

NATURE ET PLACE DES ARGUMENTS SANITAIRES DANS LES NEGOCIATIONS AUTOUR DES IMPLANTATIONS D'INCINERATEURS

RAPPORT DE SYNTHESE

2000



Auteurs: Yann LAURANS, Isabelle DUBIEN

Avec la participation d' Anne BERTRAND (FUL), Anne DELORAINE (CAREPS), Jean-Marc DZIEDZICKI (ŒIL)

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION 2					
2. R	RÉSUL'	ΓATS DE LA RECHERCHE	13		
	2.1	Récit synthétique des processus étudiés : la négociation			
		d'ensemble de l'implantation d'une UIOM	13		
	2.2.	Les relations structurelles entre dimensions sanitaires et			
		négociations : analyses et préconisations	17		
	2-2-1.	Comment la structure des négociations agit sur le traitement d	e la		
		question sanitaire	17		
	2-2-2.	Comment le débat sanitaire agit sur la structure des négociations	26		
3.	Pré	CONISATIONS	33		
	3-1.	Les modalités de conduite du projet	33		
	Une « conception négociée du projet » 34				
	Un « suivi partagé de l'équipement » 36				
	Un « nouveau type de comportement ». 37				
	3-2.	La problématique sanitaire	38		
BIB	LIOGR	APHIE CITÉE	40		
AN	NEXE	1. LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	42		



1. Introduction

Le programme d'étude et de recherche SANTE-DECHETS de l'Ademe posait la question, dans son appel à propositions, de la compréhension, au niveau des sites d'implantation, des facteurs qui influencent l'acceptabilité ou le refus d'une installation de traitement des déchets. Notamment, il s'interrogeait sur "la manière dont les acteurs arbitrent entre les considérations sur la santé, la qualité de vie, la viabilité économique, l'emploi local".

Les processus d'installations de traitement de déchets sont en effet connus comme conflictuels: l'application en France des directives européennes impose un traitement de plus en plus poussé des déchets, et oblige à envisager la fermeture des décharges au plus tard en 2002, ce qui s'est traduit sur la plupart des territoires de gestion par un recours à des projets d'incinération. Or ces installations produisent un certain nombre de gênes pour les populations (circulation des camions, odeurs, dégradation de l'image, impact paysager, etc.); enfin une certaine suspicion plane souvent autour de leurs impacts sur la santé, alors que les normes réglementaires se renforcent. Par ailleurs, certaines évolutions politiques et législatives en cours tendent à formaliser l'encadrement et l'organisation des débats publics autour des projets à enjeux environnementaux. A l'avenir les situations de débat public vont donc probablement se développer en nombre et en intensité; simultanément, on peut concevoir qu'elles vont aussi devenir plus formelles, plus habituelles à un plus grand nombre d'acteurs. Les installations de traitement de déchets sont particulièrement concernées par ces évolutions.

Les délégations régionales de l'Ademe confirment d'ailleurs l'importance des dimensions sanitaires dans les négociations et conflits autour des traitements de déchet. Il leur apparaît souvent que l'argument sanitaire, lorsqu'il est mis en avant dans un conflit, possède un pouvoir bloquant assez important, alors qu'il est particulièrement controversé : on dispose de peu d'éléments scientifiques, la légitimité des experts qui se prononcent n'est souvent pas établie, et les éléments de débat sont peu argumentés.

Les partenaires de la gestion des déchets sont et seront donc placés devant la nécessité :

- d'accepter la place croissante de négociations avec des partenaires multiples et qui seront probablement de plus en plus organisés;
- de gérer, dans ces processus, la maîtrise des arguments, de la rhétorique et de l'utilisation de l'information dans des contextes stratégiques;
- et en particulier de gérer les arguments et débats tournant autour des enjeux sanitaires.

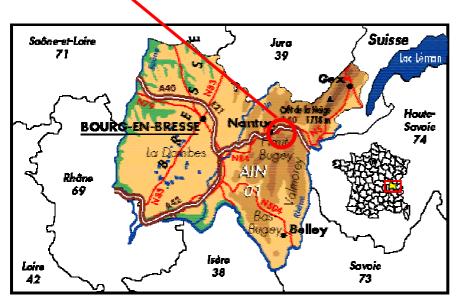


La démarche proposée ici part de la reconnaissance positive du conflit et de la négociation publique dans la problématique du traitement des déchets; elle vise à permettre de mieux assumer et prendre en compte cette dimension, pour la gérer plutôt que pour la contourner.

Elle propose une analyse de ce type de processus organisée autour du concept et de l'analyse en tant que négociation. Son objectif général est de mieux connaître l'utilisation des arguments dans les processus autour des installations de traitement de déchets, et la place qu'y tiennent les arguments sanitaires.

La recherche a consisté en une analyse comparative de trois processus d'implantation d'incinérateurs que nous avons sélectionnés car ils présentaient a priori des enjeux sanitaires et une négociation importante. Il s'agit des cas des incinérateurs de Bellegarde (Ain), Lisses et Vert-Le-Grand (Essonne) et Lunel-Viel (Hérault).

Bellegarde (département de l'Ain) :



Le processus démarre au début des années 80 lorsque le syndicat l'agglomération intercommunal de d'Annemasse (Haute Savoie) dit prendre conscience de la saturation prochaine de la décharge qu'il utilise pour le dépôt des déchets de ses 60 000 habitants. Sur la base d'une étude de faisabilité d'une nouvelle filière de gestion des déchets, un syndicat mixte intercommunal de gestion des déchets (SIDEFAGE) regroupant des communes de Haute Savoie et de l'Ain (dont Bellegarde) est créé en 19901. Il a pour mission de mettre en œuvre une filière de traitement comportant un incinérateur, un centre de tri et une ou plusieurs plates formes de compostage.



3 sites d'implantation sont étudiés et le site de Nangy (Haute Savoie) est retenu après accord de la municipalité. Ceci permet au Syndicat de lancer, en 1991, un appel d'offres pour l'élaboration d'un projet d'implantation d'incinérateur. Dès le départ, le projet prévoit la mise en place d'un système de traitement des fumées très performant pour l'époque.

Laurans, Y, Dubien, I — mars 01

Le syndicat s'est élargi depuis sa création. En 1998 il comptait 98 communes soit 210 000 habitants répartis aux deux tiers dans le département de Haute Savoie, pour un tiers dans celui de l'Ain.

En 1992, un mouvement d'opposition sur la commune de Nangy dénonce les pollutions et nuisances générées par l'usine et le trafic de camions associé. En réaction, la municipalité revient sur son accord et une nouvelle phase de recherche de sites d'implantation est alors engagée. Compte tenu de l'élargissement, depuis 1991, du syndicat aux communes de l'Ain, des sites de ce département sont étudiés.

Ainsi c'est en 1993 que le syndicat retient, après accord de la municipalité, la commune de Bellegarde² (Ain) comme futur site d'implantation.

Apprenant de manière officieuse l'existence d'un tel projet, des habitants du quartier d'implantation manifestent leur opposition au projet en créant, en mai 93, l'association Pour Réfléchir Ensemble (PRE). Ils dénoncent, par voix de pétition et manifestation publique, le manque de concertation avec la population locale en préalable au choix du site et les risques d'augmentation de la pollution atmosphérique dans un quartier où il existe déjà des industries polluantes.

Parallèlement la municipalité négocie avec le syndicat les conditions de son accord pour l'implantation de l'usine. Celles-ci concernent notamment le respect de la réglementation en matière de rejets atmosphériques et liquides, la mise en place d'un système de suivi des émissions, le transport d'une partie des déchets par voie ferrée.

L'accord de principe étant ainsi obtenu en décembre 93, la procédure administrative se poursuit par la mise en enquête publique du dossier. Un avis favorable est rendu par la commission d'enquête et le Préfet octroie en novembre 1994 l'autorisation d'exploiter.

En janvier 1995, PRE et un habitant du quartier déposent chacun un recours contre l'autorisation d'exploiter, pour vice de forme. Ils obtiennent gain de cause en octobre de la même année. Si cette décision conduit à relancer une procédure d'enquête publique, elle n'est pas suspensive des travaux. Les manifestations d'opposition se poursuivent alors jusqu'à la seconde enquête publique. Les thèmes dénoncés, par voie de presse et par courriers, sont relatifs au coût du projet, au manque d'étude de solutions alternatives, au manque de concertation préalable, à la pollution des sols et de l'air et pour la première fois au risque sanitaire lié aux dioxines.

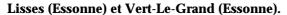
La seconde enquête publique a lieu en avril 1997 et conduit les commissaires enquêteurs à émettre à nouveau un avis favorable moyennant le respect des normes de rejets applicables aux Déchets Industriels Spéciaux. L'autorisation d'exploiter est délivrée par le Préfet en septembre 1997 et la mise en fonctionnement de l'usine a lieu en août 1998.

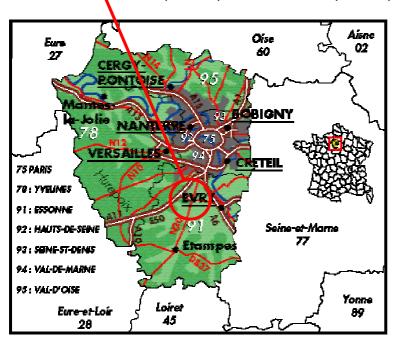
Le mouvement d'opposition se poursuit par le dépôt d'un nouveau recours par un particulier pour vice de forme. Le tribunal administratif de Lyon annule l'autorisation en novembre 1998. Le syndicat dépose un nouveau recours.



² Cette commune industrielle connaît à l'époque des difficultés budgétaires.

Au moment où nous avons analysé ce processus, début 99, l'usine fonctionnait avec un arrêté provisoire et venait de dépasser le taux de 0,1 ng/m3 de dioxines. Un dispositif de traitement supplémentaire par charbon actif devait être alors mis en place. Par ailleurs, l'association PRE dont le président est membre du conseil municipal de Bellegarde depuis 1995 ne comptait plus que 20% des adhérents présents en 1993, lors de sa création.





Au début des années 80, la décharge de Montaubert (située sur la commune de Vert-Le-Grand dans l'Essonne accueille les déchets de 600 000 habitants³. Elle arrive à saturation et sa fermeture est prévue pour 1984. En 1981-82, le Conseil général de l'Essonne réalise une étude de définition d'un schéma départemental d'élimination des ordures ménagères qui conclut à la nécessité de créer une nouvelle décharge ainsi que deux incinérateurs.

En 1983, le Préfet est alerté par le maire de Vert-Le-Grand des nuisances générées par la décharge (odeurs nauséabondes, pollution des camions, chemins détériorés). Le Préfet, auquel incombe le pouvoir d'autoriser l'ouverture d'une nouvelle décharge, reçoit par ailleurs de la part du

Ministère de l'Agriculture, un ordre de fermeture définitive de la décharge de Montaubert. Il engage alors les élus locaux à s'organiser pour trouver une solution plus durable à la gestion des déchets. Une Société d'Economie Mixte (SEMARDEL), rassemblant les 100 communes ainsi que la société d'exploitation de la décharge voit le jour en 1984.

Affichant dès le départ un souci de transparence et de préservation de l'environnement, la SEMARDEL prend la maîtrise d'ouvrage d'un projet de centre d'enfouissement des déchets disposant d'une géomembrane (sur le site de Braseux à Vert-Le-Grand) et d'un projet d'incinérateur devant être parmi les plus performants de l'époque en matière de dispositif de traitement des fumées.

A la même existe déjà une association qui regroupe des associations de protection de la nature à l'échelle du département (UDADNE) et dispose de compétences reconnues en matière de gestion des déchets. Celle-ci prend position en faveur de ce projet à la condition (entre autres) qu'une filière complète de traitement des déchets laissant une part plus importante à la



Laurans, Y, Dubien, I — mars 01

³ Correspondant aux deux tiers de la population du département, répartis sur une centaine de communes.

valorisation matière soit engagée. L'UDADNE et la SEMARDEL entreprennent alors ensemble une démarche de sensibilisation des élus de communes pressenties pour l'implantation de l'incinérateur.

La municipalité de Lisses ayant accepté le principe d'un incinérateur sur son territoire, ce site est retenu pour l'implantation du projet en 1986. Une fois cette décision connue d'une partie des habitants de Lisses (en 1987), s'engage un mouvement d'opposition rassemblant trois associations déjà actives sur la commune : l'association des familles Lissoises, une association de protection de l'environnement (l'ADELPE) et une coopérative de produits biologiques (ALBIO). Celles-ci dénoncent, par voie de tract, la pollution supplémentaire de l'air, de l'eau, du sol qui serait générée par l'incinérateur, citant à l'appui des quantités de nombreux polluants (plomb, zinc, mercure, cadmium, acide chlorhydrique, métaux lourds, arsenic, poussière et dioxines). Sur la base de cet argumentaire elles parviennent à faire signer à 2300 personnes une pétition transmise en janvier 88 au maire de Lisses.

Cette pression conduit la municipalité à revenir sur son accord de principe en mai 1988. Cependant, le dossier d'enquête publique étant déjà bien avancé et le site retenu étant propriété de l'Etat, la procédure réglementaire se poursuit. Le commissaire enquêteur donne un avis favorable au dossier au vu de la performance du dispositif prévu en matière de niveaux de rejets. Une autorisation préfectorale d'exploitation est obtenue en octobre 88, en dépit du fait que le maire de Lisses et le président de la Semardel demandaient un sursis à l'instruction du dossier.

Le maintien officiel du projet conduit les associations de Lisses à diffuser dans les médias une lettre ouverte au Préfet, que signent 51 médecins et 31 autres professionnels de la santé, dénonçant une série de conséquences sanitaires pour la population locale. De plus, à l'approche des élections municipales, les associations rencontrent individuellement chacun des candidats à la mairie de Lisses, qui se positionnent tous contre le projet.

Ce mouvement d'opposition est renforcé par la décision de la municipalité de Lisses de déposer un recours au tribunal administratif au motif que l'autorisation préfectorale va à l'encontre du principe de l'autonomie communale.

Ce contexte conduit le Président de la Semardel, en février 1989, à demander une nouvelle fois au Préfet le retrait définitif du projet. L'abandon du projet sera rendu public par le maire de Lisses en mars 1989.

Epuisée par ce combat et prenant de nouvelles responsabilités professionnelles, la représentante de l'association des familles de Lisses, coordinatrice du mouvement d'opposition décide de laisser sa place de leader que personne ne reprendra.

Le site de Lisses étant abandonné, une nouvelle recherche de sites potentiels a lieu de 1989 à 1992. La commune de Vert-Le-Grand sur laquelle se situait la décharge de Montaubert (fermée en 1984) et la décharge du Braseux (ouverte par la suite dans l'attente de la construction d'un incinérateur) fait partie des lieux potentiels d'implantation. Avant de donner un accord de principe à un tel projet, le nouveau maire de la commune soumet un questionnaire à ce



sujet à sa population. Il ressort que si la grande majorité des personnes interrogées est favorable à un projet d'incinération à implanter sur le site de la décharge, elle insiste également sur la performance du dispositif de traitement des fumées qui sera retenu. Sur la base des avis exprimés et compte tenu des refus des autres municipalités pressenties pour l'implantation de l'incinérateur, le maire de Vert-le-Grand pose des conditions, acceptées par la Semardel, pour l'octroi de son accord. Parmi ces conditions, l'engagement de l'exploitant à réduire au maximum les émissions de polluants et à mettre en place un système de suivi.

Parallèlement à la recherche du site, un nouveau projet technique est élaboré. Il s'agit d'un centre intégré de traitement combinant tri des DIB, valorisation matière, centre de stockage des mâchefers et incinérateur. Le dossier d'implantation d'un incinérateur à deux fours (avec une option pour trois fours) sur Vert-le-Grand est présenté à l'enquête publique en janvier 1993 sans avoir été précédé d'une quelconque manifestation publique d'opposition. Un avis favorable des commissaires enquêteurs est rendu sous condition de mise en place d'une CLIS.

L'autorisation d'exploiter est délivrée en juillet 1993. Cependant compte tenu de retard pris dans le montage financier et juridique du projet, l'ouverture du chantier n'a lieu que le 3 juillet 1995, ce qui rend alors impossible une mise en exploitation avant juillet 96, date d'expiration de la validité de l'autorisation d'exploiter.

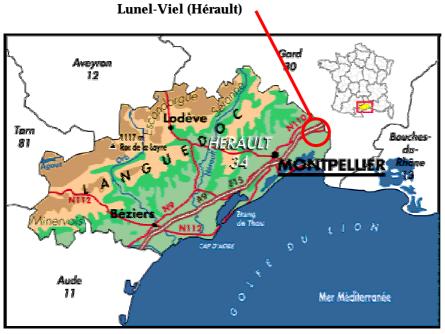
Une nouvelle enquête publique a lieu en 1996. Le contexte a cependant changé depuis 1993. D'une part des responsables politiques de la Semardel et les dirigeants de la société d'exploitation sont mis en examen dans le cadre de la passation du marché public de construction de l'ouvrage. D'autre part, le projet ne présente pas deux fours mais trois alors qu'un contrat passé avec la Région Ile de France stipulait que l'accroissement de la capacité de l'usine serait fonction des résultats du suivi des quantités et types de déchets parvenant à l'usine. Enfin, cette enquête publique a lieu en parallèle de celle relative à la révision du Plan Départemental des Déchets. Toutes ces raisons conduisent l'ALDEPE (association lissoisse), des associations locales d'environnement (de Vert-Le-Grand, de Mennecy4) et surtout l'UDADNE (devenue Essonne Nature Environnement) à manifester vivement leur opposition au nouveau projet. Les principaux arguments avancés par ces associations sont la surcapacité de l'usine qui constitue, selon elles, un frein au développement de la collecte sélective ainsi qu'un niveau de pollution supplémentaire par rapport à une usine à deux fours.

Malgré les nombreuses réserves émises par la commission d'enquête, un avis favorable est rendu et le démarrage des travaux a lieu en octobre 1996. Cependant l'usine mise en fonctionnement en 1999 ne comporte aujourd'hui que deux fours, le Conseil régional d'Île de France ayant décidé de ne pas subventionner le troisième four faute de développement suffisant de la collecte sélective. Cette décision constitue une victoire temporaire pour les



Mennecy a été l'une des communes également pressenties comme lieu d'implantation de l'incinérateur.

associations sans pour autant pouvoir rétablir un climat de confiance entre associations et Semardel, rompu en 1996. Participant à la CLIS instituée en 1997, les associations réclament aujourd'hui, un pouvoir de contrôle inopiné plus fort du fonctionnement de l'usine et l'instauration d'un dispositif de suivi efficace des quantités et de la nature des déchets parvenant à l'usine.



A la fin des années 80, trois secteurs de l'Hérault (cantons de Saint Mathieu de Tréviers, Mauguio et Lunel) connaissent un accroissement démographique important

démographique important conduisant à une saturation des 3 décharges locales. Le Président de l'un des syndicats intercommunaux

concernés, par ailleurs Président du Conseil général à l'époque, parvient à convaincre 5

groupements de 42 communes (88 000 habitants) de l'Est de l'Hérault d'engager une réflexion commune sur la mise en place d'une filière de gestion des déchets. Un syndicat intercommunal à vocation unique (le Syndicat Pic et Etang) est créé en 1991 et suite à la réalisation d'une étude comparative de divers systèmes de traitement des déchets existant à l'époque, il entreprend de mener un projet d'incinérateur.

De 1991 à 1993, et à mesure que le nombre de communes adhérentes au syndicat s'accroît⁵ plusieurs sites d'implantation sont étudiés. Le site de Lunel-Viel est retenu par le Syndicat en janvier 1994. Dès ce moment s'engage une négociation avec les communes riveraines de Lansargues et Valergues pour éloigner le site en zone moins urbanisée puis pour l'obtention de compensations financières aux nuisances qui pourraient être générées (dévalorisation du patrimoine).

Parallèlement un appel d'offres est lancé en 1994 et la société qui remporte le marché signe en février 1995 un bail emphytéothique de 25 ans de délégation de service public pour la construction et l'exploitation de l'usine. Ce bail prévoit une clause selon laquelle le syndicat s'engage à apporter au minimum 80 000 t de déchets.



Laurans, Y, Dubien, I — mars 01

En 2000, le syndicat compte 11 regroupements de 88 communes de l'Hérault et du Gard soit un équivalent de près de 155 000 habitants.

Ce n'est qu'au moment de l'élection municipale de 1995, qu'un médecin exerçant à Lunel-Viel prend connaissance du projet. Pour manifester son désaccord il intègre la liste d'opposition sans pour autant faire de l'incinérateur un thème électoral. Le maire sortant étant réélu, il décide de créer une association d'opposition: Association Pour la Protection de l'Environnement de Lunel (APPEL). Cette association manifeste son opposition lors de l'enquête publique qui a lieu en janvier 1996, dénonçant les risques sanitaires pour la population locale engendrés par les poussières et autres rejets atmosphériques dont les dioxines, furannes et autres cancérigènes. Sont mis également en avant les risques de pollution de la nappe (dans laquelle plongent les fosses à déchets) et de l'étang de l'Or (dans lequel sont rejetés les effluents liquides de l'usine). La coopérative du Muscat de Lunel (Vin Doux Naturel d'Appellation d'Origine Contrôlée) consigne également sa crainte de détérioration de la qualité et de l'image de marque de ses produits ainsi que les risques d'accidents et nuisances associés à la circulation de camions.

Un avis favorable est rendu par le commissaire enquêteur sous respect de plusieurs conditions. D'une part il exige une mise en conformité du dossier présenté avec le Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés approuvé durant la période d'enquête publique sur Lunel-Viel. D'autre part, il souhaite obtenir l'engagement de l'exploitant à traiter les fumées avec un procédé mixte de condensation et lavage humide et à trouver une aire de stockage des mâchefers. Une fois obtenue une étude de filière justifiant les volumes à incinérer telle que stipulée dans le Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés, le Préfet délivre une autorisation d'exploitation pour un incinérateur de 120 000 t.

Parallèlement, sur la commune de St Christol, située à une vingtaine de kilomètres de Lunel-Viel, une nouvelle association de protection de l'environnement voit le jour. « Gardarem Saint Christol » vient de naître en réaction à l'accord donné par la municipalité pour l'implantation d'un centre de stockage des mâchefers sur cette commune. Malgré le changement de position du maire de St Christol qui retire son accord, Gardarem St Christol décide de poursuivre son combat aux côtés de l'APPEL, contre l'incinérateur dont le stockage des mâchefers est un projet connexe.

Les travaux de construction de l'usine démarrant en janvier 1997, le mouvement d'opposition prend de l'ampleur : recours déposés au Tribunal administratif, manifestations, envois de courriers aux responsables politiques locaux et nationaux. Conscients de l'efficacité, en termes de mobilisation de la population, qu'aurait une intervention des médecins, Gardarem St Christol démarche les praticiens locaux. Cela conduit à la création en septembre 1997 de l'Association des Médecins Indépendants pour l'Environnement et la Santé Publique (AMIES). Les risques sanitaires liés aux dioxines, furannes et métaux lourds sont à nouveau dénoncés.

Parallèlement à cette amplification du mouvement d'opposition, une négociation pour le financement de l'usine démarre dès juin 1997 entre le délégué de l'Ademe, la société d'exploitation et les élus du syndicat (ayant seuls la compétence en matière de collecte sélective). Celui-ci pose comme condition à une participation financière le développement effectif de la collecte



sélective et la suppression de la clause des 80 000 t, suppression obtenue en novembre 1998.

Ces années 1997-1998 sont également marquées par une évolution du contexte local et national. Tout d'abord, la circulaire Lepage du 27 février 1997 préconise le respect du seuil des 0,1 ng/m3 pour les émissions de dioxines issues d'incinérateur d'ordures ménagères. D'autre part, la question des dioxines est médiatisée au niveau national avec la fermeture des incinérateurs de Lille. Enfin, le Vice-Président du Conseil général de l'Hérault, par ailleurs député Vert européen, exige un moratoire sur l'incinérateur de Lunel-Viel aux motifs des risques liés aux dioxines, de la non transparence du dossier et de l'absence d'ambition en termes de collecte sélective.

C'est dans un tel contexte qu'en mai 1998 le syndicat prend à l'unanimité la décision de mettre en place des filtres à dioxines.

Le même mois le Tribunal administratif casse l'arrêté d'exploitation au motif (entre autres) de non conformité, avec le Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés, au moment du dépôt du dossier à l'enquête publique.

Une nouvelle enquête publique a lieu en septembre 1998, l'usine étant déjà construite à l'époque. Elle est précédée d'une campagne active de communication de la part de la société d'exploitation, du syndicat comme des associations d'opposants. C'est durant l'été précédant l'enquête publique que le représentant de la société d'exploitation entreprend une négociation avec les représentants de la coopérative de Muscat de Lunel qui aboutit à la signature en décembre 1998 d'un protocole de suivi des teneurs en dioxines, furannes et métaux lourds de la terre, des feuilles de vigne, du raisin et du vin. Parallèlement le syndicat signe un accord cadre avec Eco-Emballage.

Durant l'enquête publique, 5 des 7 municipalités locales se sont positionnées contre le projet, 4875 personnes ont signé une pétition et 738 observations ont été consignées dans le registre d'enquête. Malgré ce mouvement d'opposition au motif principal de risques sanitaires liés aux émissions de dioxines, la commission d'enquête donne au dossier un avis favorable. Elle assortit cet avis d'une série de réserves et recommandations, dont la nécessité d'une garantie d'étanchéité des fosses, la mise en place de contrôles à fréquence rapprochée de l'air, de l'eau et des mâchefers, de l'étang de l'Or (faune et flore), des retombées de poussières sur les productions locales.

Après avis favorable des commissaires enquêteurs, le dossier doit passer en Comité Départemental d'Hygiène (CDH). L'APPEL et Gardarem St Christol envoient 500 lettres au Préfet (Président du CDH) exigent alors une attestation d'innocuité de l'incinérateur pour la santé humaine.

Malgré cette nouvelle pression, le Préfet signe une seconde autorisation d'exploiter en février 1999 dans laquelle il exige le respect du seuil des 0,1 ng/m3 de dioxines, la mise en place d'une station d'effluents liquides



avant transfert dans l'étang de l'Or, la réalisation d'une étude de faisabilité de suppression totale des rejets liquides⁶, la mise en place d'un dispositif de surveillance de la qualité de l'air et de l'eau ainsi que d'une CLIS.

Le mouvement d'opposition se poursuit lors de manifestations publiques rassemblant de nouvelles associations de protection de l'environnement, de défense des usagers de l'administration ainsi que des associations d'écologistes et anarchistes de la région Languedoc-Roussillon.

A l'initiative de Radio France Hérault une première rencontre entre représentants de l'APPEL, Gardarem St Christol, le syndicat Pic et Etang et la société d'exploitation est organisée. De l'avis de tous, le débat n'a pas permis de modifier les positions de chacun des protagonistes.

Parallèlement, le représentant de l'AMIES rencontre le médecin Inspecteur de la DDASS. Après cela, il suggère au Préfet de mettre en place un registre des pathologies thyroïdiennes (du fait du lien direct entre dioxines et perturbations thyroïdiennes), un suivi du taux de dioxines dans le lait d'un troupeau de bovins nourri à partir de fourrages produits à proximité de l'usine, enfin un dosage annuel des dioxines dans les poissons de l'étang. Aucune suite opérationnelle n'a été donnée à cette proposition, à notre connaissance et au moment où nous réalisions cette étude.

Le mouvement d'opposition porté par les autres associations (Gardarem Sainte Christol et l'APPEL) utilise de nouvelles « armes » durant l'année 1999 : l'arme électorale (expression d'un vote de mécontentement lors des élections européennes), l'arme juridique (nouveau recours déposé contre un des avenants au bail signé entre le syndicat et la société d'exploitation), l'arme judiciaire (ouverture d'une enquête pour mise en danger de la vie d'autrui).

En janvier 2000, l'usine a fait l'objet d'un sabotage, la conduite d'évacuation des effluents liquides ayant été obturée.

Les résultats de l'analyse de ces trois processus brièvement évoqués et que nous présentons dans la partie suivante mettent en évidence :

- le processus d'implantation d'une UIOM comme une négociation d'ensemble composée de négociations intermédiaires ou méso-négociations;
- les relations structurelles entre dimensions sanitaires et négociations permettant d'aborder d'une part, l'influence de la structure des négociations sur le traitement de la



Laurans, Y, Dubien, I - mars 01

Exigée par la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement suite aux conclusions d'une Mission d'Inspection dépêchée sur place à la suite d'une sollicitation par les associations locales.

question sanitaire et d'autre part, celle du débat sanitaire sur la structure même des négociations.

Ces résultats nous conduiront en dernière partie à émettre un certain nombre de préconisations relatives aux modalités de conduite de projet et au traitement de la problématique sanitaire.



2. RESULTATS DE LA RECHERCHE

2.1 RECIT SYNTHETIQUE DES PROCESSUS ETUDIES : LA NEGOCIATION D'ENSEMBLE DE L'IMPLANTATION D'UNE UIOM

A l'examen des trois études de cas réalisées, la recherche a montré que la négociation d'ensemble d'une UIOM était constituée d'une série de négociations intermédiaires (mésonégociations) qui, associées, composent le processus d'ensemble. On peut ainsi décrire, sous la forme d'un type général, la négociation d'ensemble de l'implantation d'une UIOM, par l'enchaînement résumé de ces huit composantes :

- 1. Les décharges arrivent à saturation sur le territoire, et la loi sur les déchets prévoit leur fermeture au plus tôt en 2002, ce qui incite une personnalité à l'autorité affirmée à créer une assemblée d'élus locaux, invités à définir une solution au problème ainsi posé. L'enjeu de cette négociation est alors la forme et la répartition des pouvoirs dans la structure à créer pour gérer les déchets, et l'organisation de la filière de traitement des déchets.
- 2. Lorsque la première méso-négociation aboutit au moins partiellement (montage d'une structure et adoption du principe d'un incinérateur), la négociation s'engage alors entre la structure créée, qu'on dénommera le maître d'ouvrage (M.O.), et les élus des communes que des « études préalables » ont pressenties, qui ont été présélectionnées sur des critères exclusivement techniques. Les enjeux de cette négociation sont d'une part les retombées (positives) de l'incinérateur, d'autre part les nuisances potentielles. Cependant, les éventuels efforts et concessions proposés par le M.O. pour emporter l'adhésion des conseils municipaux ne compensent pas toujours très efficacement la perspective d'une opposition forte des populations de chaque commune concernée (population qui n'est pas consultée à ce moment).
- 3. Lorsqu'une commune est choisie, ou un peu avant ce choix, la consultation des entreprises, le choix d'une société d'exploitation (SE), puis la définition technico-économique de l'ouvrage, font l'objet d'une négociation polarisée autour de la relation M.O./S.E., à laquelle participe un peu l'État par l'intermédiaire de la DRIRE. Elle se concentre sur un dimensionnement (au sens large) de l'usine d'incinération, prenant la forme d'une optimisation technico-économique aux implications financières nombreuses. Cette optimisation se trouve ensuite à devoir être justifiée, au cours de l'enquête publique et des autorisations, ce qui



soulève des enjeux de planification de la gestion des déchets qui n'avaient pas été appréhendés dans les raisonnements technico-économiques.

- 4. En parallèle de la méso-négociation précédente (N°3) commence la négociation la plus visible parce que la plus « publique », celle qui retient l'attention lorsqu'on pense à un tel dossier - et qui représentait l'image dominante de la négociation dans les hypothèses de cette recherche, avant que l'étude des cas ne la conduise à définir les 7 autres composantes du processus d'ensemble. Il s'agit de l'interaction qui voit apparaître pour la première fois les « associations », plus généralement les représentants de la population, soit auto-institués, soit issus de regroupements associatifs préexistants. L'interaction prend en grande partie une modalité conflictuelle plutôt que négociée, cependant la négociation n'est pas totalement absente du processus. Les thèmes et enjeux de cette composante se répartissent sur les quatre axes d'enjeux : procédure de concertation et modalité d'attribution des marchés publics, nuisances, organisation de la filière déchets (dénonciation de la place de l'incinération et de la capacité de l'incinérateur), retombées socioéconomiques locales (réalité des emplois annoncés, ressources fiscales). La santé est toujours présente dans ces conflits, quoiqu'à une place relative variable d'un cas à l'autre, et pas toujours centrale. Globalement le modèle de l'interaction entre les acteurs est bien plus conflictuel que négocié : les échanges sont peu nombreux, l'accord n'est pas recherché par tous, et le processus ne prend pas la forme d'un ajustement de positions. Il aboutit soit à un échec total de l'implantation sur la commune (et au redémarrage du processus ailleurs), soit à l'implantation de l'UIOM sans « l'accord » des associations. Cependant il produit un certain nombre d'ajustements à l'échelle globale, par ses répercussions sur d'autres méso-négociations, en particulier la N°3 (maire-syndicat mixte), la 6 (enquête publique), et la 7 (société-d'exploitation-partenaires financiers).
- 5. Dans un des trois cas, une troisième négociation s'engage en parallèle entre le M.O. et les des communes voisines de la commune d'implantation. Le processus se rapproche d'un marchandage, sur la nature et le volume des compensations, contre le soutien des communes concernées au projet, ou leur neutralité dans l'enquête publique.
- 6. L'enquête publique, qui intervient généralement à l'issue de la méso-négociation n°3, ou près de son terme, peut être vue à son tour comme une négociation. La population, les élus, les représentants divers déposent des remarques, et celles-ci sont partiellement reprises par les commissaires enquêteurs qui entrent alors dans un processus de demande auprès de la S.E., et obtiennent généralement ce qu'ils demandent, sous peine de ne pas rendre un avis favorable. Ces demandes concernent les dispositifs de réduction des rejets, les procédures de contrôle et de suivi, et les opérations de gestion de la filière déchets prévues par le Plan



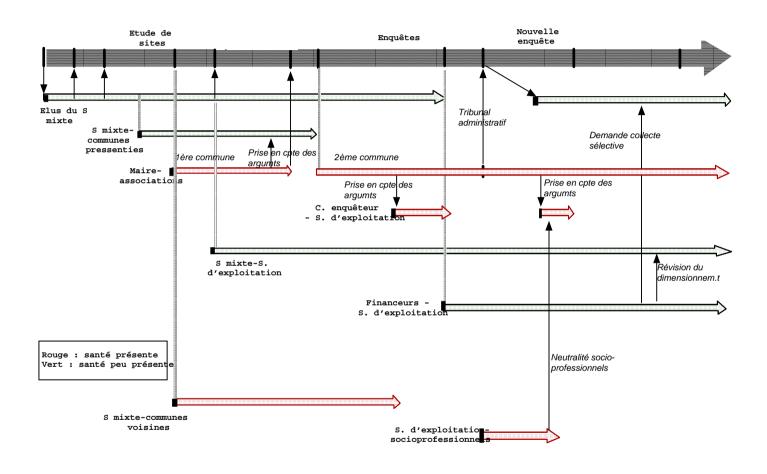
Départemental d'Élimination des Déchets (PDED). Cette négociation représente en fait une modalité indirecte, de la population au M.O., en passant par les commissaires enquêteurs et la S.E.

- 7. Lorsque s'engagent les travaux de construction, le maître d'ouvrage et la société d'exploitation se tournent vers des soutiens financiers publics pour obtenir des subventions. Cette situation place ces derniers en position de force pour obtenir la satisfaction d'un certain nombre de demandes qu'ils relaient, notamment en écho des autres négociations comme les 3, 4, et 6. La négociation peut aboutir à la réintégration de certaines dispositions de gestion collective des déchets telles que les prévoyait le PDED, à un redimensionnement de l'incinérateur, à certaines mises en conformité des rejets, et au développement des études et des systèmes de contrôle-suivi.
- 8. Dans un des cas étudiés, une négociation spécifique s'engage entre la S.E. et une catégorie socioprofessionnelle par l'intermédiaire de leurs représentants respectifs. Elle vise à garantir aux seconds une surveillance préventive de l'exposition de leur activité aux rejets de l'incinérateur, et d'obtenir en échange une neutralité dans l'enquête publique.

On trouvera page suivante un schéma replaçant ces différents processus dans le temps et les unes par rapport aux autres.



Positionnement dans le temps des huit négociations composant un processus d'implantation d'un incinérateur



Laurans, Y, Dubien, I — mars 01

2.2. LES RELATIONS STRUCTURELLES ENTRE DIMENSIONS SANITAIRES ET NEGOCIATIONS : ANALYSES ET PRECONISATIONS

Le principe de ce chapitre est de proposer une vue d'ensemble des enseignements analytiques, puis opérationnels, que l'on peut tirer des résultats présentés jusque là.

On organisera cette présentation de manière un peu systématique, et à partir des orientations méthodologiques de la recherche, en distinguant :

- Les relations entre la négociation et la problématique sanitaire, ou comment les caractéristiques structurelles des négociations d'implantation d'UIOM agissent sur la manière dont sont abordés les enjeux sanitaires.
- Les relations symétriques des précédentes entre les modalités de traitement des dimensions sanitaires et les caractéristiques des négociations, ou comment la manière de « prendre » la question sanitaire agit sur les conditions de négociation d'une UIOM.
- Les préconisations que l'on peut retirer, en termes d'organisation des négociations, et de traitement des aspects sanitaires.

2-2-1. Comment la structure des négociations agit sur le traitement de la question sanitaire

A) Une structure de négociation en deux ensembles, typique d'une procédure d'aménagement classique

A l'analyse de la structure de la négociation d'ensemble ou « englobante », et de la manière dont s'articulent les méso-négociations ou « négociations composantes », on peut remarquer que le processus d'ensemble est caractérisé par une structure classique — et souvent déplorée — des processus d'aménagement. La négociation d'ensemble est en effet comme scindée en deux fronts, deux domaines d'enjeux :

1 — Les négociations technico-économiques de définition d'un dispositif de traitement des déchets : une partie des méso-négociations est consacrée aux ajustements sur les paramètres du dimensionnement de l'UIOM, de sa localisation sur le territoire, de l'organisation d'ensemble de la filière de traitement des déchets, de la répartition des rôles, des responsabilités et des ressources. Leur caractéristique est de traiter les enjeux de l'UIOM



sous les angles techniques et économiques, et sans intervention des représentants associatifs. Les méso-négociations de ce type sont la première (négociation au sein des communes du territoire pour la définition d'un dispositif), la troisième (négociation maître d'ouvrage-société d'exploitation), la septième (négociation entre les porteurs de projet et les financeurs).

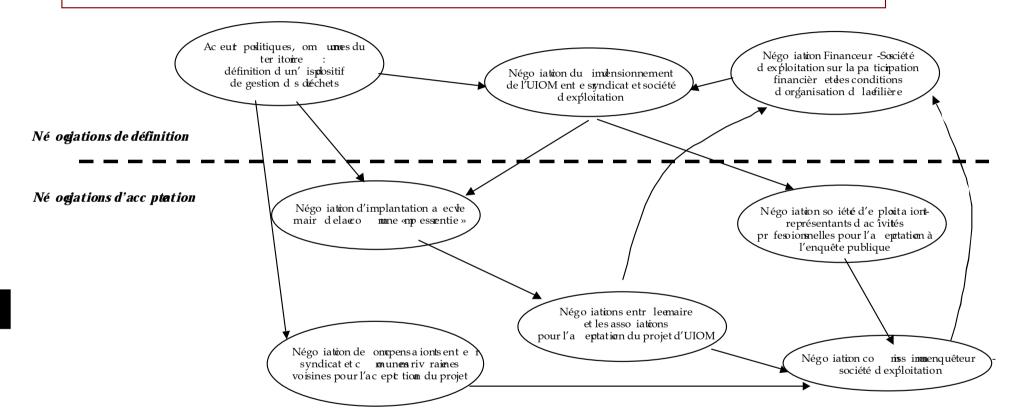
2 — Les négociations concernant *l'acceptation* de l'implantation de l'équipement, les compensations à accorder pour l'obtenir, les garanties. Leur caractéristique est de traiter les enjeux de l'UIOM sous l'angle de ses *impacts* directs et indirects. Les méso-négociations de ce type sont les autres, c'est-à-dire la deuxième (syndicat-maire de la commune pressentie pour l'implantation), la quatrième (maire-associations), la cinquième (syndicat-communes voisines), la sixième (commissaire enquêteur-SE), et la huitième (maître d'œuvre-catégories socioprofessionnelles).

Autrement dit, la structure de la négociation d'ensemble peut être vue comme « 1°) on définit techniquement un ouvrage, 2°) on recherche son acceptation ». Cette succession, de la définition placée en « amont » à l'acceptation placée « en aval », n'est pas nécessairement ni uniquement chronologique, elle est plutôt organisationnelle : certaines négociations ne traitent que les enjeux de définition technico-économique, d'autres ne traitent que les enjeux d'acceptation de l'ouvrage tel que les négociations de définition le conçoivent, et les deux enjeux ne sont pas traités ensemble. On n'intègre pas l'acceptation aux paramètres de la définition (elle n'est pas critère, encore moins un objectif).

On peut ainsi représenter graphiquement cette structuration en deux domaines, et la répartition des différentes méso-négociations (voir page suivante).



Enchaîne ent des né ogiations composant le proce us d'ense ble de l'implant ation d'une unit déinciné ation d'ordures ménag eè r



B) La santé n'est vraiment présente que dans les négociations d'acceptation

Si l'on s'intéresse aux seuls négociations qui abordent les aspects sanitaires, on constate qu'il s'agit exclusivement des *négociations d'acceptation* : négociations de type 2 (syndicat-maire de la commune d'implantation), 4 (maire-associations), 6 (commissaires enquêteurs-société d'exploitation), 5 (syndicat-communes riveraines, où la santé fait craindre aux élus une perte d'attractivité) et 8 (SE-activités professionnelles).

Autrement dit, la santé est abordée dans les négociations qui mettent directement en jeu la population et les activités de celle-ci. Elle ne l'est pas dans les discussions politiques « amont », dans les négociations techniques, administratives. Les négociations de définition ne sont pourtant pas exemptes de dimensions d'intérêt général, et mêlent des représentants élus, des représentants de l'administration, qui n'abordent pas les aspects sanitaires.

Plus précisément, les interventions de l'administration dans les négociations de définition ne concernent les aspects sanitaires qu'à travers le respect général des normes d'émission imposées par les règlements. Les administratifs remplissent essentiellement un rôle d'instruction des dossiers, de contrôle de légalité dans le cadre du régime des installations classées, et non d'un conseil ou d'une orientation politique au titre des enjeux d'intérêt général.

Parmi les trois autres axes d'enjeu, la dimension sanitaire occupe une place relative variable dans les trois cas étudiés. La santé prédomine nettement dans les cas de Lunel-Viel et de Lisses, elle se situe au même niveau que les autres axes à Bellegarde, et elle occupe une place moindre dans le cas de Vert-le-Grand. On remarque immédiatement que cette hiérarchie correspond globalement à la difficulté des processus : plus la santé y est importante, plus le processus est considéré comme difficile, ce qui est cohérent avec l'ensemble de l'analyse : la santé produit une radicalisation des débats, et son effet est puissant sur le processus. Dans les cas de Lunel-Viel et de Vert-le-Grand, les enjeux autres que la santé sont le coût du traitement de la tonne de déchets, et l'enjeu formel (respect du PDED, rôle et place de la concertation). Les retombées économiques de l'incinérateur ne sont un enjeu qu'à Bellegarde.

Le contenu du thème santé, dans les cas étudiés, est lui aussi variable : à Lunel-Viel, la dioxine est le thème largement dominant ; à Bellegarde, il s'agit d'abord de la pollution (atmosphérique), puis de la dioxine ; à Lisses, la pollution atmosphérique, et la toxicité d'une large liste de substances, sont incriminées. Les substances incriminées sont le reflet des



connaissances disponibles de l'époque (médiatisation du thème des dioxines n'étant médiatisé qu'au milieu des années 90) et des systèmes d'épuration mis en place.

C) La santé est directement à l'origine de deux méso-négociations

- La négociation 8 (SE-groupement professionnel) est directement déclenchée par des enjeux sanitaires⁷. Dans le climat d'inquiétudes croissantes sur les risques sanitaires (sang contaminé, ESB, dioxine dans la volaille, salmonelles, OGM, ...), la perspective de l'implantation d'une UIOM suscite la crainte forte d'un *risque commercial* pour les activités du secteur agroalimentaire à proximité du site. Les viticulteurs de la région de Lunel-Viel se sont ainsi mobilisés non en raison d'une crainte ou d'un risque sanitaire pour eux-mêmes, mais indirectement et non moins fortement pour le risque que fait peser l'émission de substances nombreuses et mal connues à proximité de leurs vignes, et la crainte de nouvelles incriminations de produits. L'enjeu sanitaire est donc là différent des autres, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une population directement exposée par les émissions, mais d'une activité exposée à un risque concernant son image : ce qui est en cause alors n'est pas de nature médico-scientifique (relation rejets-dose-effet), mais tient à une dynamique différente de réputation, d'image.
- Dans le cas de Vert-le-Grand, la première négociation est fortement structurée par un enjeu sanitaire : le maire se plaint de la décharge située sur la communes, et mentionne des problèmes d'odeurs, mais aussi la pollution atmosphérique et le bruit provoqués par la circulation des camions. Cette plainte motive la visite du Préfet, qui déclenche la négociation en posant une sorte d'ultimatum aux communes du territoire, leur demandant de définir une solution à long terme pour le traitement de leurs déchets, comme condition à son autorisation pour l'ouverture d'une nouvelle décharge.



La structure du processus d'ensemble favorise l'utilisation des thèmes sanitaires dans un contexte conflictuel

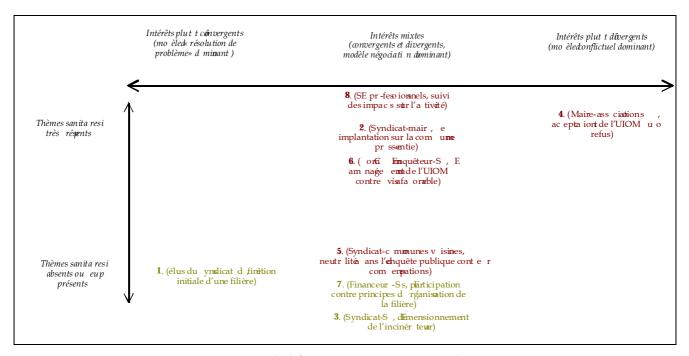
Il faut remarquer que toutes les négociations analysées ne sont pas équivalentes et homogènes du point de vue de leur structure. Il est notamment important d'examiner dans quelle mesure les différentes négociations analysées sont proches du modèle de négociation, autrement dit sont-elles toutes vraiment des négociations ?

Rappelons qu'elle n'est observée qu'une fois, mais que ses conditions d'apparition et de déroulement la désignent comme reproductible dans la plupart des processus d'ensemble.

Cette question a été posée durant l'entretien (vers la fin) à la plupart des personnes rencontrées. On en retire d'une part des indices sur la structure de la situation, d'autre part, en filigrane, ce qui est négociation pour les gens rencontrés. De manière synthétique, il ressort de cet examen que les processus dans lesquels ils ont été engagés apparaissent bien comme des négociations pour la très grande majorité des acteurs rencontrés, à la remarquable exception des associations (essentiellement concernées par les négociations de type 4). Celles-ci considèrent en effet que les acteurs étaient bien trop soumis à des pressions pour que l'on qualifie le processus de négociation. De plus, elles soulignent l'insuffisance des échanges, des débats contradictoires. Elles considèrent que le processus aurait pu être considéré comme une négociation notamment si la consultation des associations avait été menée en amont de la définition de l'ouvrage, ce qui confirme le diagnostic structurel porté plus haut. Seule l'UDADNE, association de défense de l'environnement de l'Essonne (cas de Lisses puis Vert-le-Grand), considère avoir été partie prenante d'une négociation, et l'exception qu'elle constitue ainsi confirme l'analyse : il s'agit de la seule association qui a été effectivement associée au processus dès l'amont, dès les négociations de définition.

On a vu qu'une négociation se caractérise notamment par la présence associée d'intérêts divergents et convergents. Lorsque les intérêts ne sont que divergents, on n'observe généralement pas de volonté de parvenir à un accord entre les parties mais plutôt la recherche d'une solution unilatérale. Le modèle de l'interaction est alors plutôt de la catégorie du conflit, de l'affrontement. On peut ainsi classer les huit méso-négociations observées dans les études de cas selon qu'elles témoignent d'intérêts essentiellement divergents, essentiellement convergents, ou d'une mixité des deux, et par ailleurs selon qu'elles abordent de manière centrale les aspects sanitaires. Le classement proposé est alors le suivant :





(vert : négociations de définition ; rouge : négociation d'acceptation)

L'organisation du processus d'ensemble produit la radicalisation des débats sanitaires

- Ainsi, on exprime par ce schéma que la « négociation » 4, qui est précisément la plus visible, apparente, publique, et qui représentait l'image de la négociation telle que cette recherche se la figurait avant l'étude des cas, n'est pas ou peu une négociation, mais bien plutôt un conflit. En effet, dans les cas étudiés les parties en présence ne partagent pas beaucoup d'intérêts, dans la mesure où les associations cherchent essentiellement à empêcher l'implantation de l'ouvrage (bien plus qu'à en réduire les effets), et où les élus passent outre cette opposition, ou bien y cèdent entièrement (cas de Lisses et de Nangy). Les parties ne disent pas rechercher un accord dans ce processus, et leur comportement décrit est en accord avec cela. Les interactions sont rarement directes, ne conduisent pas à des concessions, à des échanges de points de vue contradictoires se rapprochant éventuellement. Or, c'est dans le cadre de ce conflit que les dimensions sanitaires au sens large sont le plus nettement abordées, ce qui s'explique de plusieurs manières :
- Tout d'abord, comme on l'a vu, parce qu'au cours des négociations de définition la santé n'est concernée qu'à travers le respect des normes environnementales, ce qui est loin de suffire à rassurer les populations.
- D'autre part, en termes de valeurs, la santé est considérée souvent comme quelque chose qui ne se prête pas à la négociation : on ne négocie pas sa santé, en quelque sorte. Ce faisant, on dénonce généralement plutôt la pratique de concessions, d'échanges entre le principe vital auquel fait référence la santé, et des enjeux matériels d'argent, d'emploi, de confort.



D'autre part, parce que le conflit 4 démarre généralement avec un rapport de forces défavorable aux associations : souvent de création récente, apprenant tard un projet d'UIOM déjà bien avancé, sans base locale très structurée, elles se heurtent généralement à une fin de non-recevoir, ne sont pas admises au dialogue. Leur intérêt stratégique (tel qu'elles l'expriment elles-mêmes) est alors bien sûr la mobilisation, autrement dit l'élargissement du nombre de gens qui adhèrent (pas seulement à l'association, mais plus généralement à l'opposition, par exemple par un vote aux élections ou le dépôt d'une remarque à l'enquête publique). Or, outre que les aspects sanitaires sont identifiés au départ comme une menace, les représentants d'association apparaissent essentiellement motivés personnellement par le refus des nuisances à leur cadre de vie: bruit, odeurs, camions, esthétique, ... Ils identifient cependant la santé comme un thème susceptible, par son contenu menaçant, de rassembler une population nombreuse, et ce faisant d'augmenter leur poids dans le rapport de forces qui s'instaure. Dans ces conditions, la mobilisation des thèmes sanitaires se fait sans référence à la controverse scientifique et est orientée prioritairement sur le registre de l'alarme, de la menace et c'est pourquoi on constate qu'elle se fait sous la forme de listes de substances les plus larges, d'évocation de la toxicité expérimentale des substances (sans référence directe aux expositions des populations, aux dimensions épidémiologiques). L'enrôlement des médecins est évalué comme particulièrement efficace. De fait, on observe que dans deux des trois cas, les enjeux sanitaires provoquent la victoire des associations dans le conflit suscité par la première tentative d'implantation: à Lisses, pressentie avant Vert-le-Grand, et à Nangy, pressentie avant Bellegarde. Cela confirme le rôle radical de la santé dans le conflit : soit le « camp » des associations perd, dans la mesure où l'implantation de l'UIOM génère la plupart des rejets qu'elles refusaient, soit il gagne, dans la mesure où l'implantation est repoussée ailleurs.

Autrement dit, la structure même du processus suscite la place donnée à la santé au sein des dimensions les plus conflictuelles du processus d'ensemble. C'est parce que les conditions d'une négociation ne sont pas créées dans les processus 1, 2, puis 4, que la santé y est abordée comme elle l'est. Parce que la santé n'est un enjeu que dans les processus d'acceptation et non de définition, qu'elle n'est pas abordée comme un enjeu du processus d'ensemble, le thème sanitaire prend généralement le statut de moyen (efficace) dans le cadre d'un rapport de forces, et non d'un enjeu dans un processus d'ajustement des positions et des intérêts.

Conflit ou négociation : une question d'échelle

Il faut aussi noter que le conflit 4, pas plus que les sept négociations composant l'ensemble, n'est isolé des autres. On observe en particulier que ce conflit est en fait très fortement relié à la négociation 6 (entre les commissaires enquêteurs et la société d'exploitation), qui ellemême est reliée à la première (celle de la définition générale de la filière entre les élus du syndicat). Les commissaires enquêteurs, en effet, ne rendent pas un avis défavorable (dans aucun des cas), ce qui fait dire, à l'échelle du conflit 4, qu'ils ne relaient pas la position des associations dans le conflit, et au contraire y consacrent d'une certaine manière la victoire du

maire et du syndicat. Cependant, à l'échelle d'ensemble, les commissaires assortissent leur avis favorable de conditions concernant l'organisation générale de la filière : mise en place d'une CLIS, respect du plan départemental d'élimination des déchets, dispositifs plus performants de traitement des rejets, etc. Autrement dit, le processus d'enquête publique s'avère aussi favorable (partiellement) aux intérêts des associations et de leurs mandants par sa relation avec la négociation N°1, et produit à cette échelle un certain ajustement des positions.

La méfiance générale oriente les revendications associatives

Il ne faut pas oublier que certaines des méso-négociations étudiées se sont déroulées dans une atmosphère de méfiance plus ou moins importante, produite en premier lieu par les soupçons tenant aux procédures de marché public et à la proximité entre intérêts privés industriels et enjeux publics (dans certains processus, ces soupçons se sont confirmés en condamnations), et en second lieu par des défauts ou des lenteurs de transmission d'information et de communication (voire des mensonges). Les conflits de type 4 sont particulièrement concernés par ces conditions, notamment, lorsque les habitants et / ou les associations apprennent la perspective de l'implantation d'une UIOM bien après que les discussions se sont engagées entre le conseil municipal et le syndicat. L'effet sur le processus qui s'engage alors est bien entendu une radicalisation et une génération de conflit : la négociation est un modèle qui réclame une interaction directe, un processus d'échange, ce qui à son tour requiert un minimum de confiance.

Cela n'est pas sans effet sur la manière dont sont abordés les enjeux sanitaires: les revendications des associations accordent une place très importante à l'organisation du suivi, de l'évaluation, de la concertation en matière sanitaire. Au delà de la classique demande d'une CLIS, il s'agit par exemple de revendiquer que les associations puissent diligenter elles-mêmes les mesures, choisir les prestataires, ou qu'elles puissent avoir accès à l'intérieur des usines sans préavis, de manière inopinée. De plus, ce climat aboutit à contester les données fournies par les syndicats maîtres d'ouvrage et les sociétés d'exploitation sur les rejets, leurs teneurs, leurs modalités de diffusion.

L'administration de la santé : une absence remarquable

Il faut enfin noter l'absence notable des administrations de la santé (DDASS) dans tous les processus étudiés : en-dehors des strictes procédures d'instruction réglementaires, les services sanitaires étudiés (sauf peut-être à Lunel-Viel, tardivement) ne jouent strictement aucun rôle dans les processus: aucun avis spécifique ne leur est demandé, aucune expertise,



aucun rôle d'arbitrage, de médiation, dans les dossiers sanitaires qui sont discutés ou donnent lieu à négociation au cours des différentes phases. Cette caractéristique a certainement l'effet de renforcer le caractère conflictuel, parce que moins objectivable, des enjeux sanitaires discutés (ou bien c'est au contraire parce que les enjeux sanitaires discutés sont trop controversés que l'administration de la santé n'est pas appelée à y participer, n'ayant que des compétences sur ce qui se mesure, s'encadre réglementairement, etc. ; il n'est pas possible en l'état de conclure sur cela).

2-2-2. Comment le débat sanitaire agit sur la structure des négociations

Une controverse non explicitée

En premier lieu, il faut noter que la plupart des enjeux sanitaires qui sont soulevés dans les négociations qui abordent ce thème sont de nature éminemment controversée, et ce presque par définition: lorsque les normes sanitaires sont considérées comme satisfaisantes par les différentes parties, lorsque les risques sont bien connus et bien réduits par le respect des normes, le débat ne les aborde pas. Il aborde généralement le domaine sanitaire en contestant le niveau de certaines normes (les normes françaises sont trop indulgentes par rapport à d'autres, ou à des recommandations de l'OMS, ou à des résultats scientifiques partiels ...), à partir d'éléments d'information qui n'ont pas (encore) de statut réglementaire, ni une qualité technique ou scientifique reconnue pour répondre entièrement aux problèmes posés.

Or, les acteurs des négociations étudiées ne mentionnent pas ce caractère controversé: on avance des effets, des mesures, des risques, sans jamais prendre en compte le fait qu'il s'agit de données non stables, discutées, sensibles aux méthodes d'analyse, aux interprétations. L'absence de dialogue, d'échange contradictoire, favorise des affirmations, des alarmes, des dénégations, portant sur des données peu nombreuses, quelques chiffres, quelques références. La nature des risques n'est pas discutée, non plus que le domaine de validité des résultats disponibles, le progrès attendu de la connaissance à court ou moyen terme.

Cette structure du débat en matière sanitaire a plusieurs conséquences sur le processus, que nous allons analyser: (a) sur les données et références mobilisées, (b) sur les axes de préoccupation des associations et leur rhétorique, et (c) sur l'inadéquation structurelle des moyens de réponse classiques face à ces préoccupations.



A) La connaissance non stabilisée défavorise un ajustement de positions

- Lorsqu'on se livre à l'analyse des études et des expertises mobilisées dans les processus étudiés, on en trouve cinq types :
- Des « états zéro » environnementaux, qui abordent certes parmi l'ensemble des substances présentes — les éléments susceptibles de provoquer des effets sanitaires (dioxine en particulier), mais jamais la dimension épidémiologique, l'état sanitaire des populations, ...
- Des études de suivi des rejets, mais jamais du point de vue de l'exposition des populations à ces rejets. Depuis la loi sur l'Air de 1996, cette exposition est aujourd'hui modélisée dans le cadre des études d'impacts sanitaires pour les dioxines, 5 métaux lourds et poussières.
- Des études d'opinion, des sondages, des référendums, toujours réalisés par les porteurs de projet. Ils n'abordent qu'une fois les aspects sanitaires, lorsqu'à Vert-le-Grand un sondage réalisé par le maire révèle le souhait de réduire les risques liés aux fumées, et conduit à revendiquer une amélioration de la performance des traitements correspondants.
- Des documents de communication sur des éléments techniques de la filière de gestion des déchets, sur les caractéristiques des dispositifs existants ou projetés. Là encore, un seul exemple concerne les aspects sanitaires, avec une plaquette de communication des porteurs du projet de Lunel Veil qui traite la question du traitement des fumées.
- Une étude de faisabilité de la suppression de rejets (dans l'étang de l'Or, sur le cas de Lunel-Viel), concernant exclusivement une problématique environnementale et non sanitaire.

Il n'y a ainsi pas trace d'étude, d'expertise, abordant *spécifiquement* les risques sanitaires à l'échelle des populations concernées, intégrant les méthodes épidémiologiques. Par ailleurs, on le voit, les aspects sanitaires n'apparaissent que marginalement dans les expertises mobilisées.

On peut avancer d'une part l'explication du coût de telles expertises à l'époque, qui dépasserait probablement les moyens disponibles. D'autre part, la nature encore très controversée des aspects qui sont soulevés par les parties en conflit ne se prête pas à une expertise technique, qui mobiliserait des procédures de mesure standardisées, univoques, reproductibles, faciles et rapides à interpréter. Enfin, les compétences scientifiques et techniques nécessaires s'avéraient particulièrement complexes à l'époque, et leur mobilisation sur un cas précis n'a pas été à la portée des parties.

Cet état de fait défavorise bien entendu la négociation, car l'absence de références objectives ou objectivables éloigne les possibilités de « résoudre ensemble un problème », ainsi que les



possibilités d'entrer dans une dynamique d'échanges et de concessions: les risques et craintes ne sont pas « gradués » et divisibles de manière qui fasse consensus, les enjeux sont pour la plupart incommensurables, les risques ne sont pas assis sur des enchaînements bien connus de causes et de conséquences.

De ce fait, chaque partie au conflit ou à la négociation mobilise des données par essence...:

- parcellaires: même lorsque la bibliographie rassemblée est complète, le thème n'est pas stabilisé, le champ de recherche n'est pas couvert par les recherches existantes; donc ce qui est mobilisé à l'échelle du cas nécessite de retenir certaines données à l'intérieur de ce champ, sans disposer d'une interprétation d'ensemble de la nature des risques, ou du moins d'une interprétation qui recueille un minimum d'accord dans la communauté scientifique, à plus forte raison entre les acteurs des processus;
- artificiellement réduites en termes d'échelle des connaissances: d'une cohorte statistique sur une population large à une sous-population fragile d'un canton, d'une série sur dix ans à des effets à court terme, d'une situation et d'une causalité différente à une autre, puisque là aussi le domaine scientifique et technique n'a pas encore produit des capacités d'étude et d'expertise locale facilement accessible, des références réutilisables facilement d'une situation à une autre.

B) La controverse structure l'opposition en termes de risques additionnels

- L'incertitude attachée à la dimension controversée conduit les populations et ceux qui s'en font les représentants à réagir en fonction de la représentation qu'ils se font de *l'augmentation nette* des risques, entre la situation créée par l'UIOM, et la situation actuelle. Ce qui mobilise, ce qui suscite le refus, c'est la perspective de toute augmentation de l'exposition à des risques, quels qu'ils soient. On raisonne alors en considérant que seul est légitime le niveau de risques aujourd'hui accepté, et qu'il n'y a pas de raison d'accepter qu'il augmente. Les associations portent alors la revendication de repousser tous les risques nouveaux, puisqu'il n'existe pas de possibilité de les hiérarchiser. De fait, l'unique cas où la population ne s'est pratiquement pas élevée contre la perspective de l'incinérateur et de ses émissions (Vert-le-Grand), est observé lorsque l'ouvrage devait remplacer une décharge importante, elle-même considérée comme génératrice de nuisances et de risques, alors que dans la commune immédiatement voisine de Lisses il avait été auparavant repoussé par une opposition essentiellement mobilisée autour d'alarmes à caractère sanitaire.
- Par conséquent, on observe que l'argumentation développée à l'appui de la mobilisation des opposants au projet se fonde en premier lieu sur la *liste des substances* qui seront émises, sur les *quantités qui seront émises*, et sur la *présence de populations sensibles* (femmes enceintes, enfants, insuffisants respiratoires et personnes âgées). Les associations ne comparent pas ces



substances à celles qui sont déjà émises dans le périmètre concerné, ne mentionnent pas les différents types d'effets, les connaissances et les lacunes à leur sujet, le panache de diffusion, le nombre de personnes concernées, etc. La crainte est exprimée à l'égard de quantités brutes de substances, et en particulier des substances connues du grand public à travers les médias : kilogrammes de plomb émis, de dioxines, de poussières, de composés organiques volatils, etc. De même, on évoque principalement des données sur la toxicité expérimentale des substances considérées, et très rarement des effets épidémiologiques (intégrant l'état sanitaire des populations et leur environnement, un suivi à terme, des méthodes statistiques, etc.).

- Bien entendu, le principe de précaution, de fait bien adapté aux problématiques d'incertitude, est très souvent invoqué à l'appui de cette position. L'appel au principe de précaution peut prendre deux versions, l'une plus exigeante que l'autre :
- Une **version absolue**, c'est-à-dire le refus de tout risque additionnel, ce qui conduit en général à récuser le recours à l'incinération, et appelle au développement exclusif des techniques de réduction à la source des déchets, du tri, du recyclage et de la valorisation. On a pu ainsi observer, dans cette perspective, une tentative de recours pénal contre des porteurs de projet pour mise en danger de la vie d'autrui.
- Une **version relative**, qui place l'accent sur les dispositifs de suivi et de mesure, l'évolution des normes vers des niveaux plus stricts, le recours à des techniques de pointe, la mise en place des CLIS, et bien entendu le développement de la collecte sélective. Dans cette optique, d'ailleurs, l'incinérateur pourra être considéré comme préférable à la décharge qu'il remplace, sur le cas de Vert-le-Grand.
- Par ailleurs, on l'a vu, la plupart des processus étudiés se caractérisent par un climat de méfiance, encore alourdi par le caractère conflictuel des relations entre associations locales et élus à cette occasion, et par le climat général de défiance suscité par les dossiers de santé publique révélés durant la précédente décennie. De ce fait, les revendications se portent pour une part importante sur les moyens du contrôle, sur les *garanties* : qui réalise les mesures, les états zéro, qui opère la surveillance, qui diffuse l'information ? A-t-on bien pris en compte un spectre suffisamment large de substances à surveiller ? Quels sont les dispositifs susceptibles de confiance ? Ainsi, sur Lunel-Viel, les associations ont demandé qu'on leur communique un certificat d'innocuité de l'incinérateur.



De même, les associations avancent souvent des inquiétudes à l'égard du dépassement des normes : qui le dira, et avec quelle fiabilité, quelle récurrence ? Que se passera-t-il si elles sont dépassées ? Pourra-t-on saisir un responsable ?

C) Les « taux d'abattement » d'émissionsne compensent pas la crainte de risques additionnels

• En face de ces préoccupations, les éléments dont disposent les porteurs de projet, et qu'ils font valoir, ne sont pas susceptibles de satisfaire ces recommandations.

En effet, les porteurs de projet avancent en premier lieu des *taux de réduction* des émissions (pourcentage « d'abattement ») à l'appui de leur position, taux qui peuvent effectivement représenter des efforts techniques et financiers importants, mais qui ne sont pas en euxmêmes susceptibles de satisfaire des revendications en termes de quantité de produits, et de risques additionnels que portent les associations : elles dénoncent des kilogrammes de plomb émis, et les porteurs de projet répondent en quelque sorte qu'il s'agit du résultat résiduel d'un effort important. L'un se détermine sur la pollution abattue, l'autre sur la pollution résiduelle.

Dans la même optique, l'argument d'une haute technicité de l'UIOM ne peuvent répondre à la revendication de *ne pas augmenter les risques* : un incinérateur, même très performant, est représenté en tant qu'une usine s'ajoutant au contexte environnemental, dont la technicité ne peut que réduire les inconvénients, et en aucun cas les compenser.

Les propositions des porteurs de projet qui rencontrent au moins en partie les préoccupations des opposants sont :

- celles qui ont trait aux garanties concernant les moyens du contrôle, et surtout l'accès, par les associations et leurs représentants, aux dispositifs de surveillance et de contrôle: participation aux campagnes de mesure, choix des experts et des méthodes, accès aux données en temps réel, ...
- 2 celles qui interviennent en remplaçant un aménagement jugé déjà générateur de risques, comme la décharge de Vert-le-Grand.

Synthèse : effet de la santé sur les cinq variables d'une négociation

Pour résumer l'effet et le rôle des enjeux sanitaires sur la structure des processus étudiés, on reprendra les cinq paramètres d'une négociation tels que cette recherche les a abordés :

1. Sur les acteurs



D'une part, l'enjeu sanitaire fait parfois apparaître une catégorie d'acteurs particulière, celle des médecins. Encore faut-il noter que ceux-ci n'ont été acteurs à part entière (c'est-à-dire actifs sur le processus) que sur le cas de Lunel-Viel, en créant un collectif de médecins. A Bellegarde, on ne note aucune intervention; dans le cas de Lisses, les médecins ont borné leur participation à la signature d'une pétition rédigée par les associations seules. A part cela, contrairement aux hypothèses de départ, on ne voit pas apparaître d'experts, d'opposants *spécifiques* (qui se distingueraient d'autres cas de conflits d'aménagement), ni même les autorités publiques sanitaires.

En revanche, l'effet de la santé sur les acteurs est nettement visible en termes quantitatifs : la santé rassemble et fédère des opposants à l'implantation d'une UIOM, du fait des enjeux de risque, de crainte qu'elle soulève. Elle est un moyen argumentaire utilisé pour cela, avec une efficacité jamais démentie.

2. Sur la structure

La présence d'enjeux sanitaires a tendance à rendre les processus concernés plus conflictuels, puisque les problématiques sanitaires sont controversées, ce qui les rend peu propices à la tractation, à l'échange de concessions, à une dynamique de résolution de problème ou de choix collectif. Par ailleurs, la santé favorise nettement la publicité des processus, voire leur médiatisation, et réciproquement les argumentaires des opposants se nourrissent de cette médiatisation. A son tour, cette publicité des processus est connue pour radicaliser les positions et défavoriser les relations constructives.

En résumé, la santé favorise un modèle d'interaction conflictuel, une médiatisation, un élargissement du nombre et donc du pouvoir des opposants.

3. Sur la stratégie

On peut remarquer à ce propos que la présence d'enjeux sanitaires a tendance à accroître le rôle des *menaces* dans le processus : les risques pour la santé prenant la forme de menaces, les parties en présence sont d'autant incitées à recourir aux menaces : notre santé est menacée, nous menaçons à notre tour (menaces physiques, de poursuites pénales, de renversements d'alliances politiques, etc.).

4. Sur le processus

Il est frappant de constater que les conflits que fait naître le risque sanitaire (et plus généralement l'opposition à l'incinérateur) jouent des rôles très contrastés sur le processus,



d'ailleurs typiques d'un conflit. Soit l'opposition à l'implantation l'emporte, et l'implantation est reportée ailleurs, ce qui a pour effet d'allonger considérablement le processus d'ensemble, en obligeant à retrouver une commune d'implantation, en augmentant la pression du délai sur le syndicat, et généralement en incitant à reconsidérer l'organisation de la filière dans son ensemble. Soit l'opposition ne l'emporte pas, l'implantation est imposée, et dans ce cas aucune des actions, de quelque nature que ce soit, des opposants, n'a un effet sur le déroulement de l'opération; en particulier, les recours juridiques ne sont jamais suspensifs des travaux. Cependant, il faut noter d'une part qu'ils ont alors un effet sur le coût de la procédure, en obtenant une deuxième enquête publique. D'autre part, si dans les cas étudiés les recours n'ont pas ralenti les travaux, c'est essentiellement parce que les autorisations d'exploiter étaient demandées bien avant la fin des travaux. Lorsque l'autorisation était suspendue, la durée du chantier laissait alors le temps au porteur de projet d'en obtenir une nouvelle, sans ralentir le processus, mais le déroulement aurait pu être différent sans cette circonstance.

5. Sur le résultat

Tout d'abord, on l'a vu, l'enjeu sanitaire est tout à fait susceptible de produire un échec pour les porteurs d'un projet d'implantation d'un incinérateur (Lisses avant Vert-le-Grand, Nangy avant Bellegarde).

D'autre part, en termes de satisfaction, les implantations obtenues ne le sont jamais avec l'accord des opposants; de ce fait, les inquiétudes ne sont globalement pas « rassurées », et les opposants, leurs représentants, s'estiment non satisfaits du résultat. De même, la radicalisation des échanges et des positions que l'on doit aux enjeux sanitaires génère un grand nombre d'insatisfactions tenant au déroulement de la procédure : elle est jugée agressive, souvent épuisante et déprimante par tous ses protagonistes.

L'effet du processus sur l'incinérateur lui-même est variable. Il est assez important à Lunel-Viel, où il a conduit à adopter des filtres à dioxines, dont le coût n'est pas négligeable, même en proportion du coût total de l'UIOM. Dans les autres cas, les enjeux sanitaires ne modifient pas l'économie générale de l'aménagement. Les seules modifications substantielles sont plutôt obtenues sur le registre du dimensionnement, de la conformité avec le plan départemental d'élimination des déchets, ...

Enfin, on peut dire que la santé a probablement l'effet de rendre le résultat du conflit d'implantation moins stable : dans la mesure où les inquiétudes ne sont pas rassurées, où un accord n'a pas été trouvé avec les opposants, on peut supposer que le conflit est à même de



se poursuivre, sans toutefois pouvoir remettre en cause le processus global. Ainsi à Bellegarde, un dépassement de certaines normes a conduit à une relance du processus immédiatement après la mise en fonctionnement de l'unité. D'autre part, on peut présumer que lorsque de nouveaux dossiers de santé publique surgiront, l'opposition se ravivera et y puisera de nouvelles forces.

3. Preconisations

Sur la base de l'analyse présentée ci-dessus, un certain nombre d'orientations visant à améliorer les conditions du dialogue et du succès de ces processus peuvent être avancées. Parmi ces préconisations nous distinguerons (1) les modalités de conduite du projet, qui renvoient directement à la forme des échanges entre acteurs amenés à négocier dans le cadre de ces processus, (2) la problématique sanitaire, axe correspondant aux modalités d'utilisation de ce thème au sein des négociations.

3-1. LES MODALITES DE CONDUITE DU PROJET

La recherche met en évidence les limites d'un processus au cours duquel la négociation de définition d'un projet sur le plan technique et économique est distincte, dans le temps et en termes de parties prenantes, de la négociation d'acceptation de l'ouvrage par la population locale. Ce constat rejoint les conclusions avancées par Barbier et Sannié⁸ selon lesquels le « modèle classique d'aménagement, habituellement résumé par la formule « déciderannoncer-défendre-ajuster » connaît une crise de légitimité qu'il convient de dépasser, en tentant de mettre en œuvre un nouveau modèle d'aménagement fondé sur la notion, empruntée à Callon, « d'expérimentation collective ». Cette démarche suppose, selon ces auteurs, trois conditions autour desquelles nous avons choisi d'organiser les préconisations qui suivent :

- « une conception négociée du projet »
- « un suivi partagé de l'équipement »



Barbier, R, Sannié, I, 1999, « Conflits locaux autour des équipements de traitement des déchets municipaux : au delà du NIMBY »8 p

« un nouveau type de comportement »

Une « conception négociée du projet »

Élargir le cercle des acteurs conduits à négocier la conception du projet

Comme nous avons pu le constater, l'absence de négociation avec les acteurs locaux autres que les élus lors de la définition technico-économique du projet et de son implantation (négociations n°1 et 2) constitue le facteur déclenchant du phénomène d'opposition qui, en se radicalisant, rend conflictuelles les négociations d'acceptation de l'ouvrage. Cette analyse conduit, comme Barbier et Sannié (op. cit.), à reconsidérer la *place* de la population locale dans le processus de définition du projet : « Comme l'explique Callon, lorsqu'un scénario est élaboré progressivement et collectivement, alors il s'impose aux différents acteurs parce qu'ils s'en savent les auteurs ». Aussi semblerait-il important de mieux reconnaître l'existence d'un lien entre les deux types de négociations isolées ici (définition, acceptation) et de tenter de les resserrer.

Pour ce faire il conviendrait d'élargir le cercle des acteurs participant aux négociations 1 (définition du projet) et 2 (choix du site) en y associant notamment des représentants connus d'usagers, d'association de protection de l'environnement et du monde de la santé, à l'échelle départementale. Par ailleurs, compte tenu du rôle déterminant des financeurs, il semblerait pertinent que dès le démarrage du processus, les partenaires financiers fassent valoir leurs attentes en matière de solution de traitement de déchets. L'intervention à ce stade des financeurs comme conseillers faciliterait la négociation n°7 (aboutissant au subventionnement de l'équipement).

Un projet fondé sur l'analyse comparative des différents modes de traitement de déchets



Le faible développement de la collecte sélective constitue l'un des arguments avancés par les opposants (et les financeurs dont l'Ademe), généralement avec succès.

→ Il semblerait ainsi utile de disposer dès la phase de définition du projet d'une analyse comparative des différents modes de gestion des déchets et de leur complémentarité. Cette analyse, réalisée par un prestataire indépendant des grands groupes, pourrait permettre de comparer l'ensemble des modes de traitements (incinération, collecte sélective, recyclage, compostage) selon des critères techniques (volumes traités), économiques mais également environnementaux et sanitaires.

→ Dans le cas où le projet retenu associerait les différents modes de traitement, il conviendrait de mettre en œuvre la collecte sélective le plutôt possible afin de déterminer avec précision (sur la base d'un suivi des quantités de déchets ainsi traitées) la capacité de l'incinérateur la plus adaptée possible au contexte local, optimisant ainsi le coût d'un tel investissement.

Un projet négocié sur la base des préconisations des Plans Départementaux d'Élimination des Déchets ou autres programmes de gestion prédéfinis

La non conformité des projets au PDED a constitué un motif d'annulation de l'autorisation préfectorale d'exploiter à Lunel-Viel. De même, à Vert-Le-Grand, un contrat de développement de collecte sélective signé avec le Conseil régional n'a pas été respecté.

- → Ces exemples suggèrent que la négociation relative à la définition technicoéconomique du projet s'inscrive dans le cadre des orientations inscrites aux plans et programmes préalablement définis pour la gestion des déchets d'un territoire.
- → Dans le cas où ces derniers sont en cours d'élaboration lors de cette phase, il semble important de prévoir une redéfinition éventuelle du projet en fonction des nouvelles propositions émises et de ne réaliser une enquête publique pour un projet qu'après celle relative au PDED.

Se laisser le temps de négocier

La qualité et le résultat des négociations est souvent influencée par le temps dont les partenaires disposent pour parvenir à un résultat, de même que par l'éventail des possibilités dont ils disposent. Ceci est plus particulièrement présent dans la négociation n°2 au cours de laquelle le syndicat est parfois contraint d'accepter sans véritable marge de manœuvre les conditions du maire d'une commune pour l'implantation d'un incinérateur, faute d'autres candidats.

Aussi semblerait-il important que la réflexion sur les sites d'implantation de divers équipements de traitement de déchets (centres de stockage, déchetterie, incinérateur, ...) s'engage le plus en amont possible du processus afin que les différentes municipalités puissent donner un avis motivé (en ayant eu éventuellement le temps d'en débattre) et que le syndicat puisse éventuellement disposer de plusieurs sites d'implantation potentiels.



Un « suivi partagé de l'équipement »

Tous les processus étudiés ont conduit à la création d'une CLIS, exigée par le Préfet à un moment du processus où le conflit s'amplifiait, en particulier après la seconde enquête publique. Cette décision semblait en effet correspondre aux attentes exprimées par les représentants d'associations (faute d'avoir pu participer à la négociation de définition du projet). Ils portaient d'importantes revendications en termes de transparence et de participation au contrôle du fonctionnement de l'ouvrage, tant du point de vue des ses rejets que des quantités de déchets traitées. La revendication ainsi formulée renvoie à la nécessité de faire du public, comme le proposent Barbier et Sannié non pas un « simple récipiendaire d'information » mais un « acteur effectif de la surveillance ».

Pour ce faire les modalités de fonctionnement de cette CLIS apparaissent déterminantes dans la qualité des débats qui s'y opèrent.

Tout d'abord la CLIS étant créée en phase de conflit, les débats s'opèrent souvent en l'absence d'un climat de confiance entre partenaires.

- Aussi semblerait-il important d'instituer cette CLIS le plus en amont possible du processus, avant même la mise en fonctionnement de l'usine lors de la phase de conception du projet auquel l'ensemble des partenaires auraient au préalable participé.
- Afin d'éviter les critiques relatives à la transmission tardive d'information et la suspicion quant à la véracité des informations détenues par les porteurs de projet (Exploitant, Syndicat), il conviendrait d'établir un certain nombre de règles de fonctionnement de cette commission. Ces règles concerneraient notamment le type de documents à transmettre aux partenaires, et le délai minimum de communication avant réunions.
- Par ailleurs, il semble important que les informations présentées et débattues entre partenaires émanent, pour celles qui concernent notamment les rejets de l'usine, d'analyses réalisées par un organisme indépendant de la société d'exploitation et choisi en commun après appel d'offres. A ce sujet, l'évaluation de la modification environnementale éventuellement générée par l'ouvrage ne peut être réalisée que si un diagnostic de la qualité de l'environnement local est effectué avant mise en fonctionnement de l'usine.
- → La qualité des débats étant souvent liée au nombre de participants aux réunions, souvent très important (40 dans le cas de Lunel par exemple), il semblerait intéressant de mettre en place un fonctionnement en groupes de taille plus réduite, sous



forme soit de commission restreinte, comme le suggèrent également Barbier et Sannié, soit de commissions thématiques (rejets, nature et quantités de déchets, incinération, recyclage, ...).

Par ailleurs la satisfaction des acteurs à l'issue des débats est également conditionnée par les modalités de l'animation des réunions.

→ A ce titre il semblerait pertinent que dès sa constitution la CLIS se fixe des règles en la matière : qui anime ? comment se prennent les décisions ? qui en fait le relevé ?...

Concernant les protocoles de suivi, il apparaît important de souligner l'inquiétude que la mise en œuvre d'un réseau de mesures peut susciter : elle peut être perçue comme la confirmation de l'existence d'un risque.

Aussi semblerait-il intéressant de prévoir, à l'échelle nationale, un éventail assez large de toutes les substances rejetées et non pas une focalisation sur des substances « alarmantes » telles que les dioxines et furannes par exemple. Cet « éventail » pourrait être produit sous la forme d'une liste indicative large, exposée par circulaire. Le but ce celle-ci serait alors de désarmer l'effet contre-productif d'une volonté de surveillance. En appliquant une référence nationale et générale, les porteurs de projets craindraient moins les soupçons de type « on mesure et on surveille, donc c'est qu'il y a quelque chose ». Ces suivis des rejets liquides et gazeux pourraient également être complétés par un suivi épidémiologique sur la base d'un protocole standard à établir eux aussi à l'échelle nationale.

Enfin, dans les cas analysés les rejets atmosphériques ont respecté les normes imposées (sauf dans la cas de Bellegarde où la décision de modifier le dispositif de filtration des fumées).

→ Il semblerait cependant important de déterminer, dans le cadre de la CLIS, un protocole à respecter en cas de dépassement de ces dernières (ex : arrêt de l'usine, modification des dispositifs, traitement des déchets dans d'autres sites, ...).



L'attitude des acteurs engagés dans ces processus détermine fortement, selon nous et aux dires des acteurs eux mêmes, le sentiment de satisfaction/insatisfaction que chacun porte sur le processus. Quels que soient les cas analysés, le comportement des acteurs apparaît comme un des critères qui font que le processus est perçu comme une négociation ou non. Sont ainsi dénoncés le manque de respect associé à la tenue de propos jugés diffamatoires ou à la

transmission tardive de réponses à des requêtes, voire le refus de dialogue, lorsque l'un qualifie les positions de l'autre de « systématiques ».

→ Ceci conduit à préconiser, comme le soulignent également Barbier et Sannié « un impératif de respect mutuel et de juste mesure de l'action ». Cette orientation recouvre selon nous par exemple : une attitude d'écoute, d'honnêteté, de transparence, de politesse, passant en particulier par *l'acceptation de négocier avec de nouveaux partenaires* (associatifs notamment), la transmission rapide d'informations entre partenaires, une volonté de respecter les réglementations (code des marchés publics en particulier, conformité avec les plans départementaux d'élimination des déchets).

3-2. LA PROBLEMATIQUE SANITAIRE

La recherche a mis en évidence que le thème de la santé constituait un sujet controversé sur le plan scientifique tout comme une problématique utilisée à des fins stratégiques par les opposants et conduisant à radicaliser les positions.

Afin d'améliorer les conditions de dialogue entre partenaires tout au long des processus il nous semblerait important que chacun d'entre eux dispose, dès la conception du projet, d'une **base commune de connaissance** en matière de risques sanitaires liés aux différents modes de traitement des déchets, et particulièrement à l'incinération. Pour ce faire il conviendrait:

- De réaliser un état des lieux de la recherche scientifique internationale en matière de risques pour la santé humaine liés aux émissions des incinérateurs et autres modes de traitement des déchets. La reconnaissance de la controverse semble déterminante pour éviter le risque d'utilisation parcellaire des informations à des fins stratégiques par tous les types d'acteurs conduits à négocier la définition d'un projet de gestion de déchets. Cet état des lieux existe depuis sous la forme de l'ouvrage intitulé « L'incinération des déchets et la santé publique : bilan des connaissances récentes et évaluation des risques » (Société Française de Santé Publique, Collection Santé et Société n°7, novembre 1999).
- D'en assurer une diffusion (avec support écrit, sous forme de résumé par exemple) auprès d'un large public et en particulier auprès des médecins, notamment des DDASS. A ce sujet des réunions d'informations à l'échelle départementale, qui constitue une échelle de gestion des déchets (compétence des conseils généraux, plans départementaux d'élimination des déchets) et de fonctionnement administratif, pourraient être organisées.



Elles pourraient rassembler des élus (communautés de communes, Conseil général), des représentants d'associations de protection de l'environnement, de la qualité de vie, des familles (...), du monde de la santé ainsi que des représentants des services de l'État (DDAF, DDASS) et de l'Ademe. L'intervention d'experts reconnus à l'échelle nationale pourrait être également pertinente pour renforcer la légitimité des informations transmises, et mieux transmettre les enjeux de la controverse.

- De rendre concrètes et accessibles par tous (notamment les élus et associatifs conduits à diffuser l'information transmise auprès de leurs bases) les connaissances scientifiques. Ceci suppose selon nous par exemple de transformer les seuils de 0,1 ng/m3 (pour les dioxines) en effets: « pour un niveau de rejet supérieur risque de « type de maladie » pour 1 individu sur x milliers » mais également de comparer les émissions des incinérateurs par rapport à d'autres sources (fumée de cigarette, feu de cheminée, gaz d'échappement, autres usines, ...). Cette préconisation revient à systématiser les études d'impacts sanitaires, rendues obligatoires pour tout projet d'incinérateur par la loi sur l'air de 1996.
- → D'inclure la santé dans les critères de comparaison entre les alternatives de gestion des déchets analysées lors de la définition d'un projet et du choix d'implantation. Le type de population présente sur un territoire, comme l'importance de la population exposée aux fumées émises par l'incinération, peuvent constituer quelques uns des indicateurs sanitaires.
- → D'intégrer des critères environnementaux et sanitaires en plus des considérants techniques et économiques, dans le cahier des charges pour la construction et le fonctionnement de l'équipement (comme prévu par la loi sur l'air) comme dans l'analyse des offres présentées par les industriels, lors de la négociation n°3.
- De mener des recherches en matière de protocole de suivi d'exposition environnementale et éventuellement humaine (s'il existe des bio marqueurs d'exposition) ou d'envisager un observatoire de la santé s'il s'avère que certains produits émis par les incinérateurs sont responsables de façon spécifique de certaines pathologies. Ces recherches permettraient de contribuer à l'amélioration de la connaissance scientifique à l'échelle nationale mais également d'apporter des éléments de réponse contextualisés aux interrogations qui peuvent persister au niveau de la population locale. La mise en place de suivis (bio marqueurs, pathologies) sur un territoire donné permet également aux médecins locaux qui le souhaitent d'être acteurs de cette démarche de santé publique.



BIBLIOGRAPHIE CITEE

Barbier, R, Sannié, I, 1999, « Conflits locaux autour des équipements de traitement des déchets municipaux : au delà du NIMBY »8 p

Barouch, G. (1986): Le tracé des lignes à très haute tension. La réaction des riverains. *Etudes Foncières*, **30**, mars.

Barouch, G. (1987) : "La création d'une décharge de déchets industriels dans la carrière de la fosse marmitaine". In Cahiers du Germes, N°12 : "L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets".

Dupont, C. (1994): La négociation: conduite, théorie, application. Dalloz, Paris.

EDF/GRETS (1994) : "Etudes des problèmes liés à l'acceptation d'infrastructures : causes et processus du syndrome NIMBY. Rapport à accessibilité restreinte, I. Dubien, AScA.

EDF/GRETS (1997): "Veille sociopolitique régionale: Étude du débat public autour du projet TGV Bretagne-Pays de Loire – Analyse du mode d'organisation interne, ligne Bezon-Theix ». Deux rapports à accessibilité restreinte, I. Dubien, AScA.

Faure, G.-O., Mermet, L., Touzard, H., Dupont, C. (1998): La négociation, situations et problématiques. 207 p., Nathan, coll. Connaître et pratiquer la gestion, Paris.

Faure, G-O. (1991): La négociation: de la théorie au réel. *Universalia*, Encyclopaedia Universalis.

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (1997): "Participation des habitants aux projets urbains: quelques points clés", Document à débattre Actes du Colloque "Aux habitants, élus, techniciens d'autres villes", 17-18 janvier, Col de Pommiers la Placette.

Kremenyuk, V. (ed.) (1991): International Negotiation. Sage Publications.

L'Huillier, D. & Cohin, Y. (1999): « Environnement et santé: représentations des risques sanitaires liés aux déchets et à leurs modes de traitement », Rapport pour l'Ademe, Université Paris-7, Laboratoire de changement social.

Mermet, L (1992): Stratégies pour la gestion de l'environnement - La nature comme jeu de société? L'Harmattan, Paris.

Raiffa, H. (1982): The Art and Science of Negotiation, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets.



Sjöstedt, G. (ed.) (1994): International Environmental Negotiations. Sage.



Annexe 1. Liste des personnes rencontrees

CAS	Nom	Fonction
Bellegarde		
	M. Doucet	Président du SIDEFAGE
	M. Fillion	Président de PRE
	M. Gaud	Directeur des services techniques du SIVMAA
	M. Petit	Adjoint au maire de Bellegarde
	M. Tournier	Conseiller municipal de Bellegarde
Lunel-Viel		
	M. Allier	Président de la coopérative de Muscat de Lunel
	M. Bérard	Adjoint au maire de Lansargues
	M. Boissier	Président de l'APPEL
	M. Bonnaud	Directeur du Syndicat Pic et Etang
	M. Brun	Secrétaire de mairie de Lunel
	M. Corréas	Chef du bureau des Installations classées
	M. Grimaldi	Directeur de Novergie
	M. Narbonne	Professeur
	M. Revessat	Président de l'AMIES
	M. Sarazin	Vice-Président de l'APPEL
	M. Saumade	Président du Syndicat Pic et Etang
	M. Simon	Chef du service environnement
	M. Son	Inspecteur des installations classées
	M. Tarbouriech	Président de Gardarem St Christol
	M. Valles	Maire de Lunel-Viel



Lisses-Vert-Le-Grand

M. Bortoli Adjoint au maire de Grigny

M. Broz Président de l'ADEMO

M. Chalot Chef du département environnement

M. Chaumel

M. Clavier Vice-Président de la SEMARDEL

M. Cordeau Président de l'ALDEPEM. Defaux Secrétaire de l'ALDEPE

M. Genty Directeur

M. Jambet Chef du bureau de l'Environnement

M. Lefèvre Directeur SIREDOM

M. Legeay Inspecteur des Installations classées

M. Lhuilierdu Breul Préfet

M. Montariol Conseiller municipal

M. Quintard Maire

Mme. Huc

