère s'arrête à cette première offre et le marché est alors conclu. Les enchères hollandaises doivent être renversées et commencer sur un prix plancher pour correspondre à l'intérêt de celui qui met le « bien » aux enchères, à savoir : payer le moins cher possible les dommages causés. L'enchère s'arrête à la première offre, donc la plus basse. Dans les enchères « normales » (dites « anglaises ascendantes »), le prix de départ est aussi fixé à un niveau bas, mais généralement, la concurrence des demandeurs s'exerce par une surenchère qui élève le prix (conformément aux attentes du vendeur).

³⁹ « reverse Dutch Auction »

⁴⁰ Inhaber in Nimby and Lulu, Regulation, The Cato review of Business and Government

Les enchères permettent de fixer le montant du dédommagement à un niveau proche du coût du dommage tel qu'il est évalué par les passagers eux-mêmes. Ce sont les passagers qui fixent eux-mêmes les conditions de leur acceptation de se désister et le prix des dommages qu'ils estiment subir. En outre seuls les passagers volontaires ont à participer à la procédure, tous les autres, qui veulent conserver leur place, n'ont rien à faire, ni à remplir un questionnaire, ni à attendre le verdict de la compagnie.

Appliquée à l'implantation d'installations dangereuses, la procédure de mise aux enchères devrait, selon Inhaber⁴¹, comprendre trois stades :

1. Publication des critères environnementaux (géophysiques) et de sécurité indispensables pour accueillir le projet suivi d'un appel à candidature auprès des collectivités volontaires;

Dans le principe des « enchères hollandaises renversées », aucun critère environnemental ne peut être abandonné ou modifié pour trouver un site. L'ajout de considérations financières à la recherche d'un site potentiel ne doit pas impliquer une diminution de la qualité environnementale.

Si aucune collectivité n'est volontaire, le second stade commence.

2. Offre de compensations, éventuellement augmentées jusqu'à ce qu'un volontaire se fasse connaître;

La collectivité volontaire peut utiliser son bonus par exemple pour construire des écoles, aménager des parcs, réduire les taxations pour les citoyens...

Indaver affirme qu'une collectivité sera volontaire à partir du moment où le vrai coût social sera atteint. Même si ce type de procédure fait débat parmi les économistes et sociologues, il s'avère que le mécanisme des « enchères hollandaises renversées » est un des seuls mécanismes permettant de générer une valeur exacte.

3. Évaluation du site proposé par la collectivité pour vérifier la conformité du site aux critères environnementaux garantissant le minimum de risques ou/et aux normes imposées par la législation.

La mise aux enchères sert en quelque sorte à fixer un niveau « optimal » réalisant un équilibre entre une offre et une demande en l'absence de critères permettant de mesurer objectivement la « valeur » des nuisances générées par l'équipement.

Le porteur du projet cherche à payer les compensations les plus faibles pour minimiser les coûts de l'implantation de son équipement, la population locale cherche à obtenir les compensations les plus élevées compte tenu de la concurrence qui s'instaure entre les communautés.

Normalement, le mécanisme des enchères descendantes renversées fait que le montant des compensations se situe au palier le plus bas de l'acceptation. Concrètement, lorsque plusieurs communautés locales font acte de candidature pour recevoir l'équipement sur leur territoire (dans l'espoir d'en tirer des avantages divers), ce sera celle qui demande le moins qui sera choisie par le porteur du projet, après vérification que le site réponde aux critères techniques exigés par la réglementation. Pour cette raison, certains commentateurs estiment que cette mise aux enchères des compensations peut être un facteur d'injustice, les communautés locales les plus pauvres se portent le plus fréquemment candidates et acceptent le plus bas niveau de compensation en pratiquant une sorte de dumping pour obtenir l'installation et les compensations qui vont avec.

Ce type de conséquence est mis en évidence par James T. Hamilton⁴² dans un rapport qui dresse un état des lieux des problèmes d'équité liés à l'implantation des équipements de stockage et de traitement des déchets dangereux. Cependant, conceptuellement, ce problème ne se pose que si les habitants ne sont pas capables d'évaluer convenablement les avantages et inconvénients, en donnant par exemple trop d'importance aux effets à court terme. Si l'évaluation est bien faite, il est logique que l'installation aille sur un site où les retombées économiques vont chez ceux qui en ont le plus besoin.

⁴¹ Inhaber in Nimby and Lulu, Regulation, The Cato review of Business and Government.

⁴² J.T. Hamilton, Environmental Equity and the Siting of Hazardous Waste Facilities in OECD Countries : Evidence and Policies, in International Yearbook of Environmental and Resource Economics 2005/2006, edited by Tietenberg and Folmer (2005), Edward Elgar

III.2.2.4. Méthode se référant à une analyse multicritère ⁴³

Cette quatrième procédure se déroule généralement en 2 étapes.

Au cours de la **première étape**, et en concertation avec le public, une analyse multicritère est conduite afin de retenir un nombre limité de sites d'implantation potentiels. Les décideurs peuvent déterminer le site final, ou les sites potentiels, à partir de quatre critères:

- la minimisation des impacts,
- la maximisation du service,
- la maximisation des opportunités
- la maximisation des distances entre les équipements.

- ✓ Dans un premier temps, le programme de *minimisation des impacts sur l'environnement* est entrepris au cours de trois étapes successives :
 - la recherche des zones d'implantation potentielles,
 - la recherche des sites d'implantation potentiels et, enfin,
 - l'analyse comparative des sites retenus.

Au cours des deux premières étapes, les zones et les sites qui ne remplissent pas les critères d'acceptabilité sont exclus. Les sites restants sont ensuite comparés. Cette phase peut être précédée de l'exclusion de sites défendus par les riverains au titre d'une opposition de principe.

- ✓ Dans un deuxième temps, la sélection d'un site peut aussi se fonder sur un programme de *maximisation des possibilités de localisation*.

En effet, un haut degré de caractéristiques techniques peut aider à minimiser les impacts sur l'environnement. L'existence sur une zone donnée d'équipements ou de terrains disponibles peut aider à réduire les impacts. Il est plus facile, par exemple, de localiser un équipement à l'intérieur de zones contenant déjà des équipements du même type (zones industrielles).

- ✓ Dans un troisième temps, le décideur peut rechercher le site *maximisant la qualité du service*, sous contrainte environnementale.

Il s'agit de trouver un site qui réponde à deux contraintes antagonistes : l'économiquement raisonnable et le socialement tolérable. Ainsi, un site de traitement de déchets toxiques trop éloigné du lieu de production accroît les temps de transport et donc les risques.

La maximisation du service implique dans ce cas la minimisation de la distance entre le lieu de production des déchets et le lieu de leur traitement, le tout en tenant compte de la contrainte de distance imposée par les riverains.

- ✓ Enfin, il est possible d'intégrer des concepts de justice substantive (qui s'applique aux résultats) s'opposant, par exemple, à l'utilisation de communes vulnérables, car pauvres ou peu peuplées, comme communes d'accueil. Un critère possible pour améliorer l'équité géographique: maximiser les distances entre les équipements.

La **seconde étape** consiste à mettre en place un mécanisme de concertation qui permette aux représentants des différents sites potentiels de s'accorder sur un site unique et sur le montant des transferts.

Il existe 2 types de mécanismes qui se différencient sur le plan de la participation à la décision collective.

- **Processus d'échanges volontaires (négociation)**

Lors des négociations, les agents ne recourent à aucune règle ou aucun mécanisme contraignant pour rendre compatibles les décisions des différentes communes afin d'aboutir à un accord collectif.

⁴³ Rapport Bourgogne, Les conflits de localisation : le syndrome NIMBY, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (mai 2005)

▪ Processus institutionnel (enchères, loteries, assurances)

Les agents utilisent explicitement des règles institutionnelles pour parvenir à une décision collective.

Dans le cadre de ce processus, il est possible d'identifier trois mécanismes : les enchères, les loteries et les assurances. Les deux derniers sont difficilement applicables car ils laissent une place trop importante au hasard et à l'escroquerie.

Selon Nicolas Marchetti⁴⁴, "les mécanismes d'enchères sont pour leur part en plein développement". Il est possible de distinguer deux mécanismes fondateurs.

* Le mécanisme à « enchère à compensation basse »

Ce mécanisme est proposé par Kunreuther et Kleindorfer (1986). Les représentants des communes émettent chacun une offre qui correspond à une demande de compensation. Le représentant qui émet l'offre la plus basse accueille l'équipement et perçoit le montant de son offre en compensation du préjudice subi. Les communes restantes paient chacune une taxe d'un montant égal à leur offre divisée par le nombre de communes participant à l'enchère moins une.

* Le mécanisme à « enchère à compensation haute »

Il est proposé par O'Sullivan (1993). Il est très proche du mécanisme à enchère à compensation basse. Les représentants des communes émettent chacun une offre. Le représentant qui émet l'offre la plus basse accueille l'équipement et perçoit le montant de l'offre la plus haute en compensation du préjudice subi. Les communes restantes paient chacune une taxe d'un montant égal à leurs offres.

III.2.2.5. Conclusions

- Toutes ces méthodes ont comme principe de base la participation volontaire des communes au processus de localisation d'un équipement. Une règle du jeu fondamentale est que l'engagement reste totalement volontaire et réversible jusqu'au dernier moment.
- Cette méthode volontaire repose essentiellement sur un calcul avantages/coûts. Elle a été développée notamment en Amérique du Nord. Elle consiste à lancer un appel au volontariat en direction des communautés locales et à demander à celles qui sont intéressées à quelles conditions et à quel prix elles accepteraient d'accueillir tel ou tel équipement indésirable (procédure d'«appel à site d'accueil» qui s'adresse aux collectivités locales plutôt qu'aux entreprises).
- Ces méthodes ont été principalement mises en œuvre en Amérique du Nord. Leur applicabilité en France n'a pas encore été testée bien qu'il n'y ait a priori, pas d'obstacle majeur à leur transposabilité.

III.2.3. Autres instances de concertation⁴⁵

Les instances de concertation présentées dans ce point sont plus générales (et donc pas seulement applicables à des équipements industriels).

III.2.3.1. Conférence de citoyens / conférence de consensus

Conçue et utilisée au Danemark depuis 1987 sous forme de conférence de consensus, la conférence de citoyens est une forme de participation citoyenne, dont l'objectif est de permettre à un panel de citoyens profanes de dialoguer avec des experts et de s'exprimer sur des problématiques scientifiques et technologiques pour lesquelles il existe d'importantes incertitudes et divergences d'opinion.

Après une formation préparatoire, sur deux ou trois week-ends, menée par des scientifiques, le panel de citoyens débat publiquement avec des représentants du monde politique, économique, associatif et avec des experts.

A l'issue de cette conférence, qui dure en moyenne quatre jours, le panel de citoyens rédige à huis-clos un rapport contenant leurs avis et recommandations. Ce rapport est ensuite rendu public et remis aux instances politiques.

⁴⁴ Rapport Bourgogne, Les conflits de localisation : le syndrome NIMBY, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (mai 2005)

⁴⁵ www.debatpublic.fr

III.2.3.2. *Jury de citoyens / Cellule de planification*

Cette méthode de participation citoyenne a été mise au point en Allemagne dans les années 1970 par le sociologue Peter Dienel. Ces cellules de planification sont surtout utilisées au niveau local.

Un panel de citoyens est constitué, regroupant des personnes directement concernées, représentant un microcosme de leur communauté et divisé en petits groupes appelés «cellules de planification». Ce panel reçoit des informations sur des aspects économiques, politiques et sociaux. L'objectif est de permettre à ce panel de discuter et d'évaluer différentes options d'une problématique concernant la planification urbaine. Les recommandations et avis des citoyens sont ensuite publiés dans un rapport qui est transmis aux décideurs politiques.

Aux États-Unis, en Grande Bretagne et en Espagne, cette méthode est connue sous le nom de « Jury de citoyens », avec quelques différences par rapport au modèle allemand.

III.2.3.3. *Scenario workshop / Atelier scenario* ⁴⁶

Cette méthode de participation citoyenne a été initiée pour la première fois en 1992 au Danemark par l'Office danois des technologies. Les ateliers scénarios consistent à organiser plusieurs ateliers de travail regroupant chacun des élus, des experts, des représentants du monde socio-économique et des habitants.

En 1992, l'Office Danois des Technologies a organisé un projet nommé « Obstacles à l'écologie urbaine » qui était focalisé sur des questions de déchets, d'énergie et de problèmes d'habitat. A partir de la vie quotidienne d'une famille moyenne imaginée, quatre scénarios ont été créés pour décrire une journée. Dans différents ateliers organisés dans plusieurs villes, des politiques, des experts, des commerciaux et des habitants discutaient ces scénarios. L'objectif était de développer des visions d'écologie urbaine, d'identifier des barrières pour leur réalisation et de proposer des solutions. Au Danemark, les résultats de cette expérience ont été intégrés par le gouvernement danois dans un plan d'action national d'écologie urbaine. Depuis deux autres ateliers scénarios ont été organisés : en 1995 « La librairie de l'avenir », en 2001 « Le futur de l'éducation ».

L'idée initiale des ateliers scénario était de développer la conscience publique, à l'échelle locale, à propos des enjeux technologiques en discutant de différents scénarios pour l'avenir avec des représentants de la communauté scientifique concernée et de groupes sociaux variés. L'objectif général d'un atelier est ainsi de créer une base pour des politiques locales. Les différents acteurs sociaux concernés sont invités à donner leur avis sur l'impact des changements technologiques en termes d'environnement, d'urbanisme, d'emploi, de santé et de sécurité. Le dialogue entre ces acteurs et l'échange de différents savoirs sont des points centraux dans cette expérience de prospective démocratique.

En 1994, un programme européen intitulé « European Awareness Scenario Workshops » a été mis en place afin d'encourager l'utilisation de cette méthode en Union européenne.

Il existe quelques expériences en France qui datent surtout des années 1995 à 1998.

Ainsi la ville de Pamiers dans la région Midi Pyrénées a organisé un atelier local EASW en juillet 1998. L'atelier a été soutenu par l'Agence régionale pour l'environnement, par la région et par la CE. Le cabinet de conseils ADAGE Environnement a été chargé de la mise en place du dispositif. Les objectifs étaient « d'identifier et clarifier les différentes combinaisons de la technologie, de la politique publique ainsi que des actions privées et sociétales en vue de créer un environnement urbain durable dans les décennies à venir ». Les débats incluaient les domaines tels que l'énergie, l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées, la gestion et le recyclage des déchets solides, la vie quotidienne et le logement. Les organisateurs estiment que la méthodologie EASW a bien fonctionné. De plus, cette expérience a inclus les jeunes comme un des groupes d'acteurs, ce qui s'est révélé très utile puisque ce groupe était particulièrement actif, innovateur et pertinent.

III.2.3.4. *Sondage délibératif*

Le sondage d'opinion délibératif est une méthode de construction d'une opinion publique, mise au point par le politiste américain James Fishkin et Bob Luskin, utilisée aux États-Unis. Il consiste à soumettre un panel de citoyens représentatif de la population à un processus intense d'information et de discussion, puis de mesurer l'évolution de l'opinion des participants sur le thème abordé. Durant le processus, les participants

⁴⁶ <http://sciencescitoyennes.net>

délibèrent et ont la possibilité de poser des questions à des représentants du monde politique et à des experts.

La méthode du sondage délibératif a été utilisée à de nombreuses reprises dans différents pays.

Au Danemark, un sondage délibératif a eu lieu en 2000 avant le référendum national sur l'adoption de l'euro, les événements étant retransmis par la télévision nationale.

En Australie, le gouvernement y a eu recours pour éclairer les débats préalables aux référendums sur le maintien de la monarchie (1999) et sur la réconciliation avec les Aborigènes (2001). Les événements ont été diffusés par la télévision publique.

Aux États-Unis, la méthode sert à éclairer des débats locaux et nationaux. Des collectivités locales et des entreprises de service public l'utilisent pour l'amélioration des politiques publiques.

En Grande-Bretagne, 5 sondages délibératifs ont été menés, sous l'égide de la chaîne de télévision Channel 4. En tout, plus d'une trentaine d'expériences ont été menées jusqu'ici (également en Chine, Italie, Irlande du Nord, etc.), certaines ayant même été systématisées.

III.3. IMPLANTATION D'UNE INSTALLATION DE TRAITEMENT DES DECHETS - FRANCE

III.3.1. Besoin en nouvelle capacité de traitement des déchets industriels en France⁴⁷

L'ADEME a publié en 2006 un recueil sur le marché des activités liées aux déchets – Situation 2005-2006 et Perspectives 2007.

Sur base de ce document, il apparaît que l'évolution des quantités à traiter est assumée essentiellement par l'extension d'activité d'installations existantes. Pour certains types de traitement, la quantité de déchets tend à se stabiliser.

III.3.1.1. *Incinération des déchets dangereux*

En 2004 et 2005, les quantités de déchets dangereux incinérés ont continué de croître sur un rythme (3% par an) proche de celui de l'année 2002 (+4%).

L'évolution des quantités traitées résulte notamment de la conjoncture industrielle. En 2005 et 2006, la croissance de l'activité de l'industrie chimique et en particulier la pharmacie, qui est le principal client de la filière d'incinération des déchets dangereux, a nettement compensé les difficultés rencontrées par l'industrie automobile. Les industriels ont également observé un accroissement de la demande d'élimination d'eaux souillées qui étaient auparavant traitées en stations d'épuration.

En 2006, la capacité annuelle d'incinération des déchets dangereux en centres collectifs a été accrue de 50.000 t (3^{ème} four de l'usine de SARP Industries à Limay).

Selon les industriels, l'accroissement de la quantité totale de déchets dangereux incinérés en centres collectifs devrait se poursuivre en 2006, tout en ralentissant par rapport aux années précédentes.

Perspectives 2007

Sur la base de l'enquête menée auprès des principaux opérateurs, l'ADEME estime que le marché de l'incinération des déchets dangereux pourrait connaître un tassement en 2007, voire une stabilisation de la croissance des quantités traitées.

III.3.1.2. *Evapo-incinération des déchets dangereux en centres collectifs*

Le gisement traditionnel de la filière d'évapo-incinération/concentration est : huiles solubles non régénérables, fluides d'usinage, résidus de fabrications organiques, déchets aqueux : eaux souillées de résidus d'hydrocarbures ou provenant de circuits de lavage...

⁴⁷ Les marchés des activités liées aux déchets – Situation 2005-2006 et perspectives 2007, ADEME

Après plusieurs années de stabilité, le marché de l'évapo-incinération des déchets dangereux en centres collectifs a renoué avec la croissance en 2005 (3%). La filière a connu un accroissement des capacités de traitement avec l'extension du centre de TRD du groupe DUCAMP situé à Villers Bretonneux qui est passé d'une capacité nominale de 12 kt à 25 kt /an. Le rebond de l'année 2005 aura été de courte durée. Entre 2005 et 2006, le marché de l'évapo-incinération a connu un retournement de tendance dû à une baisse assez nette des quantités traitées (-3%).

Perspectives 2007

Dans le contexte de poursuite des efforts de réduction à la source de la production de déchets dans l'industrie manufacturière, le gisement traditionnel de cette technologie a tendance à s'amenuiser, en particulier avec l'amélioration du traitement des eaux usées industrielles. Dans le cas des déchets aqueux, la réduction des quantités peut se traduire par une plus grande concentration en substances dangereuses, comme les eaux souillées à forte demande chimique en oxygène (DCO). Certains des flux de déchets qui étaient traités par évapo-incinération sont alors détournés vers l'incinération. De plus, compte tenu de son caractère relativement peu capitalistique, cette technique se prête assez bien à la mise en œuvre du traitement en interne par les industriels générateurs de déchets.

III.3.1.3. Traitements physico-chimiques des déchets dangereux en centres collectifs

Après une baisse continue entre 2003 et 2005, les traitements physico-chimiques des déchets dangereux ont enregistré un rebond en 2006.

En 2006, les professionnels du traitement physico-chimique des déchets dangereux ont bénéficié d'une amélioration de la conjoncture industrielle avec notamment le regain d'activité de l'industrie métallurgie et du travail des métaux.

Perspectives 2007

L'augmentation de l'activité de la filière physico-chimique enregistrée en 2006 ne devrait cependant pas se poursuivre en 2007. La demande devrait au mieux se stabiliser.

En effet, comme pour l'évapo-incinération, la filière du traitement physico-chimique est concurrencée par le traitement effectué en interne par les entreprises génératrices de déchets dangereux (ou à l'intérieur de leur groupe). En effet, les producteurs de certaines substances consommées dans les industries concernées préconisent des équipements de traitement spécifiques et les fabricants d'équipements de traitement physico-chimiques proposent des unités de petites tailles.

III.3.1.4. Stabilisation et stockage des déchets dangereux en CSD de classe 1

En 2005, le marché de l'enfouissement des déchets dangereux en centre de stockage des déchets dangereux (également appelés CSD de classe 1) a connu un recul de près de 2%, au lieu de la stabilisation escomptée. Cette évolution résulte notamment de la baisse des quantités traitées :

- La diminution des résidus d'incinération des déchets (ménagers : REFION et industriels : REFIDI), qui représentent un tiers des entrées en CSDD est due à la baisse ponctuelle de l'activité des UIOM liée aux récents travaux de mise en conformité
- La concurrence des mines de sel allemandes désaffectées. La moindre importance des investissements nécessaires (cavité disponible), ainsi que la méthode d'enfouissement (injection sous forme de saumure ou après ajout de liant hydraulique), permettent de proposer des prix inférieurs de l'ordre de 50% à ceux de l'enfouissement en CSDD. En outre, les REFION y sont utilisés comme matériau de soutènement des galeries, conduisant les prestataires allemands à promouvoir leur activité comme une valorisation (recyclage) des déchets, appuyés en ce sens par une décision de la Cour de Justice des Communautés Européennes (arrêté du 27/02/02, affaire C-6/00). La France, via le ministère de l'écologie et du développement durable, conteste cette classification⁴⁸.

⁴⁸ Circulaire du 17 janvier 2005 relative à la gestion des résidus d'épuration des fumées d'incinérateurs d'ordures ménagères, adressée par le Ministère de l'écologie et du développement durable aux préfets de département

L'entrée en vigueur le 12 juillet 2007 du règlement européen concernant les transferts de déchets autorisera un pays membre à interdire l'exportation des DD lorsque son cadre législatif et réglementaire ne reconnaît pas le traitement proposé à l'étranger comme mode de valorisation. On peut noter également que la récente directive concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive précise dans son article 10 que « la directive 1999/31/CE continue de s'appliquer aux déchets autres que les déchets d'extraction utilisés pour combler les trous d'excavation ». La directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge, il s'agit donc d'une opération d'élimination au sens de la directive cadre 75/442/CEE sur les déchets. Cela pourrait par conséquent donner un coup d'arrêt à l'envoi des REFIOM français dans les anciennes mines allemandes. Reste à savoir si la circulaire ministérielle du 17 janvier 2005 sera suffisante à cet égard.

- Le marché de l'enfouissement des terres polluées a également enregistré une baisse des quantités entrées ; le marché de la réhabilitation des sites pollués ayant connu une baisse d'activité sur le segment des travaux entre 2004 et 2005.

Perspectives 2007

Dans l'ensemble, le marché de la stabilisation et de l'enfouissement en CSDD pourrait se stabiliser. En effet, l'entrée en vigueur le 12 juillet 2007 du règlement européen concernant les transferts de déchets autorisera un pays membre à interdire l'exportation des DD lorsque son cadre législatif et réglementaire ne reconnaît pas le traitement proposé à l'étranger comme mode de valorisation.

Les perspectives sur le marché de la réhabilitation des sites et sols pollués laissent présager d'une poursuite de la croissance des entrées de terres. Cependant, cette croissance pourrait être atténuée par le renforcement de la concurrence d'autres exutoires. Le tri opéré aujourd'hui sur les terres polluées ainsi que certaines techniques de dépollution permettent soit, une réutilisation sur site soit, leur envoi en centres de stockage de déchets inertes (ex-CSD de classe 3). Par ailleurs, le développement d'autres modes de traitement, tels que la valorisation en cimenterie, devrait également empiéter sur l'activité des CSDD.

III.3.1.5. *Tendances dans le choix des sites et de leur taille*

Étant donné que le maillage actuel en France du point de vue des installations de traitement des déchets semble suffisant et qu'il est difficile d'implanter de nouvelles installations à cause des mouvements locaux de protestation, les industriels ont tendance à s'orienter davantage vers l'extension d'installations existantes que vers l'implantation de nouvelles installations.

De plus, le principe de gestion de proximité « les déchets traités doivent l'être le plus près possible du lieu de leur production », élaboré en application des directives européennes, a été adopté au niveau législatif afin de réduire les risques liés aux transports en longue distance et l'exportation de la pollution des régions riches vers les régions pauvres.

Dans la pratique, ce principe est à nuancer car en effet, il faut éviter d'une part la multiplication des centres de traitement et d'autre part l'application d'un traitement qui ne présenterait pas des garanties d'efficacité suffisantes.

De plus, l'impératif de proximité introduit de fait une entrave à la création d'un marché national et international du traitement des déchets qui peut limiter la rentabilité économique de cette activité.

En France, l'application du principe de proximité s'est traduite par le **choix de l'échelon régional comme cadre territorial et administratif** de gestion des déchets " autres que les déchets ménagers et assimilés ". La collecte et le traitement des déchets ménagers font parallèlement l'objet d'une planification dans le cadre du département.

Toutefois, l'application du principe de proximité a été assouplie et les arrangements interrégionaux ont été autorisés voire même encouragés entre les régions peu productrices de déchets industriels spéciaux.

III.3.2. Méthode de localisation utilisée en France

III.3.2.1. *Processus de choix économique*

a. **Description**

Suite à la multiplication des phénomènes d'opposition en France, les porteurs de projet se sont progressivement écartés du schéma du processus de localisation habituellement utilisé (processus DAD). En effet, ils ont progressivement ajouté certaines étapes supplémentaires afin d'y intégrer la notion de concertation et de participation du public. Ce type de processus est présenté à la Figure III-1.

Généralement, ce processus débute par une sélection de sites potentiels pour accueillir l'installation sur base de différents critères.

Une fois le(s) site(s) défini(s), l'équipe technique planche sur un projet d'installation afin de pouvoir définir un avant-projet qu'ils pourront présenter aux élus de la commune pressentie comme hôte.

La prochaine étape est en général caractérisée par le début de la procédure d'acquisition du foncier (compromis de vente...) suivi d'une présentation de l'avant-projet et des différentes études techniques déjà entreprises aux pouvoirs publics locaux.

Dans certains cas, une étude de contexte est entreprise de manière à mieux connaître et appréhender les citoyens de la collectivité retenue comme hôte potentiel. Cette étape est primordiale étant donné que chaque contexte est différent et qu'il est intéressant de pouvoir adapter sa stratégie de communication.

Finalement, pour certains projets, un comité local d'information et de participation (CLIP) est mis en place avec les élus locaux et éventuellement les associations et les citoyens. Ce CLIP, s'il est créé, a pour but de présenter l'avant-projet aux différents membres et d'en discuter afin d'y apporter certaines modifications. En général, une visite d'un site avec la même technologie que celle proposée, est organisée pour les différents membres ainsi que pour la presse locale et cela afin qu'ils puissent se rendre compte plus précisément de ce qu'est une telle installation et des mesures qui sont mises en œuvre pour éviter les nuisances éventuelles.

Ensuite, la procédure administrative est mise en route suite à l'introduction de la demande d'autorisation. Cette procédure comporte une enquête publique (comme présenté au point II.3.4.4)

Le préfet se prononce alors sous la forme d'un arrêté préfectoral auquel fait suite dans certains cas des éventuels contentieux.

Par la suite, une Commission Locale d'Information et de Surveillance peut être mise en place sous l'égide du Préfet soit avant le commencement de travaux ou une fois l'installation ouverte.

b. **Conclusion**

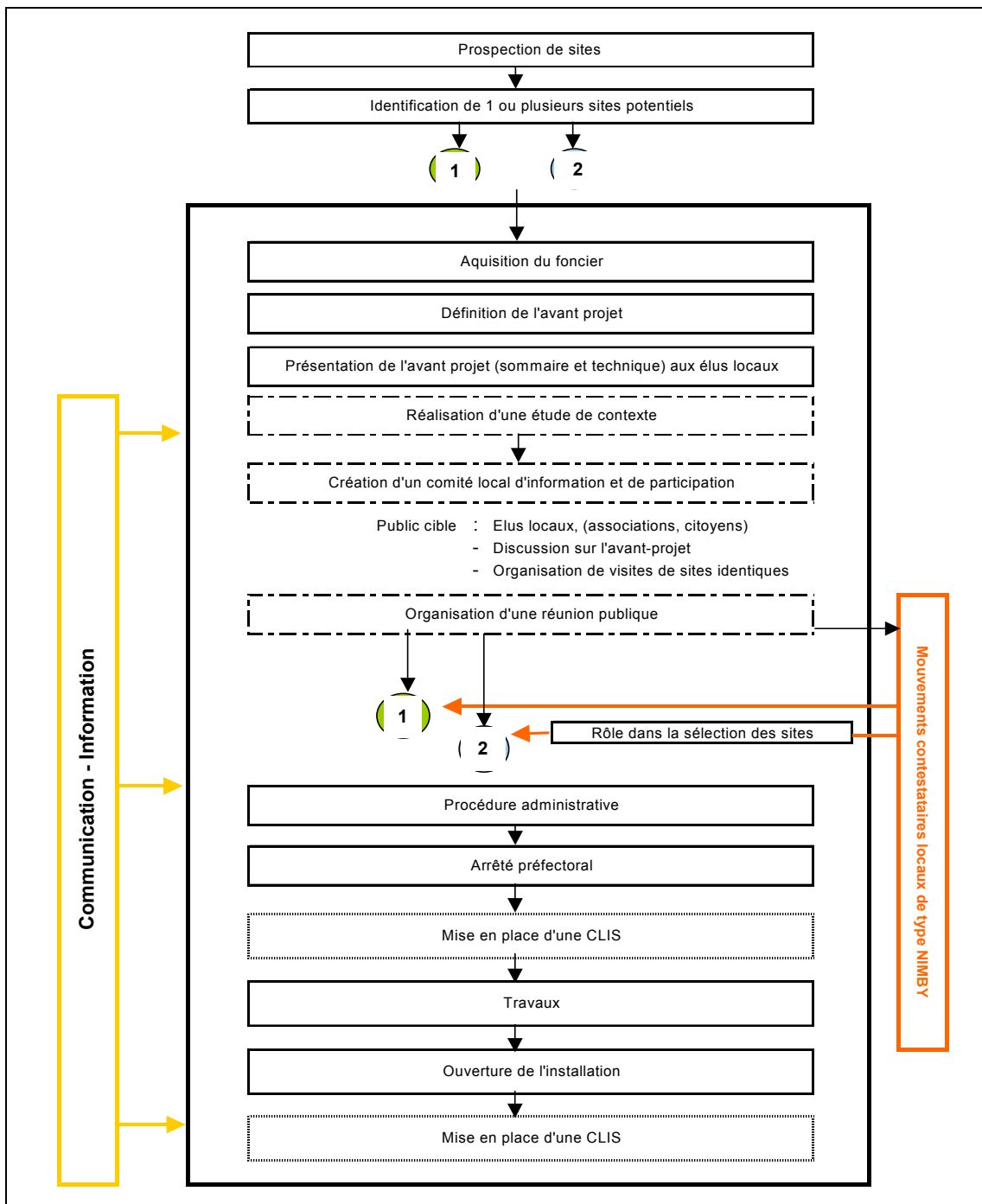
Certaines études, affirment que lorsque le choix du site a déjà été effectué par l'industriel, les citoyens ont parfois l'impression que la décision a déjà été prise et que le processus de "participation" du public est juste entrepris pour être conforme aux obligations réglementaires. Ce type de pratique peut alors s'avérer dommageable pour le processus de localisation de l'équipement. C'est pourquoi, d'autres processus de localisation ont été développés.

Plusieurs personnes interrogées dans le cadre de cette étude ont tenu à préciser que les critères à prendre en compte pour implanter un CSDU sont plus complexes (en tous cas d'un point de vue géologique) que dans le cas de l'implantation d'une installation de traitement de déchets. En effet, une partie plus importante de travail prospectif est à réaliser sur le terrain (analyses poussées de sol...). Ce travail prospectif sur le terrain (avant l'annonce officielle du choix de celui-ci comme site potentiel) peut susciter une réaction directe des riverains et donc la naissance d'un mouvement de contestation locale.

Cette naissance de mouvement de contestation peut être assez préjudiciable, d'autant plus qu'il est plus difficile de trouver des sites possédant les bonnes caractéristiques géologiques.

Dans le cadre d'une installation de traitement de déchets autre qu'un CSDU, la réalisation d'une analyse multicritère au regard des obligations réglementaires, permet d'identifier un site sans pour autant devoir se rendre sur place et ainsi risquer de développer des mouvements locaux de contestation avant d'avoir pu présenter le projet aux citoyens.

Figure III-1 : Processus de localisation d'une installation industrielle de traitement des déchets suivant le schéma DAD adapté avec de la concertation



III.3.2.2. *Processus de choix concerté*

a. **Projet de recherche du MEDAD**

Le bilan de la création de CTSDU régionaux prévus par la loi de 1992 illustre les difficultés auxquelles se heurtent les opérateurs en raison de l'action des mouvements de type NIMBY. Depuis 1992, une seule nouvelle installation a vu le jour, à Graulhet, dans le Sud-Ouest.

Une étude, réalisée par le CERTOP de l'Université de Toulouse 2 et du CNRS a comparé dans trois régions françaises (Aquitaine, Auvergne et Midi-Pyrénées) les processus de choix de sites pour l'implantation de

CTSDU régionaux dans le cadre de l'élaboration des Plans Régionaux d'Élimination et de Traitement des déchets industriels spéciaux (PREDIS) pendant la période 1992-2002.⁴⁹

L'étude constate que l'installation effective d'un CTSDU régional n'a eu lieu que dans une seule des trois régions étudiées et elle montre l'importance décisive des procédures de concertation et des mouvements protestataires locaux (de type NIMBY, *Not in My Back Yard*) dans le succès ou l'échec des projets.

En Aquitaine, les projets de CTSDU régionaux proposés par les deux grands groupes dominants le marché des déchets industriels ont été bloqués par l'opposition de mouvements NIMBY puissants qui ont été soutenus par les organisations régionales de protection de l'environnement et ont été relayés par l'intervention de personnalités politiques auprès des pouvoirs publics. La conduite de ces projets, illustre parfaitement un modèle de décision de type « *Decide Anounce, Defend* », analogue à celui qui est évoqué plus haut. Les sites d'implantation ont été choisis par les porteurs de projets sans information et concertation préalables. Les sites choisis, approuvés par la DRIRE, ont été rendus publics au moment même où commençaient les travaux d'élaboration du PREDIS. La concertation mise en place après coup, au niveau régional avec la Commission consultative régionale du PREDIS et au niveau des deux sites d'implantation de CTSDU avec la création de Commissions Locales d'Information est apparue incapable de créer un cadre de négociation pour la formation d'un compromis acceptable par les différentes parties prenantes.

En Auvergne, le blocage puis l'abandon du projet de CTSDU porté par une filiale des Houillères dans le cadre de la reconversion industrielle d'une localité minière au nord de la région Auvergne, s'explique principalement par la présence dans la région Centre, d'un projet concurrent du groupe France-Déchets localisé sur un site très proche de celui des Houillères. Une structure de concertation, l'association MEDIANE, créée par la Préfecture de région, est intervenue en amont de la procédure officielle d'élaboration du PREDIS par la réalisation d'un diagnostic régional et en aval en organisant une procédure d'évaluation des projets de CTSDU. Elle a examiné et approuvé le projet des Houillères mais s'est ralliée à la solution « extrarégionale ». Celle-ci a rassemblé un large consensus puisqu'elle permettait d'« externaliser » les risques politiques de l'implantation d'un CTSDU en Auvergne.

En Midi-Pyrénées, le pilotage du processus d'implantation d'un centre de stockage a été entièrement confié à l'Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées (ORDIMIP). Cette association, créée par le Préfet de région et animée par la DRIRE a organisé un processus complexe de concertation, relativement long et coûteux, qui est allé bien au-delà de la procédure officielle de consultation prévue par la loi de 1992. Cette procédure a permis l'implantation par la société Occitanis d'un CTSDU régional. Cet établissement ouvert en 2002, est l'unique installation réellement nouvelle mise en place en France dans le cadre de l'application de la loi de 1992.

Dans le dispositif de concertation mis en place par l'ORDIMIP, cinq éléments ont joué un rôle particulièrement important :

1) L'organisation en amont de la procédure de planification proprement dite, d'un large débat public sur les enjeux de la gestion des déchets industriels. Ce débat préalable a permis d'établir un consensus chez les parties prenantes, notamment les industriels producteurs de déchets et les mouvements de défense de l'environnement, sur la nécessité de doter la région d'un centre de stockage des déchets dangereux. L'affirmation d'un objectif clairement identifié, présenté comme un intérêt régional prioritaire et une action de sensibilisation et de communication développée en direction du « grand public » ont joué un rôle décisif dans la légitimation de la procédure de décision et dans la responsabilisation des différents intérêts concernés.

2) La création d'une structure ad hoc de concertation. Cette structure associative, mise en place à l'initiative de la DRIRE sous l'égide du Préfet de Région a été dotée d'un financement régulier et d'un personnel compétent. Présidée par une personnalité universitaire neutre par rapport aux intérêts en jeu, elle a constitué une structure pluraliste et paritaire, associant les différentes parties prenantes (Administrations, industriels, collectivités locales, associations de défense de l'environnement...) tout en restant largement ouverte à la participation des citoyens. L'ORDIMIP bien que dépourvu de pouvoir de décision, a joué un rôle central et décisif dans cette mission: tout à la fois agence d'information, bureau d'étude, forum de discussion, instance collective d'élaboration de proposition et assemblée délibérative. Elle a été en mesure d'intégrer dans une même démarche, l'élaboration d'un « diagnostic partagé » de la situation, la formulation de préconisations dans la perspective d'une politique régionale de gestion des déchets industriels et l'organisation d'une procédure de concertation pour accompagner l'implantation d'un CTSDU.

⁴⁹ « Concertation, contestation et décision, la planification régionale de la gestion des déchets industriels et le choix des sites de stockage », Jean-Yves Nevers, Pierre Couronne, Centre d'Etude et de Recherche Travail Organisation Pouvoir (CERTOP), Université de Toulouse 2 le Mirail.

3) L'organisation d'une procédure de concertation pour l'évaluation et la sélection des projets présentés par les entreprises privées. Cette procédure (schématisé par la figure 1) a notamment inclus :

- *L'élaboration d'un cahier des charges.* L'élaboration négociée d'un document très détaillé, intégrant des contraintes réglementaires et des règles locales complémentaires a produit le référentiel commun indispensable à la transparence de la procédure. Ce document a fait l'objet d'une large diffusion.

- *La rédaction d'une « charte consensuelle ».* Elle a codifié les différentes étapes de la procédure à suivre dans le processus d'implantation des CTSDU en ayant valeur de « contrat moral » entre les différents protagonistes.

- *Un appel à projets.* Il a constitué le moment clé de la procédure. Les entreprises ont été invitées à déposer des avant-projets de CTSDU incluant le choix de sites de localisation. Cette procédure s'est apparentée à un appel d'offre public mais il s'agissait en fait d'une procédure « privée » dont le bon déroulement reposait sur la confiance et le respect des règles définies dans le cahier des charges et la charte consensuelle. Le dispositif assurait la transparence et l'équité dans la compétition entre les projets déposés par les entreprises. La procédure a été fortement légitimée par le fait que les porteurs de projets savaient que la recevabilité de leur dossier de demande d'autorisation d'exploitation par les Préfets dépendait de leur respect de la procédure confiée par l'ORDIMIP.

- *Une procédure d'évaluation des projets avec un audit des porteurs de projets, des élus locaux concernés et de divers représentants des localités concernées par les sites.* Il s'agit d'une des innovations majeures de la méthode adoptée par l'ORDIMIP. Pour assurer la crédibilité et la légitimité de cet examen et de cet audit le comité technique s'est limité à établir un relevé neutre des points de non-conformité des projets au cahier des charges et à transcrire les observations recueillies pendant les auditions.

4) La prise en compte de la contestation locale comme « mise à l'épreuve » de la viabilité sociale des projets présentés. L'ampleur et la nature de la contestation ont offert aux entreprises un moyen d'évaluer l'acceptabilité locale de leurs projets et de calculer les chances de les conduire à terme. La contestation a en quelque sorte fonctionné comme un opérateur de sélection des projets dans la mesure où le critère en fonction duquel les entreprises ont décidé de poursuivre ou non la réalisation de leur projet a été principalement la réaction positive ou négative de la population locale, même si par ailleurs, d'autres critères, comme la rentabilité escomptée du projet, la situation de la concurrence intra régionale et interrégionale, l'évolution du marché des déchets sont entrés en ligne de compte dans l'abandon de certains projets.

5) Le suivi in situ des projets de CTSDU et le bon usage du dispositif réglementaire de concertation (Comité Local d'Information et Commission Locale d'Information et de Surveillance). La participation active de l'ORDIMIP aux travaux du CLI et de la CLIS sur le site choisi pour l'installation d'un CTSDU a introduit un élément de continuité très important pour la poursuite du projet jusqu'à sa réalisation complète, puis pour assurer les contrôles et la surveillance du centre de stockage. La CLI puis le CLIS mis en place sur le site ont constitué, après la phase de contestation « sauvage », un nouvel échelon de discussion et de négociation et un second test, in situ, de viabilité du projet fondé principalement sur une mise à l'épreuve technique très rigoureuse avec une succession d'expertises et de contre-expertises. En outre, l'intervention de l'ORDIMIP (en tant qu'expert) a grandement facilité la commutation de l'échelon territorial et institutionnel régional à l'échelon départemental, du système d'action qui procède au choix des sites au système d'action qui accompagne l'implantation de l'équipement, d'un rapport de force social et politique à un autre.

La procédure de décision concertée mise en place en Midi Pyrénées combine plusieurs méthodes utilisées dans divers contextes locaux et pour divers types d'installations.

Dans la mesure où elle se déroule dans le cadre d'un dispositif juridique et réglementaire (la loi de 1992 sur les déchets) avec le concours financier et humain d'administrations publiques (la DRIRE, La Région) et recourt au représentant de l'État (le Préfet) comme « décideur ultime » pour accorder en fin de procédure une autorisation d'exploitation, elle s'apparente à une **procédure administrative** traditionnelle. Elle participe par ailleurs d'une **méthode libérale** puisqu'elle fait appel à l'initiative des entreprises privées pour la prospection et le choix de sites d'implantation, le démarchage des élus locaux et l'élaboration des projets d'équipement de stockage dont ces entreprises auront la propriété et devront assurer la gestion. La procédure mise en œuvre par l'ORDIMIP intègre en outre des aspects de la **méthode volontaire** développée en Amérique du Nord, méthode qui consiste pour l'autorité publique ou l'opérateur privé à lancer un appel au volontariat des communautés locales pour l'accueil de l'installation et à organiser une mise en concurrence des demandes de compensations.

En organisant un large débat public préalable sur la nécessité d'une « *solution régionale dans un cadre régional* », la méthode utilisée par l'ORDIMIP s'apparente par certains aspects à la **méthode communautaire** qui fait appel à des sentiments d'identité et de responsabilité communautaires. Cette méthode consiste dans un premier temps à délimiter la zone pertinente qui doit bénéficier de l'essentiel des

« bénéfiques » de l'équipement, une région par exemple, puis dans un second temps à rechercher entre les représentants des communautés de base un accord sur des critères généraux du ou des sites recherchés (contraintes géologiques, caractéristiques techniques de l'équipement, niveau « acceptable » de risque, allocation de compensations équitables...). L'autorité chargée de la procédure procède ensuite à la sélection des ou du site répondant aux critères définis collectivement et négocie avec les communautés choisies. L'acceptation de la décision finale est facilitée par la forte légitimité communautaire acquise en amont.

III.3.3. Autres instances de concertation

Les différentes instances de concertation présentées ci-dessous ne s'appliquent pas uniquement aux installations de traitement des déchets.

III.3.3.1. *Instances locales d'information et de concertation pour des installations*⁵⁰

Ces instances locales d'information et de concertation permettent de mettre en relation directe les exploitants, les salariés, les riverains, les collectivités locales concernées et les administrations de contrôle.

Ces instances sont des lieux de présentation par l'exploitant de ses actions, ses performances environnementales et par l'inspection de ses objectifs et des résultats de son action. C'est pourquoi ces instances doivent être le lieu du débat privilégié sur les problèmes industriels particuliers et d'une culture partagée des risques. Si certaines sont encadrées par des instructions nationales et prévues par la loi, d'autres sont plus informelles. Il faut préciser que la concertation ne signifie pas codécision : les rôles et responsabilités des inspecteurs, préfets et maires ne changent pas.

a. **Comité Local d'information (CLI)**

Mission d'information et de suivi de l'impact de grands équipements (centrales électriques thermiques, classiques ou nucléaires, usines de retraitement des combustibles irradiés...). Les CLI doivent précéder les CLIS (avant la réalisation du projet). Il n'existe pas de textes réglementaires relatifs au CLI, c'est une demande des associations de défense de l'environnement.

Ce genre de comités locaux est aussi de plus en plus souvent créé pour des installations de traitement des déchets en amont de la procédure administrative d'enquête publique.

b. **Les Comités Locaux d'Information et de Surveillance (CLIS)**⁵¹

Leur rôle est d'informer le public des problèmes posés par la gestion des déchets en ce qui concerne la santé humaine et l'environnement. A cet effet, ils sont régulièrement informés des décisions individuelles, des incidents ou des accidents.

Texte fondateur : loi 92-646 du 13 juillet 1992

c. **Les Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC)**

Leur rôle est d'informer le public des problèmes posés par les risques technologiques générés par les établissements classés « Seveso AS » (autorisation avec servitudes). Ils sont également associés tout au long de l'élaboration des PPRT (Plan de prévention des risques technologiques).

Le PPRT délimite, autour des installations à haut risque (Seveso AS), un périmètre d'exposition au risque . Il associe, dans les différentes phases de son élaboration, à minima les acteurs suivants:

- les Services de l'État, principalement par le biais de la DRIRE et de la DDE,
- les communes ou groupements concernées,
- les exploitant générateurs du risques, et enfin
- le Comité Local d'Information et de Concertation (CLIC).

La concertation permet ainsi d'échanger avec le plus grand nombre.

Texte fondateur : loi du 30 juillet 2003 + Décret du 2 février 2005

⁵⁰ www.debatpublic.fr

⁵¹ France Nature Environnement a réalisé un rapport d'évaluation du fonctionnement des commissions locales d'information et de surveillance et prospective. Les principaux éléments de ce rapport sont présentés au point V.4.1.3.

d. Commission Locale d'Étude et de Concertation (CLEC)⁵²

Sur la base de ce concept de CLIS, YPREMA décide de créer de manière volontaire les CLEC qui ne sont pas exigées pour ses activités par la réglementation.

Les objectifs poursuivis par les CLEC sont les suivants :

- promouvoir l'information du public en favorisant le dialogue entre les acteurs locaux, l'administration et YPREMA,
- maintenir et renforcer l'esprit de transparence sur les conditions d'implantation, d'extension et d'exploitation du site,
- émettre des recommandations et suggestions à l'exploitant dans le but d'améliorer les conditions d'exploitation du site,
- permettre l'intégration urbaine de ces installations.

Concrètement, lors des réunions d'une CLEC, sont invités les collectivités locales (communes, communautés de communes ou d'agglomération, conseil général et régional), les administrations ou organismes publics (ADEME...), les associations de riverains et de protection de l'environnement, les industriels voisins, les clients et partenaires d'YPREMA.

Pas de texte fondateur.

III.3.3.2. Exemples d'autres instances ou outils de concertation

a. Les Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI)

Ils sont un lieu de débat centré sur les grands enjeux liés aux risques industriels pour les personnes et aux impacts des activités industrielles sur l'environnement. Ils permettent d'assurer l'information du public d'une manière objective et transparente sur les questions liées à l'environnement industriel.

Il n'y a pas de texte fondateur. Sa structure informelle est basée sur volonté commune des acteurs locaux. Un décret leur donnant une structure juridique plus formelle est en cours de finalisation.

b. Conférence de citoyens

La conférence de citoyen a comme objectif de permettre à un panel de citoyens profanes de dialoguer avec des experts et de s'exprimer sur des problématiques scientifiques et technologiques pour lesquelles il existe d'importantes incertitudes et divergences d'opinion.

La conférence de citoyens à la française n'a pas pour but la recherche systématique d'un consensus entre tous les membres du panel des citoyens, mais laisse la possibilité d'émettre des opinions divergentes.

En France, trois conférences de citoyens ont été organisées :

- En 1998, Conférence de citoyen sur « Les OGM dans l'agriculture et l'alimentation organisée par l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST);
- En 2002, Conférence de citoyen sur « Les changements climatiques et citoyenneté » organisée par la Commission française du développement durable;
- En 2003, Conférence de citoyens sur « Le devenir des boues domestiques issues de station d'épuration », organisée dans le cadre du Débat national sur l'eau.

c. Referendum local

Au niveau local, un référendum (nouvel article 72-1 de la Constitution) peut être organisé afin de consulter les citoyens sur toutes les affaires de la compétence de la commune. « *Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés* ».

⁵² Observatoire Régional des Déchets d'Ile-de-France (ORDIF), Journée technique d'information et d'échange, « Acceptabilité des installations recevant des déchets, débat public et concertation », 5 avril 2007

IV. ÉTUDE DE CAS EN FRANCE

IV.1. METHODOLOGIE

Les études de cas en France reprennent en général :

- Présentation de l'entreprise (type de déchets, type d'installation...)
- Présentation du projet et de son contexte: historique, impacts sur l'environnement et sur le cadre de vie, relations avec les riverains
- Présentation du déroulement chronologique
- Analyse des discours des différents acteurs
- Analyse des stratégies développées par les acteurs
- Relevé des facteurs qui ont eu un rôle important dans le déroulement du projet

Toutefois, la structure est (légèrement) adaptée à chaque étude de cas et ses caractéristiques propres.

Le Tableau 4 présente un récapitulatif des principales caractéristiques des différents projets et du processus mis en œuvre pour obtenir l'autorisation d'exploiter par arrêté préfectoral.

Les études de cas ont été choisies en concertation avec le comité de pilotage de cette étude. Les études de cas sont présentées premièrement pour l'extension d'activité d'installations existantes et dans un second temps pour l'obtention d'autorisation pour de nouvelles activités.

Pour certaines études de cas, l'autorisation de publier n'a pas été obtenue c'est pourquoi nous avons regroupé les principales caractéristiques de plusieurs études dans, premièrement une étude de cas général pour l'extension d'activité des différents incinérateurs et, deuxièmement une étude de cas pour l'implantation de nouvelles installations de traitement des mâchefers.

1. Extension d'activité
 - a. CSDU de classe I
 - b. Incinérateur
2. Nouvelle activité
 - a. Implantation de plate-formes de maturation des mâchefers
 - b. Implantation d'une installation de transfert-tri de DIB
 - c. Projet Semeddira visant l'implantation d'un CSDU de classe I en Rhône-Alpes
 - d. Implantation d'un CTSDU à Grauhlet

Le nombre d'étude de cas concernant les nouvelles activités est plus important étant donné qu'il s'avère plus difficile de mener à terme un projet visant à implanter une installation dans des conditions optimales de confiance et de dialogue avec les personnes concernées.

Tableau 4 : Récapitulatif des caractéristiques des différentes études de cas

	Etude de cas 1	Etude de cas 2	Etude de cas 3	Etude de cas 4	Etude de cas 5 : Semeddira	Etude de cas 6 : CSTDU à Grauhlet
Extension ou nouvelle implantation	Extension	Extension	Nouvelle	Nouvelle	Nouvelle	Nouvelle
Type de déchets	Déchets dangereux ultimes	Déchets industriels	Mâchefers	Déchets industriels banals	DD ultimes	DD ultimes
Type de traitement	Centre de stockage et autres	Incinération	Plate-forme de maturation	Transfert-Tri	CSD	CSD
Origine des déchets	Externe	Externe	Externe	Externe	Externe	Externe
Période					Fin des années 80' – Début des années 90'	1993-2000
Professionnels de la communication et de la concertation	Service communication très développé en interne	Pas de recours	Pas de recours	Recours à un bureau spécialisé en concertation	Recours à une entreprise de communication	Engagement d'un chargé de communication
Processus de concertation	CLIS Ouverture et visites des sites CLI	CLIS	Réunions publiques	Etude de contexte Journées portes-ouvertes	Planification	Planification Appel à projet CLIS
Concertation pour le choix du site	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui (Liste de critères)
Information – Demande d'avis du public	Oui		±	Adaptation du projet suite à l'étude de contexte	±	Contestation comme mise à l'épreuve des projets
Localisation / Infrastructure environnante	Milieu rural à faible densité pour les CSD Zone industrielle loin des villes pour les autres types d'installation	Zone industrielle/ d'activité économique	Zone industrielle/ d'activité économique	Zone industrielle/ d'activité économique A proximité de plusieurs importants moyens de communication		En dehors de la zone urbanisée de la commune
Soutien politique		Local : Oui	Local : Non Préfet : Oui	Local : Oui	Etat : Oui Préfet : ± Local : Non	Préfet : Oui Local : Oui

ETUDE DE CAS

	Etude de cas 1	Etude de cas 2	Etude de cas 3	Etude de cas 4	Etude de cas 5 : Semeddira	Etude de cas 6 : CSTDU à Grauhlet
Compensations	Taxe professionnelle Emploi des locaux	Taxe professionnelle Emploi des locaux	Emplois Taxe professionnelle	Taxe professionnelle	Emplois	Taxe professionnelle Redevance à la tonne Sponsoring
Autres mesures	Intégration paysagère Préservation biodiversité	Intégration paysagère			Création d'une sortie d'autoroute	
Obtention autorisation	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui

IV.2. CAS D'UNE EXTENSION DE L'AUTORISATION D'UNE INSTALLATION EXISTANTE

IV.2.1. Installation de stockage - CSDU

IV.2.1.1. Introduction

Différentes implantations de la société Z ont fait l'objet de demandes d'une extension d'activité et de nouveaux arrêtés préfectoraux ces dernières années. Ces demandes n'ont, d'après les contacts avec la société Z, **posé aucun problème d'opposition particulier**.

IV.2.1.2. Déroulement pour les demandes d'extension d'activités

Le déroulement chronologique du processus d'extension d'activité sur un site dépend essentiellement de la nature et de la qualité des relations existantes avec les parties prenantes. Les étapes sont :

- Réunion d'information avec les riverains et autres acteurs du territoire pour présenter le projet.
- Dépôt de la demande d'autorisation
- Enquête publique
- Arrêté préfectoral

En amont de la procédure légale habituelle d'enquête publique, la société Z peut organiser des réunions d'information avec les riverains et autres parties intéressées pour présenter le projet.

De plus, étant donné que les principaux sites de la société Z sont des établissements classés pour la protection de l'environnement, leur arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter leur impose de réunir, sous la houlette de l'administration, des comités locaux d'information et de surveillance. Ces comités sont donc mis en place et fonctionnent bien.

De plus, afin de tisser des liens très étroits au niveau local, d'améliorer la connaissance mutuelle et d'éviter tout écart entre les attentes des uns et des autres, le Groupe a mis en place une politique d'ouverture et de visites de sites

IV.2.1.3. Stratégies mises en œuvre

Les différentes stratégies mises en œuvre pour augmenter l'acceptabilité sociale des installations de traitement des déchets sont :

- Soutien au développement local
- Entretien de bonnes relations avec les différents acteurs du territoire
- Respect des milieux naturels et locaux
- Culture de l'entreprise, soucieuse de l'environnement et de la qualité (plus de détails ci-dessous)

a. Soutien au développement local

La société Z contribue au développement des zones sur lesquelles ces différentes installations sont implantées par :

- le recrutement local de la majorité des salariés (90% habitent à moins de 50 km de leur lieu de travail)
- le recours à la sous-traitance pour des activités éloignées du cœur du métier de la société (gardiennage, nettoyage, maintenance...)
- la création d'emplois induits, liés aux activités de transport, d'hôtellerie, de restauration auxquelles recourt régulièrement le groupe.
- accueil de stagiaires

En dernier lieu, le fait pour la Région de disposer d'une unité de traitement des déchets dans sa zone d'influence est un atout dans sa politique d'industrialisation. C'est un élément d'infrastructure indispensable au même titre que la viabilisation des terrains industriels, la disponibilité des utilités ou les raccordements aux réseaux de communication.

b. Entretien de bonnes relations avec les différents acteurs

Relations avec les associations de défense de l'environnement

La société Z développe son action dans une logique sinon de partenariat du moins de complémentarité avec les grandes organisations non gouvernementales (ONG) actives, en particulier dans le domaine de la défense environnementale et de la préservation de la santé.

En outre, la société Z initie également des partenariats ciblés sur des opérations de préservation de la biodiversité autour de ses sites.

La société a initié et participe à un inventaire des arbres remarquables du département, en étroite partenariat avec une association locale et les instances départementales. Le Groupe a mis des moyens à disposition pour que des organismes locaux d'étude et de sauvegarde de la nature puissent effectuer un inventaire des arbres remarquables du département. Après plusieurs années d'étude, les plus beaux arbres ainsi que toutes les espèces indigènes et exotiques ont été recensés et mis en base de données. Ces informations sont à disposition des associations et des élus, pour les aider dans l'élaboration d'une gestion rationnelle du patrimoine naturel local.

Sur certains de ces sites de stockage, la société participe à l'étude STOC EPS⁵³ visant à inventorier l'avifaune.

Relations avec les populations riveraines et la presse

CLIS et enquêtes publiques

Les principaux sites de la société étant des établissements classés pour la protection de l'environnement, leur arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter leur impose de réunir, sous la houlette de l'administration, des comités locaux d'information et de surveillance. Ces CLIS sont des instances de dialogue tripartites, entre l'industriel, les citoyens (riverains, associations, etc.) et l'administration.

A l'occasion de la révision de certains de ces arrêtés préfectoraux, les dossiers complets d'impact sont tenus à la disposition des populations, un dialogue est engagé au quotidien et des réunions publiques permettent de répondre aux questions des parties intéressées.

Politique d'ouverture et de visites de sites

L'ouverture des sites de la société, aux clients, élus, riverains, associations et écoliers qui les visitent chaque jour exprime la volonté de transparence. Chaque année, plusieurs milliers de visiteurs sont accueillis.

Les visiteurs sont invités à découvrir les moyens mis en œuvre ainsi que les actions concrètes menées en vue de protéger la santé, l'environnement et la biodiversité sur les sites de stockage. Les sites de stockage sont ceux qui s'y prêtent le mieux car ils sont situés en zone rurale.

c. Respect des milieux naturels et locaux

Intégration paysagère des sites

La société souhaite pouvoir concilier biodiversité et paysage par le choix des espèces plantées et leur disposition sur les sites. Elle est soucieuse d'effectuer un travail de réhabilitation et d'intégration paysagère.

Les sites de stockage en ont été les principaux bénéficiaires (des milliers d'arbres et arbustes ont été plantés).

Démarches de préservation de la biodiversité et des milieux naturels

La société a engagé des naturalistes de manière à prendre en compte les éventuels impacts sur les parties prenantes silencieuses des différents sites (les végétaux, les espèces animales, les écosystèmes locaux) et de veiller à les limiter.

⁵³ Suivi Temporel des Oiseaux Communs par Échantillons Ponctuels Simplifiés

Les installations de stockage ont fait l'objet d'inventaires de la faune et de la flore qui ont permis la mise en évidence de zones écologiques d'intérêt patrimonial local, avec la présence d'espèces protégées d'intérêt européen.

De plus, les zones de stockage font aussi l'objet d'une réhabilitation en fin d'exploitation, au moyen de végétaux locaux répertoriés lors des différents inventaires afin d'obtenir la meilleure symbiose possible avec la faune locale. Le choix des végétaux et le mode de plantation, la création de nouvelles haies bocagères et autres boisements participent au développement naturel.

Bio monitoring lichenique de l'état de l'air

La société a mené des études détaillées visant à qualifier l'impact des activités de ses sites en particulier dans les domaines suivants :

- concentration en dioxines
- concentration en métaux
- calcul d'indice de la qualité de l'air.

Elles ont été menées à travers une technique d'utilisation des lichens pour la mise en évidence des retombées environnementales. Cette méthodologie est très sensible et se révèle être l'une des plus appropriées face à cette problématique.

Elle consiste en une campagne d'observation de la flore lichenique autour des sites industriels. Le pouvoir accumulateur des lichens en contaminants permet, après collecte, analyse et comparaison à un référentiel, de mettre en évidence les modifications moyennes de la qualité de l'air et des retombées de dioxines et de métaux.

Respecter l'architecture des régions

La société a montré un intérêt particulier au respect du patrimoine architectural local (restauration de bâtiments datant des 18ème et 19ème siècles).

De plus, ces nouveaux bâtiments ont fait l'objet d'une recherche architecturale de qualité : isolation végétale, peintures naturelles et prédominance du bois ont fait l'objet des priorités.

d. Implantation dans des zones à faible densité

Les activités de stockage sont localisées dans des espaces agricoles à faible densité de population. Les autres techniques de traitement de la société sont mises en œuvre essentiellement dans des zones ou parcs industriels équipés à cet effet, en périphérie lointaine de villes.

e. Culture d'entreprise

La société et les différents sites qu'elle possède sont certifiés pour plusieurs normes :

- Environnement : ISO 14000
- Qualité : ISO 9000
- Santé et sécurité : OHSAS 18001

La volonté de l'entreprise de certifier ses différentes installations démontre son intérêt pour accomplir ses activités dans les meilleures conditions pour tous.

Limitations des effets dommageables sur l'environnement

La norme ISO 14000 traite principalement du management environnemental. Le groupe doit ainsi mettre en œuvre des réalisations visant à :

- Réduire au minimum les effets dommageables de ses activités sur l'environnement
- Réaliser une amélioration de ses performances environnementales des outils industriels

En effet, le Groupe vise à réduire ses émissions de gaz à effets de serre (autosuffisance énergétique). Il vise à mettre en place des techniques avec une haute performance en ce qui concerne l'épuration des rejets aqueux et gazeux (captage de méthane sur les centres de stockage).

IV.2.1.4. Commentaires de RDC

Les **nombreuses initiatives** présentées ci-dessus de la société Z pour le monitoring, l'aménagement et la **protection des sites** expliquent à elles seules les bonnes relations entre la société et les autres acteurs du territoire. Toutefois, ces bonnes relations n'ont pu se créer que par un travail de longue haleine visant la **transparence, le dialogue et la confiance**. En effet, il n'y a pas de recette miracle pour la concertation, c'est un travail de longue haleine qui s'inscrit dans la durée. L'image de marque de la société est primordiale et la société Z l'a bien compris. C'est pourquoi, lorsque plusieurs de ces installations ont fait l'objet d'une extension d'activité et de nouveaux arrêtés préfectoraux, **ces différentes extensions d'activité n'ont pas posé de problèmes d'opposition particuliers**.

IV.2.2. Incinérateurs

IV.2.2.1. Introduction

Cette étude de cas regroupe plusieurs processus d'extension d'activité pour des incinérateurs⁵⁴.

IV.2.2.2. Projets

- Les projets visent à augmenter la capacité de traitement d'installations existantes.

Les sites sont en général situés en zone industrielle ou dans des zones d'activité économique mais avec cependant quelques riverains à proximité.

Les déchets proviennent principalement des industries de la région dans laquelle est implantée l'installation ou des régions avoisinantes.

IV.2.2.3. Déroulement chronologique

Généralement, les projets se déroulent suivant les étapes présentées ci-dessous :

- Dépôt de la nouvelle demande d'autorisation
- Enquête publique
- Arrêté délivré par le préfet
- Mise en service de la nouvelle installation

Aucune phase de concertation particulière n'est mise en œuvre en amont de la procédure administrative.

Toutefois, par arrêté préfectoral, des commissions locales d'information et de surveillance sont créées pour les différents centres de traitement de déchets industriels. Ces CLIS se réunissent semestriellement.

IV.2.2.4. Acteurs et discours

Les exploitants

L'obtention d'une nouvelle autorisation d'exploiter est dans certains cas obligatoire pour continuer l'activité sur le site. En effet, celle-ci résulte parfois de la mise sur pied de techniques de traitement plus performante mais aussi plus coûteuse. L'industriel doit donc traiter plus de tonnage pour rentabiliser son investissement.

De plus, souvent l'activité de traitement des déchets dangereux dans les régions dans lesquelles se situent les installations, a un fort potentiel en raison de la présence de nombreuses entreprises générant des déchets de ce type (industries agroalimentaires, équipementiers automobiles, industrie chimique...).

Les communes et les communautés de communes concernées

Elles se prononcent en général en faveur du projet si de bonnes relations existent avec l'exploitant et si elles y voient un intérêt pour développer les activités économiques sur leur zone industrielle ou zone d'activité.

Les riverains

Les riverains ne montrent pas de réticences particulières par rapport aux différents projets. En effet, les installations se trouvent pour la plupart dans des zones d'activité ou industrielle où se situent d'autres entreprises.

Les associations

Les associations n'ont pas émis d'opposition particulière face au projet. Les installations se trouvent en effet dans des zones dédiées au développement économique et industriel et n'ont pas connu d'incidents particuliers.

⁵⁴ Source disponible sur Internet

IV.2.2.5. *Stratégies mises en œuvre*

Promoteurs

Les stratégies mises en œuvre par les porteurs de projet sont :

- *Entretien de bonnes relations avec les autorités publiques locales et régionales*

Ces bonnes relations ont notamment été développées suite à la création d'une CLIS à la demande du préfet et au bon fonctionnement de celle-ci.

- *Création de richesse locale*

L'augmentation de la capacité de traitement des différentes installations de traitement de déchets implique dans la plupart des cas la création d'emplois qui sont généralement attribués en priorité aux habitants de la région.

De plus, les communes et les communautés de communes des communes concernées s'enrichissent notamment par le biais de la taxe professionnelle.

Pour finir, les sociétés sous-traitent en priorité aux entreprises locales pour les travaux (essentiellement pour le gros œuvre).

- *Intégration paysagère*

Les sites sont de plus en plus souvent arborés de manière à ce que l'installation n'ait pas trop d'impact sur le paysage.

- *Minimisation de l'impact esthétique de l'installation et du procédé*

De plus en plus souvent, les unités de traitement sont intégrées dans des bâtiments de manière à limiter leur impact visuel.

De même, les industriels cherchent à mettre en œuvre les meilleures techniques permettant notamment d'éviter qu'un panache ne sorte des tours.

IV.2.2.6. *Autres facteurs*

En cas de non obtention de la nouvelle autorisation, l'activité pourrait s'arrêter sur les sites avec comme principal inconvénient la perte d'emplois et du prélèvement de la taxe associée.

De plus, dans plusieurs études de cas, les sites se situent sur des zones d'activité bien desservies en voies de communication.

Les régions dans lesquelles sont implantées les installations comportent de nombreuses industries productrices de déchets dangereux. Ces industries possèdent, grâce à l'extension de la capacité de traitement, un exutoire à proximité pour leurs déchets à traiter. Cet exutoire à proximité a pour effet de leur permettre de réduire les coûts de transport.

IV.2.2.7. *Commentaire de RDC*

L'obtention de la nouvelle autorisation d'exploiter pour l'installation de la société X dans la commune Y n'a pas entraîné de phénomène d'opposition particulier. Il semble que les principales raisons sont :

- l'historique de cette installation (pas d'incidents majeurs, bonne relation avec le préfet, les autorités et la municipalité),
- la bonne situation du site (en zone d'activité),
- la réponse à un besoin local (il y a beaucoup de déchets dangereux produits par les activités voisines)
- la qualité environnementale du projet et
- la création (et maintien pour l'activité existante) d'emploi et de richesse locale.

IV.3. CAS D'UNE NOUVELLE EXPLOITATION

IV.3.1. Implantation de plate-formes de maturation de mâchefers

IV.3.1.1. *Introduction*

Cette étude de cas regroupe plusieurs processus d'implantation d'une nouvelle installation de traitement des mâchefers qui ont échoué⁵⁵.

IV.3.1.2. *Les Projets*⁵⁶

Les projets portent sur la mise en service de plate-formes de maturation des mâchefers en vue de leur valorisation, notamment en technique routière.

IV.3.1.3. *Déroulement chronologique*

- Etude de faisabilité d'une telle installation
- Rencontre avec les pouvoirs publics locaux
- Visite de sites de traitement similaires par les représentants des pouvoirs publics locaux
- Création d'associations pour lutter contre les projets
- Tenue d'une première réunion de concertation avec les pouvoirs publics et les citoyens concernés par les projets.
- Dépôt du dossier d'enquête publique à la Préfecture
- Enquête publique
- Avis des différentes collectivités et des services de l'État
- Rapport et avis du Commissaire-Enquêteur
- Arrêté préfectoral autorisant l'exploitation des plate-formes de maturation de mâchefers
- Saisie en référé-suspension du tribunal administratif concernant l'exécution de certains des arrêtés préfectoraux par les associations et les communes concernées

IV.3.1.4. *Acteurs et discours*

a. **Enquêtes publiques**⁵⁷

Les différentes enquêtes publiques ont suscité localement un très vif intérêt et pour le moins une très vive opposition, relayée notamment par les diverses associations.

Le Commissaire-Enquêteur a tenu différentes permanences qu'il qualifie de très actives et qui se traduisent, in fine, par :

- Plusieurs registres d'enquête
- Dossiers ou lettres.
- Pétition contre le projet.

L'examen de l'ensemble des interventions lors des enquêtes montre une très forte dichotomie entre les oppositions très marquées des personnes situées à proximité du projet (habitants, agriculteurs / éleveurs,

⁵⁵ Source disponible sur Internet

⁵⁶ Rapports de l'inspecteur des installations classées (disponible sur Internet)

⁵⁷ Rapports de l'inspecteur des installations classées (disponible sur Internet)

industriels de la zone, salariés des entreprises riveraines, élus...) et celles plutôt favorables de personnes / personnalités dans l'ensemble extérieures aux communes concernées (industriels, enseignants, chercheurs, responsables administratifs, élus...).

Le mouvement associatif se situe plutôt entre la réserve (consommateurs) et l'opposition (environnement, nature, riverains).

Les interventions favorables au projet évoquent

1. l'intérêt général et la nécessité de disposer, au niveau de la région voir du département d'un outil collectif de traitement et de valorisation de ce type de matériaux;
2. l'intérêt économique au plan local, la création d'emplois;
3. le dimensionnement correct du projet, notamment vis-à-vis des effets sur l'environnement.

Les interventions défavorables au projet mettent en avant

1. l'incompatibilité du site avec les activités avoisinantes (habitations, activités agricoles -culture et élevage- et agro-alimentaires). Ceci a pour conséquences des risques pour la santé publique, une détérioration du cadre de vie et une détérioration de l'image de marque des produits fabriqués localement;
2. les risques de pollution des eaux, notamment de la nappe phréatique et des cours d'eau tout proche, ainsi que le dimensionnement du bassin tampon de collecte des eaux
3. les risques de pollution par les poussières chargées en éléments toxiques (métaux lourds, dioxines et furannes)
4. le bruit, les odeurs
5. la connaissance insuffisante des caractéristiques des mâchefers qui justifie, suivant le principe de précaution, l'inopportunité de leur réutilisation en travaux publics et leur élimination directe en centre de stockage.

Les opposants craignent que l'exploitant ne puisse pas assumer ses responsabilités financières en cas de dérive avec des conséquences majeures (accident, pollution) à l'occasion de leur mise en œuvre sur les chantiers;

6. une opposition de principe à l'incinération
7. des conditions d'enquête jugées par certains insuffisantes et un manquement de concertation préalable.
8. présence d'autres activités de traitement des déchets à proximité. Les pouvoirs publics locaux considèrent, dès lors, avoir déjà donné au plan de la solidarité dans ce domaine

b. Personnes et institutions favorables au projet

Préfet

Les Préfets autorisent l'exploitation des plate-formes de maturation de mâchefers.

Services de l'État : Favorable avec toutefois quelques réserves.

c. Opposant aux projets

Commissaires-Enquêteur

Recommandation défavorable tout en reconnaissant l'utilité de construire des plate-formes de maturation et de valorisation des mâchefers dans certaines régions voire départements.

Ils considèrent que le portage de ce type de dossier devrait être effectué par une collectivité d'élus qui devrait prendre ses responsabilités quant au choix du site en définissant en amont de la procédure administrative un site qui reçoive l'assentiment de tous avant de proposer un projet.

Riverains

Industriels

Opposition des industriels implantés dans les zones concernées

En effet, les conséquences d'un tel type d'implantation risquent de nuire fortement aux industriels et agriculteurs déjà installés. En effet plusieurs des zones industrielles concernées sont en partie à vocation agroalimentaire et donc très sensible aux pollutions.

Habitants

Les populations agricoles expriment des craintes sur les perspectives de développement économique des zones concernées et sur les risques potentiels de pollution des terres agricoles et des élevages.

Communes

Avis défavorable à l'unanimité (cf. intervention défavorable au projet)

Association

Opposée au projet

IV.3.1.5. *Stratégies mises en œuvre*

a. Les industriels

- Pas de contact avec les citoyens concernés jusqu'à la fin de l'étude de faisabilité.
- Organisation de réunion pour présenter et discuter du projet à destination des élus locaux et des citoyens

b. Les communes

- Prise de renseignement sur les projets et visites d'installations semblables.
- Au départ, peu de communications avec les citoyens. En effet, en général, il a été choisi de ne pas se prononcer avant qu'un dossier ne soit déposé dans les différentes mairies.
- Une fois le dossier déposé, les communes se sont prononcées à l'unanimité contre le projet en invoquant notamment le risque de compromettre le développement futur de la zone.

c. Les associations

Les associations dénoncent notamment certaines caractéristiques des projets, notamment l'opacité de ceux-ci, en particulier en ce qui concerne la communication.

Différentes réunions ont certes été organisées par les porteurs de projets mais il s'agissait plutôt de réunions d'information que de réelles réunions de concertation. Elles en prennent pour preuve que d'importantes questions soulevées par des élus n'ont pas été relatées dans les comptes-rendus.

Certaines associations refuseront notamment à plusieurs reprises de rencontrer les porteurs de projet et de participer aux réunions.

Les diverses associations vont être très actives durant toute la durée des projets : organisation de nombreuses manifestations et réunions publiques contre le projet en y conviant notamment la presse, diffusion de documents et de renseignements sur les mâchefers.

IV.3.1.6. *Conclusions*

Les processus de localisation et d'obtention de l'autorisation d'exploiter de nouvelles plate-formes de mâchefers ne se sont pas toujours déroulés sans encombre. Il a notamment été reproché aux industriels de n'avoir pas fait preuve d'assez de transparence et de communication.

Les réunions organisées par les industriels pour présenter le projet s'avèrent souvent plus être des séances d'information plutôt que de véritables réunions de concertation.

Une étude plus approfondie des différents contextes locaux aurait du être entreprise. En effet, à proximité de plusieurs sites se situent des industries agroalimentaires et des activités agricoles. Ces points sont les principaux paramètres invoqués par les opposants.

De plus, la population concernée par certains des projets avait déjà fait preuve auparavant de capacité de mobilisation importante (contre d'autres projets).

Pour finir, du point de vue des compensations, il apparaît que les différentes installations n'auraient créé que peu d'emplois sur les sites alors que les zones concernées comprennent de nombreuses entreprises avec un potentiel d'emplois plus important. De plus, la présence d'une implantation à image sale (traitement de déchets) dans des zones d'activités sensibles, est susceptible de générer des risques pour la santé et ainsi de nuire fortement à l'image, à la réputation et donc aux ventes des industriels et agriculteurs déjà installés dans ces zones.

Finalement, les projets d'installation ont plus souffert du risque pour l'image extérieure des activités des zones concernées que pour les craintes directes pour les riverains de l'activité proprement dite. Il semble donc que l'échec puisse être attribué plus au mauvais choix des sites (activités sensibles à proximité, historique d'opposition à des projets) qu'à leurs caractéristiques intrinsèques ou au mode de communication/concertation.

IV.3.2. Implantation d'un site de transfert - tri de DIB

IV.3.2.1. Introduction

Situé à proximité d'une zone industrielle, la commune A a un passé industriel important.

La commune A et les communes environnantes font office de tampon entre les activités de la zone industrielle et de ses environs et les cités dortoirs. Ces communes sont donc parcourues par un trafic important.

Les habitants sont principalement des ouvriers qui sont preneurs de toutes nouvelles activités économiques pouvant créer de l'emploi notamment à cause des fluctuations dans le secteur industriel.

La commune n'ayant jamais connu de grand projet pouvant avoir un impact sur l'environnement, aucune association de défense de l'environnement n'est très active sur le territoire de la commune.

Dans les années 2000, la société W, projette d'implanter un centre de tri-transfert pour les déchets industriels banals et déchets industriels commerciaux.

IV.3.2.2. Projet

Le projet vise la création sur le secteur de la commune A :

- d'un centre de tri-transfert pour les déchets industriels banals (DIB) et les déchets industriels commerciaux (DIC);
- d'une déchetterie ouverte aux artisans, commerçants et PME/PMI.

Le site pressenti est situé en zone industrielle sur une ancienne friche industrielle mais à proximité d'un quartier d'habitation.

Seuls des déchets secs et solides seront admis sur le site. Les déchets dits fermentescibles feront quant à eux l'objet d'un tri à la source chez les producteurs et seront donc directement dirigés vers des filières de valorisation adéquates telles que des plates-formes de compostage. De même, les ordures ménagères ne seront pas admises sur le site.

La vocation du futur centre projeté sur la commune A sera de réaliser un transit des déchets réceptionnés et d'optimiser leur valorisation matière par le tri. Aucun type de traitement quel qu'il soit ne sera en revanche réalisé sur cette installation.

Les déchets autorisés à transiter sur ce site sont les suivants :

- Bois
- Papier/Cartons
- Plastiques
- Ferrailles
- Gravats (inertes)
- Verres
- Déchets d'équipements électriques et électroniques (télévisions, matériel informatique, électroménager).
- Déchets industriels et commerciaux non fermentescibles en mélange.

Les déchets non autorisés sur le centre sont :

- Les déchets fermentescibles
- Les déchets dangereux
- Les déchets radioactifs (un détecteur sera installé à l'entrée du site)
- Les déchets liquides ou pâteux
- Les déchets hospitaliers et autres déchets d'activités de soins.

IV.3.2.3. *Déroulement chronologique*

Le projet se déroule selon les étapes suivantes :

- Achat du terrain par la société (à une entreprise)
- Prise de contact avec le maire
- Appel à un bureau d'étude pour réaliser la phase de concertation
- Réalisation d'un week-end portes-ouvertes
- Enquête publique

La phase de concertation est détaillée de manière plus approfondie ci-dessous étant donné qu'elle présente un intérêt important dans le cadre de cette étude.

a. Phase de concertation

La phase de concertation fut principalement constituée d'une étude de contexte.

L'étude de contexte avait pour objectif de:

- déceler les éventuels problèmes à venir
- déceler la présence d'éventuels conflits avec les communes riveraines qui pourraient alors faire capoter le projet
- identifier les associations environnementales et les acteurs du territoire
- identifier les éventuels problèmes ayant déjà eu lieu d'un point de vue environnemental ou autres.

L'étude de contexte a concrètement consisté en

1. une prise de contact avec les élus locaux de la commune A et des communes riveraines
 - Présentation du projet
 - Récolte des avis et remarques sur le projet
2. une enquête de terrain auprès des principaux acteurs locaux:
 - des commerçants
 - des habitants
3. une rencontre avec les riverains très proches du projet (2 familles et 2 entreprises)
 - Présentation du projet

b. Procédure administrative

L'exploitation d'un centre de tri-transfert de déchets et d'une déchetterie est régie par la législation sur les Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE)

La législation relative aux ICPE définit des activités, telles que le transit de déchets, précise que ce type d'installation doit préalablement à son exploitation faire l'objet d'une enquête publique et être autorisée par arrêté préfectoral.

Dans ces conditions, Monsieur le Préfet de la Région, a prescrit par arrêté une enquête publique qui s'est déroulée pendant un mois, sur la commune A.

Cet arrêté prévoit que les conseils municipaux de la commune A et des communes environnantes donnent leur avis dès l'ouverture de l'enquête, cet avis ne pouvant être pris en considération que s'il est exprimé dans les 15 jours qui suivent la clôture du registre d'enquête.

IV.3.2.4. *Acteurs et discours*

Exploitant

Conscient du fait que la concertation apparaît de plus en plus comme une étape incontournable dans les processus décisionnels, le futur exploitant décide de s'adjuger les services d'un bureau spécialisé dans la concertation (Bureau « M ») pour mettre éventuellement en place une concertation avant l'enquête publique.

L'équipe de "M" dispose en effet, de capacités d'expertise en matière de concertation visant notamment à prévenir l'apparition des conflits lors d'un nouveau projet.

Commune A

Le conseil communal de la commune A s'est prononcé à l'unanimité pour le projet de centre de transfert-tri de DIB.

Les raisons invoquées sont :

- Le type de déchets concernés
 - Seuls des déchets secs et solides seront admis sur le site
- La vocation du futur centre projeté sur la commune A : transit des déchets réceptionnés et optimisation de leur valorisation matière par le tri.
 - Aucun type de traitement quel qu'il soit ne sera réalisé sur cette installation.
- Les artisans, commerçants, PME/PMI ne disposent pas encore localement d'unités spécifiques pour valoriser leurs déchets.
 - A ce jour, tous leurs déchets (valorisables ou non), sont éliminés sur le Centre d'Enfouissement Technique (CET), y compris les matières recyclables telles que le bois, le carton, les plastiques, la ferraille.

Communes riveraines

Le conseil communal s'est prononcé pour le projet.

Les principales raisons invoquées sont :

- Il ressort du dossier transmis, (étude d'impact et de dangers) que la nature même des déchets et en particulier l'absence de matière fermentescible, ainsi que les différentes mesures prévues, permettront de limiter l'impact environnemental
- les risques identifiés sont sans effet notable hors de l'établissement.

En ce qui concerne le trafic routier, l'implantation du site permet des accès sans traversée de zones urbaines sensibles.

Les communes riveraines resteront néanmoins particulièrement vigilantes sur le respect de la réglementation en vigueur sur son territoire, en particulier en ce qui concerne la restriction de circulation aux poids lourds.

Riverains proches

Habitants

Les riverains tout proches accueillent bien le projet étant donné qu'il s'agit de valoriser des matériaux qui pour l'instant étaient envoyés directement en décharge.

En ce qui concerne l'augmentation du trafic routier et du bruit lié à celui-ci, les personnes n'ont pas émis de crainte trop importante étant donné qu'ils ont déjà à proximité de leur maison la ligne TGV et les avions qui passent au dessus.

Entreprises

Les entreprises proches du futur site ont bien accueilli le projet étant donné qu'elles y voient un exutoire possible pour leurs propres déchets.

Habitants, commerçants et autres acteurs locaux

Les habitants et autres acteurs du territoire n'ont pas émis de craintes particulières concernant le type de déchets que le centre de tri-transfert recevra et se sont révélés plutôt intéressés par ce type d'installation industrielle.

Les principales craintes émises sur le projet se concentrent sur le trafic associé à ce type de projet.

Ce projet permettra ainsi de répondre aux besoins que sont à la fois :

- L'absence localement d'installations permettant aux artisans et entreprises de trier et valoriser leurs déchets.

- La prise en charge des déchets industriels banals des entreprises et des commerces car les collectivités n'ont pas vocation à prendre en charge ces catégories de déchets qui relèvent prioritairement du domaine privé concurrentiel.

IV.3.2.5. *Stratégies mises en œuvre*

Promoteur

La principale stratégie mise en œuvre par le porteur de projet est l'adjudication des services d'un bureau d'étude expert dans les premières étapes de concertation lors de la conception d'un projet.

De plus, suite aux résultats de l'étude de contexte, le porteur du projet a accepté de réviser son schéma d'accès au centre de tri-transfert :

- Au départ : accès au site prévu par le centre de la commune A
- Après : contournement des villages.

Bureau « M »

M a réalisé une étude de contexte qui a permis :

- de déceler les éventuels problèmes à venir
- de déceler la présence d'éventuels conflits avec les communes riveraines qui pourraient alors faire capoter le projet
- d'identifier les associations environnementales
- d'identifier les éventuels problèmes ayant déjà eu lieu d'un point de vue environnement ou autres.

Suite à cette étude de contexte, le bureau "M" a pu mettre en avant l'impact primordial des nuisances liées au futur trafic. Il a ainsi proposé à la société W de contourner la commune A de manière à éviter de passer dans le centre de la commune. De plus, le bureau « M » n'a pas jugé utile, dans le cadre de ce projet, de développer une démarche de concertation très conséquente, vu le contexte peu conflictuel.

Toutefois, afin de s'assurer d'une bonne information du public et d'une réponse aux éventuelles craintes de celui-ci, un week-end portes-ouvertes a été organisé sur le site. Il a permis de présenter le projet aux habitants et de répondre aux éventuelles interrogations ou craintes (50 personnes sont venues, réparties entre élus et riverains). Les personnes furent invitées à y participer par voie de presse et par le biais de tracts distribués en toutes boîtes.

IV.3.2.6. *Autres facteurs*

Les autres facteurs qui semblent avoir une réelle influence sur le projet sont, dans ce cas, assez réduits.

Les éléments réels qui ont facilité l'acceptation du projet tiennent plus au contexte géographique et social de la région ainsi qu'au type d'activité et de déchets et certainement à la démarche entreprise par le porteur de projet via le bureau d'étude « M » afin d'éviter un trafic trop important par le centre du village.

Les communes concernées sont proches d'une zone assez industrielle. Ces zones ont donc un lourd passé industriel. Toutefois, elles font office de tampon entre les cités dortoirs et les zones d'activité industrielle.

Ce ne sont pas des cités résidentielles, ils sont habitués à l'industrie. C'est une population essentiellement ouvrière. Ils sont soumis aux hauts et bas des industries environnantes. Ils sont donc preneurs de nouvelles activités. De plus, il n'y a pas d'association de défense de l'environnement car il n'y a jamais eu de grand projet sur la commune qui aurait fait controverse d'un point de vue environnemental.

IV.3.2.7. *Analyse de RDC*

Les trois facteurs ayant permis à cette installation de s'implanter sans opposition particulière semblent être :

- Le projet et ses caractéristiques (déchets secs, pas de traitement) qui ne présentaient pas de risques particuliers et qui n'a donc pas suscité de craintes particulières du point de vue des riverains et de la collectivité.
- Le porteur de projet a fait appel dès le départ à un bureau spécialisé dans les procédures de concertation, ce qui a permis d'amender le projet (contournement du centre-ville) en amont de sa présentation et d'éviter la naissance d'une opposition.
- Le contexte local : région industrialisée et réseaux d'infrastructures de transport développés

IV.3.3. Implantation d'un CSDU - Projet SEMEDDIRA⁵⁸

IV.3.3.1. Introduction

La SEMEDDIRA (Société d'Economie Mixte d'Etude de la Décharge des Déchets Industriels en Rhône-Alpes) est créée en 1987. Son but est clair : il s'agit d'un projet de coopération entre acteurs publics et privés visant l'implantation d'une décharge de classe 1 en Rhône-Alpes. Le caractère exemplaire de cette initiative régionale lui vaut d'ailleurs un soutien appuyé de l'Etat y voyant une opération pilote potentiellement généralisable.

La Semeddira est composée de représentants de :

- Conseil Régional
- Conseil Général
- Industriels par le biais de la Chambre de Commerce et Industries
- APORA⁵⁹
- ...

Malgré cela, les mouvements d'opposition aux décharges et le syndrome NIMBY conduiront à l'échec de cette initiative et à la réorientation de son action. Après un premier temps d'arrêt dû à l'impossibilité de trouver un site adéquat pour la décharge, une convention cadre entre Etat, Région et SEMEDDIRA est signée en 1990. Ce texte prévoit la rédaction d'un plan régional de gestion des déchets industriels, le PREDIRA, qui, lancé en 1991 et rédigé notamment par la DRIRE, est l'expérience pilote pour la diffusion générale de cet instrument au niveau national.⁶⁰

IV.3.3.2. Première démarche

a. Déroulement chronologique

- **23 novembre 1987** : Création de la Semeddira

La société a pour objet la recherche des sites envisageables pour la création de décharges de déchets industriels spéciaux dans la Région Rhône-Alpes, ainsi que l'étude et la fixation des conditions techniques et financières de leur mise en exploitation éventuelle...

Pour cela elle :

- *actualisera et précisera les besoins en matière de décharges*
- *recherchera et trouvera des sites techniquement et économiquement recevables;*
- *élaborera un cahier des charges afin de définir les conditions d'exploitation;*
- *étudiera les compensations financières qui pourraient être proposées aux collectivités d'accueil;*
- *accomplira de façon générale toutes les opérations se rapportant, directement ou indirectement, à l'objet social et susceptibles d'en faciliter la réalisation.*

En décembre 1987, l'objectif de la Semeddira est de "*pouvoir présenter un ou plusieurs projets viables et complets*" c'est-à-dire comprenant chacun un site et l'entreprise pouvant l'exploiter.

A cette fin, 2 actions sont engagées :

1. Recherche de sites auprès des professionnels de l'élimination ayant prospecté dans la région pour leur propre compte (appel d'offre lancé le 17 décembre 1987 lors d'une conférence de presse)

⁵⁸ Thèse de Doctorat de Jérôme VALLUY, « LE GOUVERNEMENT PARTENARIAL. Etude de la prolifération des activités de gouvernement conventionnelles (AGC) dans deux configurations de politiques de l'environnement industriel en France », soutenue en 1999 ;

⁵⁹ Association Patronale antipollution Rhône-Alpes

⁶⁰ CERNA, Centre d'économie industrielle, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, « Les engagements volontaires de l'industrie dans le domaine de l'environnement : nature et diversité », Peter Börkey & Matthieu Glachant, Juin 1997

2. Recherche directe de sites sous-traitée par la Semeddira à un bureau d'étude (appel d'offre lancé le 14 janvier 1988 - durée de 8 mois)

- 17 décembre 1987 : Première conférence de presse (cf. plus loin)
- 18 janvier 1988 : Appel d'offre pour recruter un cabinet conseil en communication
- Début 1988 : Création d'un « Comité scientifique »

C'est dans le cadre de la démarche de communication publique qu'est décidée, début 1988, la création du "Comité scientifique" : pour "accroître la crédibilité, si besoin en est, des travaux de la Semeddira vis-à-vis de partenaires extérieurs". Ce comité scientifique comprend :

- DRIRE,
- ANRED,
- Agence de l'Eau,
- l'APORA
- des Professeurs
- ...

Le Conseil se réunit pour la première fois le 6 juin 1988 (une seconde fois le 6 juillet 1988).

- Début 1988 : Recherche de sites

Cette recherche de site est effectuée par les professionnels et par un bureau d'étude sur base de critères techniques et environnementaux.

Professionnels :

- 85 sites identifiés par France-Déchets
 - 29 sites réellement étudiés
 - 6 sites proposés à la Semeddira
- 2 sites proposés par 2 autres exploitants

Les préoccupations des industriels portent essentiellement sur les distances et conditions de transport entre les centres de production et la décharge. Cette démarche est confidentielle. Pour finir, ils proposent 8 sites à la Semeddira.

Bureau d'étude

- 34 sites étudiés

Le bureau d'étude propose 10 sites à la Semeddira.

Finalement seuls 8 sites seront retenus pour être étudié plus en profondeur. Il est à noter qu'aucun site proposé ne se trouve en Savoie.

- 13 mai 1988 : Seconde conférence de presse (cf. plus loin)
- mai –septembre 1988 : Approche de terrain pour la sélection des sites

Une sélection naturelle de nature politique s'opère déjà entre les 8 sites sur base de contacts pris localement par les exploitants potentiels de décharge.

Sur les 8 communes visées, 4 montrent clairement leur opposition au projet.

Parmi les 4 autres sites, trois sites sortent du lot :

1. Saint Sorlin dans la Drôme
2. Pisieu dans l'Isère
3. Sury-le-Comtal dans la Loire
 - avis favorable du maire (France Déchets - Lyonnaise des Eaux)
 - sur ce site il existe déjà une décharge recevant des boues.

- 2 novembre 1988 : Réunion du « comité scientifique » pour discuter des essais effectués sur les 3 sites retenus sur critères politiques. Ces sites ne sont pas nommés.

1. Saint Sorlin dans la Drôme → exclusion à cause de la perméabilité des sols
2. Pisieu dans l'Isère → OK
3. Sury-le-Comtal dans la Loire → OK

Le comité demande des précisions pour les deux autres sites.

- Début 1989 : Campagne électorale pour les municipales

Durant cette campagne le challenger A. Combe, tête de la liste "Sury-Autrement", qui se définit comme un gaulliste-écologiste-libéral et revendique son adhésion à la FRAPNA, remporte l'élection en dénonçant l'attitude de l'équipe en place et en bénéficiant des craintes de la population en matière de santé publique.

- **2 mars 1989** : Les membres du Comité scientifique se réunissent pour discuter des études complémentaires sur les 2 sites « retenus ».

Suite à cette discussion, il donne un oui ferme au couple Sury-Lyonnaise des Eaux et un oui simple au couple Pisieu-Compagnie Générale des Eaux.

- **Mi-Mars 1989** : Investiture du nouveau maire
- **12 avril 1989** : Entretien entre le nouveau maire de Sury et le préfet de la Loire concernant le projet de décharge.

Quelques jours plus tard : Une fuite permet au journal *Le Progrès* d'annoncer un scoop "Le site sélectionné dans la Loire serait celui de Sury-le-Comtal."

Le Maire réagit aussitôt en demandant à l'administration un "point-zéro" sur ce dossier.

Sa stratégie consiste à négocier tout en rassurant son électorat par des déclarations radicales ostensiblement écologistes. Durant les deux mois qui suivent, il adopte publiquement une position très "dure" contre les pollueurs, fait un coup d'éclat au Comité Départemental d'Hygiène contre l'exploitant actuel du site et simultanément, autorise le Comité scientifique à visiter le site conformément à l'accord du 3 mai.

- **3 mai 1989** : Réunion de négociation entre le Maire de Sury, la Semeddira représentée par son secrétaire (G. Poiraud Délégué régional ANRED) et France-Déchets.
- **16 mai 1989** : lettre de confirmation de la Semeddira au Maire de Sury constituant garantie écrite apportée au Maire sur les termes d'un accord conclu oralement.
- **6 juin 1989** : Réunion du Comité scientifique sur le site de Sury-le-Comtal
L'organisation de cette réunion sur le site confirme le choix de celui-ci comme probable futur site d'accueil.
- **8 juin 1989** : Le maire annonce officiellement son accord pour le projet et développe son argumentaire. La presse s'en fait très largement l'écho : "Sury réclame sa décharge"; sont étalés également les faits d'armes écologistes du Maire et les compensations qu'il a négociées.
- **15 juin 1989** : Une réunion des services de l'Etat (ANRED, DRIRE, DDE, DDAF, Sous-préfecture) se déroule pour fixer la procédure administrative qui doit suivre.
- **22 juin 1989** : L'assemblée Générale ordinaire des actionnaires de la Semeddira est réunie au Conseil Régional Rhône-Alpes sous la Présidence de R. Fenech. Cette assemblée donne lieu à une bonne couverture médiatique qui concerne surtout Pisieu et les exigences du Maire de Sury.

A partir du lancement de la procédure administrative suite à l'accord discrètement passé avec le Maire de Sury-le-Comtal, les habitants commencent à s'inquiéter et à rechercher de l'information.

- **10 août 1989** : Création de l'Association Suryquoise de Sauvegarde de l'Environnement et de la Nature (ASSEN) sur l'initiative d'un médecin, G. Roche. D'abord, pour rechercher des informations sur le projet.
 - Sollicitation des autorités publiques
 - Invitation des médias aux réunions de l'association et aux réunions publiques
 - Distribution de tracts auprès des populations
 - Avertissement des communes environnantes

Cette mobilisation prend de plus en plus d'ampleur. L'ASSEN a eu comme principal impact d'élargir de plus en plus le cadre de la discussion en impliquant un nombre croissant d'acteurs et de types d'acteurs.

- **19 septembre 1989** : Emission « Ciel mon mardi » sur la décharge de Montchanin en Saône-et-Loire.
Cette émission a un effet dévastateur et est présentée par l'administration comme la cause des perturbations à Sury. Or la mobilisation de l'ASSEN et la déstabilisation du maire de Sury a lieu dès la première quinzaine de septembre. Le Maire commence à changer de discours mais il est vrai que l'émission de télévision aura sûrement accéléré son retournement de position.
- **4 octobre 1989** : Constat d'échec de la SEMEDDIRA

b. Stratégies mises en œuvre

Lobbying en direction des journalistes

Cette action de lobbying s'exerce notamment par le biais de 2 conférences de presse où différents membres du comité scientifique sont présents.

Les membres de la SEMEDDIRA veulent lancer une opération d'information par le biais des médias pour faire mieux accepter le processus d'enfouissement des déchets. Ces 2 conférences de presse ont été organisées par le bureau d'étude spécialisé en communication.

Lobbying auprès des autorités publiques

Le lobbying passe aussi par des contacts fréquents avec les autres autorités publiques susceptibles d'avoir une incidence sur le projet (rencontre entre le préfet et le président du CA de la Semeddira en janvier 1988, rencontre aussi 1 an plus tard en même temps que le vice-président du Conseil Général de la Loire – Département de Sury-le-Comtal).

L'objectif de la Semeddira est d'obtenir un acquiescement local. Cette approbation est recherchée auprès des Maires et autres élus locaux. Cette démarche repose implicitement sur une théorie de tutelle inversée entre les électeurs et les élus : la Semeddira semble considérer que les élus sont en mesure, s'ils le veulent, de faire accepter le projet à leur électorat.

Des contacts sont pris, à partir de la mi-juin 1989, avec les Maires et les Conseillers Généraux susceptibles d'être concernés. Un entretien a lieu entre la Semeddira et le Maire de Sury-le-Comtal le 22 juin 1989. Une réunion régionale d'information des élus a lieu le 29 juin 1989.

Compensations

Pour obtenir l'approbation des élus locaux, la méthode classique "du bâton et de la carotte" est utilisée : d'un côté pèse la menace du recours à la déclaration d'utilité publique, de l'autre des compensations sont proposées à la commune d'accueil.

Une réunion de négociation est programmée avec le Maire, la Semeddira et France Déchets afin de conclure un accord. Dans une lettre de confirmation de la Semeddira au Maire de Sury, différentes garanties sont reprises.

Elle mentionne trois catégories de "souhaits" exprimés par la Municipalité.

1. *"les aménagements en rapport avec l'implantation du site"*
2. *" les conditions de suivi par la commune"*
3. *" le réaménagement final du site et son contrôle à long terme".*

Dans la première catégorie sont demandés *"un plan routier d'ensemble pour l'accès au CET et desservant également la zone industrielle ; la voie d'accès sera aménagée de façon esthétique avec notamment arbres et éclairage ; une déchetterie installée en zone industrielle (le fonctionnement en serait assuré par la Commune de Sury le Comtal) ; l'adduction d'eau potable aux quelques 30 foyers de Sury qui n'en disposent pas encore et le renforcement nécessaire du réseau".*

Dans la deuxième catégorie on observe qu'une *"convention entre l'exploitant France-Déchets, la Commune de Sury et la Semeddira pourra préciser les engagements de chacun, notamment : la possibilité d'accès sur le site et la consultation des documents à tout moment par le Maire ou son représentant délégué ; la transmission régulière à la mairie (tous les 3 mois par exemple) des informations concernant l'activité du site (quantités, nature, exploitation, etc.), la commune les diffusant à sa convenance, via son bulletin trimestriel d'information ou la presse locale par exemple ; l'analyse régulière de l'eau de 3 puits (tous les 6 mois par exemple) et la réalisation d'analyses contradictoires à l'initiative de la Mairie ; l'intéressement financier de la commune ; les modalités d'information des élèves des écoles, ainsi que les possibilités d'analyses et de suivi par le Lycée Agricole de Sury le Comtal et la FRAPNA".*

Enfin pour la troisième catégorie, l'accord se limite à indiquer que le réaménagement final du site fera l'objet d'une programmation par la commune avant même l'ouverture du Centre.

En effet, en ce qui concerne les compensations officielles, leur prise en considération fait clairement partie de l'objet social de la Semeddira (article 3 des statuts).

Un "Livres de bord" relatif au projet Sury-Lyonnaise des Eaux présente les divers avantages que peut en retirer la commune :

- "redevance versée à la commune et/ou au syndicat : redevance à la tonne ou forfait annuel",
- "5 à 10 emplois par site, généralement créés sur place",
- "taxe professionnelle",
- "possibilité de mise à disposition d'une déchetterie pour les déchets encombrants des particuliers",
- "remise en état, voire création de voirie pour l'accès au site",
- "entretien ou participation à l'entretien des voiries existantes",
- "comblement et réaménagement d'anciennes carrières inesthétiques voire dangereuses",
- "suppression de dépôts sauvages",
- "possibilité d'utilisation des terrains réaménagés après exploitation : retour à l'agriculture, stade, parc de loisirs, aire de jeux, etc."

c. Causes de l'échec

Suite à l'échec constaté en octobre 1989, les acteurs –clefs cherchent à établir un diagnostic des causes de cet échec dans l'optique de relancer le projet.

Les éléments mis en évidence sont :

- le trop faible engagement de l'Etat
Ce constat général va ensuite être décliné pour différents enjeux : revoir le concept de CET (la notion d'enfouissement, les déchets admissibles, les déchets étrangers, le contrôle), les problèmes de maîtrise foncière, les garanties pendant l'exploitation de la décharge, les garanties après l'exploitation (à long terme), les retombées économiques pour les collectivités d'accueil... autant de thèmes perçus, face aux blocages locaux, comme devant faire l'objet d'une intervention de l'Etat.
- L'erreur de communication.
 - L'ASSEN s'est constituée uniquement au départ à cause de la difficulté pour réunir des informations auprès des acteurs publics.
 - Les médias ont aussi joué un rôle important notamment par le biais de l'émission de télévision et une série d'articles et d'émissions de radio faisant le procès des décharges.

d. Conclusions :

La démarche Semeddira, s'est déployée suivant deux axes : la sélection des sites et une activité dite de lobbying local destinée à obtenir l'acceptation de la décharge. Dès que cette démarche est entamée, et malgré les précautions prises pour qu'il en soit autrement, le nombre d'acteurs (et de types d'acteurs) s'accroît en même temps que s'accroît la diversité et la fréquence de leurs interactions, jusqu'à un maximum qui prend la forme d'une crise politique.

IV.3.3.3. Période intermédiaire

La période de latence entre les deux démarches a consisté en une analyse des causes de l'échec et cela afin de pouvoir ré-entreprendre une démarche en tirant les leçons de la précédente.

Certains points sont jugés essentiels pour éviter un nouvel échec :

- élargir et renforcer la coalition d'acteurs soutenant la politique publique
 - Implication directe du Ministère
 - Effacement du lobbying industriel
 - Enrôlement d'experts dans la coalition
- accroître la légitimité de la démarche Semeddira en l'insérant plus visiblement dans un dispositif national et global

- En définissant la recherche d'une décharge comme l'élément indispensable d'un dispositif global de gestion des DIS → planification
- doter la Semeddira de moyens d'action et de transaction supplémentaires (juridiques, financiers, politiques)
- faire évoluer le concept de décharge et de déchet. La notion de déchet ultime est créée et l'étanchéité artificielle apparaît comme un élément de sécurité primaire reléguant la couche argileuse au rang de sécurité secondaire.
- rendre les processus de compensations plus transparents (institutionnalisation par la voie d'un système de péréquation de la taxe professionnelle au profit de la collectivité d'accueil)
 - réviser les garanties pendant la phase d'exploitation et après celle-ci (responsabilité juridique et financière à long terme, suivi épidémiologique des populations riveraines, procédure d'intervention rapide en cas d'accident..)

IV.3.3.4. *Seconde démarche : Plan Régional d'Élimination des Déchets Industriels en Rhône-Alpes (PREDIRA)*

Cette seconde démarche entreprise s'est inspirée entre autres d'une démarche de localisation d'une décharge en Suisse Romande. Cette démarche était une démarche ouverte ayant pour objectif prioritaire non pas de trouver un site... mais de définir les conditions économiques, techniques, environnementales et politiques nécessaires à la réalisation de la décharge. Il s'agit en fait d'ouvrir une concertation relativement élargie sur les critères de choix en ne se limitant pas aux critères géologiques.

a. **Déroulement chronologique**

- **29 juin 1990** : Un représentant de la Communauté d'Étude pour l'Aménagement du Territoire (CEAT) de la Suisse Romande, vient présenter au Conseil d'Administration de la Semeddira la démarche adoptée pour trouver un site de décharge.
- **20 Novembre 1990** : Signature d'une "Convention de maîtrise des déchets industriels en Rhône-Alpes - création d'une décharge de classe 1" entre l'État représenté par son Préfet de Région et son Ministre de l'Environnement, la Région Rhône-Alpes et la Semeddira.

Cette convention signée entre l'Etat, la Région et la Semeddira (Convention E.R.S.) connaît trois développements :

- le lancement, à titre pilote en France, du plan régional d'élimination des déchets industriels (PREDIRA)
 - la signature d'accords entre la Région et les organisations patronales sur la réduction des quantités produites de déchets industriels (Contrats de maîtrise)
 - la relance de la politique partenariale représentée par la Semeddira
- **15 janvier 1991** : Lancement du PREDIRA
- Le lancement du plan régional d'élimination des déchets industriels en Rhône-Alpes (PREDIRA) s'inscrit dans un contexte national de recherche d'information sur les flux de déchets industriels :
- une étude nationale est lancée par le Ministère de l'environnement pour permettre de connaître ces flux et de définir les besoins en matière de traitement. Elle prépare la réalisation de PREDI dans l'ensemble des régions françaises ;
 - un décret en préparation doit demander la mise en place de ces plans basés sur des études régionales de flux complétant l'étude nationale ;
 - enfin la circulaire ministérielle n°90-98 du 28 décembre 1990⁶¹ demande la réalisation endéans les cinq ans d'études-déchets dans 2000 entreprises choisies au plan national.

⁶¹Circulaire du Ministère de l'environnement n°90-98 du 28 décembre 1990, Installations classées pour l'environnement (études déchets), Non publiée au Journal Officiel.

Il s'agit d'expérimenter dans une région des dispositifs qui doivent être généralisés à l'ensemble du territoire français ; le PREDIRA est une opération pilote destinée à informer les décideurs nationaux préparant la réglementation nationale.

Il s'agit aussi de renforcer la légitimité de la Semeddira en inscrivant son action dans un cadre global (ensemble de la filière) de gestion des déchets industriels et en offrant à ses promoteurs un cadre approprié pour entamer une concertation élargie sur le thème des déchets industriels et, particulièrement, sur l'action de la société.

- **1991-1992** : Réformes législatives et réglementaires

Comme l'annonçait l'État par ses engagements dans la Convention E.R.S., le cadre juridique et politique national qui concerne le projet Semeddira est progressivement remanié ou précisé durant les années 1991 et 1992. La Semeddira, ses dirigeants et son comité scientifique, participent activement à ces évolutions nationales.

- **mi 1991-1992** : Début du processus de sélection des zones et de sites

Dès l'origine, les dirigeants de la Semeddira choisissent de focaliser la concertation et l'information sur les départements. Cette stratégie exclut le niveau municipal d'une participation éventuelle. Les maires sont invités à participer aux commissions départementales (au nombre de 8).

Ces commissions se composent de :

- Préfet de Région
- Représentant du Conseil Général
- Administrations par le biais des services départementaux (DDASS...)
- Association (essentiellement la FRAPNA et des fédérations départementales)
- Membres de la Semeddira
- Maires (il n'a jamais été prévu d'inviter un grand nombre de maires)

Ces commissions discutent sur les critères géologiques, économiques et sociaux pour sélectionner les sites. Les commissions peuvent discuter des critères d'intégration du projet dans l'environnement mais pas d'autres sujets (utilité de la décharge, compensation pour la commune d'accueil, conditions de sécurité...). Les critères techniques sont de la seule responsabilité de la Semeddira.

Les résultats des travaux de ces Commissions sont synthétisés dans un Livre Blanc. Le livre blanc est un document de travail à l'échelle de la région. Il synthétise autant que faire se peut, les souhaits particuliers des Commissions Départementales mais n'est pas décliné en huit versions départementalisées. Ce Livre Blanc a été envoyé à toutes les Mairies. De plus, précédemment à l'envoi de celui-ci, des lettres ont été envoyées à tous les relais d'opinion possibles : élus, CCI, syndicats professionnels, autorités morales et religieuses, ordre des médecins, pharmaciens...

- **Dès février 1993**, la Préfecture des Régions relève des difficultés pour réunir certaines de ces commissions.

- **Été 1993** : Etude des 13-16 zones retenues comme localisation potentielle

8 novembre 1993 : Annonce publique des 10 zones sélectionnées par la Présidente de la Semeddira, le Préfet de Région et le Président du Conseil Régional. Deux départements ne sont pas représentés dans la sélection finale : la Drôme et la Savoie.

Des permanences sont organisées sur les différents sites. De même, un numéro vert est mis en place pour répondre aux éventuelles questions.

Plusieurs conseillers municipaux adoptent les jours qui suivent des résolutions contre le projet.

- **13 avril 1994** : le Ministre de l'environnement rencontre à Paris les "grands élus" de la région et la décision est prise de demander un audit sur l'activité de la Semeddira ; cette décision marque un coup d'arrêt dans la démarche de la Semeddira et du même coup désamorce la crise.

b. Stratégies mises en œuvre

Elus locaux : à l'unanimité contre

Dans l'ensemble des zones concernées les élus locaux sont contre le projet mais, à l'exception de ceux de l'Ardèche, acceptent de participer aux commissions locales d'information et de concertation avec des motivations diverses. A la lecture de la presse on peut distinguer, parmi les élus, trois types d'opposants :

- ceux qui refusent l'implantation sur leur territoire mais acceptent le dialogue, ne serait-ce que pour démontrer le bien-fondé de leur position ;

- ceux qui refusent l'implantation sur leur territoire et rejettent en bloc l'ensemble de la démarche Semeddira ;
- ceux qui continuent de soutenir cette démarche mais s'empressent de demander l'abandon de la zone qui les concerne

Associations de défense de l'environnement et partis écologistes : ne présentent pas d'unité

Toutefois, peu de manifestations sont organisées.

c. Causes de l'échec

Erreurs et fautes de communication publique.

Il semble qu'une partie des élus locaux concernés par la sélection des zones, n'a été informée préalablement que par l'envoi de dossiers ou de télécopies. Certains auraient été informés par les Préfets postérieurement à l'annonce publique. D'autres ont reçu les documents mais ne les ont pas consultés.

Les élus ont 2 principaux griefs :

- 1) l'information des élus concernés en amont de l'annonce publique des 10 sites a été trop tardive et généralement insuffisante.
- 2) la mauvaise qualité des informations et le mauvais choix des critères utilisés pour la sélection des sites. Les élus ont exprimé leur surprise de voir telle ou telle zone retenue pour l'implantation d'une décharge et évoquent donc les hypothèses d'erreurs dans le choix des critères retenus ou dans leur pondération, ou de lacunes éventuelles en matière d'information sur les multiples zones étudiées, ou d'erreurs dans l'utilisation du système expert, etc.

La coalition Semeddira dénoncera les responsabilités des Préfets de départements : les élus devaient être informés de vive voix par les Préfets dans les jours précédents l'annonce publique, or ceux-ci n'auraient pas fait "leur" travail et se seraient contentés de transmettre des dossiers ou d'envoyer des fax, dans certains cas après l'annonce publique.

Toutefois, il convient de préciser que les maires désirant être informés pouvaient l'être et l'ont été dans bien des cas. Les maires ne voulaient pas être concernés ou ne se sentaient aussi pas concernés.

Controverse déclenchée par des acteurs non invités

La controverse est déclenchée par des acteurs non-invités qui sont ceux du niveau municipal ; une bonne partie des élus locaux s'opposent au projet ; "grands élus" et fonctionnaires de l'Etat adoptent rapidement et individuellement des positions prudentes ; le coup d'arrêt à la crise est donné sous l'impulsion du Ministre de l'Environnement.

Approche des élections cantonales

Une caractéristique particulière de cette opposition doit être soulignée : il s'agit du rôle majeur des conseillers généraux qui, dans un contexte de préparation des élections cantonales de mars 1994, se mobilisent contre le projet alors même que les Conseils Généraux sont actionnaires majoritaires de la Semeddira.

Trop faible engagement politique de l'Etat

Ce trop faible engagement de l'Etat se traduit principalement par un trop faible engagement des Préfets de départements. Deux faits leur sont reprochés :

- 1) Les conditions jugées "peu satisfaisantes" de l'information aux élus locaux avant l'annonce publique ;
- 2) Des positions trop réservées voir "d'arbitre neutre" qui accrédiateraient aux yeux des élus locaux l'idée selon laquelle l'Etat ne souhaiterait pas être le moteur dans ce projet dont le caractère d'intérêt général pourrait dès lors être contesté.

IV.3.4. Implantation d'un CTSDU à Graulhet

IV.3.4.1. Introduction

Le Centre de Traitement et de stockage de déchets ultimes (CTSDU) de Graulhet dans le département du Tarn, dédié au stockage des déchets dangereux, est l'un des 14 établissements de ce type sur le territoire français. C'est l'installation la plus récente en France et l'un des deux seuls CTSDU existants dans le Sud du pays avec celui plus ancien et plus important de Bellegarde, localisé près de Nîmes dans le Gard. Les activités du CTSDU ont commencé en juillet 2002, trois ans après avoir reçu l'autorisation d'exploitation délivrée par le Préfet du Tarn.

Installé sur une aire de 28 ha à l'écart de la zone urbanisée de la commune, le centre a été conçu pour recevoir au total d'environ 1 million de m³ de déchets stabilisés et pour une durée d'exploitation de 30 années. A peine deux ans après son ouverture, le niveau annuel maximal de stockage autorisé par le cahier des charges (30 000 tonnes) a été atteint. Environ 60% des déchets proviennent de la région Midi-Pyrénées et 40% de l'aire de recrutement autorisée (de la région Aquitaine principalement) qui a été limitée initialement aux quatre régions limitrophes. Récemment, Occitanis a obtenu l'autorisation d'augmenter le tonnage annuel (porté à 50 000 tonnes), d'élargir son aire de recrutement (aux régions Rhône Alpes et Provence Côte d'Azur) et d'aménager sur le site une unité de traitement de terres polluées par les hydrocarbures.

Le contexte national et régional du projet

Le processus d'implantation du centre trouve son origine dans les objectifs définis par la loi cadre de 1992 sur l'élimination des déchets.⁶² En application d'une directive européenne de 1991, cette loi a introduit, entre autres dispositions, le principe de proximité dans la gestion des déchets industriels. Elle prescrit dans chaque région d'une part l'élaboration d'un Plan régional d'élimination des déchets et d'autre part, l'implantation d'au moins un CTSDU (ex décharges de classe 1). La totalité des installations de ce type en fonctionnement à l'époque, sauf une, étaient situées au Nord ou au centre de la France. D'où une très forte incitation des pouvoirs publics à mieux répartir la capacité globale de stockage sur le territoire pour limiter les risques liés aux transports des déchets dangereux.

Le nouveau contexte créé par la loi de 1992 a par conséquent fortement incité les entreprises spécialisées dans le traitement et le stockage des déchets industriels à mettre à l'étude de nouveaux projets dans les régions qui en étaient dépourvues. La presque totalité de ces projets n'ont cependant pas abouti.

Ils se sont heurtés parfois aux réticences des élus locaux et des associations environnementales mais le plus souvent à l'opposition des mouvements sociaux spontanés de type NIMBY (*Not in My Back Yard*). C'est par exemple le cas en Aquitaine où les deux projets ont été tenus en échec par de puissants mouvements NIMBY dont l'action a été relayée par diverses personnalités politiques locales. Dans certaines régions, comme dans la région Centre avec le projet de Charenton sur Cher, les projets ont été abandonnés alors même que les préfets avaient délivré une autorisation d'exploitation.

Ces échecs sont en grande partie attribuables à la méthode de décision et d'implantation suivie par les entreprises et les pouvoirs publics. Cette méthode de décision, de type DAD (*Decide, Announce, Defend*) a tenté d'imposer aux populations locales des projets sans l'information et la concertation préalables indispensables pour créer les conditions de leur acceptabilité.

Dans ce contexte, le cas de la région Midi-Pyrénées apparaît singulier. C'est en effet la seule région où l'implantation d'un CTSDU régional, celui d'Occitanis à Graulhet, a pu se concrétiser. Cette situation s'explique en grande partie par la démarche originale de concertation, longue et coûteuse mais finalement productive, qui a été mise en œuvre par l'ORDIMIP (Observatoire régional des déchets industriels de Midi-Pyrénées). Cette association créée en 1993 par le Préfet de région et la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) avec le soutien des milieux industriels et des représentants des associations environnementales, s'était vu assignée un double objectif :

- a) Prendre en charge les travaux d'élaboration du PREDIMIP (Plan Régional d'Élimination des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées) pour dégager un diagnostic de la situation locale et formuler des propositions.

⁶² Loi 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, JO n°162 du 14 juillet 1992.

- b) Définir et mettre en œuvre une méthode et une stratégie qui permettent d'aboutir à l'implantation d'un centre régional de stockage pour les déchets industriels dangereux. La nécessité de créer une telle installation fait l'objet d'un large consensus des différentes parties prenantes. Celles-ci perçoivent très clairement les risques importants d'échec que comporte ce type de projet et construisent une stratégie pour les surmonter.

Les deux démarches ont été conduites conjointement de façon à assurer la compatibilité des choix concernant les dispositions du PREDIMIP et les caractéristiques du centre régional de stockage. L'ensemble du processus s'est étalé sur près de 10 ans, de 1993 date de la création de l'ORDIMIP à 2002, date d'approbation du PREDIMIP et d'ouverture du CTSDU de Graulhet.

IV.3.4.2. *Les étapes du processus d'implantation*

S'agissant de la procédure d'implantation du CTSDU on peut distinguer deux étapes (1993-1996 et 1996-2002) qui correspondent à deux niveaux administratifs et cadres géographiques (la Région puis le département du Tarn et l'agglomération de Graulhet) et à deux dispositifs différents de concertation (l'ORDIMIP puis la CLIS).

1) La première phase : la concertation organisée au niveau régional par l'ORDIMIP

Cette première phase de concertation s'est déroulée au sein de l'ORDIMIP.

L'ORDIMIP a le statut d'association 1901, ce qui lui donne une certaine indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. L'adhésion est gratuite et largement ouverte, y compris à des simples citoyens mais la plupart de ces adhérents, répartis en cinq collèges, sont les représentants des différentes parties prenantes de la gestion des déchets industriels :

- les administrations de l'Etat,
- les collectivités locales,
- les associations environnementales,
- les industriels producteurs de déchets et
- les entreprises de stockage et de traitements de déchets.

L'observatoire, qui compte environ 350 adhérents, est *présidé par une personnalité « neutre »* (un universitaire) et dispose d'un secrétariat permanent, d'un budget alimenté par des subventions de l'Etat et des collectivités locales.

La continuité des travaux, l'animation et les principaux choix ont été le fait d'un groupe d'une trentaine de personnes incluant les membres du bureau de l'association et les animateurs des groupes de travail. L'agenda de l'ORDIMIP donne une idée de l'importance du travail collectif effectué : 207 réunions ont été tenues entre 1993 et 1999 dont 130 par les groupes de travail.

L'ORDIMIP n'avait pas pour mission de porter un projet de CTSDU mais d'encadrer et d'accompagner les projets des industriels en amont et en aval de la procédure légale prévue pour les installations classées. Il s'agissait d'une part de faciliter l'acceptation sociale de l'installation en apportant des garanties sur la fiabilité écologique et sanitaire des projets préalablement à leur réalisation pour répondre aux préoccupations et exigences de la population et d'autre part, d'assurer les conditions de la rentabilité économique de ces projets du double point de vue des industriels producteurs de déchets et des entreprises de stockage et de traitement.

Dans cette perspective, la stratégie adoptée par l'ORDIMIP a instauré une procédure comportant trois étapes :

- a) l'élaboration et la diffusion d'un cahier des charges précis, réalisant un compromis entre les demandes des différentes parties prenantes et destiné à servir de référentiel aux porteurs de projet.
- b) l'organisation d'un « appel à projet » invitant les entreprises à déposer un dossier sur chacun de leur projet. Ce dossier devait décrire les caractéristiques des installations projetées et des sites choisis pour les accueillir et justifier de leur conformité aux dispositions du cahier des charges. L'objectif est d'instaurer une « mise en transparence » de l'ensemble des projets.
- c) une évaluation des projets comportant un examen de leur conformité au cahier des charges et l'audition in situ des différentes parties concernées.

Pour donner un caractère légitime et fortement incitatif à ce dispositif, le Préfet en a fait une étape obligée pour les entreprises avant le dépôt des demandes d'autorisation d'exploitation.

a) *Elaboration d'un cahier des charges*

Le cahier des charges, document de 33 pages, a été élaboré en 1993 et 1994 au sein d'un groupe de travail puis discuté et voté par l'Assemblée Générale de l'ORDIMIP.

Il a fait l'objet d'une longue et âpre négociation entre les représentants du milieu industriel dont la préoccupation a été de limiter les contraintes ayant un impact sur les coûts de traitement et de stockage et les représentants des associations environnementales soucieuses d'obtenir le maximum de garanties sur la sécurité des installations (sur les 81 propositions d'amendements au pré-projet, près de 45% ont été proposés par les industriels, 40% par les associations).

Les discussions ont surtout porté sur les mesures concernant la « visitabilité » du centre, la « traçabilité » des déchets et surtout la « réversibilité » du stockage. Sur tous ces aspects, le cahier des charges comporte de nombreuses mesures qui vont bien au-delà des dispositions réglementaires applicables.

b) *Appel à projets et mise en concurrence*

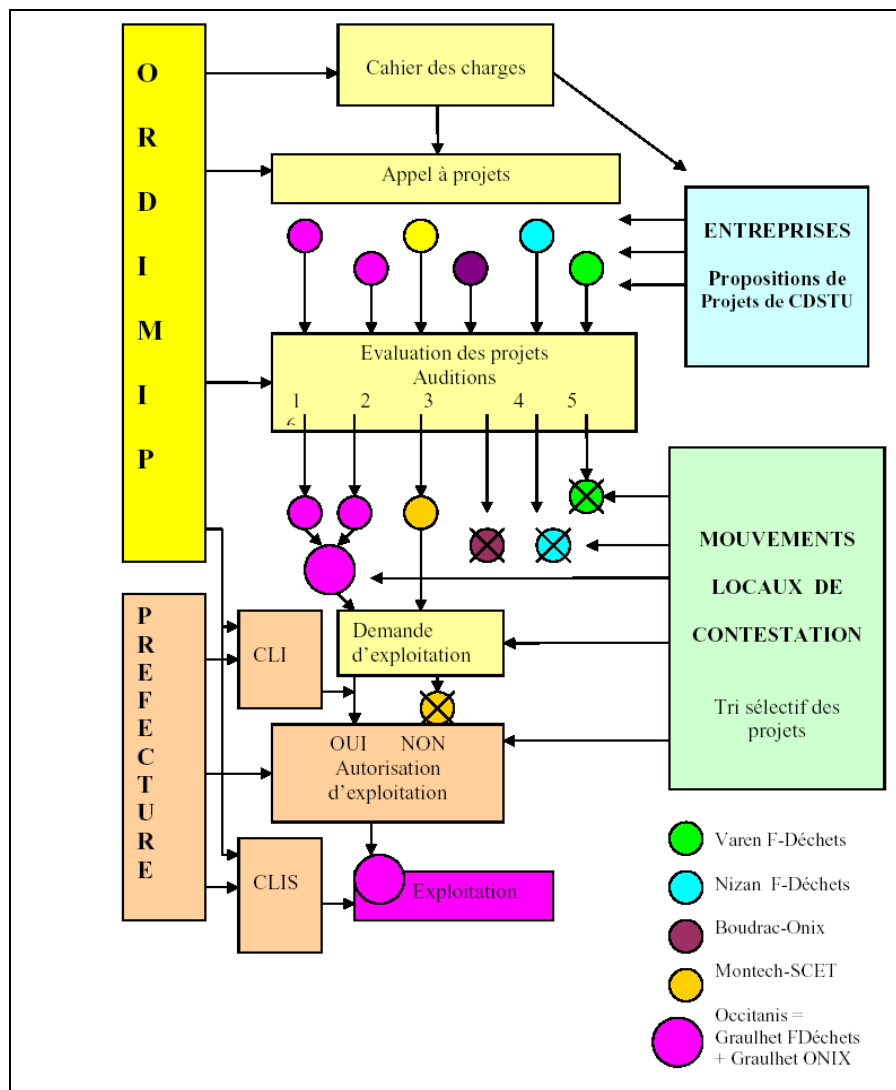
L'appel à projets a été lancé en mars 1995 avec comme terme pour le dépôt des propositions des entreprises, le 31 décembre.

Le lancement de l'appel s'est accompagné d'une campagne de communication et de l'élaboration par un cabinet de consultants de la « *Charte consensuelle de l'ORDIMIP* » qui définissait des règles de « bonne conduite » à observer pour la procédure d'évaluation des projets de CTSDU.

Six projets ont été déposés par trois sociétés différentes sur cinq sites :

- Trois projets étaient présentés par une grande entreprise spécialisée : deux projets localisés sur le site d'anciennes carrières dans des communes rurales à l'écart des centres urbains, un troisième projet sur la commune de Graulhet, petite ville mono-industrielle en crise du Tarn.
- Une autre grande entreprise proposait deux projets : l'un localisé en milieu rural (dans un secteur proche d'un des deux sites précédents) et l'autre à Graulhet sur des terrains acquis par la municipalité.
- Le sixième projet était présenté par une filiale de la Caisse des dépôts sur un site proche d'une décharge contrôlée d'ordures ménagères dans une commune périurbaine (Montech).

Figure IV-1 : Processus mis en place dans la région de Midi-Pyrénées⁶³



Ces projets sont issus d'une démarche de sélection opérée par les entreprises en trois temps :

- la délimitation de « périmètres géographiques potentiels » fondée sur des critères principalement géologiques
- la sélection dans ces périmètres d'un groupe de sites présentant des profils potentiellement favorables en fonctions de divers critères dont des critères sociopolitiques
- le choix final des sites retenus à la suite des contacts directs avec les élus locaux et de démarches pour des acquisitions foncières.

c) *Procédure d'évaluation des projets*

L'examen des projets a été effectué de la mi-mars à fin septembre 1996, par un Comité technique restreint élu au sein de l'ORDIMIP.

⁶³ « Concertation, contestation et décision, la planification régionale de la gestion des déchets industriels et le choix des sites de stockage », Jean-Yves Nevers, Pierre Couronne, CERTOP, Université de Toulouse 2 le Mirail.

Le comité a entendu en premier lieu les porteurs de projet puis les personnes morales, les élus et des habitants qui en avaient fait la demande. Environ trente personnes ont été entendues sur chaque site.

Un rapport de synthèse décrit d'une façon volontairement neutre, les résultats de l'examen des caractéristiques techniques des sites, les auditions des personnes morales et des élus. Afin de ne pas outrepasser les compétences de l'ORDIMIP, le document de synthèse, remis au Préfet de Région puis très largement diffusé, ne comporte ni jugement global, ni analyse comparative, ni classement des projets.

La décision de poursuivre ou non les projets est alors laissée à l'initiative des entreprises. Très rapidement, deux d'entre elles ont décidé d'abandonner les projets localisés dans des communes rurales, essentiellement en raison de **l'ampleur des protestations locales**.

En effet, dès que les projets ont été rendus publics, des mouvements locaux protestataires très puissants se sont rapidement mobilisés dans les trois secteurs ruraux et ont rallié le soutien de nombreux élus locaux et associations.

Dans les deux autres localités concernées, la protestation a été beaucoup plus discrète et tardive notamment à Graulhet dont la municipalité était favorable depuis longtemps à l'accueil d'un CTDSU. En définitive, trois projets sont restés en course : le projet de Montech et les deux projets localisés à Graulhet portés par les deux principaux groupes du secteur qui décident rapidement de créer une filiale, Occitanis, pour gérer un projet commun.

Le projet de Montech est maintenu mais n'obtiendra pas de la préfecture l'autorisation d'exploiter.

2) La seconde phase : la concertation organisée au niveau local

A la suite de la procédure organisée par l'ORDIMIP, une deuxième phase du processus d'implantation a été engagée.

Elle se déroule in situ dans un environnement administratif qui n'est plus régional mais départemental et communal (ou intercommunal).

L'Observatoire, structure régionale, ne joue plus un rôle central mais reste néanmoins partie prenante de la concertation locale. Il a été en effet investi d'une mission d'expertise et de conseil par la Préfecture de Région et la DRIRE.

a) Procédure de concertation

Dans un premier temps, une procédure de concertation a été organisée dans le cadre d'un **Comité Local d'Information** (CLI) installé en février 1997 par le préfet du Tarn.

La création de cette instance (non prescrite par la loi sur les installations classées) avant le dépôt de la demande d'autorisation d'exploitation, avait été inscrite au cahier des charges élaboré par l'ORDIMIP.

Présidé par le sous-préfet, le CLI associe des représentants d'Occitanis, des différentes administrations étatiques (DRIRE, DDAF, DDE, DESS, DDTE), les élus locaux concernés (le maire de Graulhet et trois maires de communes voisines, le conseiller général du canton), des représentants des associations départementales et locales de défense de l'environnement et du cadre de vie.

Le Conseil Régional, en charge du PREDIS depuis 1996, a demandé à en faire partie. L'ORDIMIP est membre associé.

Outre son rôle d'information du public, l'essentiel du travail du CLI a consisté à élaborer et à suivre un programme d'études et d'expertises comportant des analyses géologiques, hydrologiques, morphologiques, des études de la faune et de la flore, des études d'impacts paysagers et économiques.

L'objectif de ces études, qui ont été poussées au-delà de ce qu'exigeait la réglementation, était de vérifier et de garantir la fiabilité et la sécurité du site et des installations.

La CLI s'est réunie 20 fois de février 1997 à mars 1999 avec un taux de participation très élevé. Même si ses travaux n'ont pas réussi à convaincre tous les opposants au projet, ils ont néanmoins contribué à maintenir un rapport de force favorable au projet. Un mouvement de protestation, mettant en cause la fiabilité technique du projet (pour insuffisance d'imperméabilité du sous-sol) s'est cependant développé, appuyé par certains élus des communes proches du site.

b) Procédure administrative

A la suite du dépôt par Occitanis de la demande d'autorisation d'exploitation en novembre 1998, une seconde étape a été engagée.

Elle s'est déroulée selon la procédure prévue par la loi sur les installations classées en enchaînant :

- l'instruction administrative et technique du dossier par un expert du ministère,
- l'enquête publique (du 15 au 17 mars 1999),
- le recueil des avis des conseils municipaux concernés et de divers organismes dont le Conseil départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques.

L'engagement de cette procédure, préalable à la décision préfectorale, a conduit les leaders du mouvement contestataire à accentuer leur pression.

L'enquête publique a suscité un intérêt inhabituel qui a provoqué le report de 15 jours de la date de clôture prévue. Plus de 2000 personnes ont déposé un avis défavorable sous la forme d'une pétition.

Dans deux communes limitrophes du site, le conseil municipal a voté contre le projet.

Cette opposition n'a cependant pas été suffisante pour faire échec à un projet qui était soutenu par la municipalité de Graulhet, les autorités départementales (Préfecture et conseil général) et les autorités régionales (Préfecture de région et Conseil Régional), par les principales forces politiques et par l'ORDIMIP. Le mouvement écologiste s'est retrouvé très divisé : ses leaders régionaux, qui avaient été au sein de l'ORDIMIP les protagonistes du consensus sur la création d'un CTSDU régional, s'opposaient à ses militants qui au niveau départemental et communal, combattaient le projet.

Finalement, une autorisation d'exploitation a été délivrée à la société Occitanis par arrêté préfectoral en date du 27 juillet 1999.

c) *Mise en place d'une instance de suivi de l'installation*

Une **Commission locale d'information et de surveillance** (CLIS) est désignée pour suivre les travaux d'aménagement du centre de stockage dont l'exploitation ne commence que deux ans plus tard en 2002.

La contestation locale s'est totalement résorbée, les associations contestataires prenant acte des améliorations techniques apportées à la sécurisation du site à la suite de leur action.

Le rôle de la CLIS, qui a suivi attentivement pendant deux ans l'avancée des travaux et vérifiée la conformité des installations au cahier des charges devient un rôle de contrôle et de surveillance, limité à l'examen du rapport annuel d'activité fourni par l'opérateur du centre.

3) Troisième phase : Suivi de l'installation et devenir du site

En 2006, Occitanis a obtenu les certifications ISO 14001 concernant la protection de l'environnement et « Ohsas 18001 » concernant la sécurité. Aucun incident n'est intervenu depuis la mise en exploitation du site.

En raison de l'éloignement du site, les nuisances subies par les riverains sont restreintes et n'ont fait l'objet d'aucune plainte. Les apports financiers d'Occitanis au budget de la commune de Graulhet et du syndicat intercommunal (environ 500 000 € en taxe professionnelle, versement spécifique « déchets » et produit de la location des terrains) ne sont pas négligeables.

En 2006, Occitanis a déposé une demande d'autorisation pour porter de 30 000 à 50 000 tonnes/an le volume annuel de stockage et la possibilité d'étendre l'aire d'approvisionnement au-delà des régions limitrophes comme le lui prescrivait le cahier des charges initial. Les deux arguments avancés sont la reprise de la croissance des besoins de stockage (notamment pour les REFIOM) et la nécessité de rendre plus compétitif le centre de Graulhet sur le marché européen.

L'entreprise a déposé en outre un projet d'aménagement sur le même site, d'une installation de dépollution des terres souillées par des polluants organiques biodégradables (huiles minérales, fioul, essence, etc.).

Ces demandes n'ont soulevé aucune mobilisation protestataire. Soutenu par la mairie de Graulhet, le projet a recueilli cependant un avis défavorable des conseils municipaux des communes limitrophes.

L'enquête publique, qui s'est tenue du 7 février au 9 mars 2007 a enregistré en outre l'opposition des associations écologiques qui refusent une extension de l'aire d'approvisionnement du centre. Ce point a été repris dans le rapport du commissaire enquêteur qui souligne que l'extension de l'aire de provenance des déchets est contraire au principe de proximité. Cette remarque est également formulée par certains membres de l'ORDIMIP, dont le représentant du Conseil régional qui a depuis 1996 en charge l'élaboration du Plan régional. Ces réserves expliquent que l'autorisation accordée à Occitanis ait été assortie de certaines limites puisque l'arrêté préfectoral en date du 30 novembre 2007 autorise une augmentation du stockage annuel de 30 000 à 50 000 tonnes mais limite l'extension de l'aire d'approvisionnement à deux régions seulement, Rhône Alpes et Provence Côte d'Azur et pour un contingent maximum de 10 000 t/an.

IV.3.4.3. Conclusion

La **méthode de concertation** qui a accompagné l'implantation du CTSDU de Graulhet constitue un cas intéressant. **On peut lui attribuer en grande partie, la réussite de cette opération**, réussite qui apparaît exceptionnelle puisque le CTSDU d'Occitanis est la seule nouvelle installation construite depuis dix ans en France pour stocker les déchets dangereux.

La quasi totalité des projets que les entreprises ont élaboré à la suite de la loi de 1992 ont été tenus en échec, principalement parce qu'ils se sont heurtés à l'hostilité de mouvements NIMBY.

Bien évidemment, l'implantation du CTSDU n'aurait jamais pu avoir lieu sans un contexte local et des circonstances favorables. Graulhet est une petite ville industrielle de 12 000 habitants dont l'économie a longtemps reposé sur l'industrie de la mégisserie, activité très polluante et grosse productrice de déchets (boues chromées). La crise de cette industrie avait conduit les équipes municipales à rechercher des solutions de reconversion industrielle en misant sur la création d'un pôle de recyclage et de traitement des déchets. La ville a consenti des efforts financiers importants pour construire un centre de traitement des boues et s'est portée candidate pour accueillir un incinérateur d'ordures ménagères. Les deux maires successifs de la ville, tous deux membres de l'ORDIMIP, n'ont jamais dissimulé leurs contacts avec les industriels du déchet pour promouvoir les projets d'accueil de leur commune. La stratégie de la municipalité a constitué à l'évidence un facteur déterminant de l'implantation du CTSDU.

Mais comme le montrent maints exemples comparables, une attitude favorable des autorités locales n'est pas une garantie suffisante d'acceptation d'un projet de cette nature qu'une partie de la population peut estimer « indésirable » en raison des nuisances réelles ou non et des risques potentiels que ce projet comporte.

La procédure de concertation organisée par l'ORDIMIP au niveau régional puis par le Comité local d'information au niveau local a été un élément tout aussi décisif que la stratégie de la municipalité de la commune d'accueil.⁶⁴ L'ORDIMIP a su créer, en amont de la procédure officielle prévue pour la création d'établissements dangereux, un consensus initial tripartite (pouvoirs public, industriels, associations environnementales) sur la nécessité d'équiper la région d'un centre de stockage.

Cet « intérêt régional » commun fondé sur un diagnostic partagé des besoins régionaux a apporté une légitimité très forte au cahier des charges, devenu le document de référence, à l'appel à projet et à l'évaluation de ceux-ci par l'Observatoire. Cette procédure régionale a elle-même conféré une légitimité à la « solution Graulhet » et a facilité l'acceptabilité de celle-ci au niveau du site d'accueil.

Pour résumer, trois éléments apparaissent déterminants dans la réussite du processus de concertation qui ont joué pour la réussite du projet de Graulhet :

- L'existence, en amont de la procédure de concertation d'un **accord entre les trois principales « parties prenantes »** (l'Etat, les industriels producteurs de déchets et les associations environnementales représentatives) sur la nécessité d'implanter un centre régional de stockage
- La **création d'un organisme de concertation** ad hoc relativement autonome et pourvu des moyens adéquats, largement ouvert à la participation du public intéressé.
- L'organisation, au delà de la procédure officielle prévue par la loi, d'un processus de décision concertée combinant une action normative négociée (cahier des charges, charte de bonne conduite...), la mise en concurrence des projets privés, une évaluation partagée des propositions et l'intégration des mouvements protestataires locaux comme une composante même de la décision.

⁶⁴ Les principales caractéristiques de la méthode de concertation mise en œuvre pour l'implantation du CTSDU de Graulhet ont été rappelées dans le chapitre 3 de ce rapport.

V. ANALYSE GLOBALE : THEORIQUE ET PRATIQUE

Suite à l'analyse des différents processus d'implantation d'installation de traitement/valorisation de déchets présentés dans la littérature et à la lecture des différentes études de cas, nous proposons des recommandations. Celles-ci se présentent sous forme d'un « schéma d'intégration de la concertation dans le processus de demande d'autorisation » identifiant les conditions, nécessaires mais pas forcément suffisantes, et une chronologie pour que les projets d'implantation d'une installation de traitement des déchets issus de l'industrie aient une bonne chance d'aboutir.

De plus, ce schéma d'intégration est suivi d'une présentation de certains points ou sujets intéressants à approfondir sur base des différents documents consultés et des avis des personnes interrogées.

Pour illustrer certains points, des retours d'expériences de certains processus sont présentés dans des cadres en italique.

V.1. PREALABLES

V.1.1. Première phase : Validation d'un besoin

Avant de commencer tout processus de demande d'autorisation pour un projet d'implantation nouvelle ou d'augmentation de capacité de traitement des déchets issus de l'industrie, il convient de réfléchir sur l'opportunité de ce type de projet.

Cette première étape peut paraître évidente étant donné que les industriels étudient forcément la question (dans un souci de rentabilité) dans le cadre de leur politique de développement, notamment en se basant sur leur connaissance du marché des déchets.

Toutefois, il convient de préciser que ce besoin de capacité supplémentaire concerne les déchets résiduels, c'est-à-dire les déchets encore à traiter après que des actions de prévention, de réduction, de recyclage et de valorisation ont été mises en œuvre. Si la capacité installée dépasse ce minimum, il y a un risque que les autres actions, placées plus haut dans la hiérarchie, ne soient pas mises en place car plus coûteuses.

En effet, les coûts de traitement proviennent en grande partie des coûts d'investissement et relativement peu des coûts variables. Dès lors, s'il y a de la capacité disponible, le surcoût lié à son utilisation est relativement faible.

Néanmoins, la validation de ce besoin par un cercle élargi aux pouvoirs publics et autres acteurs du territoire s'avère indispensable. Il est important que les principales associations représentatives de la défense de l'environnement et des consommateurs soient associées à cette validation.

Cette validation peut avoir lieu au niveau d'une Région ou de plusieurs Régions (dans le cas de Régions moins productrices de déchets). Le besoin de capacité de traitement peut être identifié et validé :

1. Dans le cadre de l'élaboration d'un plan régional ou interrégional d'élimination des déchets industriels (ou dangereux)
2. Suite à une constatation par les industriels d'un manque de capacité de traitement
3. Dans le cadre d'une autre procédure de concertation non prescrite par la loi.

La légitimité de la procédure de décision future sera renforcée :

- si l'augmentation de capacité de traitement est établie sur la base d'un diagnostic partagé et donc vue comme représentant l' « intérêt général »
- et qu'une action de sensibilisation et de communication est développée par (en partenariat avec) les Autorités Publiques en direction du « grand public » à un moment de la procédure où aucune localisation précise n'a encore été déterminée. Un accord initial entre les parties prenantes augmentera alors la crédibilité et l'impact de l'action de sensibilisation

V.1.1.1. *PREDIS ou (PREDD)*

a. **Processus d'élaboration**

Le Plan Régional d'Élimination des Déchets dangereux (PREDD) est un document de planification élaboré par les Conseils Régionaux, assistés d'une Commission consultative régionale à l'échelle de leur territoire ou d'ententes interrégionales qui permet de définir les installations nécessaires au traitement des déchets industriels dangereux afin de tendre vers une bonne adéquation entre les capacités de traitement et les besoins d'élimination. Il a pour objet de coordonner les actions qui seront entreprises dans les 10 ans, tant par les pouvoirs publics que par des organismes privés.

A ce titre, il permet de réfléchir sur le besoin réel d'installations de traitement des déchets. De plus, ce plan doit aussi tenir compte des besoins et des capacités des régions voisines.

Au départ, il était prévu que chaque plan retienne parmi les priorités un centre de stockage de ces déchets. Toutefois, en tenant compte des besoins et des capacités des zones voisines, certaines régions n'ont pas dû recourir à la création d'un tel centre.

Le PREDD a pour but de fixer un cadre avec lequel les projets des industriels du traitement des déchets doivent obligatoirement être compatibles.

Le projet de PREDD est soumis pour avis à une commission composée :

- de représentants des collectivités territoriales, de l'Etat et des organismes publics concernés,
- des organisations professionnelles du secteur de la production et de l'élimination des déchets,
- des représentants d'associations agréées de protection de l'environnement.

V.1.1.2. *Autres instances de concertation*

L'organisation, en dehors de la procédure de planification proprement dite, d'un large débat public sur les enjeux de la gestion des déchets industriels peut permettre d'aboutir à la validation du besoin en une installation de traitement de déchets. Ce débat préalable qui peut prendre la forme d'une grande manifestation régionale (assises, colloque, forum...), peut permettre d'établir un consensus chez les parties prenantes, notamment les industriels producteurs de déchets et les mouvements de défense de l'environnement, sur la nécessité de doter la région de capacité de traitement supplémentaire.

V.1.2. **Seconde phase : Extension ou nouvelle implantation**

Pour répondre à ce besoin de capacité de traitement supplémentaire, il convient de choisir entre deux options principales :

- ✓ extension de l'autorisation actuelle d'une installation existante ou
- ✓ obtention d'une autorisation pour l'exploitation d'une nouvelle installation de traitement des déchets,

Pour les industriels du déchet, ce choix obéit à des considérations économiques précises concernant la compétitivité du projet en fonction du marché des déchets (volume et nature des déchets, capacités de traitement existantes, coût des transports, etc.). Tous ces facteurs peuvent être évalués assez facilement et traités par des modèles économiques. Le seul facteur difficile à maîtriser est l'opposition sociale que le projet va susciter. De là va dépendre une partie des coûts de réalisation de l'installation.

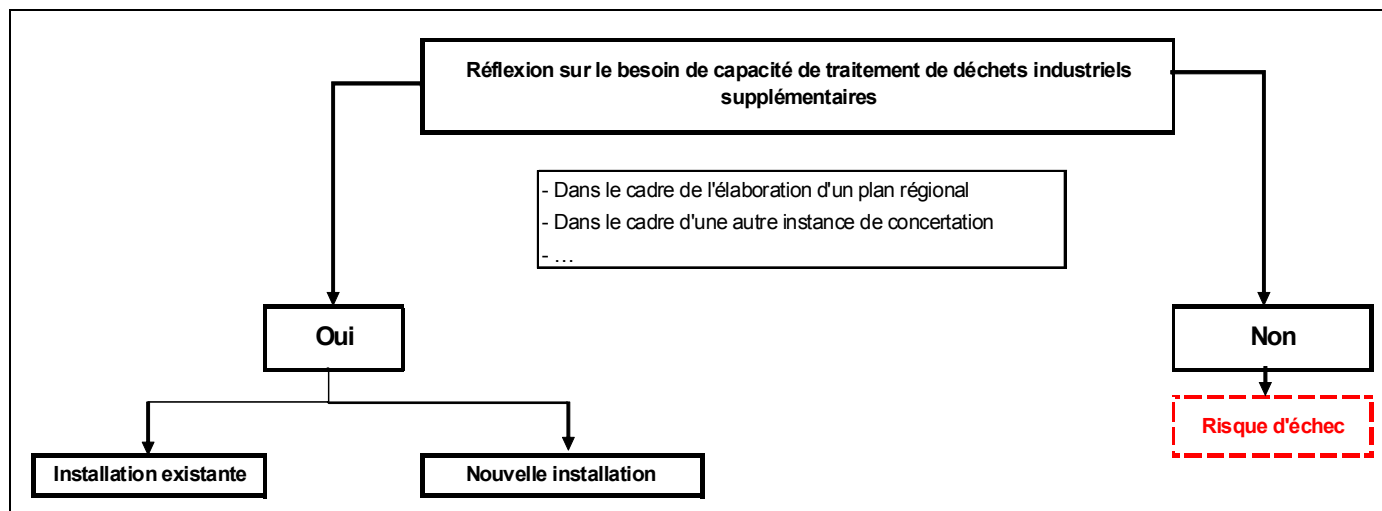
Toutefois, l'extension d'activité sur une installation existante s'avère en règle générale plus aisée d'un point de vue ampleur de la contestation que l'implantation d'une nouvelle installation de traitement des déchets. Toutefois, ce type d'affirmation est à nuancer suivant le type de traitement.

V.2. SCHEMA D'INTEGRATION DE LA CONCERTATION DANS LE PROCESSUS DE DEMANDE D'AUTORISATION

V.2.1. Les 3 grandes catégories de cas

Etant donné la taille importante du schéma d'intégration, sa présentation est scindée en sous-arbres. Une vision schématique des trois grands cas est présentée à la Figure V-1. Les sous-arbres sont ensuite discutés séparément.

Figure V-1 : Présentation schématique des premières phases du schéma d'intégration



V.2.2. Choix de la période pour débiter le processus de localisation et de concertation

Un point primordial à prendre en compte et auquel il faut penser dès le départ lorsque l'on se lance dans un processus de demande d'autorisation pour une installation de traitement de déchets, est le choix d'une période favorable. Certaines précisions peuvent être apportées quant à la définition de la période favorable :

- les périodes pré-électorales, surtout lorsqu'il s'agit d'élections locales (municipales, départementales ou régionales) constituent des conjonctures défavorables. Les projets d'installations de traitement et de stockage de déchets peuvent devenir rapidement des enjeux électoraux et cristalliser des conflits qui rendront difficile la poursuite des projets. La notion de NIMEY (Not in My Electoral Year) est effectivement d'application.
- certaines périodes peuvent en revanche être assez favorables à la réalisation de projets comme par exemple pendant la procédure d'élaboration ou de révision des plans régionaux, et d'une façon générale lors des débats suscités par l'élaboration, au niveau national, européen ou mondial de grandes négociations sur les déchets

Exemple : Une des causes de l'échec d'un projet d'implantation d'un CTSDU de type I en Aquitaine est le caractère fluctuant de la conjoncture politique régionale et nationale. En effet, il y a eu successivement un changement de majorité et de présidence au Conseil régional (de la droite vers la gauche) puis un renouvellement politique national dans le sens contraire. Cette conjoncture politique et un changement de préfet ont créé une situation d'incertitude et d'indécision défavorable à la poursuite du projet.

V.2.3. Extension de l'autorisation d'une installation existante

L'extension de l'autorisation d'une installation existante est en général la solution privilégiée par les professionnels du traitement des déchets car :

- ✓ le maillage actuel en France paraît suffisant et
- ✓ les phénomènes d'opposition sont de plus en plus fréquents et intenses.

Toutefois, certaines conditions doivent être remplies pendant la phase d'exploitation de l'installation existante pour permettre la continuité de bonnes relations avec les différentes parties prenantes et l'acceptabilité de l'extension des activités de l'installation.

Monsieur Y, d'un grand groupe français de traitement des déchets, précise que selon lui, il vaut mieux étendre les activités d'une installation existante étant donné que le maillage en France est suffisant et que, en général, l'installation est déjà bien acceptée par les riverains. Afin de garder un bon climat autour des différentes installations que possède le groupe, celui-ci utilise énormément la communication. Il communique auprès des citoyens au sujet de la gestion des déchets en général et au sujet des activités des différents sites qu'il possède. De même, il organise des nombreuses visites de sites.

Ces conditions sont énoncées ci-dessous. Il convient d'insister sur le fait que ces conditions sont nécessaires mais pas forcément suffisantes. Les 5 premières conditions concernent le fonctionnement de l'installation jusqu'à la demande d'extension.

Les 2 dernières conditions concernent le projet d'extension de capacité en lui-même et les impacts positifs ou négatifs que celui-ci comporte.

1. Respect de la législation en vigueur

Cette condition est évidente et en général bien respectée.

2. Bon fonctionnement et surveillance de l'installation

L'installation doit dans le meilleur des cas n'avoir connu aucun incident avec effet significatif (environnemental ou autre). Cependant, si un incident avec effet significatif a eu lieu, l'exploitant doit avoir pu faire preuve de transparence en direction des pouvoirs locaux, citoyens et autres personnes morales. Notamment il doit avoir démontré et/ou expliqué les causes sous-jacentes à l'incident et comment il a été contré. De plus, il doit veiller à présenter les mesures prises pour éviter à l'avenir qu'un tel incident se reproduise.

3. Bonnes relations avec les pouvoirs publics locaux dont le soutien est souvent primordial

Les pouvoirs publics locaux (maire de la commune où l'installation est implantée mais aussi les maires des communes voisines⁶⁵, les structures intercommunales, les autorités départementales et régionales etc.) connaissent bien le contexte local et les (associations de) citoyens. Si eux-mêmes sont convaincus du bon bilan avantages-inconvénients du projet, ils sauront se faire le relais des arguments et (aider à) convaincre les citoyens. Toutefois, cette condition est à nuancer. En effet, si le soutien de l'autorité publique locale au projet est trop important, l'effet peut s'avérer négatif. La présence d'un élu neutre, qui regarde les choses objectivement, en acceptant les avantages et inconvénients, est parfois préférable à celle d'un élu trop convaincu de l'intérêt du projet dès le départ et qui a tendance à défendre le projet en mettant en avant les avantages et en minimisant les inconvénients.

⁶⁵ Les maires des communes voisines sont souvent les plus touchés car l'équipement est à la périphérie de la commune d'accueil

4. Bonnes relations avec les populations concernées par l'implantation

Cet accompagnement peut se composer entre autres des différents éléments suivants :

- Mise en place d'une CLIS et bon fonctionnement de celle-ci⁶⁶

En effet, toutes les installations qui selon la loi doivent avoir une CLIS n'en ont pas forcément une. Les exploitants ont intérêt à la demander au préfet ou au maire et à faciliter sa création car l'absence de cette structure peut laisser penser qu'il y a des choses à cacher.

Il s'agit pour l'exploitant avant tout de répondre aux attentes et aux demandes de ses partenaires en matière d'information, de transparence, d'ouverture à des problèmes soulevés par les citoyens (bruit, odeurs etc.).

- Bon fonctionnement de la CLIS
- Organisation de journées portes ouvertes et des visites de manière à dissiper les éventuels craintes des riverains. Ces événements visent à présenter aux citoyens le fonctionnement de l'installation et les mesures mises en place afin d'éviter toutes nuisances ou incidents.
- Diverses formes de sponsoring de clubs sportifs, de manifestations culturelles, folkloriques, scolaires... (mais surtout pas syndicales ou politiques ou religieuses)

5. Apporter des informations les plus objectives possibles à la presse locale en cas d'incidents

Sans initiative de communication directe de la part du maître d'ouvrage lors d'un incident, les journalistes tendent leurs micros vers ceux qui prennent les premiers la parole : les opposants au projet ou ceux qui en ont peur. Ces informations partielles (partiales) risquent de faire courir très vite la rumeur. C'est pourquoi, le maître d'ouvrage doit se positionner vis-à-vis de la presse comme la source d'information sur le projet.

6. Equilibre entre les retombées positives et négatives de l'équipement

Les avantages que les citoyens peuvent tirer de l'équipement doivent être au moins égaux aux inconvénients. Il est notamment très important d'apporter un soin tout particulier à l'aménagement paysager du site, au maintien de la biodiversité (voir même à son enrichissement), à la propreté des installations et à l'entretien des espaces périphériques et des voies d'accès.

7. Mettre en place des mesures visant à réduire les impacts sur le patrimoine local

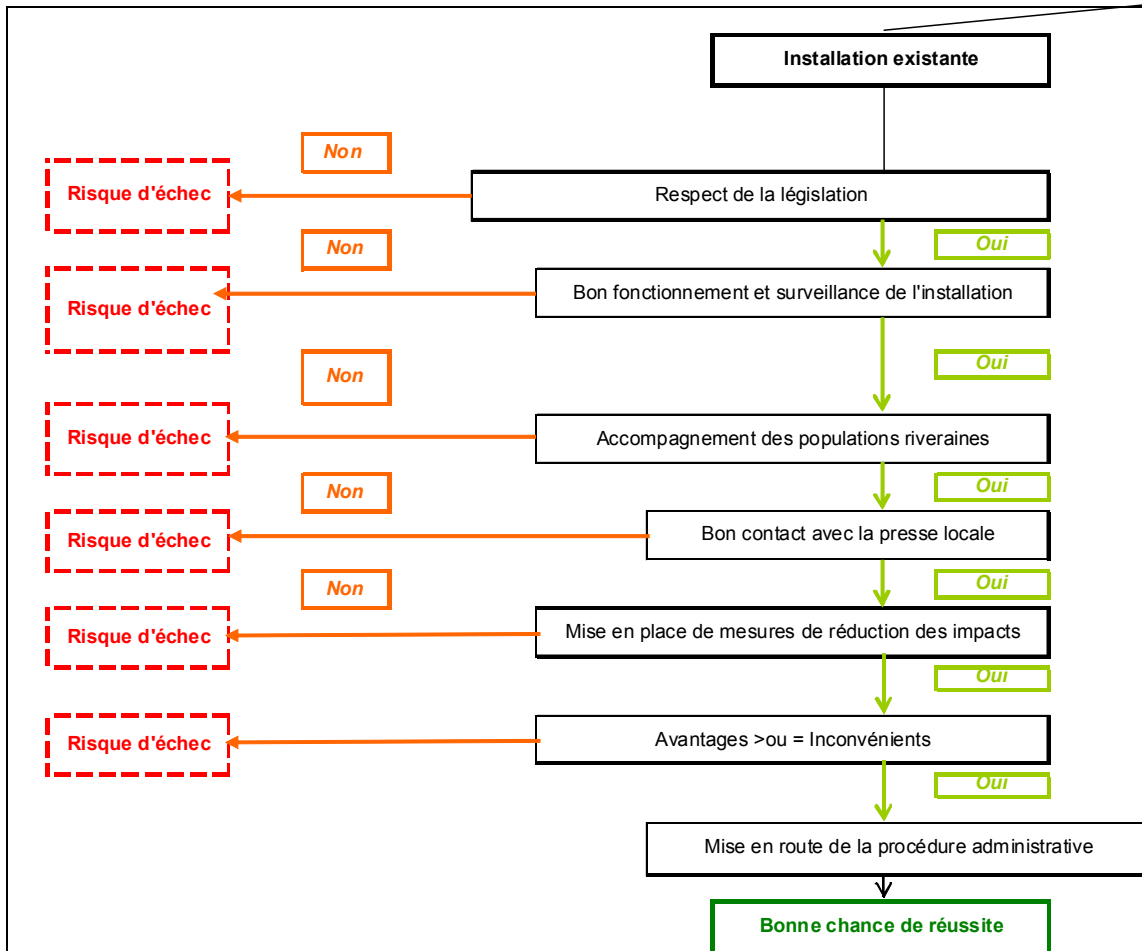
Ces mesures de préservation du milieu local peuvent se situer au niveau du paysage, de la biodiversité, de l'architecture ou autre.

Si toutes ces conditions sont remplies, les chances que la demande d'extension soit acceptée et puisse aboutir sans soulever des mouvements de contestations trop importants, sont plus élevées. Ces conditions sont présentées dans un ordre aléatoire dans la Figure V-2 et ne s'avèrent pas exhaustives. Elles devront certainement être adaptées suivant le contexte local.

La société S qui avait subi dans le passé un conflit de type Nimby pour l'exploitation d'une déchèterie dans une région voisine n'a pas lésiné sur les moyens dans le cadre d'une demande d'extension d'activité du CSDU et de son usine à R. En effet, cette expérience passée l'avait amenée à se préparer à des assauts similaires, raison pour laquelle, elle n'a pas sous-estimé l'importance de l'information du public et n'a pas négligé son plan de communication. Elle a ainsi engagé des sommes élevées en communication (brochures explicatives, réunions d'information...). Toutefois, la réunion préalable organisée par la société S n'a rassemblé que peu de participants. Elle avait aussi organisé des journées portes ouvertes afin de diminuer les inquiétudes et les scénarios catastrophiques imaginaires.

⁶⁶ Rapport : « Evaluation des commissions locales d'information et de surveillance et de prospective », rapport final, France Nature Environnement, avril 2006, 88 pages. Certains éléments de cette étude sont repris au point 0

Figure V-2 : Schéma d'intégration pour l'extension de l'autorisation d'une installation existante



V.2.4. Obtention de l'autorisation pour une nouvelle installation

V.2.4.1. Etapes préliminaires

Le schéma d'intégration présenté pour le cas "obtention de l'autorisation pour une nouvelle installation" est plus complexe. Il est présenté à la Figure V-3.

a. Réalisation d'une liste de critères

L'industriel désirant implanter une nouvelle installation de traitement des déchets dans une région donnée, commence d'abord par établir une liste de critères auxquels le site doit répondre. Cette liste de critères est établie sur base des obligations réglementaires et sur base d'éventuels critères supplémentaires.

Ces critères peuvent être groupés en 3 catégories :

- Environnementaux : hydrologie, valeur écologique (faune, flore...)
- Techniques : géologie, ...
- Sociaux : habitat, densité de population,

Plusieurs personnes interrogées dans le cadre de cette étude ont tenu à préciser que les critères à prendre en compte pour implanter un CSDU sont plus complexes (en tous cas d'un point de vue géologique) que dans le cas de l'implantation d'une installation de traitement de déchets. En effet, une partie plus importante de travail prospectif est à réaliser sur le terrain (analyses poussées de sol...). Ce travail prospectif sur le terrain (avant l'annonce officielle du choix de celui-ci comme site potentiel) peut susciter une réaction directe des riverains et donc la naissance d'un mouvement de contestation locale.

Cette naissance de mouvement de contestation peut être assez préjudiciable, d'autant plus qu'il est plus difficile de trouver des sites possédant les bonnes caractéristiques géologiques.

Dans le cadre d'une installation de traitement de déchets autre qu'un CSDU, la réalisation d'une analyse multicritère au regard des obligations réglementaires, permet d'identifier un site sans pour autant devoir se rendre sur place et ainsi risquer de développer des mouvements locaux de contestation avant d'avoir pu présenter le projet aux citoyens.

b. Analyse multicritère

Ensuite, l'industriel réalise une analyse multicritère afin de sélectionner un ou plusieurs sites potentiels.

Cette analyse consiste à mettre en évidence certaines zones ou sites répondant au mieux aux critères exigés pour implanter une nouvelle installation. Il convient de préciser que les critères techniques requis pour implanter un centre de stockage sont déjà fort contraignants.

Dès que certains sites sont identifiés sur base des critères environnementaux et autres, deux phases semblent importantes à réaliser avant de poursuivre la démarche.

- Réalisation d'une étude de contexte
- Réalisation par l'industriel d'une analyse coûts-bénéfices de l'installation selon 2 perceptions :
 - a) pour les riverains directement concernés → *perception individuelle*
 - b) pour la collectivité → *perception collective*

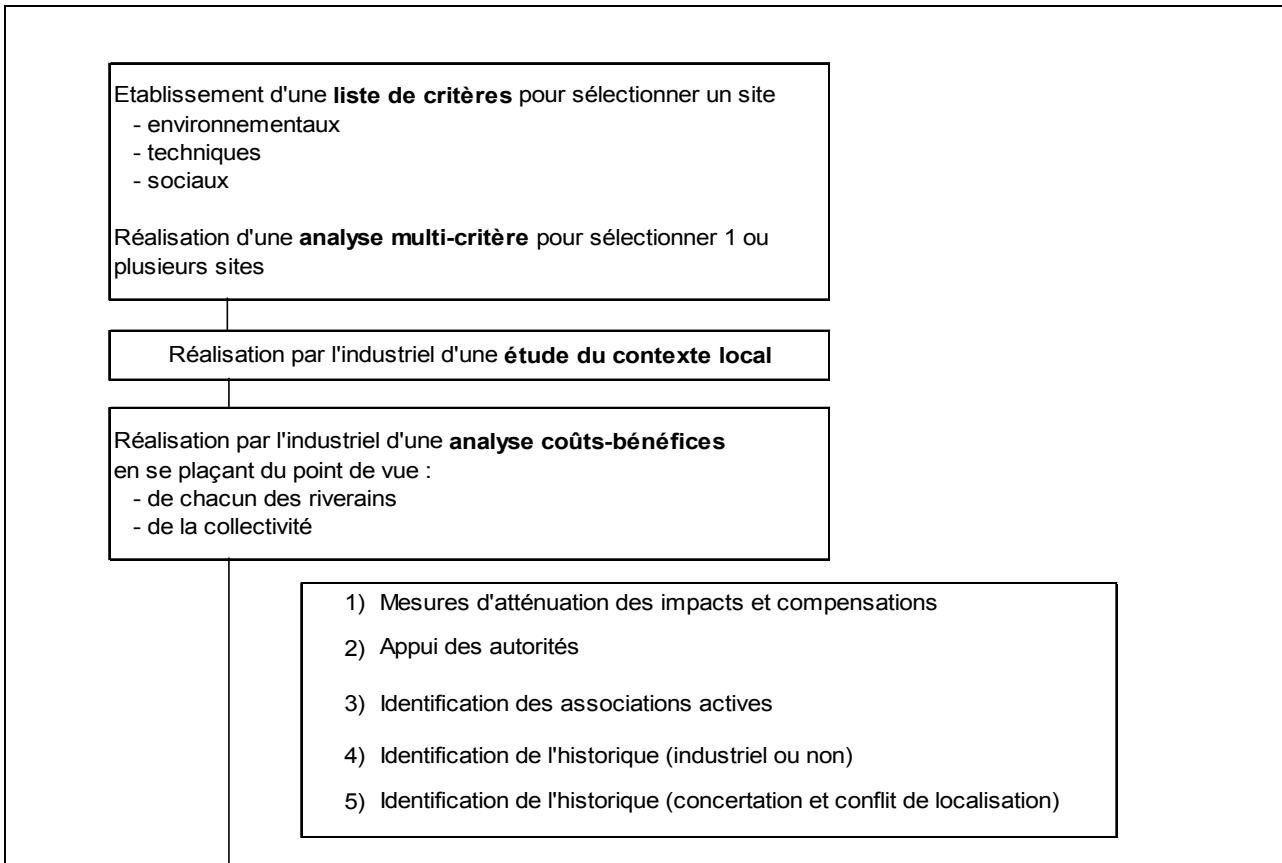
Ces phases doivent avoir lieu de manière simultanée. En effet, l'étude de contexte peut apporter des éléments importants pour l'évaluation des coûts et bénéfices.

L'industriel pourra ainsi :

- évaluer son projet, mettre en évidence les éventuels changements à y réaliser et déterminer s'il convient de poursuivre (ou pas) son processus d'implantation ou alors
- adopter un processus de localisation basé sur la méthode de choix concerté impliquant dès le départ un plus grand nombre d'acteurs.

Ces étapes importantes sont discutées de manière plus détaillée ci-dessous.

Figure V-3 : Schéma d'intégration - Etapes préalables



c. Etude de contexte

Chaque lieu et chaque contexte sont différents, c'est pourquoi il est indispensable de les étudier. Pour réaliser cette étude, l'industriel peut faire appel à un bureau de conseil spécialisé dans les processus de concertation (cf. point V.5.6).

Cette étude peut permettre à l'industriel de :

- Acquérir une meilleure connaissance de la localité visant à mieux appréhender l'économie locale, la démographie, les différents groupes sociaux, les associations, les personnalités qui comptent, les associations, les modes de vie, les loisirs etc.
- Inventorier les précédents conflits locaux et analyser leur déroulement et les principaux acteurs
- Identifier ce à quoi la collectivité dans son ensemble et les habitants attachent le plus d'importance : l'emploi, le cadre de vie la vie de famille, les loisirs collectifs ou individuels etc.
- Identifier les avantages que l'industriel pourrait proposer aux pouvoirs locaux (soutien des clubs sportifs locaux, remise à neuf de certaines infrastructures...)
- Voir si une bonne intégration paysagère du site est possible et sinon déterminer quelles sont les mesures qui pourront être mises en œuvre afin de limiter l'impact sur le paysage.

Cette étude a aussi pour but de connaître les éventuelles craintes et attentes du citoyen de manière à pouvoir y répondre.

Au cours de cette étude de contexte, l'industriel prend contact avec les pouvoirs locaux et juge s'il pourra compter sur leur soutien. S'il est obtenu, ce soutien est un atout considérable; dans le cas inverse, c'est un handicap important.

Toutefois, cette affirmation doit être nuancée. En effet, un soutien des pouvoirs locaux trop important dès le départ peut s'avérer être plus préjudiciable que des pouvoirs locaux plus neutres sur le projet (car leurs arguments paraissent suspects).

L'idéal est donc de trouver un cadre relativement neutre pour engager le débat avec les habitants, les associations et les élus.

Dans le cadre du projet SEMEDDIRA, en Rhône Alpes, une des causes d'échec du projet fut l'annonce par le préfet des sites potentiels avant l'information préalable des élus locaux. Cette annonce prématurée a eu comme effet de dresser les élus locaux contre le projet.

d. Analyse coûts-bénéfices

Pour cette analyse, l'industriel doit se placer du point de vue des riverains immédiats ainsi que de la collectivité de manière à identifier les inconvénients auxquels ils seraient soumis en cas d'implantation de l'installation de traitement des déchets dans leur municipalité.

En effet, les perceptions des habitants diffèrent en fonction du niveau d'exposition aux nuisances éventuelles qui sont souvent, mais pas toujours, liées à la distance entre leur lieu d'habitation et le projet.

Ces impacts peuvent consister en :

1. Trafic dû aux transports de déchets,
2. Trafic des travailleurs
3. Impacts sur le patrimoine local (paysage, biodiversité...).
4. Impacts sanitaires et les risques éventuels pour les humains et l'environnement (air, sol, eau).

Il convient de distinguer :

- les coûts liés à des dommages et nuisances avérées (qui sont toujours très délicats à rendre explicites surtout dans le domaine sanitaire !) et
- le coût des risques (en tant qu'impact négatif potentiel possible mais non certain).

5. Désagréments (bruit, vibrations, poussières, odeurs...)

L'industriel devra :

- a) s'efforcer de minimiser les impacts négatifs (ou les nuisances) en adaptant ou modifiant son projet
- b) estimer les dommages, éventuellement au cas par cas, pour fixer des offres de compensations.

Ensuite, l'industriel doit identifier les éventuels bénéfices pour les riverains et la collectivité que l'installation offrirait.

L'étape suivante consiste à faire la balance entre les coûts et les éventuels bénéfices.

En cas de coûts (inconvénients) plus importants que les bénéfices, l'industriel devra proposer d'autres avantages et/ou diminuer les inconvénients (perçus). L'industriel doit bien garder à l'esprit que les impacts pour les riverains tout proches sont plus élevés et que, même si le bilan global est positif pour la collectivité, il ne l'est pas forcément par les riverains tout proches. Il conviendra donc de faire particulièrement attention à ce point (voir point V.5.2.3). Les compensations pour les voisins proches, plus touchés par certains impacts, doivent être spécifiques (rachat de terrain, aménagement local...).

Remarque: En amont de cette analyse des coûts et bénéfices au niveau local, la supériorité des avantages par rapport aux inconvénients doit être déjà acquise au niveau régional ou interrégional sans quoi le projet court dès le départ à l'échec (cf. validation du besoin).

e. Conclusions :

Si l'industriel peut arriver à l'équilibre coûts/bénéfices en se plaçant du point de vue des riverains et de la collectivité, alors il peut continuer dans le processus classique de localisation d'une installation (processus de choix économique).

⇒ branche de gauche du schéma d'intégration (**avantages > inconvénients**)

Toutefois, cette façon de rétablir un certain équilibre coûts/bénéfices atteint ses limites lorsque les désavantages sont considérés comme non compensables. L'industriel devra alors opter pour une procédure de choix concerté.

⇒ branche de droite dans le schéma d'intégration (**avantages ≤ inconvénients**)

V.2.4.2. *Situation A : Avantages > Inconvénients → Processus de choix économique*

Le schéma d'intégration pour la situation A est présenté à la Figure V-4.

L'industriel peut à ce stade-ci se trouver dans deux cas de figure différents :

➤ **Pas d'opposition particulière (voire soutien) des pouvoirs publics locaux**

L'industriel peut continuer le processus de localisation basé sur le processus de choix économique et préparer la concertation avec les élus locaux.

Les différents éléments clés à prendre en compte pour mener à bien une concertation sont présentés dans le point V.5.

➤ **Opposition des pouvoirs publics locaux**

L'industriel se trouve alors devant un choix difficile :

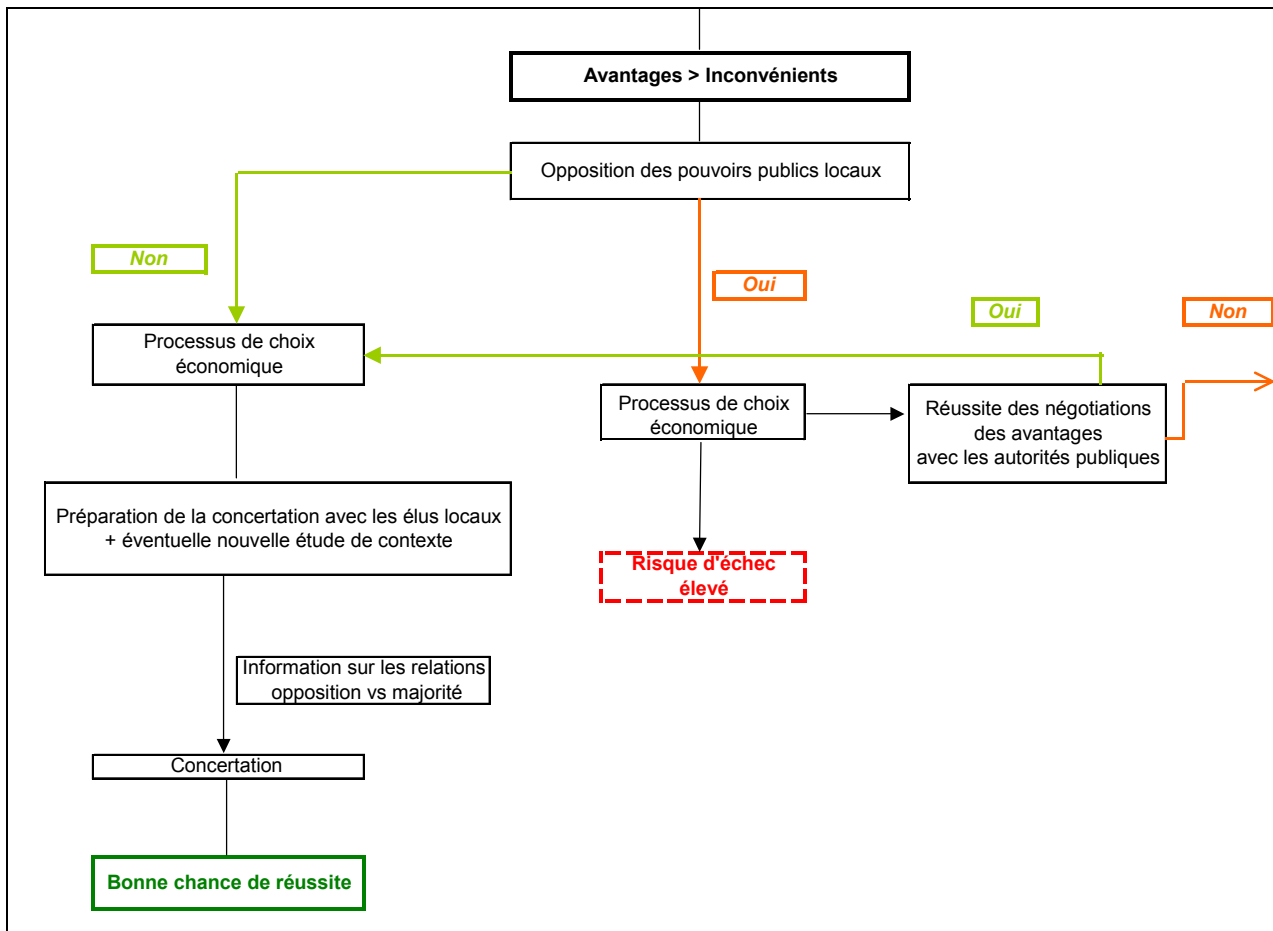
- soit continuer dans le processus de choix économique,
- soit engager de nouvelles négociations avec les autorités publiques locales visant à diminuer les impacts et/ou augmenter les compensations (pour améliorer le bilan coûts/avantages) de manière à éviter une opposition (voire gagner le soutien) des pouvoirs locaux.

Dans le cas où l'industriel ne souhaite pas à nouveau négocier avec les pouvoirs locaux, il peut alors préparer son processus de concertation mais en étant conscient qu'il y a des risques importants d'échec de son projet. Dans ce cas-ci, le soutien des Autorités régionales est indispensable puisque c'est ce niveau de pouvoir (le préfet) qui décide in fine d'accorder ou non l'autorisation. Toutefois, il est clair qu'un projet auquel le maire s'oppose ne pourra aboutir que s'il reçoit non seulement l'autorisation d'exploitation du préfet mais aussi un soutien ferme des directions régionales et départementales des services étatiques (DRIRE, DASS, par exemple)

Si l'industriel entame de nouvelles négociations et qu'il arrive à un accord alors il peut continuer son processus de localisation de type « choix économique » si non, il doit opter pour un processus de choix concerté.

Toutefois, l'industriel peut essayer de rallier à sa cause les Pouvoirs locaux en cherchant des soutiens dans la société locale : patronat, associations économiques, clubs sportifs ou autres organisations intéressées par des compensations. Ces leaders d'opinion peuvent alors amener les Pouvoirs locaux à infléchir leur position.

Figure V-4 : Schéma d'intégration : Avantages > Inconvénients



V.2.4.3. Situation B : Avantages ≤ Inconvénients → Processus de choix concerté

Dans le cas où, suite à l'analyse coûts-bénéfices et à l'étude de contexte, les inconvénients pour les citoyens ou la collectivité locale s'avèrent plus importants que les avantages et qu'ils ne peuvent pas être compensés par des mesures, l'industriel doit opter pour une tout autre méthode.

Il doit prendre contact avec les pouvoirs publics régionaux afin de les inciter à développer une démarche de localisation de site concertée. L'idée de base est qu'il est globalement positif pour la société d'avoir une installation mais qu'il n'est pas possible a priori de donner des compensations jugées suffisantes par les populations locales. Il faudra donc choisir le lieu le moins défavorable.

Cette démarche de concertation doit comprendre certaines étapes telles que:

1. **Création d'une structure de concertation**
2. **Etablissement d'un cahier des charges**

Le schéma d'intégration pour la situation B est présenté à la Figure V-5.

a. Création d'une structure de concertation

Cette structure a pour but de réfléchir sur le processus à adopter pour trouver la meilleure localisation pour la nouvelle installation et répondre aux interrogations et demandes des collectivités et citoyens.

Cet organisme doit regrouper les différents acteurs, publics, privés et associatifs, intéressés à des titres divers par la question des déchets industriels à savoir notamment :

- a) services et établissements publics de l'Etat
- b) collectivités territoriales

- c) chefs d'entreprises et associations patronales, (CCI,...)
- d) associations de protection de l'environnement et de consommateurs
- e) personnalités qualifiées (universitaire...)

La recherche d'un interlocuteur « fiable » au sein des associations de protection de l'environnement est un point essentiel. Cet interlocuteur doit pouvoir passer d'une « force d'opposition » à tout projet à une « force de proposition active, crédible et efficace ». Il doit vouloir mener à terme le projet d'implantation d'un nouveau site et cela de la meilleure manière possible, grâce notamment à un partage des connaissances et des intérêts de chacun.

Cette instance de concertation aura comme principale tâche d'établir une liste de critères pour sélectionner les sites potentiels. De plus, elle devra se mettre d'accord sur une première série de mesures de minimisation des impacts à mettre en œuvre et de mesures de compensation à offrir à la collectivité désignée comme hôte et aux riverains. Cela équivaut à la rédaction d'un cahier des charges.

Cette structure de concertation doit permettre d'arriver à un consensus entre les différentes parties prenantes sur l'utilité d'implanter une telle installation dans la région étudiée et sur les critères à prendre en compte pour trouver le site adéquat. En cas de consensus partiel, le processus risque d'échouer.

b. Etablissement d'un cahier des charges

Ces critères⁶⁷ devront prendre en compte les aspects :

- ✓ *Techniques : géologie, nappe phréatique, topographie...*
- ✓ *Ecologiques : Faune, flore...*
- ✓ *Sociaux : densité de population, types d'activité...*
- ✓ ...

Un cahier des charges détaillant les critères à respecter dans le choix d'un site et dans la conception et le fonctionnement des installations pourra être produit.

→ *L'action publique structure donc le problème à traiter, en définit les termes et trace le profil de ce que pourrait être une solution acceptable au regard d'un certain nombre de critères techniques, écologiques et sociaux.*

Ensuite, 2 types de procédure sont possibles:

- ✓ Appel à projets (industriels volontaires)

L'initiative privée propose, en tenant compte du profilage effectué par les pouvoirs publics, les solutions concrètes qu'elle estime faisables et rentables.

- ✓ Appel à sites (collectivités volontaires)

Des collectivités se portent volontaires sous certaines conditions pour accueillir l'équipement.

Appel à projets

La structure de concertation fait un "appel à projets" auprès des industriels actifs dans le traitement des déchets. Une fois les différents projets remis, la structure de concertation se réunit de manière à les évaluer. Pour ce faire, elle se base sur le cahier des charges et sur l'audition d'élus locaux et d'autres personnes morales afin de recueillir leur avis.

Les projets sélectionnés font l'objet d'une présentation auprès des pouvoirs publics locaux. En cas de réticence des pouvoirs locaux à donner leur soutien, l'industriel peut repartir dans une phase de négociation des mesures de minimisation des impacts et des compensations. Toutefois, si aucun accord ne peut être trouvé, l'industriel peut tenter de continuer le processus.

⁶⁷ Ces critères peuvent concerner par exemple : a) la sismicité, la géologie, b) l'hydrologie, c) la situation par rapport aux inondations et d) aux autres risques naturels, e) la valeur écologique (zones protégées et sensibles), f) l'existence de sources de prélèvement d'eau potable, g) la situation de l'agriculture et du tourisme, h) de l'habitat et de densité de population, i) la proximité des zones de production de déchets, j) les facilités de transports et k) la disponibilité en énergie.

En cas d'absence d'opposition des pouvoirs locaux, le bouche-à-oreille faisant effet, des mouvements de contestation locaux peuvent apparaître. Ces mouvements auront comme impact de sélectionner encore plus finement les différents sites potentiels.

Une fois l'examen des projets achevé et rendu public, la balle est alors dans le camp des porteurs de projets qui doivent décider s'ils continuent ou non leur démarche jusqu'au dépôt d'une demande d'autorisation d'exploitation. Chacune des entreprises est alors placée devant un choix structuré par trois éléments :

- ✓ les observations de l'organe de concertation sur la conformité de leur projet au cahier des charges,
- ✓ l'évaluation des chances de l'emporter compte tenu de la concurrence
- ✓ les réactions de la population.

C'est ce dernier élément qui se révèle souvent le plus décisif dans un premier temps et qui permet la sélection définitive du site d'accueil.

Si l'industriel décide de poursuivre, il devra préparer le processus de concertation qu'il mettra en place au niveau local de manière à prendre en compte au mieux les craintes ou demandes des riverains et de la collectivité. Il est préférable que la préparation de la concertation et la concertation aient lieu en prenant en compte les éléments clés présentés au point V.4.

- *« Il faut rappeler qu'un grand nombre d'études montrent que l'efficacité se conjugue rarement avec l'équité. La plus belle procédure de concertation et de participation, le plus beau forum hybride de la démocratie dialogique, ne peuvent donner que ce qu'ils ont. Leur activation la plus zélée ne change rien à la nature du problème. Bien au contraire, les mécanismes de concertation combinés à l'impact des mobilisations NIMBY conduisent souvent à rejeter les coûts sociaux des « équipements utiles mais indésirables » sur les populations les moins expertes dans la pratique de la concertation et dans l'art de la négociation, les plus résignées et silencieuses et qui sont presque toujours les populations les plus pauvres. »*⁶⁸

Appel à sites

La structure de concertation peut opter pour le processus de choix concerté utilisé principalement en Amérique du Nord qui consiste à faire un "appel à sites d'accueil" auprès des collectivités volontaires.

Les différentes collectivités volontaires pour accueillir le site sont départagées sur base de l'adéquation de leur site avec les critères définis.

De plus, les collectivités sont aussi départagées suivant les mesures de minimisation des impacts (qui vont augmenter les avantages et rendre le bilan coûts/avantages attractif). Les éventuels mouvements de contestation locaux qui apparaîtraient influenceront le choix entre plusieurs sites sur base du critère "soutien du public au projet".

Ensuite, une fois le site sélectionné, un processus de concertation est préparé avec le soutien des élus locaux et suivant les "règles" reprises dans le point V.5 et si possible mené à bien.

Toutefois, ce type d'approche peut s'avérer plus judicieux dans le cadre d'un centre de traitement des déchets ménagers.

- *« Les méthodes qui reposent sur un appel au volontariat des collectivités pour accueillir ce type d'équipement et/ou qui utilisent la mise aux enchères de compensations (financières ou autres), conduisent aux mêmes résultats : ce sont bien souvent les communes les plus pauvres et les plus écologiquement désavantagées qui proposent leur candidature. La question de l'équité, lorsqu'elle est posée, est bien souvent réduite à une question de dédommagements collectifs ou individuels, offerts pour compenser les nuisances causées par les équipements pollueurs et/ou à risque. Cette façon de rétablir un certain équilibre coûts/bénéfices atteint ses limites lorsque les désavantages sont considérés comme non compensables, comme dans le cas des risques pesant sur la santé des personnes. »*⁶⁹

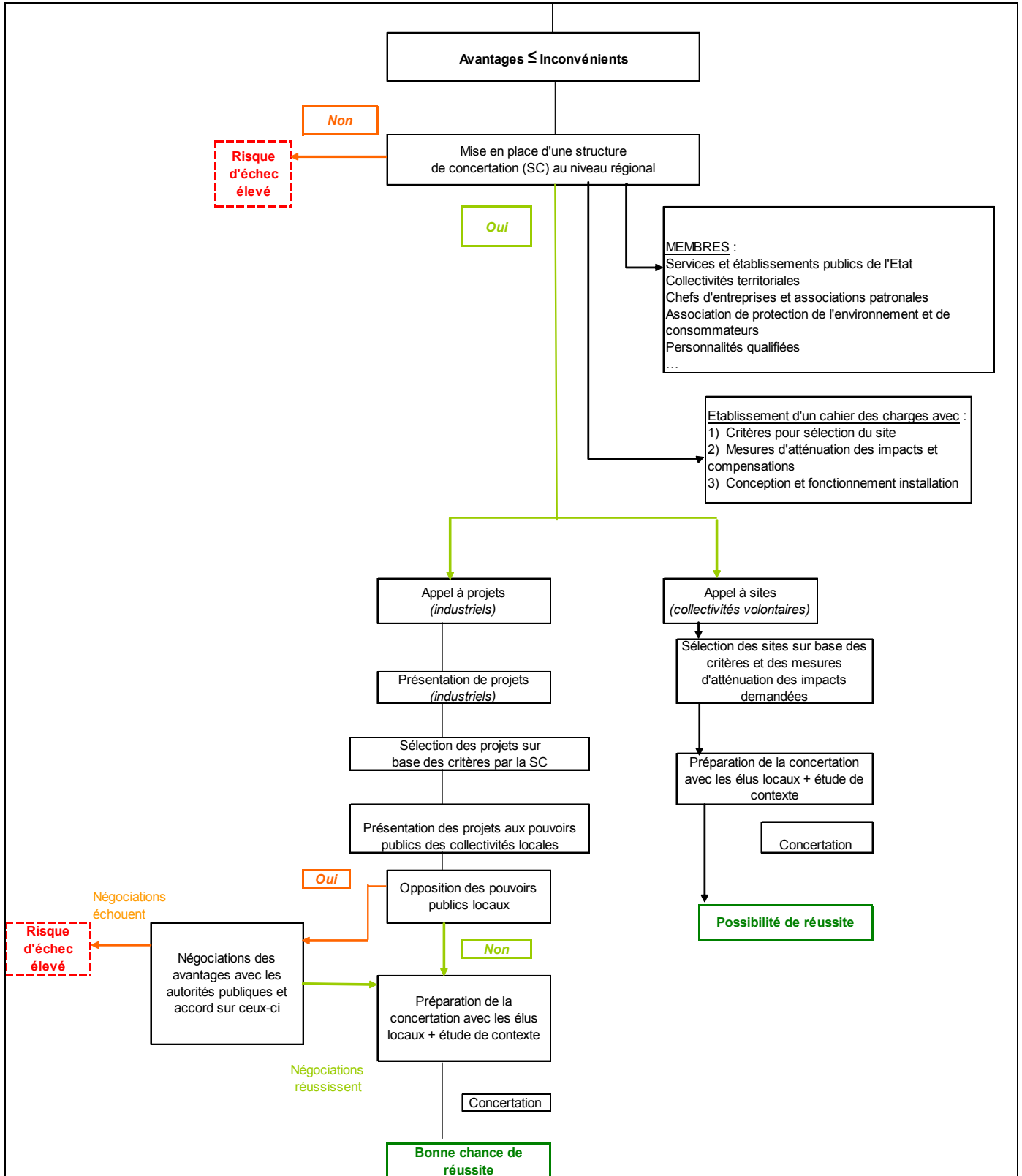
Cependant, il est logique que les compensations financières améliorent plus la qualité de vie des pauvres. Eventuellement, cela leur permet aussi un meilleur accès à des soins de santé... qui permettent réellement un équilibre avec les inconvénients et risques.

⁶⁸ Concertation, contestation et décision, la planification régionale de la gestion des déchets industriels et le choix des sites de stockage », Jean-Yves Nevers, Pierre Couronne, CERTOP, Université de Toulouse 2 le Mirail

⁶⁹ Concertation, contestation et décision, la planification régionale de la gestion des déchets industriels et le choix des sites de stockage », Jean-Yves Nevers, Pierre Couronne, CERTOP, Université de Toulouse 2 le Mirail.

Par contre, le problème peut résider dans le manque de capacité des populations locales de juger de l'équilibre et/ou leur tendance à ne prendre en compte que le bilan coûts / avantages à court terme. Il faut donc les aider à penser à long terme et offrir des compensations réellement équilibrantes à long terme et pas uniquement à court terme.

Figure V-5 : Schéma d'intégration : Avantages ≤ Inconvénients



V.2.5. Remarque

En conclusion, il est important de souligner que cette « possibilité réussite » d'un projet est à nuancer. En effet, même si toutes les conditions pour qu'un processus de concertation satisfaisant pour tous sont remplies, il reste souvent certains freins inéluctables liés notamment à :

- ✓ Image du procédé de traitement utilisé
- ✓ Type de déchets traités
 - Inertes
 - Liquides
 - ...
- ✓ Type de traitement utilisé
 - Incinération, combustion
 - Mise en décharge
 - ...

La « possibilité de réussite » d'un projet correspond donc à une démarche qui crée des conditions favorables mais pas une garantie de réussite.

V.3. POSITIONNEMENT DES ETUDES DE CAS DANS LE SCHEMA D'INTEGRATION

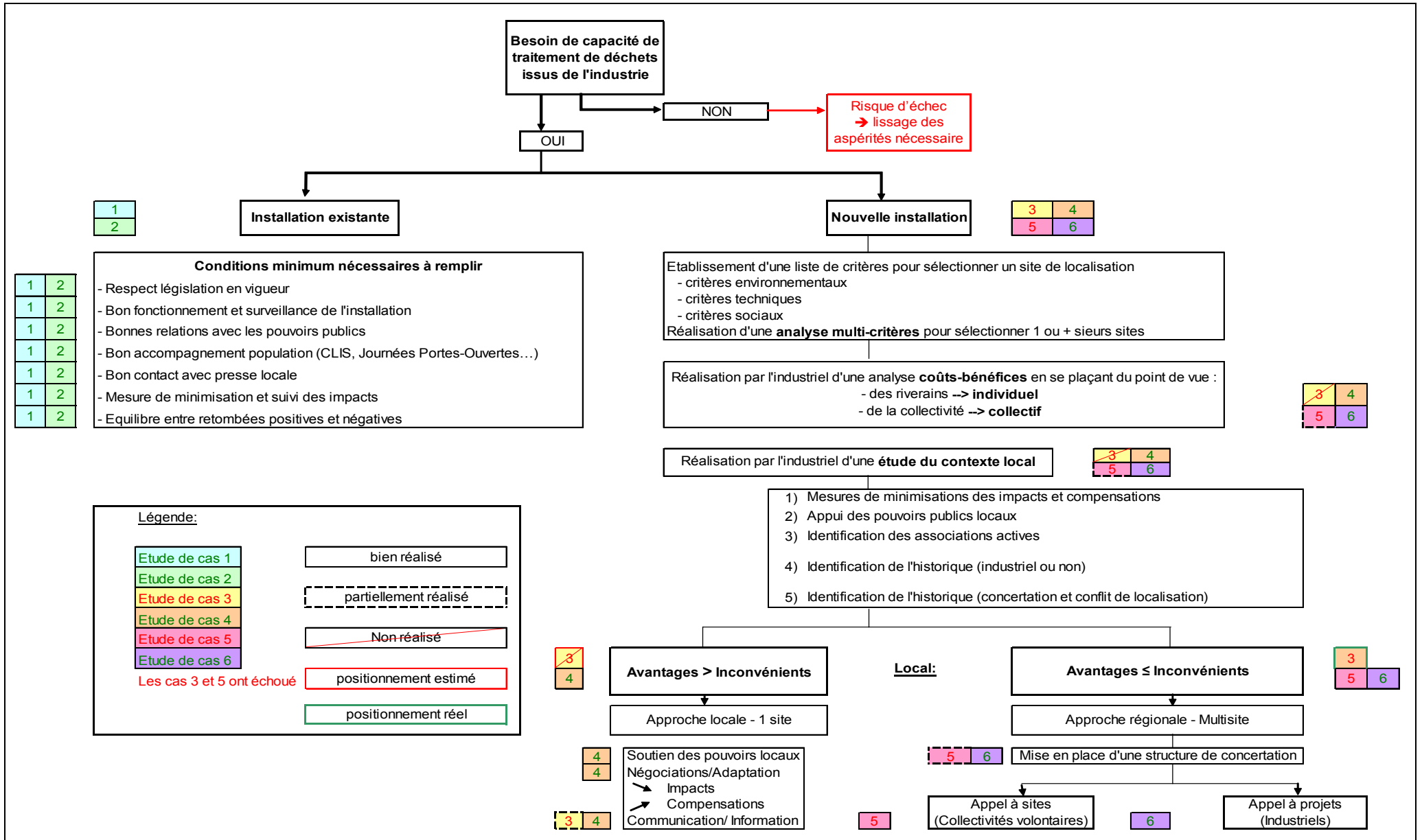
La Figure V-6 reprend dans le schéma d'intégration (« schéma d'intégration de la concertation dans le processus de demande d'autorisation ») les différents éléments mis en évidence dans les 6 études de cas.

Pour rappel, la numérotation des études de cas est :

1. CSDU de classe I
2. Incinérateur
3. Implantation de plate-formes de maturation des mâchefers
4. Implantation d'une installation de transfert-tri de DIB
5. Projet Semeddira visant l'implantation d'un CSDU de classe I en Rhône-Alpes
6. Implantation d'un CTSDU à Grauhlet

En ce qui concerne l'étude de cas n°3, les porteurs de projet n'ont pas réalisé d'étude de contexte, ni d'analyse coûts-bénéfices. Ils ont donc mal évalué l'approche à entreprendre.

Figure V-6 : Positionnement des études de cas dans le « schéma d'intégration de la concertation dans le processus de demande d'autorisation »



V.4. RETOUR D'EXPERIENCES SUR LA PRATIQUE DE LA CONCERTATION

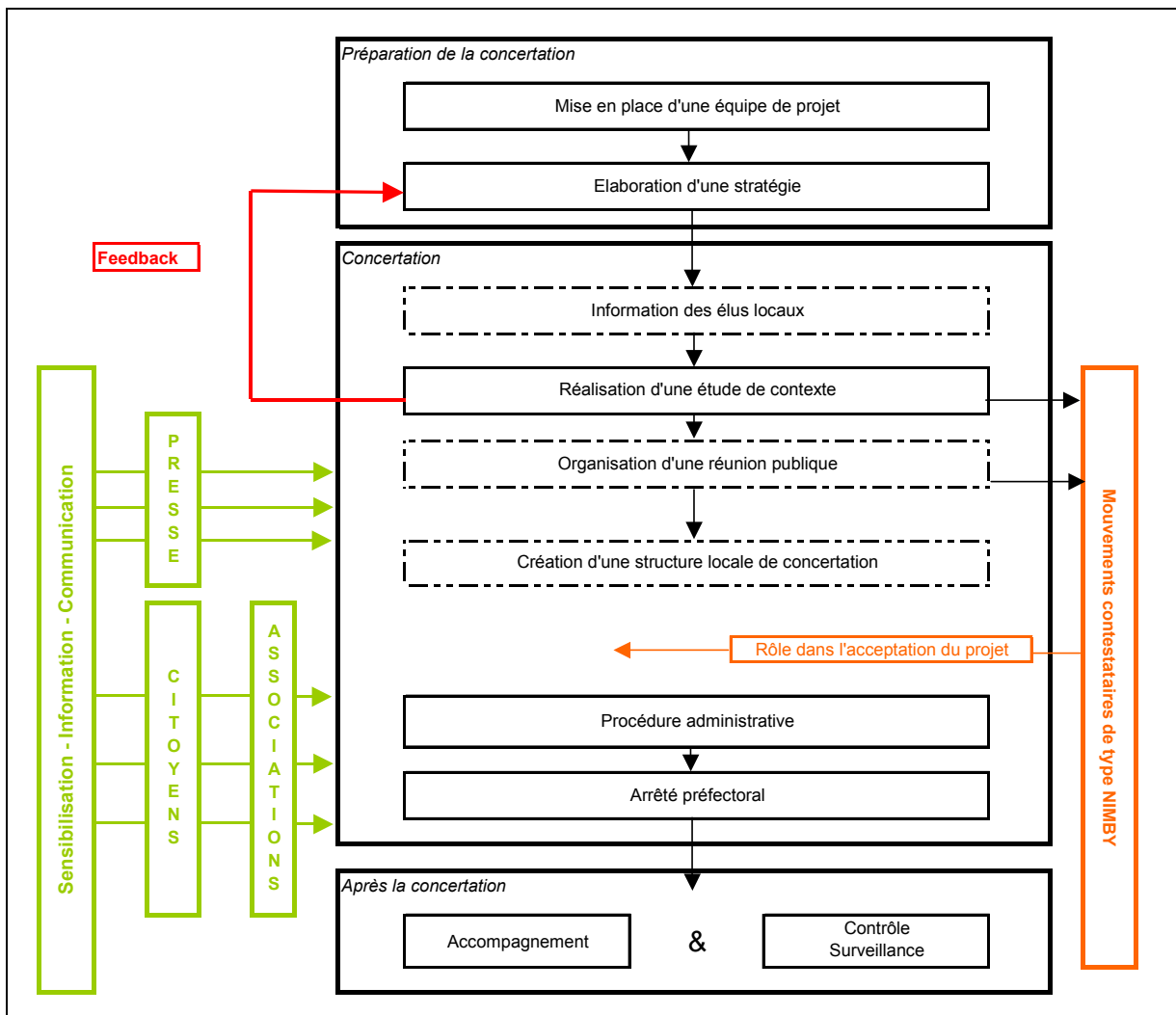
V.4.1. Etapes importantes

Suite aux entretiens avec des praticiens de la concertation et à des informations disponibles sur Internet, différents éléments se révèlent clés pour mener à bien un processus de concertation. Ils sont repris ci dessous en 3 phases principales :

- avant la concertation
- pendant la concertation
- après la concertation.

Ces différents éléments clés sont présentés à la Figure V-7 et sont explicités dans les pages suivantes.

Figure V-7 : Principales étapes d'un processus de concertation



V.4.1.1. Avant la concertation

La concertation doit permettre de renforcer la compréhension et la légitimité d'une décision et par là même, faciliter la réalisation des projets d'implantation d'installations industrielles ou collectives. **C'est pourquoi le porteur du projet à tout intérêt à préparer et à lancer la concertation le plus en amont possible c'est-à-dire avant le dépôt administratif du dossier, voire en parallèle à la conception du projet.**

Une première étape consiste donc à définir un cadre du projet et à informer le plus largement possible sur le processus à venir.

Parmi les points clés à effectuer avant la concertation, nous pouvons citer :

Mise en place d'une équipe de projet⁷⁰

La mise en place d'une équipe de projet spécialement dédiée au processus de concertation apparaît comme une étape importante dans le processus de localisation d'un équipement. En effet, sans équipe de projet motivée, soudée et structurée, le maître d'ouvrage ne peut anticiper les situations et maîtriser sa stratégie lors du processus de concertation.

La composition de l'équipe de projet sera fonction de l'ampleur du projet. Dans tous les cas, sera privilégiée une équipe pluridisciplinaire s'articulant autour de trois dimensions : la technique, la communication et la décision.

Dès sa constitution, l'équipe de projet définira la position du maître d'ouvrage ainsi que l'architecture générale de la démarche de concertation.

Pour assumer ces missions, les membres de l'équipe-projet peuvent faire appel à des compétences externes (séminaires de formation sur les processus de concertation, training, bureau de consultance spécialisé dans l'accompagnement de processus de concertation...).

Un des acteurs interrogés dans le cadre de cette étude a tenu à préciser que pour lui, la concertation était une arme à double tranchant et qu'il ne fallait pas négliger l'étape qui vise à s'y préparer. En effet, pour favoriser le bon déroulement de celle-ci, le maître d'ouvrage doit être armé et avoir la culture de la concertation. Cette culture de la concertation peut être acquise par le suivi de formation à ce sujet ou alors par la décision de se faire accompagner par un bureau de conseil spécialisé dans les procédures de concertation.

Elaboration d'une stratégie de concertation⁷¹

L'élaboration d'une stratégie de concertation a comme objectif de cheminer vers un projet ou une décision reconnue *in fine* comme légitime. C'est pourquoi, il est important de ne pas attendre la veille de la concertation pour définir la stratégie du maître d'ouvrage.

L'élaboration de la stratégie du maître d'ouvrage pour la concertation doit s'inscrire dans une stratégie d'ensemble de conduite et d'élaboration du projet. Bien avant le début proprement dit de la concertation et les premières réunions publiques éventuelles, les premières études amont doivent tenir compte de la perspective de celle-ci.

L'élaboration d'une stratégie pour réussir une concertation suppose de suivre un certain nombre d'étapes :

a. Définir le positionnement du maître d'ouvrage

Le positionnement, c'est « **le point de vue sur le projet** » que le maître d'ouvrage entend porter. Par exemple : souhaite-t-il afficher sa préférence pour un procédé de traitement ou de valorisation spécifique ou souhaite-t-il ouvrir davantage les discussions ?...

Le positionnement, c'est également **la posture** qu'il entend adopter tout au long de la démarche. Le maître d'ouvrage doit accepter un vrai débat et tenir compte des éléments nouveaux que le débat aura apporté, sans donner le sentiment qu'il s'agit pour lui d'une « défaite ».

Pour y parvenir le maître d'ouvrage doit :

- Être convaincu que son implication est essentielle, voire obligatoire (c'est lui qui a la maîtrise technique du projet).

⁷⁰ Ministère de l'équipement, des transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer, « Concertation, débat public, fiches méthodologiques », octobre 2004

⁷¹ Ministère de l'équipement, des transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer, « Concertation, débat public, fiches méthodologiques », octobre 2004

- Avoir la volonté de travailler «à dossiers ouverts», d'écouter, d'échanger, de débattre avec les autres, de faire évoluer le projet.

b. Définir l'architecture générale de la démarche de concertation

Une fois le positionnement et la posture spécifiés, l'équipe de projet détermine les orientations générales de la démarche de concertation en identifiant et spécifiant :

- Objectif de la concertation
- Objet de la concertation : l'opportunité du projet, le choix entre diverses technologies déjà définies ou non, la possibilité ou non de faire évoluer ces variantes, d'en accepter d'autres...
- Différents publics : le grand public, les associations, les acteurs institutionnels
- Périmètre de la concertation

→ Il convient de préciser que ces orientations sont revues au regard des enseignements de l'étude de contexte (cf. flèche "feedback dans la Figure V-7").

c. Élaborer un plan d'actions

L'équipe de projet élabore un calendrier prévisionnel de la concertation qui tient compte des contraintes de toutes sortes (réglementaires, **échéances électorales**, vacances, etc.). Elle définit un plan d'actions qui pourra être adapté en fonction des évolutions du contexte et de la position des acteurs sur la base de cinq questions essentielles :

- Quand commencer la concertation ?
- Selon quelles étapes ?
- Sur quels thèmes ?
- Quels sont les publics visés ?
- Selon quelles modalités ? (Outils d'information et de concertation, fréquence des rencontres)

Le plan d'actions est défini en articulant le temps nécessaire à la préparation et à la réalisation de la concertation avec les contraintes de planning technique et réglementaire.

Le *bureau de conseil ABAÛTÉ*⁷² a conçu la démarche participative dans le cadre d'un projet d'exploitation de centre de stockage de déchets banals des entreprises. Le préfet du Doubs a autorisé le 3 janvier 2007, l'exploitation de ce centre de la Grange Certier (commune de Fontaine-les-Clerval).

Une démarche participative initiée dès l'identification du site a permis aux élus et aux habitants des communes concernées d'accompagner les différentes étapes de ce projet. Depuis les premiers forages géologiques, élus, agriculteurs, spéléologues, protecteurs de la nature et riverains ont pu communiquer leurs craintes et leurs interrogations au promoteur du projet. Pendant 4 mois des réunions thématiques ont permis d'aborder tous les sujets de préoccupation en présence de techniciens ou d'experts indépendants.

Le maître d'ouvrage a répondu aux diverses sollicitations et s'est engagé sur de nombreux points. Il a renforcé la sécurité, modifié des aménagements, créé des zones de protection animales et végétales. L'association de vigilance s'est faite experte pour comprendre les textes et les cartes de l'étude d'impact. L'écoute et le dialogue ne se sont jamais arrêtés avant et après l'enquête publique. Cette concertation exemplaire se poursuit à travers la tenue d'une commission locale d'information et de surveillance, créée dès la phase des travaux.

⁷² <http://www.abaete-conseil.fr/page-abaete.actualites--c-3.html>

V.4.1.2. *Pendant la concertation*

Réalisation d'une étude de contexte

Chaque lieu et contexte sont différents, il faut donc chaque fois réadapter le processus de concertation en fonction du contexte local. Dans cette optique, il convient d'aller à la rencontre des principaux acteurs locaux afin de connaître leur approche du sujet, leurs interrogations et leurs attentes en termes d'information et de concertation. Il est alors possible de construire un processus de concertation adapté à chacune des situations.

L'étude de contexte a pour objectifs de :

- Identifier les acteurs susceptibles de prendre part à la démarche de concertation et de prendre la mesure de leurs opinions, convictions, savoirs, intérêts et positionnements à l'égard de la problématique et du projet.
- Apprécier la sensibilité des problématiques sociales, économiques et environnementales
- Identifier les thématiques importantes pour les citoyens telles que le trafic des camions, les effets sur la santé, les risques pour l'environnement...
- Définir une démarche de concertation adaptée aux enjeux ainsi qu'aux attentes des différents acteurs et du public.

Cette étude va permettre au maître d'ouvrage de s'engager dans la démarche en étant **averti, préparé** aux argumentaires de ses interlocuteurs et en étant perçu comme "**ouvert**".

Il pourra ainsi aborder la concertation en ayant les moyens « de faire le pas pour aller sur le registre de l'interlocuteur ».

Généralement, cette étude gagne à être réalisée par un prestataire externe (bureau de consultance en environnement ou bureau conseil spécialisé dans les processus de concertation).

➔ **L'étude de contexte est une étape importante, il faut lui laisser le temps, dans la mesure du possible, de se dérouler.**

La société de recyclage L a obtenu une autorisation préfectorale pour installer une filière de recyclage des équipements électriques et électroniques en fin de vie. Un bureau de conseil l'a accompagnée dans la préparation de l'enquête publique.

Une étude du contexte territoriale a identifié les points forts et les points faibles de l'entreprise perçus par les acteurs locaux (élus, administration, associations). *Les actions préconisées dans le plan stratégique de communication a permis de clarifier, pour l'opinion publique, le projet industriel et d'établir des relations de confiance avec les différents interlocuteurs de l'entreprise.*

Monsieur V, sociologue, travaillant principalement sur des projets concernant le nucléaire, reconnaît l'importance de connaître la région dans laquelle on désire implanter une nouvelle installation.

Selon lui, il est important d'en identifier :

- *le contexte historique*
- *la configuration géographique*
- *la configuration politique*
- *le contexte socio-économique*

Mais aussi de se renseigner sur l'existence d'autres conflits dans la région et leurs impacts éventuels.

Selon Monsieur Y, il est important de la réaliser une étude du contexte local étant donné que tous les contextes sont différents et que cela permet d'adapter sa stratégie. En effet, cela peut permettre d'éviter d'en faire de trop et de dépenser des sommes importantes. En général, lors de l'implantation de nouveau site par le groupe dans lequel monsieur y travaille, une étude de contexte est réalisée. Cette prise de température locale est effectuée le plus souvent par une personne locale qui a un bon sens de la communication.

Sensibilisation–Information-Communication

La phase d'information et de communication envers le **public**, commence dès l'étude de contexte et doit impérativement se poursuivre tout au long de l'existence de l'installation.

Elle vise à donner aux citoyens et aux diverses associations un culture minimum du sujet afin de leurs permettre de comprendre les enjeux et les problématiques ainsi que de leurs donner les moyens d'exprimer leur point de vue.

Le maître d'ouvrage se doit de réaliser une information objective et transparente sur le contexte réglementaire, la situation locale, les nouvelles techniques... A cet effet, les techniciens doivent s'appuyer sur les chargés de communication pour traduire les raisonnements et le jargon technique.

Contact avec la presse

Sans initiative de communication de la part du maître d'ouvrage en amont des concertations, les **journalistes** tendent leurs micros vers ceux qui prennent les premiers la parole : les opposants au projet ou ceux qui en ont peur... Ces informations partielles (partiales) risquent de faire courir très vite la rumeur. Il sera difficile de reprendre ensuite la parole. C'est pourquoi, le maître d'ouvrage doit se positionner vis-à-vis de la presse **comme la source d'information** sur le projet.

Toutefois, il faut veiller à ne pas informer la presse avant d'avoir informé préalablement les pouvoirs locaux sous peine alors de faire échouer le processus de localisation.

Réunion publique

Suivant les résultats de l'étude de contexte, il convient de décider ou non d'organiser une réunion publique pour présenter le projet au public.

Toutefois, Monsieur Y d'un grand groupe français de traitement des déchets précise que souvent, lors d'une réunion publique, les seules personnes présentes sont les opposants.

Monsieur Z, agent de l'Etat, préfère privilégier quant à lui une permanence pour répondre en direct plutôt que l'organisation d'une réunion publique. En effet, les personnes présentes (ou qui s'expriment) aux réunions publiques ne sont souvent que des opposants et les personnes qui souhaitent vraiment s'informer ressentent frustrées.

La « qualité » de la première rencontre avec le public conditionne le déroulement du processus de concertation et l'acceptation future ou non du projet. En effet, c'est au cours des réunions publiques que se construit l'image du maître d'ouvrage et que s'instaure une relation directe entre la population et le maître d'ouvrage.

Lors de la première réunion publique, il convient de préciser les **objectifs** de la concertation, ce sur quoi elle va porter, les modalités d'échange, son périmètre (sur quoi et jusqu'où porte la sollicitation), sa durée, ses contraintes (budget, délais, méthodes et règles du jeu, arbitrage de différents, ...), les conditions d'élaboration de son bilan, les suites de la concertation et sa place dans le processus décisionnel⁷³. De plus, il convient d'indiquer dès le début de la concertation, les étapes du processus décisionnel afin que le

⁷³ Concertation / Débat public, quelques leçons de l'expérience, METL, janvier 2002

public sache à quel moment et par qui les décisions seront prises, ce qu'on attendra de lui et quand il pourra intervenir.

Ensuite, le porteur de projet en accord avec le public, peut décider de mettre en place une **structure de concertation** afin de discuter du projet. Cette structure de concertation doit comprendre : les citoyens, les associations de défense de l'environnement et les élus locaux.

La conduite d'un processus de concertation doit être confiée à des **acteurs neutres et impartiaux**, intéressés non par le contenu de la décision mais par le fait que la procédure se déroule selon les règles prévues et acceptées. L'étude de contexte peut ainsi permettre de déterminer le meilleur choix quant à l'animation de la phase de concertation : soit un tiers reconnu comme neutre et modérateur (un universitaire, un journaliste de la presse économique ou d'un média non directement engagé dans le sujet par exemple), soit, si des liens de confiance existent déjà entre le maître d'ouvrage et les principaux acteurs, un représentant du maître d'ouvrage.

La désignation de ce **garant de la concertation** doit être le fruit d'un consensus aussi large que possible. Il doit posséder des qualités intrinsèques telles que le sens de l'intérêt général, l'éthique de l'indépendance, l'aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée⁷⁴.

Ce garant rédige le compte-rendu des réunions sans prendre parti, il doit être d'une absolue neutralité sur le fond du dossier et d'une indépendance totale vis-à-vis du maître d'ouvrage, observe le déroulement de la concertation et son animation. Il est souhaitable qu'il rencontre en amont puis en cours de consultation, les principaux protagonistes en présence y compris ceux qui semblent défendre une position hostile au projet mis en débat. *C'est pourquoi, il est peut-être utile qu'il réalise l'étude de contexte.*

Cet animateur peut être aussi un bureau d'étude spécialisé dans la concertation même si il est payé par le maître d'ouvrage.

En effet, selon Monsieur W, d'un bureau de conseil spécialisé dans les processus de concertation, il garde son indépendance même s'il est payé par le maître d'ouvrage pour réaliser la concertation.

La concertation nécessite un document de support, un "**dossier de concertation**" qui présente le projet et autour duquel s'amorcent les échanges. Le dossier de concertation est le document de synthèse qui présente, aux acteurs et au public, le projet et ses études afin d'introduire les discussions, quelle que soit la procédure qui les encadre.

Ce dossier témoigne de l'esprit d'ouverture et du souci de transparence du maître d'ouvrage comme de sa maîtrise des enjeux du projet. Le dossier de concertation doit se montrer sous une forme « attractive » : il doit être informatif, précis et accessible aux non spécialistes.

Dans le cadre d'une démarche de concertation mise en place par la CAPM sur l'avenir du traitement des déchets ménagers dans l'agglomération avec l'aide d'un cabinet de conseil en concertation, un dossier de débat a été réalisé afin de diffuser l'ensemble des informations disponibles sur la situation locale et le contexte réglementaire. Ce dossier de débat a été publié à plusieurs dizaines de milliers d'exemplaires afin que toute la population puisse intervenir dans les débats avec un fond commun de connaissance. De plus, un journal a été diffusé dans tous les foyers en présentant la démarche de concertation avec les lieux et les dates des réunions. Un troisième outil de diffusion d'information, le site Internet a été utilisé.

⁷⁴ Charte de la concertation du MATE

Visite de sites de traitement des déchets

L'organisation d'une visite d'un site de traitement de déchets dont le procédé correspond à celui qui sera mis en place dans la nouvelle installation de traitement des déchets est un point essentiel pour dissiper les craintes des citoyens. Elle permet ainsi aux élus locaux, aux représentants des associations de défense de l'environnement et autres de se rendre compte par eux-mêmes des caractéristiques d'un tel équipement et des différentes mesures mises en place pour éviter tout risque de nuisances.

Dans le cadre du projet du S.E.E.D.R, une visite d'un site de traitement de déchets s'est faite en Autriche. Les maires des 6 communes concernées, des représentants d'associations de protection de l'environnement, des présidents des communautés de communes, des membres du bureau syndical du SEEDE, ainsi que des représentants du Conseil Général de la Loire ont participé à cette visite.

Dans le cadre de la démarche de concertation mise en place par la CAPM, il y a eu des visites d'installations de tri et de traitement de la collectivité et d'autres villes pouvant servir de référence. Six visites ont été organisées dont l'unité de biométhanisation de Genève et l'ensemble de compostage du Creusot Montceau les mines.

Bilan de la concertation

Le maître d'ouvrage établit le bilan pour restituer au public ce qu'il doit au public, c'est-à-dire **un écho fidèle des échanges**. Il doit donc être accessible pour le public (langage clair, présentation lisible, bonne diffusion).

Le bilan comporte les éléments suivants :

- **Rappel de l'historique** du projet et de son contexte
- **Rappel du déroulement** : nombre de réunions, d'événements, dates et lieux
- **Rappel du contenu** : ordres du jour, thèmes abordés, documents diffusés, synthèse des principales questions, synthèse des points de convergence et des points de divergence, rappel des engagements du maître d'ouvrage en cours de concertation
- **Conclusion** sur les principaux apports et sur ce qu'en tire le maître d'ouvrage pour la suite des études et du projet

En effet, selon monsieur W, d'un bureau de conseil spécialisé dans les processus de concertation, il est important de conclure la phase de concertation par une réunion bilan et un document écrit qui reprenne les points de convergence et de divergence, les points à approfondir et un certain nombre de recommandations.

V.4.1.3. *Après la concertation*

Accompagnement

Une fois le lieu choisi, la phase d'accompagnement est cruciale auprès des populations concernées par le projet. Cet accompagnement direct des habitants concernés peut être réalisé par la création d'une CLIS en amont de la réalisation du projet (pré-CLIS). Elle peut permettre de mettre en œuvre un baromètre de surveillance de la construction et de faire un "état zéro" avant le démarrage de l'exploitation (ex : bruit, odeur...).

Cette pré-CLIS n'est actuellement pas prévue par la réglementation française mais fait partie des recommandations prospectives de l'association "France Nature Environnement" découlant de son **"Evaluation du fonctionnement des commissions locales d'information et de surveillance et prospective"**⁷⁵. Elle pourrait permettre selon FNE de faire en sorte que la concertation se passe mieux au sein des CLIS.

⁷⁵ Evaluation du fonctionnement des commissions locales d'information et de surveillance et prospective. Rapport final, Avril 2006.

Tableau 5 : Recommandations de FNE concernant les CLIS et leur fonctionnement.

ELEMENTS DE PROSPECTIVE	
Une concertation le plus en amont possible	Des structures de concertation informelles et volontaires, souples (telles que les Commissions Locales d'Information) devraient être mises en place au moment des projets d'implantation de nouvelles installations de traitement de déchets, en amont de la construction de ces installations, avant la mise en place de la CLIS. .

Information - Contrôle - Surveillance

Les CLIS sont des instances de concertation ayant pour but d'informer la population sur les effets des activités des installations de traitement de déchets sur l'environnement et sur la santé. Elles sont prévues par la loi n°92-646 du 13 juillet 1992 (cf.II.3.4.5).

Cette information des citoyens peut se faire par le biais de réunions d'information, de journées portes ouvertes ainsi que par le développement d'une information pédagogique avec des plaquettes, un site web...

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, de nombreuses CLIS se sont créées et tendent à devenir plus efficaces. Cependant, dans le rapport « **Evaluation du fonctionnement des commissions locales d'information et de surveillance et prospective** », les associations expriment leur souhait de changements concernant le budget, la diffusion de l'information vers le public et la réalisation de contre-expertises. Elles désirent également davantage de transparence, condition déterminante pour la crédibilité des industriels et pour l'acceptation par les populations locales des installations de traitement des déchets.

Certaines de ces différentes demandes sont reprises dans le Tableau 6.

Tableau 6 : Demandes de FNE concernant les CLIS et leur fonctionnement

DISPOSITIONS PREVUES PAR LA LOI MAIS NON APPLIQUEES	
Budget	<ul style="list-style-type: none"> Les CLIS devraient être dotées d'un budget réel avec des réels moyens financiers, permettant de réaliser des contre-expertises indépendantes, de financer les travaux nécessaires, d'informer la population et d'indemniser les représentants associatifs pour leur frais de déplacement. Ce budget devrait être pris en charge à parité par l'Etat, l'exploitant et les collectivités territoriales
Informations en direction des membres de la CLIS	La CLIS devrait être systématiquement et régulièrement être tenue informée des décisions réglementaires dont l'installation fait l'objet, des modifications que l'exploitant envisage d'apporter à l'installation, des nouvelles mesures prises par l'autorité préfectorale, des incidents ou accidents survenus à l'occasion du fonctionnement de l'installation.
ELEMENTS PROSPECTIFS	
Installations concernées par les créations de CLIS	La législation française devrait imposer que des CLIS soient obligatoirement créées sur certaines installations de traitement des déchets : les UIOM, les incinérateurs de déchets dangereux, les co-incinérateurs (cimenteries...).
La création des CLIS	Le préfet devrait être tenu de créer une CLIS lorsque la demande lui en est faite par deux associations agréées de protection de l'environnement.
La réunion de la CLIS	Une réalisation de minimum deux réunions par an, ce qui permettrait une réelle concertation entre les membres de la CLIS et un meilleur suivi du fonctionnement des installations de traitement des déchets.

<p>Les informations en direction des membres de la CLIS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • que la CLIS soit régulièrement tenue informée des résultats d'analyses réalisées par l'exploitant ou des organismes tiers, mesurant les effets sur l'environnement. • de recevoir davantage d'informations entre les réunions de la CLIS. • de recevoir les documents préparatoires au moins deux semaines avant la date de réunion de la CLIS, afin de pouvoir les assimiler, les maîtriser et ainsi intervenir avec pertinence lors des réunions. Ce délai permet aussi aux APNE de poser, à l'avance et par écrit, des questions de façon officielle. • de recevoir rapidement le compte rendu de la réunion de la CLIS. • plus de transparence : donner systématiquement à la CLIS les informations disponibles.
<p>Les informations en direction de la population</p>	<p>qu'un communiqué de presse, validé par l'ensemble des membres de la CLIS, soit rédigé après chaque réunion et diffusé à la presse locale.</p> <p>Des associations ont également souhaité que les réunions de la CLIS soient ouvertes à la presse locale, média très efficace au niveau de la diffusion d'information locale.</p>

Ces étapes d'accompagnement et de surveillance/contrôle ne sont pas à négliger étant donné qu'elles conditionnent fortement l'acceptabilité future des éventuelles demandes d'extension de l'autorisation d'exploiter une installation.

V.5. ROLE ET TYPES DE COMPENSATIONS DESTINEES A FAVORISER L'ACCEPTABILITE

V.5.1.1. Définition

Les compensations sont des avantages offerts par le porteur de projet aux personnes qui subissent des inconvénients liés au projet. Ces avantages ne sont **pas liés intrinsèquement** au projet (comme les créations d'emploi, nécessaires au fonctionnement des installations) mais ils sont au contraire indépendants du projet lui-même et n'existeraient pas s'il n'y avait pas une perception négative du déséquilibre marqué entre les avantages et inconvénients intrinsèques du projet.

V.5.1.2. Acceptabilité

Les compensations sont une pratique délicate à utiliser (Luigi Bobbio, 2003⁷⁶). D'une façon générale, il paraît légitime que les populations qui subissent des nuisances ou la menace d'un risque soient dédommagées puisqu'elles assument des coûts sociaux alors que c'est la société dans son ensemble qui en tire les bénéfices. Ceci est particulièrement vrai pour les externalités négatives des installations de traitement des déchets et des entreprises productrices de déchets.

Mais les indemnités peuvent être perçues (ou ressenties) comme inacceptables par la collectivité et les citoyens.

⁷⁶ Luigi Bobbio, Approches dialogiques de la localisation d'équipements indésirables, in V. Hoffmann-Martinot e C. Sorbets, Démocraties locales en changement, Paris, Pedone, pp. 193-224

En outre, leur efficacité n'est pas toujours garantie :

- soit parce que les propositions de compensation sont estimées insuffisantes ou, plus fréquemment, inadéquates (il est difficile de fixer un dédommagement lorsque la santé est en jeu par exemple),
- soit, paradoxalement, parce qu'elles apparaissent trop élevées, ce qui jette un doute sur la sincérité du discours du porteur de projet sur les aspects négatifs. En effet, plus les compensations proposées sont élevées, plus la population sera amenée à y voir un témoignage de l'ampleur des nuisances et des risques et aura tendance à refuser ces compensations ou à considérer ces compensations comme inacceptables.
- soit enfin parce qu'il n'existe pas de tradition de compensations en France et que leur légitimité n'est pas établie. Une compensation peut donc être perçue comme honteuse, signe d'une corruption, plutôt que comme un dédommagement logique.

Le problème des compensations doit être posé d'abord à partir d'une analyse de la nature des désavantages de l'installation selon qu'il s'agisse de nuisances avérées, dangereuses ou pas et de risques potentiels.

Des études ont montré que les compensations étaient diversement appréciées selon les contextes culturels⁷⁷.

Dans certains pays, comme en Suisse par exemple, l'offre de compensations est tenue pour suspecte et/ou immorale car elle est contraire aux valeurs dominantes de civisme. L'acceptation d'une installation indésirable par la population riveraine est (ou devrait être) dans ces pays un devoir civique et non l'objet d'une tractation qui est à la limite considérée comme une tentative de corruption. Hamilton cite une étude de cas où le taux de consentement à l'installation d'un équipement indésirable avait baissé très sensiblement après que le porteur du projet ait proposé d'augmenter les compensations !

V.5.1.3. Quantification

De plus, il n'existe pas de critères objectifs pour mesurer le déséquilibre entre les avantages et inconvénients intrinsèques du projet, et donc de la valeur légitime des compensations à offrir. Les compensations devraient être théoriquement proportionnelles aux nuisances des installations, mais celles-ci sont extrêmement difficiles à évaluer, car elles varient en fonction de nombreux éléments dont des facteurs très subjectifs très difficiles à quantifier sous la forme d'indicateurs fixes. C'est le cas des nuisances comme le bruit, les odeurs et les aspects esthétiques. Des dispositifs ont été mis en place (les « réseaux de nez » pour les odeurs par exemple) pour saisir ces aspects.

D'autres dommages sont plus aisés à cerner comme la diminution des valeurs foncières et immobilières qui peuvent se mesurer par rapport à l'évolution globale du marché.

Par conséquent, il s'avère extrêmement difficile d'évaluer d'une manière commune et partagée les risques. Certains estiment que le montant des compensations devrait être fixé par une négociation entre les « différentes parties prenantes ».

Le montant des compensations peut aussi être fixé à travers des mécanismes compétitifs de marché; par exemple à travers une vente aux enchères où l'installation est attribuée à la communauté qui réclame la compensation la moins importante. Une solution, utilisée en Suisse, consiste à rechercher dans un premier temps une solution acceptable pour toutes les communautés susceptibles d'accueillir l'installation avant que ne soit décidée laquelle sera la destinataire de l'installation.

V.5.2. Destinataires des compensations

Les compensations peuvent être :

- directes ou induites,
- distribuées individuellement ou allouées à la collectivité dans son ensemble.

⁷⁷ J.T. Hamilton, Environmental Equity and the Siting of Hazardous Waste Facilities in OECD Countries : Evidence and Policies, in International Yearbook of Environmental and Resource Economics 2005/2006, edited by Tietenberg and Folmer (2005), Edward Elgar

V.5.2.1. *Indemnités individuelles*

Dans le cas des indemnités individuelles, il faut choisir entre des indemnités uniformes ou modulées en fonction de l'importance des dommages. Dans ce cas, il est indispensable de déterminer des critères transparents et consensuels. Certaines formes de compensations individualisées sont en fait des mesures d'atténuation en dehors du site et pas des compensations proprement dites (cf. V.5.4 et V.5.5, p. 115), c'est-à-dire des avantages qui n'existeraient pas en dehors du projet. Elles consistent dans le remboursement de travaux de protection contre les nuisances (insonorisation...), par des subventions ou sous forme de déduction fiscale. D'autres indemnités assez répandues consistent dans un engagement de compensation, à terme, des « moins values » foncières et immobilières produites par l'impact de l'équipement.

V.5.2.2. *Indemnités collectives*

Les compensations attribuées à l'ensemble d'une collectivité locale sont très diverses : taxes versées au budget de la commune, subventions ou réalisation directe d'infrastructures et d'équipements collectifs et services publics. Dans le cas d'apports financiers globalisés au budget communal, ceux-ci peuvent être redistribués à la population sous la forme d'une baisse des impôts locaux (ce qui pose la question de l'équité des bases fiscales). Les compensations peuvent aussi être liées à l'emploi : le porteur de projet peut s'engager à sous-traiter les travaux à des entreprises locales ou à utiliser exclusivement de la main-d'œuvre locale.

L'implantation d'un équipement indésirable peut induire aussi des avantages collectifs indirects comme la création d'emplois, réservés parfois en priorité aux demandeurs locaux d'emploi, et qui, via le versement d'une masse salariale, augmentent la richesse locale.

V.5.2.3. *Arbitrage entre compensations individuelles et collectives*

L'arbitrage entre compensations individualisées et compensations collectives est un problème important. Comme on l'a vu, l'attribution de compensations collectives est souvent perçue comme plus « morale » (plus conforme au civisme) que le versement d'indemnités individuelles, surtout lorsque celles-ci ont fait l'objet d'un marchandage individualisé peu transparent. Dans ces conditions, elles peuvent être dénoncées par les opposants au projet comme des pots-de-vin. Les compensations collectives échappent à cette stigmatisation puisqu'elles servent au « bien commun » et peuvent par conséquent être un instrument efficace pour élargir l'acceptation d'une installation.

Pour cela, il faut qu'il existe un certain nombre de conditions politiques locales, dont en premier lieu une forte légitimité des autorités locales et une transparence des négociations entre celles-ci et le porteur du projet. Dans d'autres contextes culturels, la population considère comme parfaitement légitime une allocation individualisée de compensations, négociées en face-à-face avec le promoteur de l'installation "indésirable" et avec l'appui d'associations et d'avocats. Les compensations individuelles sont alors considérées comme le « juste prix » des nuisances subies et des risques encourus.

Les formes les plus légitimes et les plus efficaces pour faciliter l'acceptation (et les plus faciles à déterminer) d'indemnisation individuelle sont celles qui permettent à la population vivant à proximité de retrouver (sur place ou ailleurs) un niveau de confort, des conditions et un cadre de vie globalement équivalents à ceux antérieurs à l'implantation de l'équipement "indésirable".

Les compensations collectives sous la forme d'équipements collectifs sociaux, sportifs ou culturels apparaissent souvent inadaptées, voire dérisoires lorsque l'installation indésirable génère des nuisances qui sont toujours « éprouvées » subjectivement.

Un panachage d'indemnités directes aux familles modulées en fonction des dommages subis et de compensations collectives allouées à la collectivité locale d'accueil permettant d'améliorer le niveau et la qualité des services publics est **probablement la meilleure formule** du point de vue de l'efficacité pour arriver à la fois à un consentement large et à de l'équité.

Plus largement, pour atteindre ce but, les compensations, individuelles et collectives versées à la population touchée par les nuisances doivent prendre place, dans un ensemble de mesures qui assurent :

- Une répartition des charges équitables entre l'ensemble des communautés.
- Des mesures pour limiter et contrôler les risques (cf. V.5.6)
- Des garanties sérieuses de sécurité contre les risques et des engagements contractuels pour maintenir et restaurer la sécurité.

V.5.3. Compensation sous forme monétaire

V.5.3.1. Définition

Les compensations sous forme monétaire consistent à donner de l'argent à la commune (via des aides ou des taxes à la commune) qui peut dès lors en faire bénéficier les individus affectés par la future installation de manière à compenser les impacts négatifs générés par l'équipement. Cette redistribution peut se faire :

- Globalement : diminuer les impôts locaux ou
- Spécifiquement : aider individuellement les personnes les plus concernées.

V.5.3.2. Discussion de leur bien-fondé

Si cette forme de compensation paraît normale, elle ne l'est cependant pas aux yeux de tous pour deux raisons :

- De nombreuses personnes considèrent que la santé et la sécurité sont des droits fondamentaux et qu'ils ne peuvent pas être remplacés par une certaine somme en compensation.
- De plus, offrir des compensations sous la forme monétaire a été perçu dans certaines situations par les populations comme étant des dessous de table, des pots de vin plus que du dédommagement normal pour les nuisances. Ceci est vrai si un nombre limité de personnes (en particulier les décideurs) touche les compensations.

Le premier argument ne résiste pas à l'analyse. Toutes les activités humaines génèrent par essence des bénéfices (la raison d'avoir l'activité pour les porteurs de projet) et des impacts. Le droit à la santé et la sécurité est donc une notion qui n'est pas absolue, il y a un minimum acceptable, variable selon les personnes. Des compensations financières peuvent par exemple permettre à des personnes d'accéder (mieux) à des soins de santé, des activités sportives, une alimentation saine qui pourraient avoir des effets bénéfiques sur leur santé supérieure aux effets négatifs. Refuser toute forme de compensation par principe n'a donc pas de sens.

Le second argument est par contre fondé. Si le principe même d'offrir une compensation équilibrée est logique, il y a cependant un risque d'abus, avec compensation surévaluée pour les (proches des) décideurs et compensation sous-évaluée pour les autres. C'est pourquoi, il importe d'avoir des garde-fous efficaces contre ces abus : transparence, avis/contrôle externe en ce qui concerne les compensations qui concernent directement les décideurs, efforts pour diminuer les impacts (pour diminuer les montants des compensations en jeu)...

A titre d'exemple⁷⁸, prenons le cas du centre de stockage de classe I qui a vu le jour en 2002 à Grauhlet dans les Midi-Pyrénées.

Article de la Dépêche (02/02/2007)

Si à sa création en 2002, le CTSDU a fait l'objet de nombreuses contestations, l'entreprise s'est dorénavant fondue dans le paysage. Le plateau de Mariole, éloigné des habitations, est devenu le site privilégié du département pour le traitement des déchets. Pas de nuisance sonore ni olfactive, pas d'incident notable répertorié dans le traitement de ces déchets ultimes, Occitanis laisse de marbre la population.

De plus l'intérêt de la présence du CTSDU sur la commune de Grauhlet peut être traduit par un chiffre non négligeable.

La convention passée entre la mairie et Occitanis lors de l'implantation en 2002, avait à l'époque fait couler beaucoup d'encre. Si dans d'autres régions, une telle installation avait été payée plus chère encore, les sommes récupérés par Grauhlet ne sont pas négligeables.

- Au titre du bail amphythéotique, la commune a perçu en 2006, 107.000 euros.
- Au titre de la redevance à la tonne sur les déchets entrants en classe I, 104.000 euros.
- Il faut ajouter un sponsoring pour le rugby grauhlétois qui oscille entre 40 et 45.000 euros.

⁷⁸ La Depeche.fr 02/02/2007

- Au titre de la taxe professionnelle, 240.000 euros (à destination de Tarn et Dadou dans le cadre de l'intercommunalité) dont 110.000 euros pour Graulhet.

Cela représente un total de près de 500.000 euros pour Graulhet.

Et pour en finir avec les chiffres, le groupe Occitanis a versé 600.000 euros par an au titre de la sous-traitance au profit du bassin graulhétien.

Cet exemple montre que les compensations peuvent parfois finir par être acceptées et même appréciées.

V.5.3.3. Taxation

a. Taxe professionnelle⁷⁹

La taxe professionnelle est un impôt local perçu au profit des collectivités territoriales : régions, départements et communes, lesquelles peuvent se regrouper en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en vue de percevoir soit une part de taxe professionnelle additionnelle aux trois autres parts, soit la taxe professionnelle unique en lieu et place des communes.

o **Champ d'application**

• Les personnes imposables

La taxe professionnelle (TP) est due chaque année par les personnes exerçant à titre habituel une activité professionnelle non salariée en France.

Les personnes imposables peuvent être :

- o des personnes physiques ;
- o des personnes morales de droit privé : sociétés commerciales, associations loi 1901 se livrant à des activités lucratives ;
- o des personnes morales de droit public : collectivités locales, EPIC...

• Les activités imposables

Pour être imposable à la TP, une activité doit être exercée à titre habituel, professionnel, indépendant et lucratif.

• Les personnes et activités exonérées de manière permanente

Très nombreuses, ces exonérations s'appliquent de droit sur l'ensemble du territoire. Elles concernent essentiellement :

- o les activités des collectivités publiques présentant un caractère essentiellement culturel, sportif, éducatif, social, sanitaire ou touristique ;
- o les activités de nature agricole et les organismes agricoles ;
- o certaines activités non commerciales : certaines activités d'enseignement, activités artistiques, intellectuelles, sportives ;
- o les artisans dont le travail manuel est prépondérant et qui travaillent avec le concours d'une main d'œuvre familiale ;
- o certaines activités industrielles ou commerciales : entreprises de presse, concessionnaires de mines.

• Les personnes et activités exonérées de manière temporaire

Les exonérations temporaires sont accordées soit sur délibération des collectivités locales, soit de plein droit en l'absence de délibération contraire des collectivités territoriales.

o **Base d'imposition**

• Principes applicables à la généralité des redevables

Pour la généralité des entreprises, suite à la suppression de la part « salaires » à compter de 2003, la base d'imposition est constituée par la valeur locative des immobilisations corporelles dont le redevable a disposé pour les besoins de son activité professionnelle au cours de la période de référence, à l'exception de celles qui ont été détruites ou cédées.

Les immobilisations précitées sont celles destinées à servir durablement dans l'entreprise en tant que moyens d'exploitation. Sont concernés :

⁷⁹ www.finances.gouv.fr/.../presse/dossiers_de_presse/ministre/taxe_prof040218/presentation_tp.pdf

- les biens passibles de taxe foncière sur les propriétés bâties (constructions et autres installations essentiellement) ;
- les biens passibles de taxe foncière sur les propriétés non bâties (principalement les terrains) ;
- les équipements et biens mobiliers (EBM): sont concernés le matériel et l'outillage industriel, le matériel de transport, le matériel de bureau et le mobilier.

b. Taxe générale sur les activités polluantes au service de l'environnement (TGAP)⁸⁰

En France, c'est au début des années 1990 qu'une réglementation plus sévère en matière de protection de l'environnement voit le jour. Les premières éco-taxes, affectées au budget de l'ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), de 1992 à 1998, ont visé à limiter les pollutions dans des secteurs précis :

- Stockage et élimination des déchets
- Emission dans l'atmosphère de substances polluantes
- Décollage d'aéronefs sur les aéroports recevant du trafic public.
- Production d'huile usagée.

Le 1er janvier 1999, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) naît de la fusion des différentes éco-taxes ADEME (dont l'assiette n'a pas été modifiée par la loi de finances pour 1999). Les modalités de perception et de paiement de cette taxe peuvent ainsi être unifiées. Le recouvrement de la TGAP est confié à la direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI), à l'exception de la TGAP relative aux installations classées, qui est recouvrée, depuis sa création, par les services de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et la TGAP sur le décollage des aéronefs confiée depuis 2005 à la direction générale de l'Aviation civile (DGAC).

A partir de 2000, le champ des pollutions couvertes par la TGAP est étendu à de nouveaux domaines :

- les préparations pour lessives et les produits adoucissants et assouplissants pour le linge ;
- les matériaux d'extraction ;
- les produits antiparasitaires à usage agricole et les produits assimilés ;
- l'autorisation d'exploitation et l'exploitation des établissements industriels et commerciaux qui présentent des risques particuliers pour l'environnement.

Cette taxe n'est pas perçue de manière directe par les collectivités.

⁸⁰ La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) au service de l'environnement, Document de la Direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI)

Tableau 7 : Tarifs de la TGAP à partir du 1^{er} janvier 2008⁸¹

DESIGNATION DES MATIERES ou opérations imposables	UNITE de perception	QUOTITE (en euros) les taux entre parenthèses s'appliquent entre le 1er juillet 2007 et le 31 décembre 2007	QUOTITE (en euros) les taux entre parenthèses s'appliquent à compter du 1er janvier 2008
TGAP déchets	Tonne		
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers non autorisée		38,9	39,41
Déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers autorisée EMAS ou ISO 14001		8,1	8,21
Autre		9,9	10,03
DIS réceptionnés dans une installation d'élimination de DIS ou transférés à l'étranger dans une installation identique		9,9	10,03
DIS réceptionnés dans une installation de stockage de DIS ou transférés à l'étranger dans une installation identique		19,75	20,01
TGAP émissions polluantes	Tonne		
Oxydes de soufre et autres composés soufrés		42,68	43,24
Acide chlorhydrique		42,68	43,24
Protoxyde d'azote		64,03	64,86
Oxydes d'azote et autres composés oxygénés de l'azote, à l'exception du protoxyde d'azote		51,22	51,89
Hydrocarbures non méthaniques, solvants et COV		42,68	43,24
TGAP lubrifiants, huiles et préparations lubrifiantes	Tonne	43,45	44,02
TGAP Lessives	Tonne		
Dont la teneur en phosphate est inférieure à 5% du poids		39	39,51
Dont la teneur en phosphate est comprise entre 5% et 30% du poids		168	170,19
Dont la teneur en phosphate est supérieure à 30 % du poids		280	283,65
TGAP matériaux d'extraction	Tonne	0,1	0,10
TGAP imprimés	Kg	0,9	0,91

c. Taxe gérée par l'ADEME : la taxe sur les déchets industriels spéciaux (DIS)

Une **taxe sur le traitement et le stockage des déchets** a été instituée par la loi de juillet 1992 et modifiée par celle de février 1995. Ses conditions de perception et d'utilisation ont été définies respectivement par les décrets des 18 septembre 1995⁸² et 29 mars 1993⁸³. Cette taxe est acquittée par les exploitants de

⁸¹ www.douane.gouv.fr/data/file/5087.pdf

⁸² Décret n° 95-1027 du 18 septembre 1995 - J.O. du 19.09.1995

⁸³ Décret n° 93.745 du 29 mars 1993 - J.O. du 30.03.1993. Ce décret sera remplacé prochainement pour intégrer les nouvelles dispositions prévues par la loi sur le renforcement de la protection de l'environnement.

décharges de déchets ménagers et assimilés et tout exploitant d'une installation d'élimination de déchets industriels spéciaux par incinération, co-incinération, stockage, traitement physico-chimique ou biologique.

Cette taxe a été créée par la loi du 2 février 1995 et plusieurs décrets, dont celui n° 97-517 du 15 mai 1997 ont précisé le régime de perception et d'affectation de la taxe.

Fixée au même taux que la taxe sur les déchets ménagers et assimilés, la taxe est perçue, d'une part, sur les installations de traitement des DIS et, d'autre part, sur les installations de stockage ; les DIS qui sont déposés dans les centres de stockage sans traitement préalable entraînent un paiement de la taxe au taux double.

Conformément aux dispositions de l'article 22-3 nouveau de la loi du 15 juillet 1975, le produit de cette taxe est entièrement consacré, déduction faite des frais de gestion de l'ADEME, au financement de la réhabilitation des sites pollués par les déchets industriels spéciaux, dès lors que la défaillance des responsables a été constatée (sites dits " orphelins ").

V.5.3.4. *Autres*

D'autres indemnités assez répandues consistent dans un engagement de compensation, à terme, des « moins values » foncières et immobilières produites par l'impact de l'équipement.

V.5.4. Compensation sous forme non monétaire

Les compensations sous forme non monétaires peuvent prendre les formes suivantes :

- Sponsoring des clubs sportifs locaux
- Garantie d'employer les travailleurs locaux et de faire appel en sous-traitance à des entreprises locales
- Soutien financier pour développer les infrastructures routières et autres
- Equipements collectifs sociaux, sportifs ou culturels
- Soutenir des programmes locaux de préservation de la biodiversité ⁸⁴
- ...

Toutefois, ce type de compensation peut s'avérer contre-productif dans certaines situations. Il convient donc d'adapter les compensations en fonction du contexte.

V.5.5. Mesures d'atténuation des impacts

Il ressort de l'analyse de la littérature que la propension des populations à accepter des compensations diminue lorsque le risque lié à l'installation devient élevé. C'est pourquoi ces compensations sont souvent (pour le bien elles devraient même l'être toujours) couplées à des mesures d'atténuation des impacts.

Ces mesures consistent essentiellement en une préservation du milieu local :

- Intégration paysagère
- Démarche de préservation de la biodiversité et des milieux naturels
- Respect de l'architecture locale

V.5.5.1. *Intégration paysagère*

Cette intégration paysagère permet de limiter la dégradation, de préserver, voire d'améliorer le paysage. Elle peut aussi contribuer à la conservation (voire l'amélioration) de la biodiversité, par le choix des espèces plantées et leur disposition sur le site.

⁸⁴ A ce sujet, le MEDAD réalise actuellement des recherches sur les compensations du point de vue de la biodiversité. Pour un projet avec un dommage résiduel non évitable du point de vue de la biodiversité in-situ, l'exploitant devrait compenser celui-ci en soutenant un projet de création d'un réservoir naturel ou de préservation de la biodiversité ex-situ.

V.5.5.2. *Préservation de la biodiversité et des milieux naturels*

Dans certaines sociétés exploitant des installations de traitement des déchets, des naturalistes ont été engagés. Ils ont comme objectif de proposer des mesures visant à préserver les végétaux, les espèces animales, les écosystèmes locaux. Ceci passe par la réalisation d'inventaires de la faune et de la flore.

De plus, une fois la période d'exploitation terminée, l'exploitant doit s'engager à réhabiliter son site. Cette réhabilitation peut avoir lieu au moyen de végétaux locaux répertoriés lors des différents inventaires afin d'obtenir la meilleure symbiose possible avec la faune et la flore locales. Le choix des végétaux et le mode de plantation, la création de nouvelles haies bocagères et autres boisements participent au développement naturel de la richesse de l'écosystème local.

V.5.5.3. *Respect de l'environnement et de l'architecture des régions pour les bâtiments*

L'industriel peut proposer pour ses nouveaux bâtiments administratifs de veiller à effectuer une recherche architecturale de qualité (Isolation végétale, peintures naturelles, prédominance du bois, bâtiments HQE...).

De plus, il peut veiller à ce que le style architectural ressemble à celui de la région dans laquelle se trouve sa nouvelle installation.

V.5.6. *Instauration de règles d'équité et de garanties de sécurité*

Des garanties sérieuses de sécurité contre les risques et des engagements contractuels pour maintenir et restaurer la sécurité doivent être prises par l'industriel:

- a) mesures en cas d'événements dangereux (arrêt de l'installation par exemple),
- b) indemnités versées sur la base de montants prédéterminés.

Ce dispositif est un moyen pour obliger les promoteurs à révéler l'évaluation réelle et sincère qu'ils font des risques : si ceux-ci sont insignifiants, toutes les garanties peuvent être accordées sans aucune réticence. Un refus ou des réticences du promoteur signifie(nt) logiquement que les risques sont plus importants que ne le concède le promoteur.

V.5.7. *Mesures permettant le suivi de l'installation et de ses impacts sur l'environnement*

L'engagement de mettre en place un dispositif de contrôle et de suivi de tout ce qui se passe dans l'installation et la reconnaissance d'un droit de visite et d'accessibilité apparaît comme un facteur très important d'acceptabilité sociale en concomitance avec la compensation des dommages subis et l'instauration de règles d'équité et de garanties.

V.5.7.1. *Politique d'ouverture et de visite de sites*

L'ouverture d'une installation aux élus, riverains, associations et écoliers est importante pour rassurer directement (par observation visuelle) ces différents acteurs du territoire et indirectement, en exprimant la volonté de transparence de l'exploitant.

Les visiteurs sont invités à découvrir les moyens mis en œuvre ainsi que les actions concrètes menées en vue de protéger la santé, l'environnement en général et la biodiversité...

V.5.7.2. *Mise en place de mesures de suivi – Contrôle local sur la gestion de l'installation*

Dans un souci de transparence et afin de montrer leur volonté de suivre les éventuels impacts d'une installation, certains exploitants ont :

- Réalisé des mesures de référence (avant exploitation) des émissions (bruits, polluants atmosphériques...), de manière à avoir un référentiel fiable pour les éventuelles futures mesures des émissions
- Mis en place un système de suivi des émissions, dont les mesures sont disponibles sur Internet

Ce type de suivi en ligne a un effet à double tranchant. D'une part, il donne une grande confiance car les voisins peuvent contrôler quand ils suspectent un problème et qu'ils peuvent supposer que l'exploitant, se sachant contrôlé, fera de gros efforts pour éviter des dérapages. D'autre part, certaines informations relativement techniques sont difficiles à interpréter pour des personnes profanes. Celles-ci peuvent dès lors croire repérer un problème là où il n'y en a pas, ou de faible

ampleur. C'est pourquoi, il convient de fournir une note explicative. De plus, dès que les seuils d'émission sont dépassés, un communiqué doit être rapidement mis en ligne. Ce communiqué devra préciser

- la cause du dépassement des seuils,
 - les moyens mis en œuvre pour que cela cesse et éviter que cela ne se reproduise
 - si possible un commentaire sur le risque.
- Mis en oeuvre un bio-monitoring de l'état de l'air.

Certains sites utilisent le suivi lichenique pour mettre en évidence les retombées environnementales (concentration en dioxines, en métaux...). Ce suivi consiste en une campagne d'observation de la flore lichenique autour des sites industriels. Le pouvoir accumulateur des lichens en contaminants permet, après collecte, analyse et comparaison à un référentiel, de mettre en évidence les modifications moyennes de la qualité de l'air et des retombées de dioxines et de métaux.

Ce dispositif peut aussi comprendre

- la tenue d'une base de données sur les produits stockés et traités (volume, nature, provenance),
- la mise en place de commissions de suivi et de contrôle,
- l'intégration de représentants de la population dans le conseil d'administration de l'installation (sans voix délibérative)
- etc.

Toutes ces dispositions doivent faire partie d'un même package discuté et négocié pendant le processus de concertation préparant la décision.

V.6. ROLE DES CABINETS DE CONSEIL EN CONCERTATION

Les cabinets de conseil en concertation jouent un rôle crucial dans les procédures de localisation de nouveaux équipements perçus comme indésirables par les citoyens.

En effet, les citoyens ont pour une large part perdu la confiance qu'ils pouvaient avoir dans les élus, les fonctionnaires, les experts et les industriels. Cette défiance s'est installée suite à des crises sanitaires, agro-alimentaires, environnementales ou industrielles, qui sont maintenant relayées par les media avec emphase. Chaque nouvel incident ou projet est analysé à l'aune des précédents. Les mesures ou actions prises, en l'absence d'explications précises et d'instances de dialogue, font l'objet d'interprétations sur les intentions cachées des porteurs de projets.

Les activités industrielles, le traitement des déchets, le fonctionnement de nombreux sites entrant dans la classification des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, contrairement aux objectifs de cette loi, ont débouché sur plusieurs épisodes de pollutions, contaminations ou accidents et pour certains longtemps après la disparition des activités et de leurs responsables, laissant les victimes sans réparation et des sites et sols pollués.

Les incidents, d'origines diverses, ont pu se produire en particulier par manque de mise en place de systèmes performants de gestion des risques ainsi que par déficience des contrôles des services de l'Etat et notamment des DRIRE. Les préoccupations d'emploi ont souvent primé sur la protection de l'environnement.

Dans ce contexte, le recours à des bureaux d'étude spécialisés dans le domaine de la concertation s'avère important. Ces bureaux accompagnent les porteurs de projet de manière à établir des liens au territoire et à la communauté. Ces liens sont essentiels pour garantir une meilleure réussite des projets locaux, en favorisant leur acceptation et leur appropriation par les habitants.

La transmission d'outils, la formation des habitants, des élus ou des agents territoriaux trouvent alors toute leur place au côté des analyses traditionnelles technico-économiques ou environnementales.

L'équipe de consultants conçoit et met en œuvre une démarche participative qui est un processus organisé visant à favoriser l'expression directe et la participation des citoyens.

L'équipe de consultants du cabinet de conseil spécialisé en concertation joue des rôles variables suivant les projets :

- Dresser le diagnostic de la situation par le biais d'une étude de contexte
- Elaborer une stratégie
- Concevoir le dispositif de concertation
- Intervenir comme facilitateur dans les débats qui réunissent l'ensemble des parties prenantes.

Les démarches entreprises par ce type de bureau ne se substituent pas aux obligations réglementaires, comme les enquêtes publiques. Elles n'intègrent pas la décision qui reste aux mains des promoteurs du projet.

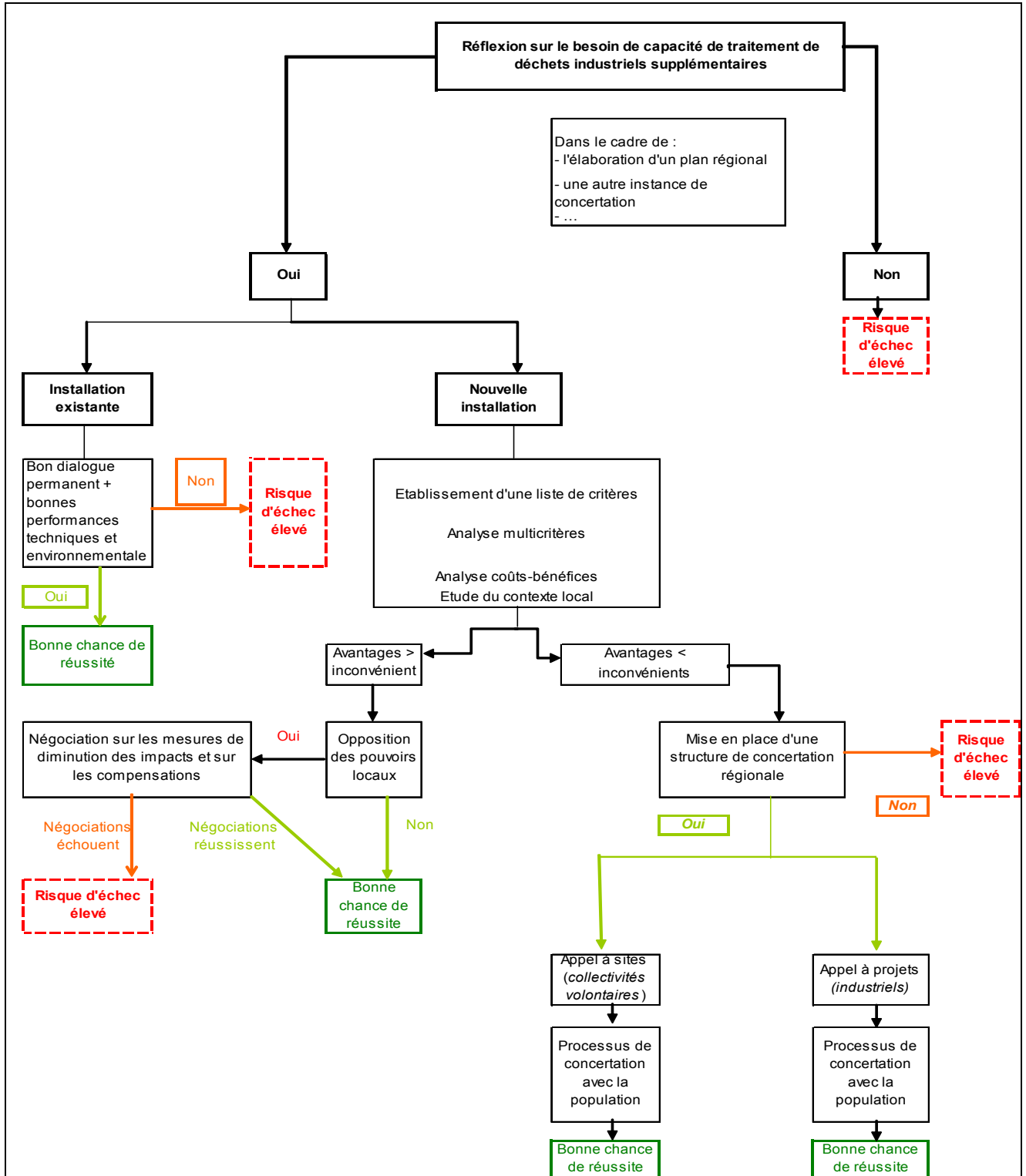
Parfois, les démarches participatives sont mises en œuvre, sous certaines conditions, en situation de crise pour participer au déblocage de la situation.

Les bureaux d'étude spécialisés dans la concertation sont certes payés par le porteur de projet mais ne sont pas en général liés à celui-ci par une obligation de résultats.

Une liste de bureaux spécialisés dans les processus de concertation est présentée en annexe (p. 124).

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

VI.1. PROCESSUS DE LOCALISATION D'UNE INSTALLATION



Conclusion 1 : Il est beaucoup plus aisé d'obtenir une autorisation pour augmenter la capacité d'un site existant que pour implanter un nouveau site

Dans le cas où l'exploitant a maintenu de bonnes relations avec les citoyens, les associations de protection de l'environnement, en particulier par le biais de la CLIS, de la diffusion du rapport annuel et de l'organisation de visites pour présenter le fonctionnement de l'installation, l'extension de l'activité sur un site existant pose généralement peu de problèmes.

En effet, une enquête réalisée dans le cadre d'une étude pour le Ministère de l'écologie et du développement durable⁸⁵ révèle que les personnes sont prêtes à payer bien davantage (plus de 3 fois plus) pour éviter de subir de nouvelles nuisances que pour supprimer des nuisances qu'elles subissent déjà.

Conclusion 2 : Il est nécessaire de faire partager le diagnostic du besoin d'augmenter les capacités de traitement

La recherche du consensus sur la nécessité d'augmenter les capacités de traitement d'une région peut passer par l'élaboration d'un diagnostic partagé, c'est-à-dire fait en commun par différentes parties prenantes.

Dans le cas du processus d'implantation d'un centre de stockage de classe 1 dans le Midi-Pyrénées, un consensus a été trouvé entre les principales parties prenantes (Autorités, experts, associations de protection de l'environnement) sur la nécessité d'implanter ce centre de stockage. Comme le choix du site a été objectivé, les ONG de l'environnement ont soutenu le projet, ce qui a permis d'avoir un débat réel et la réalisation du projet.

En France, les processus de concertation mis en place lors de plans d'élimination des déchets industriels devraient être améliorés fortement.

Conclusion 3 : Il ne faut pas débiter le processus de demande en période (pré)électorale

Un processus de localisation ne doit pas être entamé à l'approche des élections municipales (ou autres) car le soutien, indispensable, des élus locaux (ou d'un niveau supérieur) est très difficile à obtenir en cette période. En effet, en cas d'approche d'une échéance électorale, les élus n'oseront pas se prononcer en faveur de l'implantation d'une installation de traitement des déchets afin de ne pas se rendre impopulaire auprès de leur électorat potentiel.

Comme dit dans la Conclusion 1, "*les personnes sont prêtes à payer bien davantage (plus de 3 fois plus) pour éviter de subir de nouvelles nuisances que pour supprimer des nuisances qu'elles subissent déjà*"; dès lors, un élu sera plus facilement sanctionné pour l'arrivée d'une installation avant qu'elle ne fonctionne alors que ce risque est nettement plus faible une fois que l'installation est en exploitation. Il se peut même que la population devienne favorable à l'installation si les impacts concrets sont limités, si la communication est bonne et que les avantages concrets sont perçus (emplois, sponsoring, infrastructures...).

Conclusion 4 : Il est indispensable de consulter préalablement les pouvoirs publics locaux

Les pouvoirs publics locaux connaissent les citoyens voisins des installations, leur mode de pensée, de réagir. Ils comprennent les intérêts économiques en jeu et analysent les créations d'activité en ayant conscience des avantages. Ils vont donc le plus souvent être prêts à analyser les demandes de création d'activité de façon objective. S'ils sont convaincus, ils seront les alliés du porteur de projet et aideront à bien présenter le projet. S'ils sont opposés au projet, il est très peu probable qu'il puisse passer.

En cas de soutien fort des Autorités locales, les populations locales peuvent cependant avoir l'impression que les décisions sont déjà prises.

Conclusion 5 : Il faut veiller à l'équilibre (ou au déséquilibre positif) entre retombées positives et négatives : ceci est vrai pour la population dans son ensemble mais aussi pour chaque acteur individuel

Les citoyens n'accepteront le projet que si les avantages qu'ils en tirent (création d'emploi, infrastructures, sponsoring, achats locaux...) sont supérieurs aux inconvénients (environnement). Toutefois, comme le

⁸⁵ "Consentement local à payer et localisation d'un incinérateur ou d'un CET", Ministère de l'écologie et du développement durable, direction des études économique et de l'évaluation environnementale (D4E), sous-direction des politiques environnementales.

montre une étude réalisée pour le Ministère de l'écologie et du développement durable, les avantages économiques ou autres sont souvent (perçus comme) insuffisants pour soulever l'ensemble des barrières. En effet, elles sont question de perception. D'autres facteurs doivent être mis en avant tels que la transparence et le dialogue avec les populations locales et bien sûr la réduction des impacts.

Conclusion 6 : Il est nécessaire d'avoir un dialogue avec les populations locales avant que les décisions ne soient prises

La participation doit être honnête et ouverte afin d'encourager la confiance et de montrer que le choix de localisation de l'installation est fondé sur des arguments objectifs. Il faut pour cela que le processus de localisation de l'installation soit transparent. C'est pourquoi, toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. La concertation doit porter sur l'opportunité du projet, les options envisagées, les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Le dialogue doit donc commencer relativement tôt dans le processus décisionnel.

Conclusion 7 : Le porteur de projet doit être prêt à adapter son projet pour diminuer ses retombées négatives

Le porteur de projet doit être disposé à adapter certaines caractéristiques de son projet afin de réduire certaines retombées particulièrement (ressenties comme) négatives pour la population environnante (réalisation d'un contournement routier des zones densément peuplées, murs d'isolation acoustique...)

Conclusion 8 : Il est nécessaire de dissocier les niveaux individuels et collectifs pour les retombées positives et négatives d'une installation

Les calculs coûts/bénéfices (ou inconvénients/avantages) doivent être effectués par l'industriel en opérant une distinction nette entre les niveaux individuel et collectif des avantages/inconvénients. Les compensations collectives doivent arriver séparément, en complément des compensations individuelles en direction des riverains immédiats.

Conclusion 9 : Les mesures d'acceptabilité d'une installation doivent être diversifiées et ne doivent donc pas se limiter aux compensations financières

Les mesures d'acceptabilité d'une installation doivent idéalement combiner trois types de mesures :

- mesures de minimisation (ou d'atténuation) des impacts
- mesures de suivi des impacts et des moyens mis en œuvre pour les minimiser
- compensations financières ou matérielles.

Dans la société actuelle, de nombreuses personnes considèrent que la santé et la sécurité sont des droits fondamentaux et qu'elles ne peuvent pas être compensées sous forme monétaire. Cette opposition de principe à toute risque en matière de santé et de sécurité se heurte cependant au fait que toute activité qui sert à améliorer la qualité de la vie humaine comporte des inconvénients et notamment des risques pour la santé et la sécurité. Il convient dès lors de faire systématiquement la balance entre les avantages et inconvénients. Mais il est clair que les risques importants et, encore plus, les conséquences importantes avérées sont inacceptables, sauf cas exceptionnel.

Ces mesures de compensation sont des marges de manœuvre pour la concertation et peuvent faire l'objet de concertation.

Conclusion 10 : Des garanties sérieuses de sécurité contre les risques et des engagements contractuels doivent être pris par l'industriel pour maintenir et restaurer la sécurité

Ces garanties consistent notamment en :

- a) Des mesures en cas d'événements dangereux (arrêt de l'installation par exemple),
- b) Des indemnités versées sur la base de montants prédéterminés.

Ce dispositif est un moyen pour obliger les promoteurs à révéler l'évaluation réelle et sincère qu'ils font des risques : si ceux-ci sont insignifiants, toutes les garanties peuvent être accordées sans aucune réticence. Un refus ou des réticences du promoteur signifie(nt) logiquement que les risques sont plus importants que ne le concède le promoteur.

VI.2. PROCESSUS DE CONCERTATION

Conclusion 11 : Il faut guider le maître d'ouvrage dans la réalisation de la concertation

Le maître d'ouvrage ne peut s'embarquer dans la concertation sans être un minimum préparé sinon il risque de se brûler les ailes. En effet, afin de mener à bien un processus de concertation, il faut avoir la culture de la concertation et/ou s'assurer les services d'un bureau spécialisé dans les processus de concertation afin être guidé. Un processus de concertation peut être long et coûteux

Conclusion 12 : Il faut réaliser une étude du contexte de la vie publique des territoires

Chaque lieu est différent et possède sa propre histoire. Une adaptation du processus de concertation à celui-ci s'avère indispensable pour réussir la démarche.

Lors de cette étude, il convient d'aller à la rencontre des principaux acteurs locaux afin de connaître leur approche du sujet, leurs interrogations et leurs attentes en termes d'information et de concertation.

L'étude de contexte a pour objectifs de :

- Identifier les acteurs susceptibles de prendre part à la démarche de concertation et de prendre la mesure de leurs opinions, convictions, savoirs, intérêts et positionnements à l'égard de la problématique et du projet.
- Apprécier la sensibilité des problématiques sociales, économiques et environnementales
- Identifier les thématiques importantes pour les citoyens telles que le trafic des camions, les effets sur la santé, les risques pour l'environnement...
- Définir une démarche de concertation adaptée aux enjeux ainsi qu'aux attentes des différents acteurs et du public.

Conclusion 13 : Donner du temps et le maîtriser

La concertation nécessite du temps pour :

- ✓ que les citoyens puissent comprendre et assimiler la complexité du projet.
- ✓ créer des espaces d'expression et de participations suffisants.

La crédibilité de la concertation, outre la sincérité de la démarche, dépend aussi du temps qui lui est alloué.

Conclusion 14 : Confier la conduite du processus de concertation à un acteur neutre

La conduite d'un processus de concertation doit être confiée à des acteurs neutres, intéressés non par le contenu de la décision mais par le fait que le processus se déroule selon les règles prévues et acceptées.

Conclusion 15 : Assurer le suivi de l'installation

L'importance de la mise en place de CLIS a été clairement démontrée tant elle conditionne l'acceptabilité de l'installation par les citoyens. L'information des populations locales à la fois sur le fonctionnement de l'usine mais aussi sur les résultats des mesures régulièrement effectuées est indispensable au maintien de relations "courtoises" entre les différentes parties prenantes. De plus, cet élément assure un processus d'extension d'activité moins délicat.

VI.3. ETAPES POUR REUSSIR SON PROJET

(Presque) tous les projets de construction de nouveaux sites de traitement des déchets ont échoué en France depuis 10 ans. Par contre, des extensions d'activités de sites existants ont pu être réalisées, dans les cas où le dialogue avec les populations locales se passe bien et que de réels efforts sont mis en œuvre pour limiter les impacts négatifs.

Pour réussir à construire une installation de traitement des déchets en France, il faut donc :

- A. Soit la construire sur un site existant, dans le cas où l'exploitation du site existant se passe bien, avec un dialogue et une relation de confiance avec les populations locales.
- B. Soit avoir un bon projet (répondre à un besoin identifié comme tel, installation performante, efforts pour limiter les impacts, bon choix de site où il y a déjà des activités industrielles, sans trafic additionnel en zone dense) et suivre une démarche chronologique rigoureuse :
 - 1) Faire reconnaître le besoin de construction d'une installation par les Autorités Régionales (in fine, c'est le Préfet qui décide d'accorder ou non l'Autorisation d'exploiter) et, si possible par les parties intéressées (ONG de défense de l'environnement, experts, Autorités locales...)
 - 2) Définir des critères de choix de site et déterminer le(s) site(s) choisi(s) sur base de ces critères
 - 3) Réaliser une analyse coûts-bénéfices des différents sites et proposer un site, en
 - prenant toutes les mesures raisonnables pour minimiser les impacts et donner des garanties (engagements par écrit, monitoring permanent consultable en direct sur Internet...)
 - proposant des compensations (financières ou logistiques...) suffisantes aux populations concernées, en plus des bénéfices intrinsèques (ex : emplois mais leur nombre est souvent faible dans le domaine des déchets sauf en ce qui concerne le tri)
 - achetant éventuellement les terrains et maisons les plus proches, dont les habitants pourraient subir des désagréments particulièrement élevéspour que le projet soit globalement favorable aussi pour les populations concernées, ou, à tout le moins, ne leur soit pas défavorable. Le caractère favorable concerne la population globale mais pas forcément chacune des personnes concernées.
 - 4) Présenter le projet aux Autorités locales concernées, de façon transparente, pour leur montrer le caractère globalement favorable du projet et s'assurer de leur soutien en prenant en compte leurs remarques, tant en matière de compensations que de réductions des dommages.
 - 5) S'attacher les services d'un bureau de communication et mener, sous la direction d'un acteur neutre, le processus de concertation en accord (voire en collaboration) avec les Autorités locales, tout en évitant les périodes pré-électorales.
 - 6) Prendre en compte les remarques des citoyens, tant en matière de compensations que de réductions des dommages.

Cette démarche peut éventuellement être menée sur plusieurs sites en parallèle de façon à choisir le site le plus adéquat en fonction des exigences des élus et des populations. Cette mise en compétition des projets peut même être formalisée en mettant les sites en compétition et en réalisant des enchères entre les municipalités concernées.

VII. ANNEXES

Tableau 8 : Cabinet spécialisé dans les processus de concertation (liste non-exhaustive)

Organisme	Intervenants	Domaines et types d'intervention	Principales références concertation, déchets et construction territoriale
Médiation et environnement La mercerie 72800 Savigné sous le Lude T 02 43 45 27 25 F 02 43 45 84 33 contact@mediation-environnement.coop http://www.meditation-environnement.coop/	4 consultants	Démarches et outils de concertation locale et de démocratie participative	Conférence de citoyen sur la thématiques « déchets » (SMICTOM des Châtelets 2003) Elaboration d'un outil d'insertion sociale et territoriale des éoliennes, volet concertation (Ademe 2003) http://www.ademe.fr/Etudes/Socio/Gestion_energie.htm Expertise PDEDMA du Gard (WWF 2003)
Missions Publiques 35, Rue du Sentier 75002 Paris T 01 43 14 24 50 F 01 42 33 27 08 info@missionspubliques.com www.missionspubliques.com	4 consultants	Accompagnement des autorités publiques Démarches et outils participatifs internes et citoyens Démarche de qualité de service	Conférence de citoyens sur les déplacements et l'utilisation de la voiture (GART 2003) Ateliers du Déplacement, Communauté Urbaine de Nantes (2004-2005) Atelier Citoyen Essonne 2020 (2005-2006)
Abaété Conseil 10 rue de Reims 75013 Paris 08 71 49 51 22 www.abaete-conseil.fr	1 consultant	Démarches participatives appliquées aux projets industriels ou d'infrastructures Formation à la gestion de projets concertés Communication de projet Relations presse	Communication et concertation pour la création d'un CSDU classe 1 (France déchets, Nord) Elaboration et animation de la démarche de consultation des habitants pour un projet d'équipement de traitement des déchets ménagers (SITOM Ouest Cornouailles, 2003) Mission de concertation et de communication pour la création d'un CSDU de classe2 dans le Doubs (SITA Centre Est)
C&S conseil 23, rue Lavoisier 75008 PARIS	5 consultants	Stratégie de communication de projet Etude d'impact sur l'opinion Démarche de concertation Conception de documents de communication	Formation/action à la concertation des élus (Conseil régional IdFrance)

<p>Bernard Jacquand Médiations 10, rue Champvert 69005 LYON</p>	<p>Association de 2 consultants</p>	<p>Démarches de concertation, communication, animation de groupes de travail et réunions publiques</p> <p>Expertise : accompagnement de projets à enjeu fort, en situation sensible (entreprises, collectivités locales): conception et animation de dispositif d'écoute et de concertation, appui au dialogue et à la créativité, gestion de crise.</p>	<p>B Jacquand : médiateur réunions publiques projet de doublement décharge ordures ménagères (Pays Viennois)</p> <p>Réflexion préalable mise en œuvre politique gestion des déchets (Conseil Général de Savoie)</p>
<p>MD Conseil 84, rue des Marquillies 59000 Lille T 03 28 33 33 22 F 03 28 33 33 54 midereux@nordnet.fr http://www.mdconseil.fr/</p>	<p>3 consultants</p>	<p>Communication institutionnelle, communication de proximité, mise en place de démarches participatives et animation du processus, médiation</p>	<p>MDconseil : missions de concertations et de conseil pour l'implantation de centres de stockage de déchets (SITA)</p> <p>Mise en place CLI et communication UIOM et centre de valorisation organique (Dunkerque, 1999)</p>
<p>Risques et intelligence 59 rue Froidevaux 75014 PARIS T 01 40 07 93 87 F 01 43 22 61 93 www.risques-intelligence.com danielle.salomon@risques-intelligence.com</p>	<p>1 consultant principal + équipe sociologues</p>	<p>Accompagner les décideurs ainsi que les entreprises, les administrations centrales ou locales dans la gouvernance de leurs activités à risques</p>	<p>Analyse de la « crise » de Gilly sur Isère. Animation du groupe de réflexion « boues » de l'AGHTM</p>
<p>Isabelle de Roux 56, av Emile Zola 75015 PARIS T 01 45 77 48 75 i.deroux@libertysurf.fr</p>	<p>1 consultant</p>	<p>Accompagnement de l'entreprise et des collectivités dans les démarches de concertation</p>	<p>Elaboration et mise en œuvre d'une démarche de concertation autour d'un projet d'UIOM en Ile de France (EDF-TIRU)</p>

<p>MHC Conseil 76/78 rue d'Italie 13006 Marseille mhc@mhc-conseil.fr http://www.mhc-conseil.fr</p>		<p>Mobilité</p>	<p>Conseil Général de l'Isère : Définition et mise en œuvre de la stratégie de concertation et de communication autour du projet de Tramway Interurbain Moirans – Grenoble,</p>
<p>Alteris Environnement 3 avenue de la Créativité 59650 Villeneuve d'Asq T 03 20 67 08 21 F 03 20 91 41 32 mduchene@nordnet.fr http://www.alterisenvironnement.com</p>		<p>Préparer une réunion publique difficile Préparer et traiter la communication en situation de crise environnementale Assurer la médiation avec les élus, les associations et les riverains d'un site industriel</p>	<p>VNF, EDF, Dakia, Recytech</p>
<p>Arènes 11 boulevard National 13001 Marseilles 04 91 08 05 53 04 91 62 03 21 www.arenas.org</p>	<p>7 consultants</p>	<p>Concertation - Participation - Débats Publics – Médiation dans les domaines de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Aménagement urbain - Politique de la Ville ○ Démocratie et Institutions ○ Infrastructures ○ Paysages ○ Environnement- Energies renouvelables et déchets ○ Prévention des Risques 	<p>Mise en révision de la charte du Parc Naturel Régional de la Forêt d'Orient Conception et animation d'un processus de concertation avec la mise en place d'un groupe technique de travail pour l'élaboration d'un bilan de 10 années d'action, du diagnostic territorial stratégique, et du plan de parc 2004- PNRFO Concertation pour le projet de parc éolien de la vallée de l'Oule. Organisation et animation d'une réunion d'information et de concertation. 2004 - Conseil régional PACA</p>
<p>EA Conseil 85 avenue Emile Zola 75015 Paris T 01 45 79 24 13 F 01 45 79 24 13 info@eaconseil.fr</p>		<ul style="list-style-type: none"> ○ stratégies et plans de communication, ○ études et analyses de contexte, études sectorielles, ○ animation de concertation et de réunions publiques, assistance à l'organisation de débats publics, ○ procédures d'arbitrages et médiation, ○ stratégies média et relations presse 	<p>Eric André a travaillé sur plus de dix débats publics. Parmi nos références récentes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - débat public sur le projet de contournement Est de Rouen - débat public sur le projet d'extension du tramway à Paris - débat public sur le projet de LGV Poitiers-Limoges - débat public sur le prolongement de l'A16 entre L'Isle-Adam et La Francilienne

ANNEXES

<p>IPA Consultants ipa@ipa-consultants.com T 01 40 71 00 70 78 RUE MICHEL ANGE F-75016 PARIS http://www.ipa-consultants.com/</p>			
<p>PARMENION 37, place Fernand Pelloutier 81000 ALBI T 05 56 32 08 08 F 05 63 54 39 76 Dupuy@parmenion.fr</p>	<p>Plusieurs agences en France</p>	<p>Accompagnement de collectivités dans l'acceptabilité de la gestion des déchets : communication, concertation</p>	
<p>Gilles Meeus Éco-conseiller et médiateur ESPACE ENVIRONNEMENT 00(32) 71 300.300 gmeeus@espace-environnement.be</p>			<p>Projet de centre de regroupement de produits de dragage et de curage à Malmaison (communes d'Hensies et de Bernissart) : Information et consultation préalables du public</p> <p>Réhabilitation de la piscine de Lobbes : Information et consultation préalables du public</p>

VIII. BIBLIOGRAPHIE

a. Documents et publications :

- *Information, participation du public, concertation et association dans les Plans de Prévention des Risques, MEDD/DPPR/SDPRM – CERTU - 12 décembre 2006*
- « *Facility siting CREDO : Guidelines for an effective facility siting process* »
- « *Canadian Innovations in Siting Hazardous Waste Management Facilities* », Environmental Management vol 22, N°4 pp 533-545, R.G. Kuhn, K.R. Ballard
- Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), Rapport Bourgogne, « *Les conflits de localisation : le syndrome NIMBY* », mai 2005
- U.S. Environmental Protection Agency, « *Sites for our solid waste: a guidebook for effective public involvement* »,
- U.S. Environmental Protection Agency, « *RCRA Public Participation Manual* », 1996
- Orée, "Vade-mecum de la concertation locale"
- Ministère de l'équipement, des transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer, « *Concertation, débat public, fiches méthodologiques* », octobre 2004
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) et Ministère de l'Équipement, des Transports et du logement (METL), Charte de concertation
- FNE, Rapport final « *Evaluation du fonctionnement des Commissions Locales d'Information et de surveillance et prospective* », Avril 2006
- Centre d'Etude et de Recherche Travail Organisation Pouvoir (CERTOP), Université de Toulouse 2 le Mirail. « *Concertation, contestation et décision, la planification régionale de la gestion des déchets industriels et le choix des sites de stockage* », J.Y. Nevers, P. Couronne
- Projet de recherche du MEDD « *Concertation, décision, environnement* »
- CERTOP, « *L'ORDIMIP, Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées, Evaluation d'une expérience de concertation* », Rapport de synthèse
- Groupe One, « *Etude comparative de la prévention et de la gestion du Nimby : monographies de cas en Wallonie et à l'étranger* ». Etude réalisée pour la Région wallonne, juin 2001
- Ministère de l'écologie et du développement durable, direction des études économique et de l'évaluation environnementale (D4E), sous-direction des politiques environnementales, « *Consentement local à payer et localisation d'un CET* »,
- Ministère de l'écologie et du développement durable, direction des études économique et de l'évaluation environnementale (D4E), sous-direction des politiques environnementales, « *Consentement local à payer et localisation d'un incinérateur* »
- *Fiche technique du CNIG n° 73*
- Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale, ONU, « *Convention d'Aarhus: Guide d'application* », S. Stec & S. Casey-Lefkowitz
- CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale), « *Du développement durable au principe de participation* », Florence Denier Pasquier, tome2.
- Nuclear waste management organization, "A review of waste facility siting case studies applicable to spent nuclear fuel management facilities and associated infrastructure", march 2005.
- Luigi Bobbio, « *Approches dialogiques de la localisation d'équipements indésirables* », in V. Hoffmann-Martinot e C. Sorbets, Démocraties locales en changement, Paris, Pedone, pp. 193-224
- Inhaber in "Nimby and Lulu, Regulation, The Cato review of Business and Government"
- ADEME, « *Les marchés des activités liées aux déchets – Situation 2005-2006 et perspectives 2007* »,

BIBLIOGRAPHIE

- Séché Environnement, Rapport annuel « Partie : Responsabilité Sociétale », 152 pp., 2006
- Direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI), « la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) au service de l'environnement »,
- Thèse de Doctorat de Jérôme VALLUY, « LE GOUVERNEMENT PARTENARIAL. Etude de la prolifération des activités de gouvernement conventionnelles (AGC) dans deux configurations de politiques de l'environnement industriel en France », soutenue en 1999 ;
- CERNA, Centre d'économie industrielle, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, « Les engagements volontaires de l'industrie dans le domaine de l'environnement : nature et diversité », Peter Börkey & Matthieu Glachant, Juin 1997
- Espace Environnement, « Pour une démocratie du cadre de vie, Des médiateurs en environnement, pourquoi, comment ? », 1996
- Espace Environnement « Étude sur la concertation en environnement et les comités d'accompagnement en Région Wallonne, « vers un dialogue structuré », 2001 ? »

b. Législation

- International
 - Déclaration de Rio
 - Texte de la Convention d'Aarhus
- Europe
 - Directive du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement
 - Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant
 - Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement
 - Directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.
 - Directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (dite «directive IPPC»)
- France
 - Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement
 - Charte de la concertation adoptée par le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement le 10 juillet 1996.
 - Code de l'environnement

c. Site internet

- Débat public : www.debatpublic.fr
- Abaete Conseil : http://www.abaete-conseil.fr/page-abaete_actualites--c-3.html
- Médiation et Environnement : <http://www.mediation-environnement.coop/>
- Espace-Environnement : www.espace-environnement.be
- <http://sciencescitoyennes.net>
- www.douane.gouv.fr/data/file/5087.pdf
- www.finances.gouv.fr/.../presse/dossiers_de_presse/ministre/taxe_prof040218/presentation_tp.pdf
- www.ladepeche.fr/

BIBLIOGRAPHIE

d. Conférence ou journée d'étude

- ADEME, Colloque national, « Prévention et gestion des déchets dans les territoires, Atelier concertation et gestion des déchets », 19-21 juin 2007.
- Observatoire Régional des Déchets d'Ile-de-France (ORDIF), Journée technique d'information et d'échange, « Acceptabilité des installations recevant des déchets, débat public et concertation », 5 avril 2007
- Fondaterra, Journée d'étude, « Acceptabilité sociale et environnementale des installations industrielles », 6 février 2008