

UNIVERSITE FRANÇOIS RABELAIS

Faculté de Droit, d'Économie et de Sciences Sociales

Département de Droit

Tours

Planifier la gestion des déchets non dangereux en Indre-et-Loire : acteurs, droit et territoires.

Par

Benjamin GENOT

Mémoire de Master 2

Mention Gouvernance Territoriale

Parcours : Management des Territoires et Urbanisme

Préparé sous la direction de Patrice MELE et Fabrizio MACCAGLIA

JURY

Patrice MELE, Professeur des universités en Géographie, Université de Tours.

Corinne MANSON, Maître de conférences-HDR en Droit Public, Université de Tours.

Fabrizio MACCAGLIA, Maître de conférences en Géographie, Université de Tours.

Octobre 2013

Sommaire

SOMMAIRE.....	3
AVANT-PROPOS	4
REMERCIEMENTS	5
TABLE DES ABRÉVIATIONS.....	7
INTRODUCTION	8
CHAPITRE 1. PLANIFIER LA GESTION DES DÉCHETS : ENTRE INJONCTIONS DE PROXIMITÉ ET RECHERCHE D'UN CONSENSUS	24
CHAPITRE 2. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DES DÉCHETS À L'ÉPREUVE DES TERRITOIRES	72
CONCLUSION	121
BIBLIOGRAPHIE	127
LISTE DES TABLES.....	134
ANNEXES	136
TABLE DES MATIÈRES	141

Avertissements

Le présent mémoire s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherche financé par l'ADEME s'intéressant à l'analyse des politiques publiques de gestion des déchets non dangereux en Europe. Je remercie, à cet égard, madame Claudia Cirelli et monsieur Fabrizio Maccaglia, tous deux porteurs du projet PROXITER, de m'avoir invité à prendre part à cette expérience de recherche consistant à travailler collégalement en compagnie de chercheurs français et étrangers, tantôt géographes tantôt juristes ; tous spécialistes des questions se rapportant à la gestion des déchets de leur pays respectif (Italie, Belgique, France, Suède et Espagne). Le présent mémoire de troisième cycle est le fruit du travail de terrain mené pendant les quatre mois de stage effectués au sein du laboratoire Construction politique et sociale des territoires de l'UMR 7324 CITERES-CNRS rattaché à l'université François-Rabelais de Tours. A cette occasion, il m'a été permis de m'entretenir avec un ensemble d'acteurs, tant politiques que techniciens, relevant tout aussi bien de la sphère publique que privée ou associative dont l'identité est répertoriée en annexe. Ces derniers ont, par ailleurs, accepté de se plier aux règles exigeantes, voire même contraignantes, de l'entretien durkheimien (ou semi-directif). Une rigueur qui, pourtant, garantit la crédibilité et le sérieux de la méthodologie propres à tout travail de recherche en sciences sociales. Malgré une retranscription systématique et exhaustive des entretiens, la clause de confidentialité nous oblige, dans un souci de respect de l'anonymat, à tenir confidentiel le contenu des propos de l'ensemble des personnes dont la collaboration, ce lien reliant l'université au monde des praticiens, s'avère être le bien le plus précieux pour nos recherches à venir.

Remerciements

Ce travail de recherche doit beaucoup à de nombreuses personnes. Pour m'avoir offert la possibilité de participer au projet PROXITER – programme de recherche international sur les politiques publiques de gestion des déchets en partenariat avec l'ADEME – et ainsi m'avoir témoigné leur confiance, je tenais à remercier, tout d'abord, mes deux directeurs de mémoire, Patrice Melé et Fabrizio Maccaglia. Pour leur disponibilité, leurs précieux conseils et leurs remarques avisées, ils ont su, chacun à leur manière, me guider tout en me permettant de jouir d'une certaine liberté quant au rythme ainsi qu'à la direction vers laquelle orienter mon travail de recherche.

Mes plus sincères remerciements s'adressent, ensuite, à Claudia Cirelli pour sa bienveillance et l'intérêt qu'elle m'a témoigné tout au long de mon stage de quatre mois au sein du laboratoire CITERES, sans compter l'aide qu'elle m'a apporté ponctuellement concernant mon travail de terrain.

J'exprime toute ma gratitude, également, à Corinne Manson pour l'énergie qu'elle a su déployer au service du master MTU dont elle est la directrice et, surtout, pour nos nombreuses conversations autour du programme PROXITER et son indéfectible soutien pour mes recherches comme pour mes projets à venir.

Ma profonde reconnaissance s'adresse, ensuite, à David Violeau pour avoir pris le temps de m'initier au vocabulaire technique attaché à la gestion des déchets et à l'ingénierie environnementale ainsi qu'à Laurence Rocher qui m'a autorisé à exploiter une partie de ses archives constituées au cours de ses travaux de thèse. Merci à tous les deux, enfin, pour leur accueil toujours chaleureux facilitant mon intégration au sein de l'équipe du programme de recherche PROXITER.

Enfin, je tiens à remercier ma mère et mon père qui me soutiennent au quotidien aussi bien sur le plan moral que sur le plan financier et qui, malgré une relative méconnaissance du monde universitaire et de ses rouages, n'ont jamais désespéré de mes choix ni même de ma prédilection pour les études longues. C'est une mention toute particulière que je souhaite adresser, enfin, à Marie pour son affection, ses encouragements et son aide qui s'est avérée, une fois de plus, plus que précieuse.

Table des abréviations

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AEST	Association Environnement du Sud Touraine
AMORCE	Association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des déchets, de l'énergie et des réseaux de chaleur
ASPIE	Association pour la santé, la protection et l'information sur l'environnement
CA	Communauté d'agglomération
CC	Communauté de communes
CCES	Commission consultative d'élaboration et de suivi du plan
CCLD	Communauté de communes de Loches Développement
CET	Centre d'enfouissement technique
CLIS	Commission locale d'information et de surveillance
COVED	Collecte et valorisation de vos déchets
CSDU	Centre de stockage de déchets ultimes
DAE	Déchets des activités économiques
DIB	Déchets industriels banals
DMA	Déchets ménagers et assimilés
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FNADE	Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement
FFOM	Fraction fermentescible des ordures ménagères
PDEDMA	Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés
PPGDND	Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux
SEPANT	Société d'étude, de protection et d'aménagement de la nature en Touraine
SIVERT	Syndicat Intercommunal de Valorisation et de Recyclage Thermique des Déchets de l'Est Anjou
SMICTOM	Syndicat mixte de collecte et de traitement des ordures ménagères
SMITOM	Syndicat mixte de traitement des ordures ménagères
SMIOM	Syndicat mixte d'ordures ménagères
SMIPE	Syndicat Mixte Intercommunal pour la Protection de l'Environnement
SIPEPIOM	Syndicat Intersyndical pour l'Etude et la Programmation de l'Incinération des Ordures Ménagères
TGAP	Taxe Générale sur les Activités Polluantes
UCOM	Unité de compostage
UIOM	Unité d'incinération des ordures ménagères
UTMB	Unité de tri mécano biologique
UVE	Unité de valorisation énergétique

Introduction

Le présent mémoire propose une lecture renouvelée de la gestion locale des déchets non dangereux sous l'angle de la planification territoriale et stratégique. Ce travail de recherche s'appuie, pour ce faire, sur les discussions, débats et controverses¹ qui, à l'occasion de la révision du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) en Indre-et-Loire, ont rythmé le processus de planification qui, progressivement, s'est mué en l'élaboration d'un plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND). L'objectif poursuivi est de réhabiliter une approche de l'action publique en termes de planification qui, dans le domaine de la gestion des déchets en particulier, est non seulement relativement peu étudiée mais qui, du reste, a souffert d'un regard quelque peu catégorique, sur lequel il s'agira de revenir, à l'égard de son manque d'efficacité supposé voire à l'opportunité même attachée à un tel document de planification.

Cadrage théorique et essai de définition de la planification

1) la planification des déchets : un objet d'étude disqualifié

La question de la planification des déchets en France ne semble pas avoir suscité un engouement comparable à celui pour la planification urbaine ou, pour ce qui concerne les politiques publiques environnementales, la planification de la gestion de la ressource en eau ou la prévention des risques alors même que la gestion planifiée des déchets ménagers présente certains traits distinctifs comme en témoigne, notamment, le caractère éminemment controversé attaché aussi bien à son élaboration qu'à la mise en œuvre du plan (Rocher, 2006). Il en va de même pour le domaine des déchets où cette même thématique constitue, en somme, un point aveugle de la recherche alors même que les contributions de la recherche sur les déchets, à proprement parlé, se sont considérablement étoffées tranchant ainsi avec le

¹ La notion de « controverse » convoquée tout au long de ce travail est entendue comme « une séquence de discussions et d'affrontements entre des points de vue divergents sur un sujet » (Lascoumes, 2010, p.172). Il s'agit de mettre en exergue un point d'achoppement à propos d'une décision, d'un choix ou de divergences sur plan scientifique ou sociotechnique.

bilan établi par Emmanuelle le Dorlot en 2005 à travers lequel celle-ci insistait sur la place marginale *du déchet* comme objet d'étude privilégié dans le champ des travaux universitaire en sciences sociales² (Le Dorlot, 2005). Un tel bilan quant à la place de la planification des déchets dans la littérature n'appelle pas de notre part la restitution d'un inventaire bibliographique exhaustif. Néanmoins, il est pour le moins significatif de constater son omission même dans des travaux récents abordant la thématique de la gestion des déchets orchestrée par les pouvoirs publics et cela quelle que soit la discipline considérée³. En vérité, la plupart des contributions sur le sujet ne concèdent à la planification qu'une place marginale, réduite en l'exposé du cadre juridique en perpétuelle et rapide évolution consacrant, en outre, le principe de planification lui-même. La législation des déchets repose, en effet, sur un ensemble de principes directeurs⁴, dont le principe de planification, guidant l'action publique en faveur d'« *une gestion écologique rationnelle des déchets* » (Romi, 2010)⁵. Le désintérêt pour la question de la gestion planifiée des déchets non dangereux repose, à l'évidence, sur quelques rares évaluations et rapports concluant sur l'inefficacité du PDEDMA, comme instrument d'action publique, sans qu'il ne soit véritablement exposé, néanmoins, les mécanismes d'un tel dysfonctionnement. À cet égard, le commissariat général au plan dans son rapport, datant de 2003, juge sévèrement la qualité de la méthodologie employée ainsi que de l'orientation des rares travaux s'étant penchés sur la question de la planification :

² À cet égard nous relèverons la citation suivante : « Marginal dans la société, et même dans la sphère politique puisque la législation en la matière est très récente (1975, 1992), les déchets ménagers l'ont été aussi dans la recherche scientifique, bien qu'ils représentent des problèmes et des risques de pollution évidents. Ceci est particulièrement vrai dans les sciences sociales qui ont peu investi ce domaine alors que leur place y était légitime [...] L'examen de la production bibliographique de l'ADEME et du ministère de l'Environnement, comme leurs appels d'offre de recherche, en apporte une confirmation et révèle le peu de confiance faite à la recherche autre que technique sur cet objet ». (Le Dorlot, 2005, p. 1).

³ À titre d'exemple, Sylvie Lupton – qui consacre, en 2011, un ouvrage faisant la promotion d'une approche institutionnaliste de l'économie des déchets en France et en Europe – dresse dans son chapitre 4 intitulé « Instruments de politique publique et gestion des déchets » un inventaire suivi d'un bilan détaillé des « mesures publiques en place pour légiférer et inciter les agents à changer leur comportement vis-à-vis des pollutions générées » depuis le contenu de la réglementation européenne et nationale jusqu'aux procédures contractuelles et partenariales en passant par un décryptage de l'évolution de la législation (Lupton, 2011). À aucun moment, il n'est fait état de documents de planification existants en France alors même qu'ils sont parcourus par de semblables enjeux et poursuivent les mêmes finalités (Mozol, 2000) tandis que des expériences de gestion planifiée en Angleterre ou en Écosse sont données en exemple.

⁴ La gestion des déchets répond à trois principes directeurs : le principe d'information (art.3-1 de la loi de 1975), le principe de planification (art. 10 de la loi de 1992) et le principe de proximité (art. 1^{er} de la loi 1975 codifié à l'art. L.541-1 du code de l'environnement).

⁵ Le principe de planification est consacré par la loi déchet de 1992 et traduit l'obligation faite, dans un premier temps, aux services déconcentrés de l'État (la préfecture de département) puis, à partir de 2004, aux présidents des conseils généraux de se doter de plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA). L'obligation de planification préexistait, néanmoins dès 1975, pour certaines catégories spécifiques de déchets (Romi, 2010).

« L'administration centrale et l'ADEME connaissent mal en règle générale le contenu des PDEDMA, car leur analyse est particulièrement difficile à réaliser et demande beaucoup de temps. La première série de plans a été analysée en 1998 par des personnes différentes, sans homogénéité, et, dans certains cas, sans objectivité aux dires mêmes de certains auteurs de plans. Cette première analyse a conduit à décourager certains auteurs qui ont eu l'impression que l'on changeait les règles du jeu (circulaire du 28 avril 1998). Les analyses effectuées par l'ADEME en 1997, puis en 2002, ne sont pas complètes du fait d'un état très différent d'avancement selon les plans. Les plans ne disent pas tout. En particulier, ils ne portent pas de jugement sur l'engagement des services de l'État et des élus responsables, ni sur les difficultés rencontrées, ni sur les pénuries prévisibles de moyens » (CGP, 2003, p. 176-177).

Le commissariat général au plan souligne, par conséquent, la portée et les limites des évaluations engagées, en son temps, par l'administration centrale et les institutions publiques comme l'ADEME et invite, en ce sens, à la plus grande prudence quant à l'usage des résultats de ces mêmes enquêtes.

2) D'une analyse formelle et procédurale à une lecture stratégique de la planification

Plus récemment, dans un rapport publié en septembre 2011, la cour des comptes rappelle en quelques mots l'épineux problème qui accable la planification des déchets ménagers en France :

« La mise en cohérence territoriale de la gestion des déchets repose pour l'essentiel sur une planification départementale. Si la couverture du territoire par les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) est globalement satisfaisante, leur contenu ne répond pas à l'ensemble des besoins et ils restent peu opérationnels, mal suivis et insuffisamment évalués » (cour des comptes, 2011, pp. 32-33).

À travers les rapports d'institutions publiques⁶ ou émanant de la doctrine juridique, la planification endosse une vision procédurale dont l'évaluation demeure crispée sur le souci d'apprécier la légalité externe et interne attaché à l'acte administratif lui-même. À travers cette posture, une conception normative et finaliste⁷ de la planification semble

⁶ Plusieurs institutions se sont penchées sur la question de la gestion des déchets soit en produisant à cet occasion de courts rapports informatifs soit se livrant à des analyses plus approfondies en vue de l'identification de dysfonctionnements et la recherche de solutions. Nous pouvons citer, en ce sens, les travaux du conseil économique et social autour de deux rapports de Michèle Attar en 1999 et 2008, d'enquêtes parlementaires émanant soit de l'Assemblée nationale comme en atteste le rapport d'information des députés Ambroise Guellec en 1997 ou d'Émile Blessig en 2003 soit de la haute assemblée comme le prouve le rapport rédigé par Daniel Soulage rendu public en septembre 2010. L'étude la plus récente et peut être la plus critique – si l'on met à part le rapport d'Ambroise Guellec – émane de la cour des comptes où elle dresse en 2011 un tableau plutôt sombre de la gestion des déchets par les collectivités locales.

⁷ Laurent Devisme, dans la définition qu'il dresse de la planification, insiste sur le fait qu'en France et, à l'inverse des études anglo-saxonnes, la recherche s'est davantage intéressée au plan, en tant

dominer (Devisme, 2003). Ainsi, c'est sur la base d'une intense activité contentieuse qui, par ailleurs anime la législation des déchets, que s'attarde l'évaluation desdits plans (Romi et Williamson, 2000 ; Steichen, 2003). Dans la même veine, l'ADEME a conduit deux évaluations afin d'examiner le contenu de la première et de la seconde génération des PDEDMA (ADEME, 1997 et 2004 ; Thauvin, 2003). Il se dégage de l'ensemble de ces études de nombreuses régularités mettant en exergue la faible portée opérationnelle des plans.

La principale critique de ce type d'analyse tient davantage à la juxtaposition de faits qu'à l'explication qui a conduit à la neutralisation de la portée des plans. Autrement dit, l'ineffectivité des plans de gestion des déchets (Cour des comptes, 2011) n'est pas un donné mais, au contraire, c'est à l'analyse – que nous proposons d'adopter – d'en retracer, à partir d'une restitution fine des pratiques des acteurs situés dans un contexte territorial précis, les mécanismes de construction. En considérant un plan comme un construit « *naissant d'un agencement spatial, produit par des acteurs à capital social élevé, doté d'une fonction opérationnelle et normative* » (Lussault, 2003, p. 266), la focale d'analyse se déplace successivement du respect des règles de procédure, servant de cadre et de ligne directrice au processus de planification, aux stratégies de positionnement des parties prenantes qui, au regard d'enjeux qui leurs sont propres, procèdent d'une intentionnalité à l'égard des effets sociaux et politiques éventuels. Dans cette perspective, l'ineffectivité des plans (Cour des comptes, 2011), le caractère incomplet ou superficiel⁸ allant de pair avec un certain désintérêt de la part des collectivités locales (Romi, Williamson, 2000) ou encore le contenu très souvent indéterminé des objectifs fixés à moyens termes (Steichen, 2003) conduisent à éclairer différemment le sens du jugement émis par la cour des comptes quant au caractère inopérant des plans⁹. Il apparaît, dans ces conditions, que la portée du plan n'est pas tant

qu'objet fini (état) que sur la planification comme processus politique et cadre cognitif visant à assurer « la mise en cohérence des actions publiques et privées dans un domaine particulier et sur un espace pour une durée et à une échéance déterminées » (Devisme, 2003, p. 720).

⁸ Les publicistes Romi et Williamson ont fait part d'un regard critique sur le contenu des plans : « Le caractère univoque des solutions retenues influe nécessairement sur la validité des solutions de fond proposés par les plans. Une « dizaine de problèmes sont récurrents » : le diagnostic initial des gisements de déchets est incomplet ou imprécis, les études économiques sont inexistantes ou bâclées, le recours massif à l'incinération induit l'absence de recherches ou de mises en place de débouchés pour les produits valorisés, de nombreuses fractions de déchets ne sont pas prises en compte (déchets « touristiques », boues, etc.) ». (Romi et Williamson, 2000, p. 127)

⁹ Michèle Attar, dans son rapport adressé au conseil économique et social, est la première à rattacher de manière explicite la portée des plans des pratiques intentionnelles des acteurs révélant ainsi le caractère stratégique sous-jacent à la planification des déchets : « [...] leur stratégie [communes et EPCI] fut le plus généralement d'inscrire dans le plan leurs projets ou leur volonté de ne pas avoir de projet ou de retarder les échéances pour leurs territoires. Une majorité d'élus n'a pas été concerné par la programmation départementale, soit parce qu'ils n'étaient pas représentés, soit par immobilisme, désintérêt ou manque de temps » (Attar, 1999, p.25)

fonction de ses propriétés juridiques intrinsèques que de l'implication, du rôle joué par chaque acteur ainsi que de leur capacité à prendre l'ascendance sur le processus décisionnel et la détermination du consensus (lobbying économique ou environnemental, pression des associations, etc.).

3) *Définir la planification territoriale*

Pour reprendre la définition d'Henry Mintzberg : « la planification est une procédure formalisée qui a pour but de produire un résultat articulé sous la forme d'un système intégré de décisions » (Mintzberg, 2004). Cette acception de la planification repose sur l'idée de processus et de consensus comme résultat d'une articulation des différentes stratégies des acteurs prenant part à la construction de la décision finale. De fait si la dimension stratégique est prégnante, la dimension territoriale appelle, quant à elle, à être davantage explicitée.

La planification renvoie, tout d'abord, à une modalité de régulation territoriale négociée. En droit, la planification est conçue comme une modalité d'action légitime de l'administration et des pouvoirs publics (Pontier, 2000) à mi-chemin entre le pouvoir de réglementation (décision unilatérale) et le contrat en tant que rencontre de volontés. L'apparition de la planification n'est pas consubstantielle à la Décentralisation mais s'est considérablement développée à partir de ce moment particulier de l'histoire des relations liant l'État et les collectivités locales. Néanmoins, l'analyse du processus décisionnel attaché à la planification ne peut faire l'économie des effets de ces réformes profondes et successives en matière de coordination des acteurs, de reconfiguration du rôle de l'État et du redéploiement de leurs pouvoirs respectifs dans le cadre de l'édiction et de la mise en œuvre de politiques publiques et des effets de la territorialisation comme paradigme de l'action publique (Duran et Thoenig, 1996). À cet égard, les PDEDMA, à l'instar de nombreux autres plans, programmes, schémas et cartes, se rapportent à des « *instruments de décentralisation encadrée* » (Razafindratandra, 2003). De fait, la répartition des compétences entre collectivités locales et les services de l'État, la recomposition des pouvoirs locaux conjointe à l'ouverture d'un nombre de plus en plus important d'acteurs – gonflant ainsi le rang des parties prenantes provenant d'horizons et animés de visées stratégiques et de projets différents – confèrent au processus décisionnel un caractère négocié (Vanier, 2008)¹⁰. Le

¹⁰ Nous nous appuyons, en ce sens, sur la lecture théorique des effets de la décentralisation sur le système d'acteurs et le pouvoir des territoires proposée par Martin Vanier : « La décentralisation est un acte de mise en partage des compétences, entre des niveaux de territoires qui permettent d'agir à plusieurs échelles en même temps, et non pas un acte de spécialisation des compétences par niveau, comme elle est institutionnellement présentée. La décentralisation place les territoires dans une

risque est alors pour l'autorité publique, maître d'ouvrage du plan, de perdre le contrôle de ce processus dans la mesure où l'administration n'a plus le pouvoir de statuer seule sur le devenir de la gestion des déchets en ce sens où l'issue du processus décisionnel ne peut s'affranchir d'une délibération collégiale par la voie du suffrage dans le cadre de réunions plénières de la commission consultative d'élaboration et de suivi du plan.

La planification territoriale se rapporte, ensuite, à un espace-temps particulier ponctuant le cours de l'action publique locale en vue d'infléchir une situation jugée critique ou non conforme par rapport aux orientations du plan actuellement en vigueur. Le temps de la planification est défini à travers une échéance ou un délai légal rendant obligatoire l'élaboration, le suivi ou la révision d'un plan. La décision de se doter d'un tel document de planification peut tout aussi bien émaner de l'initiative d'un acteur public de manière unilatérale ou d'une décision prise collectivement. L'opportunité de réviser le PDEDMA a été décidé, en Indre-et-Loire par exemple, à l'issue d'un cycle de concertation organisé par le conseil général assisté dans cette tâche par le cabinet Parmenion spécialisé dans la conduite de débats publics et de l'animation de documents de planification. Malgré les critiques récurrentes visant à nier la portée de ces mêmes plans, il n'en demeure pas moins que ce processus décisionnel soulève d'indéniables enjeux territoriaux. La planification apparaît, à la fois, comme le cadre de définition d'une stratégie et la scène à partir de laquelle se développent des oppositions, des controverses, des coalitions d'intérêts conférant de la texture au système d'acteurs locale et des enjeux auxquels chacun d'eux est confronté.

La planification renvoie, enfin, à l'idée de référentiel de l'action publique (Muller, 2000). En ce sens, ce *dispositif spatial légitime* remplit la fonction d'*opérateur de traduction*. Dans cette perspective, l'action de planifier consiste, avant toute chose, en « *la transformation et la mise en scène de faits bruts en problèmes sociétaux et politiques* » (Lussault, 2003, p.266). Il s'agit de dépasser, par conséquent, la conception désincarnée faisant de l'état des lieux de la gestion des déchets et des filières ou encore du diagnostic territorial une étape dépourvue de toute dimension stratégique comme réduite à l'état d'un seul impératif réglementaire. D'une part, le contenu de l'état des lieux conditionne, sur le plan juridique, la régularité des plans (Romi et Williamson, 2000). D'autre part, d'un point de vue cognitif, cet exercice de prospective territoriale rend compte à la fois de l'ampleur des connaissances et des savoirs sur la gestion des déchets, ses gisements et ses flux mais permet, également, de tisser un lien ténu entre savoir et pouvoir. Dans quelle mesure le

contradiction nouvelle : elle leur donne des pouvoirs, mais les donnant à tous les niveaux en même temps, elle les oblige immédiatement à les partager. » (Vanier, 2008, pp.73-74).

niveau de connaissances disponible ne détermine-t-il pas aussi l'efficacité du plan dans la mesure où l'information et le savoir constituent tous deux un socle pour la détermination de scénarios ? Une telle acception du savoir et de la connaissance du territoire par les différents acteurs nous permet, enfin, d'envisager les raisons pour lesquelles certains d'entre eux, au premier rang desquels se trouvent les entreprises privées de prestation de services, prennent bien soin de taire la teneur de certaines de leurs décisions. Cette phase prospective revêt une dimension stratégique du fait, notamment, de la qualité et de la disponibilité des informations qui fondent, en partie, la connaissance et la compréhension d'un phénomène complexe par les acteurs sur la base de laquelle une stratégie de régulation originale est mise, ensuite, à l'étude et soumise au débat.

La gestion planifiée des déchets ménagers comme dispositif géo-légal

Au-delà de l'écart naissant entre une description fine de « ce qui est » – rendant compte par l'observation de la matérialité des faits – par rapport à « ce qui devrait être » conformément à l'esprit d'une loi ou d'un règlement ; le concept de dispositif géo-légal offre un cadre d'analyse à même d'apprécier l'interaction de trois gammes de facteurs : juridique, social et politique et territorial (Garcier, 2006). Ce faisant, ce regard croisé à la confluence de la géographie, des sciences politiques et du droit entend saisir avec davantage d'acuité les ressorts inhérents au processus de planification et, par voie de conséquence, à en éclairer la portée ainsi que les facteurs limitant à l'œuvre au moment de sa mise en oeuvre à l'échelle locale. La thèse, placée au cœur de notre mémoire, consiste à affirmer que la planification, en tant que dispositif géo-légal, serait à même de retracer, non seulement, la trajectoire de la gestion publique des déchets non dangereux d'Indre-et-Loire mais, également, d'éclairer les obstacles et les limites liées à la mise en application de certaines de ses orientations et prescriptions sur le territoire.

- Un corpus de règles juridiques fournissant un cadre, un référentiel et une ressource pour l'action publique.

Les références juridiques (législatives, réglementaires et jurisprudentielles) établissent le cadre des débats dans lequel s'insèrent puis évoluent les interactions entre acteurs. Ces mêmes références font également office de ressource donnant lieux à des usages, des pratiques tout autant qu'à des stratégies discursives quant à la signification

appropriée à leur donner (Chevallier, 2011). L'appréciation ou l'interprétation, tour à tour extensive ou restrictive, d'un ensemble de normes conjointe à la prise de conscience des effets qu'impliquent leurs applications sur le territoire nous permet de mettre en lumière non seulement l'existence mais aussi les enjeux sous-jacents des négociation, d'une part, entre acteurs et, d'autre part, entre les acteurs et les normes.

La première hypothèse tend à considérer la planification comme un lieu transactionnel et producteur de normes locales. En tant que telle, la révision d'un PDEDMA ou l'élaboration d'un PPGDND consiste déjà en la création d'une norme à destination des personnes morales de droit public et de leurs concessionnaires. L'hypothèse tend à défendre l'idée selon laquelle les transactions sont possibles parce que le contenu des plans n'est pas strictement défini en droit. C'est un cadre juridique complexe et évolutif, composé de principes directeurs et de définitions ambiguës quant au sens de certaines dispositions législatives ou réglementaires, qui laisseraient ouvert le champ des possibles aux acteurs en leur offrant des fenêtres d'opportunité pour contourner, neutraliser ou, au contraire, renforcer le plan. Dans cette perspective, l'administration tout comme les parties prenantes au processus décisionnel ne se cantonne pas à appliquer mécaniquement des dispositions réglementaires mais donne du sens à la norme qu'elle contribue à produire (Chevallier, 2011). Il en irait ainsi de la définition du principe de proximité, principe pivot de la planification des déchets (Razafindratandra, 2006), dont les contours demeurent cependant indéterminés. Le caractère polysémique de ce principe, dont la signification emporte des effets réels sur la gestion et l'agencement spatial des filières des déchets, constituerait en somme une parfaite illustration. Néanmoins, cela suppose une autre hypothèse, toute aussi forte, fondée sur l'existence d'une « conscience juridique » de la part des acteurs (Pelisse, 2005). Celle-ci reposerait sur la faculté¹¹ d'un ensemble d'acteurs de tirer parti, par le biais d'une compréhension plus ou moins restrictive ou, au contraire, extensive d'une norme juridique dont le contenu laisse planer une ambiguïté, de s'aménager une marge de manœuvre ou de restreindre celle émanant d'acteurs s'appuyant sur des stratégies antagonistes.

¹¹Le terme de « faculté » renvoie directement à l'expression « capital social élevé » employée dans la définition que Michel Lussault donne du dispositif spatial légitime. En effet, il est important de considérer que si des prises éventuelles sur le sens d'une norme juridique existent, celle-ci ne fait pas pour autant l'objet d'une instrumentalisation systématique. Pour qu'il y ait un usage du droit par un acteur quel qu'il soit, cela nécessite, au préalable, qu'une norme dont le contenu laisse planer une ambiguïté au regard du contexte local, ait été préalablement identifiée comme tel. Cela suppose, par voie de conséquence, que toutes les transactions quant au sens d'une même norme impliquent, de fait, une certaine maîtrise et anticipation de l'acteur quant aux effets produits par cette interprétation.

- Les interactions entre les acteurs et la norme donnent du relief au système d'acteurs local.

La révision du plan provoque de manière intentionnelle un rapprochement entre acteurs à travers lequel il est possible d'analyser la configuration territoriale du système d'acteurs local, les rapports de force autant que les luttes d'influences et les jeux de pouvoirs. L'entreprise qui consiste à faire émerger un consensus quant aux orientations stratégiques devant guider la gestion planifiée des filières des déchets confère à la planification cette image de scène pour l'expression et le déploiement de stratégie, de discours et, plus généralement, du positionnement des acteurs sur des thématiques particulières. Au regard de la législation, le plan départemental des déchets n'a pour d'autre finalité que de tendre, en effet, vers la mise en cohérence d'un ensemble d'actions relevant tout autant d'une gestion des déchets entre acteurs publics (conseil général, communes, EPCI ou syndicats intercommunale, services de l'État déconcentrés (préfecture)) que des acteurs économiques (les chambres consulaires, entreprises privées de prestation de service) sans négliger le poids dévolu à la sphère associative.

Dans cette perspective, une seconde hypothèse reposerait sur l'idée que le jeu d'acteurs encadré par des règles permet de saisir la dimension stratégique au PDEDMA et au PPGDND. En ce sens, la composition des acteurs aussi bien que la trajectoire de ce processus décisionnel concerté ou négocié serait à l'origine du degré variable d'efficacité du plan. Selon les forces en présence sur le territoire, le volontarisme politique, l'ancrage territoriale variable d'un acteur à un autre et la capacité de ces derniers à mobiliser des ressources au cours du processus de planification serait autant de facteurs rentrant en ligne de compte pour expliquer une tentative de neutralisation de la portée contraignante des plans ou, au contraire, de conférer une véritable substance à cet instrument au service de l'action publique locale.

- Un processus de planification et des stratégies concurrentes replacés dans un cadre territorial.

La logique de planification procède d'une territorialisation de l'action publique. La compréhension des règles de droit par les acteurs aussi bien que les enjeux et la portée du plan ne prennent véritablement sens que parce qu'ils sont situés, inscrits dans un cadre territorial dont il convient désormais de mettre en lumière les spécificités locales. C'est à partir de la construction de ce référentiel, de ce « *rapport au monde* » (Muller, 2010), que s'établit la distinction fondamentale avec l'analyse des politiques publiques émanant des

sciences politiques. Il s'agit, en d'autres termes, de prêter une attention particulière aux déterminants territoriaux, au contexte social ainsi qu'aux différentes temporalités de l'action publique. À cet égard, le territoire n'est ni un support ni une étendue inerte de l'action publique mais donne corps à des enjeux, confère une coloration particulière à un ensemble de problèmes communs aux différents acteurs et éclaire la signification des controverses naissant du choc de deux visions inconciliables de la gestion des déchets. Le cadre territorial permet, également, de resituer la démarche de révision du plan à l'échelle du temps long ou ne serait-ce que par rapport aux anciens plans dont il ambitionne de corriger l'absence d'effet ou, pis encore, les effets contre-productifs¹².

Replacé dans le temps long, celui de l'histoire de la gestion publique des déchets ménagers qui excède le seul cadre de la procédure juridique, le PPGDND intervient à une période précise caractérisée, notamment, par un retour à un apaisement relatif à la suite d'une histoire controversée (Rocher, 2012). Une troisième hypothèse s'attache à l'idée que la planification, malgré une volonté politique du conseil général d'incarner une rupture, n'intervient pas en faisant table rase du passé. Au contraire, le processus de planification s'intègre dans un contexte territorial donné. L'élaboration du plan est connecté à une situation locale construite aussi bien sur le socle de conflits que de décisions de l'administration que nous considérons comme étant des héritages territoriaux et pas simplement politique dans la mesure où ils ont contribué à donner une forme à la gestion territorialisée des déchets. Il convient dès lors d'analyser le rôle ainsi que le poids de ces facteurs externes qui, sous les traits d'héritages territoriaux, interfèrent, ou non, dans le processus de planification. Ainsi placé à la suite d'une longue chaîne composée de décisions et d'arbitrages publics, de controverses et de conflits, dans quelle mesure la planification gère-t-elle cet ensemble d'héritage ? Ces derniers influencent-ils le cours du processus décisionnel et *in fine* le contenu du plan lui-même ? Cette hypothèse privilégie le postulat selon lequel la planification stratégique ne reposerait pas tant sur une rationalité technique que sur une conception hautement politique de la gestion des déchets. Dans ce cadre, les normes juridiques et techniques seraient instrumentalisées par le pouvoir politique afin d'influencer le rapport de force.

¹² Ainsi, à propos de leur théorie du dispositif, Beuscart et Peerbaye rappellent la finalité singulière du dispositif qui est : « [...] de survivre à l'intentionnalité et aux visions qui ont présidé à sa mise en place : le dispositif se maintient au de-delà de l'objectif stratégique initial, par un double processus de « surdétermination fonctionnelle » chaque effet positif ou négatif, voulu ou non voulu, vient entrer en résonance, ou en contradiction, avec les autres et appelle à une reprise, à un réajustement, des éléments hétérogènes », et « perpétuel remplissement stratégique » : le dispositif se trouve remobilisé pour gérer les effets qu'il a lui-même produit » (Beuscart et Peerbaye, 2006)

Différents discours s'appesantissent, enfin, sur les « imperfections » du dispositif pour expliquer la survenue d'échecs, d'insuffisances et d'obstacles entravant son déploiement et l'effet régulateur que l'on attend du plan. C'est donc le plan en tant qu'instrument assurant une régulation par et sur le territoire qui est alors invoqué pour désigner, en partie, l'origine des symptômes dont semblent pâtir l'action publique dans ce domaine. Ce tissu de critiques s'articule autour de la thèse classique d'une inadéquation entre le territoire – en tant qu'entité administrative – et le « territoire de l'environnement » (Romi, 2006). Une quatrième et dernière hypothèse entend ainsi nuancer ce parti pris analytique et montrer que les solutions locales envisagées s'appuient sur une reconfiguration de l'organisation territoriale des filières et du lien entre les intercommunalités. Il convient alors d'examiner plus précisément la logique de fonctionnement inhérente à toute démarche de planification. Car si la territorialisation est invoquée pour faire ressortir du territoire des problèmes communs à un ensemble d'acteurs présentant par ailleurs des spécificités locales, le territoire intervient également en réponse comme moyen ou ressource pour les solutionner¹³. Ainsi, dans quelle mesure le processus de planification donne-t-il lieu à débattre du cadre territorial de la planification devant circonscrire le champ de la régulation au regard de l'expression spatiale d'un phénomène donné ? Le PPGDND repose-t-il sur une démarche de planification distincte par rapport aux deux précédents PDEDMA ? A-t-il recours à la délimitation de territoire fonctionnel, au zonage ? De quelle manière le territoire est-il convoqué pour apporter une solution conforme aux valeurs de proximité en matière, notamment, de transports ou de traitement des déchets ? Cela nous contraint à interroger, plus généralement, l'aptitude de l'échelle départementale à se saisir du problème déchet ainsi qu'à sa faculté à le résoudre. Par delà une attention focalisée sur les imperfections du plan conduisant la démonstration à s'enliser dans un débat sur l'échelle ou la recherche du territoire pertinent¹⁴ ; dans quelle mesure la structure intercommunale, et les logiques de pouvoir qui sont intimement liées, ne constituent-elles pas une entrave autrement plus sérieuse que le degré de normativité des plans pour parvenir à atteindre cet objectif de cohérence ? Dans cette optique, le conseil général, conscient des carences et des faiblesses qui sied au plan, cherche-t-il à s'extraire d'une vision fataliste le condamnant à demeurer inopérant ? Cette réflexion sur la planification doit nous permettre de nous extraire d'une

¹³Pour Michel Lussault la planification revêt deux fonctions essentielles et complémentaires : une fonction d'opérateur de traduction consistant à identifier des faits bruts et de les inscrire, par la suite, sur l'agenda politique et une fonction dite de délégation consistant à conférer une forme à un objet spatial, comme les filières de gestion de déchets, en vue d'atteindre un ensemble d'objectifs préétablis (Lussault, 2003). La fonction de délégation ne diffère pas de l'acceptation donnée à l'aménagement du territoire qui procède en un réagencement des composantes et des ressources propres à l'organisation spatiale d'un territoire en vue de solutionner un particulier.

¹⁴ Au sujet de la pertinence des territoires, Jean-Marc Offner parle lui de « fausses pertinences ».

vision purement juridique de l'action publique et de ses instruments. Il apparaît dès lors plus probable que le désenchantement à l'encontre de la planification ne tient plus exclusivement à l'absence de sanction mais que le problème de la gestion locale et planifiée des déchets est investi d'une réelle dimension territoriale.

Cadrage méthodologique et justification du terrain

Ce travail de recherche est construit sur l'exploitation réfléchie d'un ensemble de sources hétéroclites¹⁵ dont la finalité est de retracer la mise en place, le déploiement territorial ainsi que les effets autant que les non-effets relatifs à la recomposition du dispositif géo-légal de gestion des déchets en Indre-et-Loire.

Pour ce faire, un premier ensemble de sources documentaires est constitué des documents de planification eux-mêmes, à savoir : le PDEDMA de 1996 et celui de 2004 auxquels s'ajoutent le projet d'élaboration de l'actuel PPGDND. Ce dernier est accompagné d'un ensemble de documents connexes tels que : les comptes-rendus des auditions et des réunions publiques qui se sont tenues en mai et juin 2009, les comptes-rendus détaillés des débats des réunions des six groupes de travail et le contenu des échanges au cours desquels se sont tenues les réunions de la commission consultative d'élaboration et de suivi du plan qui *in fine* délibère sur le contenu du plan.

Cette première base de données est indispensable pour cibler les attentes des différents acteurs, les points de focalisation et le degré de conflictualité variable d'une thématique à une autre. S'ajoute, à cela, l'opportunité d'assister à un cycle de cinq réunions publiques au cours desquelles le conseil général et les représentants des bureaux d'étude (Girus et Parménion) ont procédé à la restitution du travail de concertation des différents groupes de travail tout autant que des débats animant les réunions de la CCES. Il est fait état, également, des lignes directrices et de la portée juridique du plan à l'adresse d'un public faiblement mobilisé à cette occasion par ailleurs¹⁶. Suite à cette première phase d'information s'ensuit une phase d'interaction avec le public, dont le degré de mobilisation varie sensiblement, d'une part, selon les lieux où se tient la réunion publique proprement dite et, d'autre part, vis-à-vis des thématiques abordées. Cette phase au cours de laquelle le

¹⁵ Pour un panorama exhaustif des sources utilisées se référer au tome des annexes.

¹⁶ L'exposé du conseil général et des bureaux d'étude Girus et Parménion a été entièrement retranscrit en annexe auquel a été joint différents extraits – sous la forme de morceaux choisis – et classés en différentes thématiques.

conseil général justifie les orientations du plan donne lieu à des discours et des réactions obligeant le conseil général à procéder à une entreprise de justification systématique des choix et des partis pris engagés voire à se heurter au scepticisme du public quant aux moyens dont celui-ci dispose pour assurer l'application des prescriptions du plan. En ce sens, la méthode consistant en l'observation des échanges au cours des réunions publiques a été imaginée comme une réponse pour palier à l'éventuelle critique selon laquelle l'entreprise de reconstruction du déroulement du processus de planification, de ses enjeux tout comme de son issue n'aurait été possible qu'à la condition d'assister en personnes aux réunions de la CCES à l'instar de Laurence Rocher qui, au cours de sa thèse, a été autorisé à assister à la révision du PDEDMA. Néanmoins, il convient de préciser que la posture des associations locales prenant à parti le conseil général ou des élus tentés de rouvrir le débat s'étant tenu lors des réunions à huis clos de la CCES afin, comme à Avoine par exemple, de délégitimer un ensemble de prescriptions et d'orientations voire le pilotage même du processus de planification par le conseil général ; fait ressurgir aussi bien la contradiction des argumentaires et des points de vue des différentes parties prenantes que les points saillants de ce processus décisionnel et politique.

Ni les plans ni véritablement les réunions publiques ne nous renseignent, cependant de manière pleinement satisfaisante, sur le déroulement à proprement parlé du processus de planification, des débats et controverses, des éventuelles tensions ainsi que des argumentaires qui en ont rythmé le cours. Ces informations ont été recueillies auprès d'une majorité de partie prenante dont l'identité et le statut figurent en annexe¹⁷. Se trouvant dans l'incapacité de rencontrer l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration du PPGDND, nous avons fait le choix de nous orienter, en priorité, vers les personnes qui bénéficient d'une certaine hauteur de vue compte tenu de leur parcours professionnel ou de leur expérience de la planification et des questions concernant les déchets en Indre-et-Loire. Nous avons eu recours, par conséquent, à seize entretiens semi-directifs auprès de représentants d'associations locales ou agréées de protection de l'environnement, de présidents ou de responsables de collectivités locales, d'élus politiques et de représentant de l'État, de responsable d'entreprises privées de prestation de services dans le domaine de la gestion des déchets et d'un inspecteur des installations classées.

Les archives administratives constituent, enfin, la troisième et dernière source d'informations et nous renseignent, plus précisément, sur l'histoire de la gestion des déchets

¹⁷ Voir annexe « personnes-ressource ».

en Touraine à partir des traces laissées par l'activité des différentes administrations, à savoir : les collectivités locales, le conseil général et, surtout, la préfecture. Les documents que nous avons eu la possibilité de consulter, voire de reproduire en tout ou partie, sont de natures diverses : arrêtés préfectoraux, dossiers relatifs à l'exploitation ou à l'extension d'installations classées (en particulier Sonzay et Chanceaux-près-Loches) , bilans d'activités se rapportant à des sites de traitements des déchets, comptes-rendus de CLIS et, enfin, les contentieux administratifs (recours en annulation du PDEDMA de 2004, litige de Chanceaux-près-Loches) ainsi que les mémoires ampliatifs qui s'y rapportent. Les sources préfectorales et des collectivités locales ont l'avantage d'être, pour une large partie d'entre elles, consultables, en quantité abondante et de toucher à un éventail large d'aspects liés à la gestion des déchets¹⁸ : l'évolution de l'intercommunalité, les stratégies contentieuses en réponse à une décision préfectorale, les prescriptions liées à l'exploitation des sites de traitement, l'état des flux de déchets traités dans le département ou encore le financement de projets ou d'action de prévention (archives du conseil général).

Structure de la démonstration

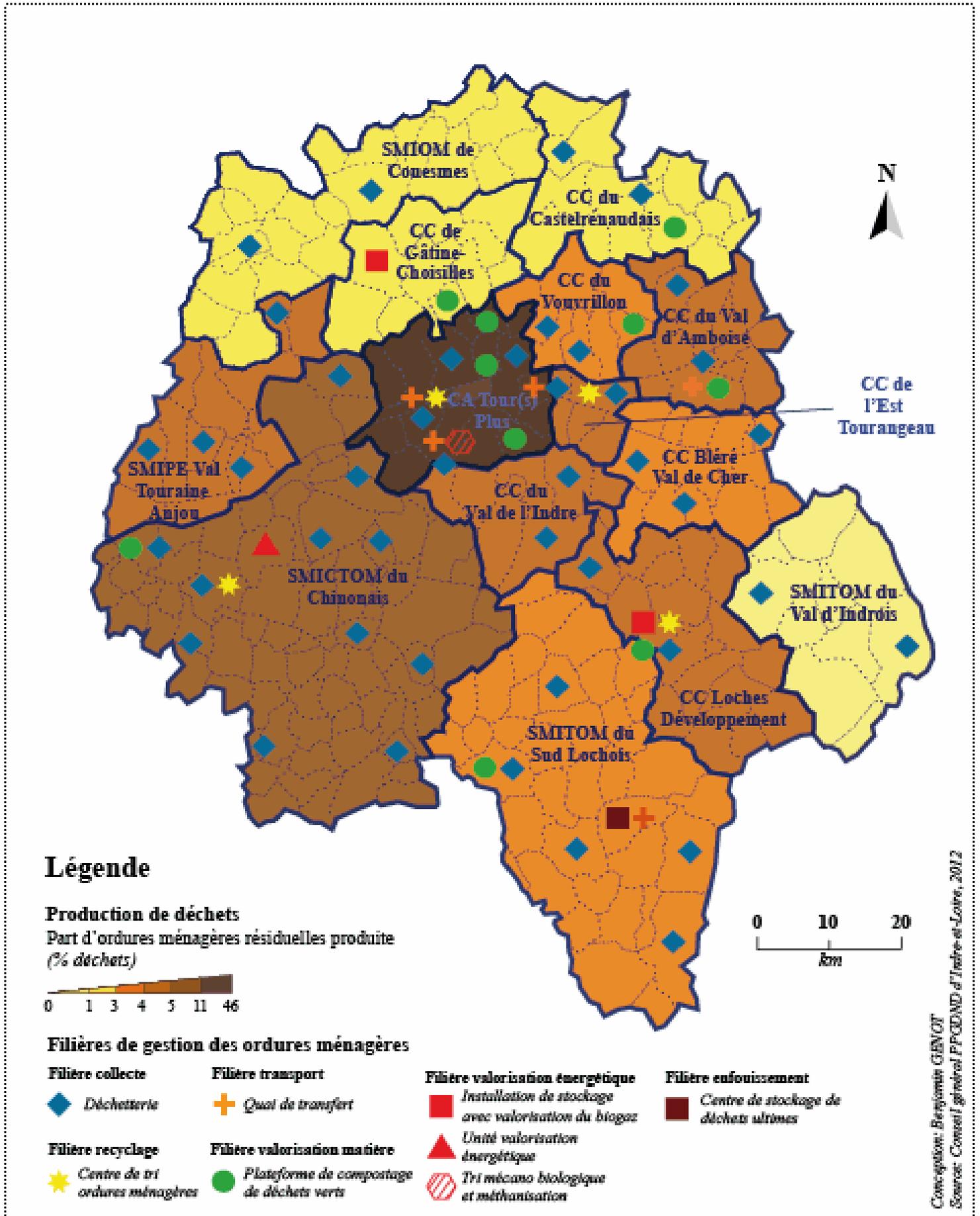
Le présent mémoire prétend éclairer la place de la planification comme instrument de régulation territoriale de la gestion des déchets en Indre-et-Loire. Deux chapitres permettent ainsi de saisir la planification par ses deux extrémités : un premier se focalise sur l'élaboration du PPGDND tandis qu'un second s'attache à identifier les obstacles, les limites et échecs liés à sa mise en œuvre localement.

Prenant appui sur une approche diachronique, le premier chapitre analyse le processus d'élaboration du PPGDND en trois séquences distinctes: tout d'abord, la mise en place d'un cycle de concertation préalable ayant pour finalité de statuer *in fine* sur la pertinence du lancement de la révision du PDEDMA de 2004 (2009-2010) ; concertation sur laquelle s'ensuit le processus de planification (2010-2013) donnant lieu, enfin, à une phase d'information et de consultation du public permettant au conseil général de présenter le plan au public avant que ce dernier ne soit porté à leur jugement lors de l'enquête publique. En nous appuyant sur la restitution fine des différents débats et tensions ponctuant le cours du processus de planification, nous proposons d'interroger conjointement trois dimensions attachées à la planification des déchets. Sa qualité de référentiel, tout d'abord, comme cadre

¹⁸ Pour plus de détails quant au potentiel analytique des sources administratives se rapporter au recueil des annexes.

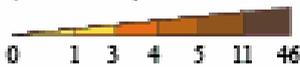
et valeurs de l'action publique. En tant que dispositif politique, ensuite, où la focale d'analyse délaisse le caractère procédural de la planification pour s'attarder sur le système d'acteurs local, la configuration des rapports de force qui orientent le cours du processus décisionnel et les enjeux soulevés par les pratiques de planification. C'est au regard de sa double dimension, prospective que rétroactive, que nous entendons appréhender le processus de planification.

Le second chapitre, quant à lui, revient sur la mise en œuvre du plan. Une première section revient sur la nature juridique des PDEDMA et ambitionne de relativiser deux idées reçues selon lesquelles le plan serait, d'une part, dépourvu par définition de toute normativité ou caractère contraignant et se rapporterait, d'autre part, à la catégorie des documents de planification sectoriels. Une deuxième section s'attache au conflit et aux contentieux de Chanceaux-près-Loches, tous deux appréhendés, comme un révélateur des enjeux politiques, économiques et environnementaux qui accompagnent l'élaboration tout autant que l'application et le respect des prescriptions du plan tout en éclairant la portée contraignante. Le but est d'ouvrir une discussion sur la pertinence d'une lecture fondée sur une déconnexion entre le plan et les décisions de l'administration ou des entreprises privées de prestations de services sur lesquelles devraient, pourtant, s'appliquer les prescriptions du plan. Une troisième section explicitera, enfin, la manière dont la recherche d'un territoire pertinent et l'organisation territoriale des structures intercommunales compétentes constituent un enjeu politique fort consubstantiel au respect des objectifs du plan.



Légende

Production de déchets
Part d'ordures ménagères résiduelles produite
(% déchets)



Filières de gestion des ordures ménagères

- | | | | |
|-----------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Filière collecte | Filière transport | Filière valorisation énergétique | Filière enfouissement |
| ◆ Déchetterie | + Quai de transfert | ■ Installation de stockage avec valorisation du biogaz | ■ Centre de stockage de déchets ultimes |
| Filière recyclage | Filière valorisation matière | ▲ Unité valorisation énergétique | |
| ★ Centre de tri ordures ménagères | ● Plateforme de compostage de déchets verts | ◻ Tri mécano biologique et méthanisation | |

Conception: Benjamin GENOT
Source: Conseil général PPGDND d'Indre-et-Loire, 2012

Figure 1: Carte de présentation
Source : Conseil général d'Indre-et-Loire, PPGDND (2013).

Chapitre 1

Planifier la gestion des déchets : entre injonctions de proximité et recherche d'un consensus

Désormais, la planification vient à la rencontre de son « public », parfois même comme en Indre-et-Loire, avant que ne soit officiellement prononcée sa révision. « Nous avons fait le choix de la pédagogie, du dialogue et de la transparence »¹⁹ ; déclaration d'intention que nous pouvons retrouver sur le site internet du conseil général exclusivement dédié à la gestion et à la prévention des déchets en Touraine. C'est en 2009 et sur la base de cette ligne de conduite que le conseil général décide de la réouverture du « dossier » déchets en Touraine avec ce mot d'ordre : « Les déchets, il est temps d'en parler ».

Ce premier chapitre entend mettre en évidence le double visage de l'injonction à la proximité. La proximité est entendue comme une ouverture souhaitable et nécessaire, d'une part, du processus décisionnel aux citoyens même s'il reste à éclairer les motivations du conseil général justifiant l'intérêt d'y recourir, tout autant que les effets, attendus ou non, de cette phase de concertation (I). C'est, également, à l'occasion aussi bien de cette période qu'au cours des discussions lors de l'élaboration du PPGDND que la proximité est réaffirmée comme un principe vertueux d'organisation et de prise en charge des déchets du territoire et que les premières controverses émaillent l'image d'une concertation apaisée (II). La reprise en main par le conseil général du processus de planification laisse entrevoir les premiers signes d'incertitude jetant une lumière crue sur un bilan en demi-teinte (III). Pour restituer le plus finement possible le processus de planification et la place accordée aux références à la proximité, le présent chapitre prend appui sur l'analyse diachronique de cette brève période s'étirant du printemps 2009 – date marquant le début de cette phase de consultation préalable – à juin 2013 où se sont tenues les réunions publiques précédents la phase d'enquête publique prévue au mois de septembre.

¹⁹ <http://www.dechetsentouraine.fr/>

I. Débattre de l'avenir des déchets : la mise en place d'un cycle de concertation préalable (2009-2010).

La réouverture du dossier déchet marque le début d'un nouveau cycle dans la gestion locale des déchets non dangereux. Fort d'un volontarisme politique affiché sur l'épineux dossier des déchets ménagers lors de la campagne précédent son arrivé en 2008, le conseil général – investi de nouvelles compétences allant de pair avec une extension de ses responsabilités (A) – prend l'initiative d'organiser dans un contexte « d'après crise » (B) une importante opération d'information et de consultation à destination, non seulement des acteurs locaux classiques des déchets, mais de la société civile (C).

A. L'entrée en scène du conseil général procède à la mise en territoire du problème déchet.

D'un point de vue strictement légal, le transfert de compétence opéré en 2005 fait du conseil général, alors de Droite et placé sous la présidence de Marc Pommereau (2001-2008), le maître d'ouvrage du plan rangeant ainsi définitivement la politique publique locale de gestion des déchets dans la catégorie des politiques décentralisée conformément à la loi de 2004²⁰. Il faut attendre, néanmoins, l'arrivée des socialistes en 2008 pour que ce transfert de compétence s'accompagne d'effets notables. En effet, Laurence Rocher considère que la période s'étirant de 2005 au printemps 2009 est marquée par le silence volontaire du conseil général alors non désireux de prendre position sur la question des déchets. Cette posture conforte ainsi une tactique politique caractérisant déjà l'implication des représentants du département qui, en 2004 lors de la révision du PDEDMA adopté en 1996, s'étaient tenus en retrait des discussions évitant soigneusement de prendre parti ouvertement en faveur d'un scénario en particulier (Rocher, 2011).

L'arrivée des socialistes à la présidence du conseil général en 2008 marque une volonté de rupture à l'encontre du précédent exécutif en s'appropriant le dossier déchet reprenant ainsi l'une de ces thématiques phares lors de la campagne : l'Environnement et le

²⁰ Aux termes de l'article 45, alinéa 2, du chapitre V de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, il est mentionné que : « Le projet de plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil général ou, dans la région d'Île-de-France, du président du conseil régional. Les collectivités territoriales ou leurs groupements exerçant la compétence d'élimination ou de traitement des déchets et, dans la région d'Île-de-France, les départements, sont associés à son élaboration »

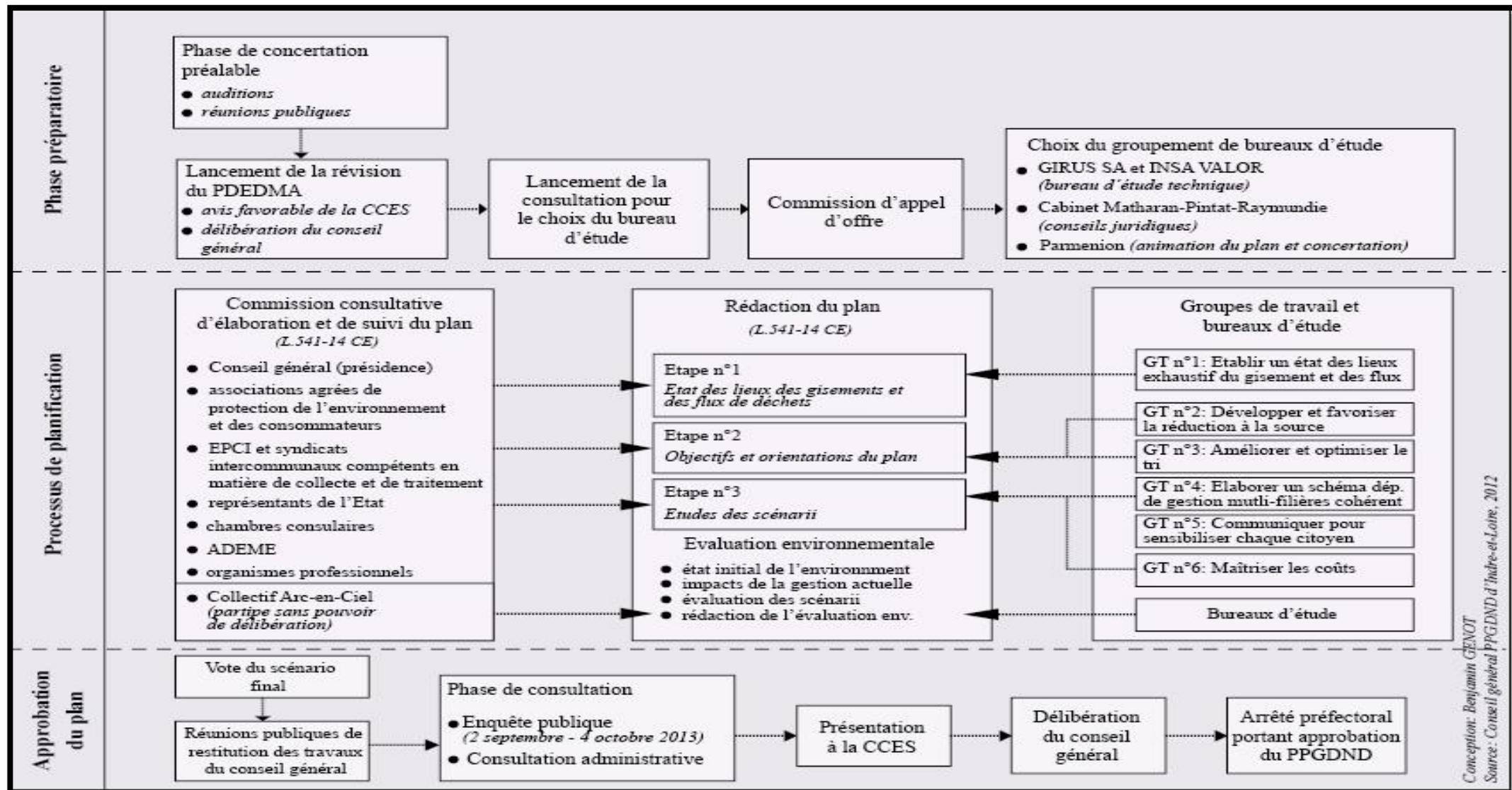


Figure 2 : Etapes d'élaboration du PPGDND en Indre-et-Loire (2009-2014)

Source : Conseil général, PPGDND 2012

développement durable. Pour ce faire, la présidente de l'époque, Claude Roiron²¹, charge son premier vice-président Alain Kerbriand-Postic, alors responsable du développement durable, de mettre en œuvre « un grand débat citoyens » en vue d'ouvrir la voie à une éventuelle révision de l'actuel plan déchet toujours en vigueur.

Le cycle de concertation qui s'ouvre alors poursuit un double objectif. Le conseil général tente par ce biais de s'instituer comme maître d'ouvrage du plan, ce qu'il est de fait en étant dépositaire de la compétence planification. Néanmoins, la légitimité ne s'acquiert pas du seul fait de l'octroi d'une compétence. En procédant de la sorte, le conseil général entend imposer sa propre « méthode » fondée tout à la fois sur le dialogue et l'écoute que sur la neutralité et la transparence. Transparaît à travers ces valeurs de proximité l'idée de prise de distance avec la gestion contestée de ce dossier par la préfecture alors en proie dès 2005 à une perte de légitimité grandissante au regard de la tournure qu'a prise l'issue même de la révision du plan de 1996 (Rocher, 2011) :

Le conseil général est conscient que la prochaine révision du plan aura lieu quoiqu'il advienne sous son mandat. L'échéance légale à l'issue de laquelle la révision du plan est obligatoire est, en effet, fixée à 2014 soit 10 ans après l'adoption de la dernière révision²². L'enjeu politique est donc tout aussi important que le risque de « débordements » allant de pair avec une perte de contrôle du conseil général des rennes du processus qui, au regard des événements récents, constitue une menace crédible. C'est donc dans un contexte « d'après-crise » (Rocher, 2011) à l'équilibre instable et fragile et où, par ailleurs, le risque de survenu d'un nouveau conflit à l'échelle départementale est encore présent, que le conseil général plaide en faveur d'un apaisement ainsi que pour une concertation citoyenne élargie au plus grand nombre possible.

B/ Un cycle de concertation plongé dans un contexte d'« après-crise » non stabilisé.

Le conseil général hérite d'une situation difficile et non pleinement désamorcée, où le relatif apaisement suite au conflit de l'incinérateur de l'agglomération de Tours (2004-

²¹ Claude Roiron est présidente du conseil général d'Indre-et-Loire entre 2008 et avril 2011 avant d'être remplacée par Marisol Touraine (avril 2011 – 16 mai 2012) qui, à son entrée au gouvernement, est elle-même remplacée par Frédéric Thomas. Autrement dit, ce sont trois présidents successifs qui ont pris part à l'élaboration du PPGDND. Nous analysons plus loin les effets de ce changement de personnalités à la tête de l'exécutif local.

²² D'un point de vue procédural, la loi offre la possibilité à la commission consultative d'élaboration et de suivi du plan (CCES) d'anticiper le délai légal prescrivant la révision du PDEDMA. Si la commission de suivi qui doit se réunir tous les ans pour dresser un bilan de suivi des objectifs et des orientations du plan estime qu'un changement de contexte est susceptible de porter atteinte à l'économie général du plan, celle-ci peut statuer sur la nécessité d'engager la révision du plan.

2006) est susceptible de voler en éclat avec l'affaire, toujours en cours, de la décharge de Chanceaux-près-Loches et de la bonne voie que semble emprunter le projet de reconstruction de l'unité de valorisation énergétique (UVE) à Saint Benoît la Forêt. Cette double tension ressort clairement des réunions publiques.

1) En toile de fond le conflit de l'incinérateur de Tours (2004-2006) débouchant sur une situation d'apaisement fragile...

La notion de crise de l'action publique renvoie ici à un moment particulier de l'histoire locale de la gestion publique des déchets en Indre-et-Loire. D'une durée limitée, cette crise est caractérisée par d'intenses réactions émanant d'oppositions locales structurées sur le territoire prenant la forme d'un collectif associatif (Arc-en-ciel) s'opposant, notamment, à un projet d'incinérateur porté par les autorités publiques et dont la légitimité est directement liée aux orientations du PDEDMA de 2004. Cette crise atteint un degré exacerbé de violence au plus fort du conflit, entre 2004 et 2006, pour s'opposer à la construction d'un incinérateur dans l'aire urbaine de Tours. L'issue de ce bouleversement a eu deux principales conséquences. Une première consistant au retrait du projet suite au

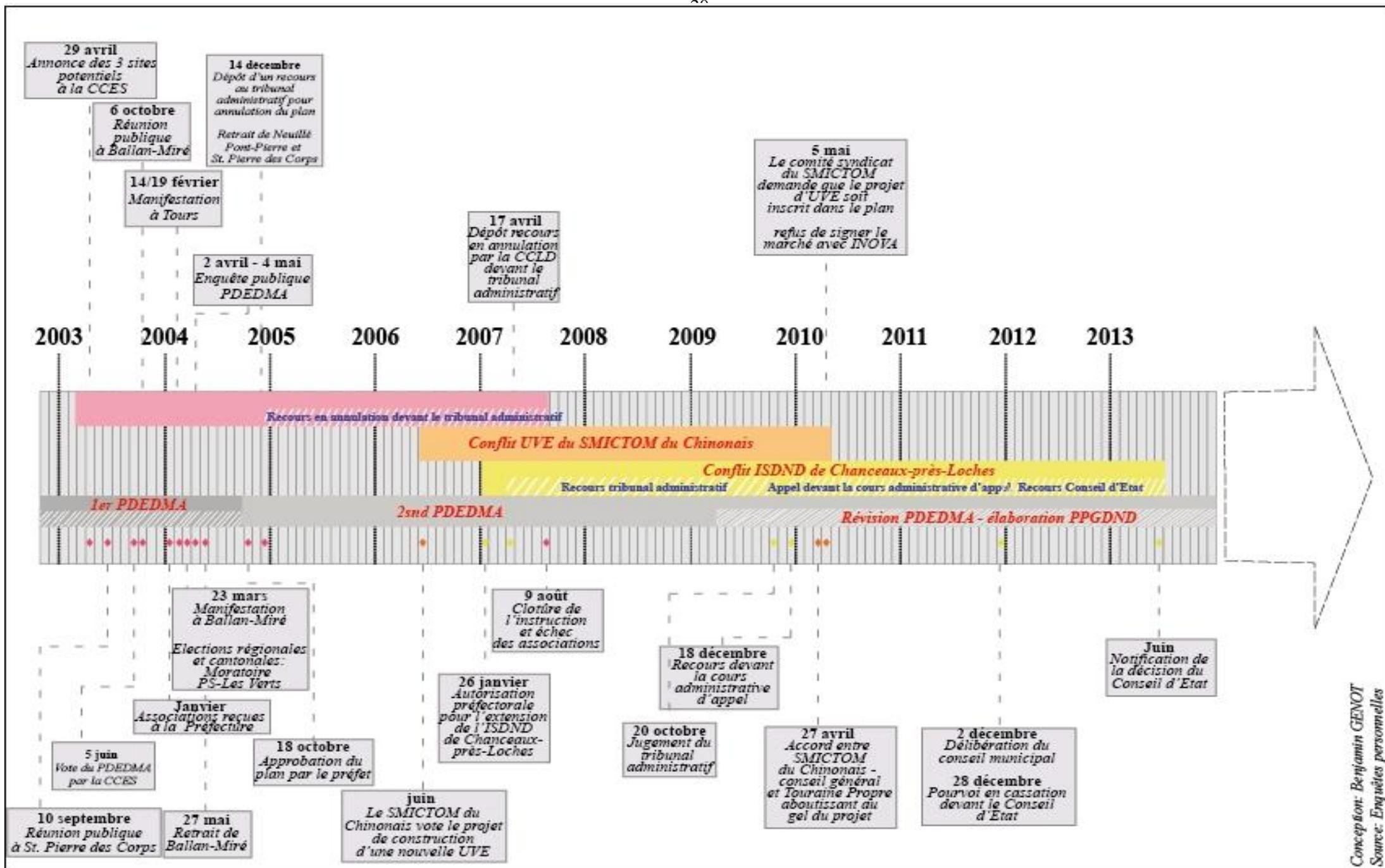


Figure 3: Chronologie de la période dite "post-crise"
 Source : Enquêtes personnelles

désengagement progressif des trois communes qui s'étaient portées candidates pour accueillir sur leurs territoires l'incinérateur. Une deuxième conséquence eut pour effet l'apparition mais, surtout, le maintien du collectif Arc-en-ciel assurant ainsi une mission de veille territoriale. Plus encore, les associations locales composant ce collectif sont sorties du conflit grandies et ont vu leur position légitimée. En effet, elles ont été autorisées, par l'ancienne majorité du conseil général, à assister aux réunions de suivi du plan au sein de la CCES. Elles ont été invitées en 2009 par le conseil général à prendre part aux réunions de consultations publiques organisées en 2009 ainsi qu'à prendre part, en qualité d'observatrices, aux discussions et débats en 2010 accompagnant la procédure de révision puis d'élaboration du PPGDND. Néanmoins, même s'il leur a été donné l'autorisation de participer aux réunions de la CCES au même titre, par exemple, que la SEPANT ou l'ASPIE, le pouvoir de délibérer ne leur a pas pour autant été accordé dans la mesure où cela demeure l'apanage des seules associations agréées de protection de l'environnement. Pour autant, la période qui suit immédiatement l'épisode conflictuel et contentieux²³ autour de la mobilisation du collectif Arc-en-ciel contre le projet d'incinérateur pour traiter en priorité les déchets de l'agglomération tourangelle (2004-2006) a eu un effet non négligeable sur la recomposition du système d'acteurs local et, par voie de conséquence, sur le cours du processus de planification. A cet égard, certains élus n'hésitent pas à dénoncer là « une erreur stratégique » de la part des différents exécutifs à la tête du conseil général en ce sens où, comme nous le verrons dans la section suivante, la CCES s'est progressivement transformée en une arène pour ces mêmes associations mettant ainsi à profit le fait d'intégrer une instance politique dont, en temps normal, l'accès leur aurait été refusé.

2) ... émaillé localement par le projet d'extension du site de Chanceaux-près-Loches...

Le projet de triplement de capacité de l'installation de stockage des déchets non dangereux de classe II situé à la Baillaudière sur la commune de Chanceaux-près-Loches a effrité cette situation d'apaisement bien que le conflit se soit réduit à une échelle locale. La société COVED déposa, en effet, dans le courant de l'année 2006, un dossier de demande d'autorisation préalable en vue de l'extension de l'installation de stockage de déchets non

²³ Le 14 décembre 2004, le Collectif Arc-en-ciel représenté, d'une part, par l'association qualité de vie en Gâtine-Choisilles et Pays de Racan (qualité de requérant) assistée, d'autre part, par la SEPANT, l'association ARIAL et l'association AQUAVIT dépose un recours en annulation au tribunal administratif d'Orléans contre l'arrêté préfectoral du 18 octobre de la même année portant approbation de la révision du PDEDMA d'Indre-et-Loire. L'épisode contentieux ne prend fin que le 2 juillet 2007 débouchant sur un échec pour les associations à la lecture de la décision qui leur a été notifié le 9 août 2007.

dangereux (ISDND). Le site était alors autorisé à accueillir, au regard des prescriptions des arrêtés préfectoraux successifs, jusqu'à 50 000 tonnes de déchets par an. La demande d'autorisation préalable envisageait un triplement de capacité pour atteindre le seuil de 150 000 tonnes par an à l'instar de la demande adressée, quelques mois plus tôt, par la société SITA-Suez exploitant l'ISDND au bois du Signal à Sonzay. Nous reviendrons dans le dernier chapitre sur cette controverse et l'épisode contentieux dont il a donné lieu. Il sera alors question de nuancer l'idée d'une déconnexion totale entre la décision de la préfecture, secondée dans cette tâche par le corps des inspecteurs des installations classées en charge d'instruire et de statuer sur la légalité du dossier, et les orientations contenu dans le PDEDMA de 2004. Pour le reste, l'avis favorable de la CLIS le 17 novembre 2006 auquel la préfecture, conformément à la procédure, a donné suite par un arrêté du 26 janvier 2007 par lequel elle autorisait la société COVED à étendre le site de 9 hectares pour lui permettre d'enfouir 150 000 tonnes a contribué à nourrir un climat de défiance à l'encontre des autorités chargées d'appliquer le plan. Comme nous le verrons ultérieurement, l'association environnement du Sud de la Touraine ainsi que le conseil municipal considère comme contraire au PDEDMA actuellement en vigueur l'autorisation de la préfecture et invoquent, en outre, l'illégalité de l'arrêté prise sur le fondement d'un PDEDMA lui-même en décalage avec l'esprit de la législation et de la réglementation relative à la prévention de la pollution et à la gestion des déchets.

3) ... et plus encore par le spectre d'un nouvel incinérateur à Saint Benoît la Forêt.

Mise en perspective de cet épisode conflictuel récent, le projet de reconstruction porté par le SMICTOM du Chinonais dès 2006 fait planer le spectre d'un développement de la filière valorisation énergétique par incinération dans le département. La décision du syndicat met indubitablement sous tension cet apaisement fragile et, récemment acquis, dans la mesure où le SMICTOM était, à l'époque, aussi déterminé que le projet était crédible et déjà bien entamé au moment où s'est tenue la phase de concertation préalable.

L'enjeu de la reconstruction de l'incinérateur pour le président du SMICTOM du Chinonais est à la fois politique, stratégique, économique et environnemental. Politique en ce sens où le projet de reconstruction de l'UVE procède d'une volonté exacerbée de pérenniser une filière de traitement et de valorisation énergétique locale ancrée de longue date²⁴ sans

²⁴ La mise en service de l'incinérateur de Saint-Benoît-la-Forêt remonte à 1982 comme en témoigne l'arrêté préfectoral du 18 août 1982 autorisant les sociétés INOR et CFSP à exploiter une unité d'incinération d'ordures ménagères à Saint-Benoît-la-Forêt.

qu'elle n'ait été à aucun moment sérieusement menacée malgré la présence d'un collectif associatif formé sous le nom de Collectif Chinonais Environnement :

«[SI 02] : Ces associations sont venues nous titiller et n'ont jamais réussi à entraîner la population et Dieu sait si elles ont diffusé des papiers y compris sur le marché pour dénoncer l'atteinte à la santé publique. Ça n'a jamais débouché parce que les gens ici connaissent l'installation depuis 1983. Ils ne l'ont jamais ressenti comme une installation polluante ou porteuse de risques pour la santé. Ce n'est pas vrai. »

Ce projet inquiète pourtant le conseil général au regard de son stade bien avancé. En juin 2006, le comité syndical du SMICTOM vote à une large majorité (80%) un accord de principe en faveur de la construction d'une nouvelle unité de valorisation énergétique dont la capacité théorique passerait de 23 000 tonnes par an à 40 000 tonnes par an. Notons qu'entre 2006 et le printemps 2010 – où le projet est présenté aux élus des 75 communes que compte le syndicat – 550 000 euros avaient déjà été dépensés afin de couvrir, notamment, les frais d'étude de faisabilité. Néanmoins, le printemps 2010 marque un tournant décisif dans le cours du projet. Le 27 avril 2010 se tient, en effet, une réunion entre la présidente du conseil général, le président du syndicat mixte Touraine Propre, et le président du SMICTOM à l'issue de laquelle le gel du projet est décidée « moyennant un engagement d'achever le processus de révision au deuxième semestre 2011 » (Rocher, 2011). Quelques jours plus tard, en mai, les délégués du SMICTOM, après avoir procédé à un vote de résolution, décident d'inscrire le projet dans le cadre du plan départemental. Le conseil général souhaitait intégrer le projet dans le plan afin de ne pas vider de son sens la démarche de révision du plan et, surtout, de ne pas avoir à gérer une structure dont l'opportunité fit débat sans compter, que le fait de porter à 300 000 tonnes par an les capacités d'enfouissement du département, a contribué à rendre moins prégnant l'utilité publique de cet équipement.

Nous reviendrons, dans la partie suivante sur le poids et les conséquences de cette décision au cours des discussions qui animent la révision du plan, mais d'ores et déjà nous devons en éclairer la signification. En effet, pourquoi un tel vote ? Comment l'interpréter ? L'issue du vote de résolution est assortie d'un refus de la majorité des élus siégeant au comité syndical d'engager des frais supplémentaires permettant de recourir à une étude technique complémentaire. Cela traduit un changement de cap dans la stratégie du SMICTOM. À cet égard, deux hypothèses interprétatives, bien que résolument antagonistes, peuvent être avancées quant à la portée de cette décision pour le syndicat chinonais.

La première hypothèse, dominante et communément admise par une large frange des acteurs présents à la révision du plan et des associations à l'exception du président du SMICTOM, est de voir dans le refus du comité, d'une part, et dans l'aboutissement de cette

négociation avec le conseil général et Touraine Propre, d'autre part, le premier signe d'une longue série marquant la marche inexorable vers l'abandon du projet et de la fermeture d'ici 2019 de l'UVE actuel. La différence entre le vote de 2006 et celui de 2010 s'expliquant en partie par un renouvellement des membres du comité syndical.

Une lecture alternative, tissant un lien étroit entre un projet légal mais qui ne semble pas faire l'unanimité et la perspective de se voir légitimer par le futur plan, peut être formulée. Cela expliquerait la raison de l'interruption momentanée du projet pour les besoins du bon déroulement de la planification conformément aux aspirations du conseil général. Le fait que les négociations aient été menées sous l'égide de Claude Roiron n'a rien d'un élément factuel anodin. Même si nous nous attarderons plus longuement à la fin de ce chapitre sur la gestion de ce projet par le conseil général au gré de changements successifs à la tête de sa présidence et de ce que cela implique en termes de trajectoire du plan, Claude Roiron n'était pas opposée au projet d'incinérateur. Le conseil général s'était montré très clair, rappelons le, sur sa neutralité quant au choix technique en matière de filière de traitement. Par ailleurs, il semblerait même, si l'on en croit le SMICTOM du chinonais et les services du conseil général, qu'elle ait pu envisager à un moment donné d'intégrer le projet qu'elle jugeait objectivement acceptable dans le plan pour le porter sur le plan politique.

Pour autant, nous pouvons émettre un doute sur la réelle portée de la décision négociée si nous la replaçons dans son contexte. Face à l'enjeu de ce projet, si le SMICTOM accepta une suspension provisoire dans le déroulement de ce dernier, cette décision ne peut s'expliquer que parce qu'il avait une chance que le projet en ressorte légitimé. Or, rien ne laissait présager à l'époque le changement à la tête de l'exécutif et « l'éviction » de Claude Roiron au profit de Marisol Touraine. Ne perdons pas de vue, par ailleurs, la condition imposée par le SMICTOM en retour et ce que cela implique : la révision du plan devait s'achever courant de l'année 2011. Il nous apparaît important d'expliquer la teneur de cette contrepartie. Cette dernière constitue une garantie financière devant assurer au syndicat les fonds nécessaires à l'aboutissement du projet de reconstruction à la suite d'un appel d'offre pour la construction et l'exploitation du futur UVE auquel la société INOVA, constructeur et exploitant historique du site, a été, finalement, retenu pour avoir proposé un montant de prestations très favorable. Néanmoins, si le projet est mis en attente jusqu'en 2012, la durée de validité, fixée par le code des marchés publics, expirera ce qui constitue une réelle menace pour l'avenir du projet et son équilibre financier²⁵.

²⁵ Voici un extrait tiré du site du SMICTOM du chinonais : « Pourquoi ne pas attendre le nouveau PDEDMA ? L'actuel plan en vigueur date de 2004. Le projet du syndicat est totalement conforme à ce

L'enjeu du projet est également de nature économique car une augmentation de capacités n'est pas sans conforter une marge de rentabilité déclinante (baisse des volumes traités, travaux de mise aux normes). L'enjeu se révèle, enfin, stratégique et environnemental dans la mesure où l'extension du site devait se coupler avec un renforcement de la valorisation par la mise en place d'une filière de séchage de bois d'œuvre jusqu'à présent inexistante dans le département et auquel il semble y avoir une demande à satisfaire. Le projet est, enfin, crédible dans la mesure où la nouvelle usine doit être implantée sur le site existant ce qui suppose, d'un point de vue technique et financier, une maîtrise foncière acquise n'impliquant aucune dépense supplémentaire. D'un point de vue social, le site bénéficiant déjà d'une image affiliée à la gestion des déchets n'expose pas en théorie le projet au risque d'un « rejet » du territoire.

C/ Bilan de la concertation préalable : la proximité comme enjeu de la gestion des déchets

La tenue d'auditions et de réunions publiques s'échelonnant entre les mois de mai et de juin 2006 a suscité une large mobilisation donnant lieu à des débats riches portant sur un large éventail de thématiques (1). Il ressort de cette phase de concertation préalable un souci récurrent pour trouver une solution dite de proximité (2) qui justifie, pour partie, que le conseil général procède à la révision du plan actuel (3).

1) Auditions et réunions publiques : mobilisation, débats et inquiétudes.

La phase de concertation préalable ne suit pas une voie unique. Les modalités de « mise en territoire » du problème déchet (Rocher, 2006) distinguent une concertation « experte » par la tenue les 26 et 27 mai de 3 auditions à destination d'un public averti (EPCI et syndicats intercommunaux compétents, les associations de protection de l'environnement et de défense des consommateurs et les professionnels du secteurs déchets assistés des

plan. Attendre le prochain plan reviendrait purement et simplement à annuler le projet et ce pour plusieurs raisons. Le prochain plan ne sera pas finalisé avant fin 2011, début 2012. Si nous attendons ces dates les offres reçues ne seront plus valides. Or nous bénéficions d'un contexte très favorable au projet : avec la crise l'offre faite par INOVA est très inférieure au prix de départ, et les taux actuels pour l'emprunt sont au plus bas. De plus, au regard de la production de déchets en Indre et Loire (320 000 tonnes), peut-être serait-il envisagé une usine de 50 000 tonnes ? L'étude actuelle serait en tout état de cause à refaire entièrement. ».

chambres consulaires) et un « grand débat public » composé de six réunions réparties équitablement sur l'ensemble du département.

Les lieux où s'établissent ces réunions publiques n'ont pas été sélectionnés de manière arbitraire mais correspondent, au contraire, à des localités qui font sens. Les communes correspondants ont été choisis par le conseil général soit parce qu'elles accueillent le siège d'un syndicat compétent en matière de collecte ou de traitement des déchets (Amboise), soit se rapportent à une des trois anciennes communes s'étant portée candidate auprès de Touraine Propre (2004-2006) pour accueillir le projet avorté de l'incinérateur de l'aire urbaine de Tours (Neuillé-Pont-Pierre) ou à proximité (Monts), soit, enfin, parce que la collectivité en question portait à l'époque des faits un projet mis à l'étude en vue de se doter de capacités de traitement supplémentaires (Chinon et Tours).

Au regard du nombre de participants à ces réunions publiques – décompte assuré par le cabinet Parmenion spécialisé dans la communication et l'animation des documents de planification – on constate que cette invitation au dialogue initiée par le conseil général s'est traduite par une large mobilisation citoyenne et associative (tableau 1).

Date	Lieux	Participants
9 juin 2009	Chinon	130 personnes
11 juin 2009	Amboise	80 personnes
15 juin 2009	Monts	70 personnes
16 juin 2009	Loches	130 personnes
22 juin 2009	Neuillé-Pont-Pierre	70 personnes
23 juin 2009	Tours	120 personnes

Tableau 1: Mobilisation citoyenne au cours des réunions publiques (juin 2009)
Source : Comptes-rendus du conseil général, 2009.

La diversité des thématiques abordées par le public constitutive d'une certaine richesse de discussions s'explique avant tout par la posture du conseil général désireux de faire table rase du passé et d'aborder la révision du plan sans *a priori* ni projet préconçu. L'enjeu de ces débats ne porte pas tant sur la sensibilisation et l'information des citoyens, même si on retrouve une démarche similaire en introduction de chacune des réunions pour conférer un cadre commun aux discussions²⁶, que sur l'écoute des avis, des remarques et des

²⁶ La seule consigne était justement d'aborder et de débattre de l'ensemble des filières en matière de gestion des déchets non dangereux à la suite de 5 axes de lecture formalisés à la suite des auditions:

interrogations et, surtout, des propositions exprimées à l'attention du conseil général. À cela s'ajoute le caractère transparent de la démarche sur lequel repose la raison d'être de cette consultation préalable. En manifestant son intention d'engager une phase de concertation avec le public en amont d'une éventuelle révision du plan – dont l'opportunité de procéder à la révision du PDEDMA constitue l'une des finalités de ces auditions et réunions publiques – l'objectif principal ainsi poursuivi n'en demeure pas moins, pour le conseil général, de se positionner et de « prendre le poux » au regard des propositions et des craintes soulevées pour, *in fine*, « juger de la pertinence »²⁷ de la révision du PDEDMA. Dans cette perspective, les plus vives discussions se sont focalisées sur les modes de traitements et les projets en cours, dont celui du SMICTOM du chinonais, vis-à-vis desquels le conseil général s'est toujours défendu de prendre parti ouvertement pour des raisons qui tiennent compte de la régularité du PDEDMA²⁸.

2) Des débats qui accordent sans surprise une place centrale aux traitements et à l'élimination des déchets

Si les discussions ont embrassé un large spectre de la gestion des déchets (tableau 2), on note dès le printemps 2009, néanmoins, une attention particulière des participants focalisée, sans surprise, sur la question du traitement et de l'élimination des déchets.

La question du traitement se distingue des autres thématiques par sa place centrale et, également, parce qu'elle ne laisse pas entrevoir de consensus possible à l'inverse des objectifs, jugés plus consensuels, de réduction des déchets à la source, concernant l'amélioration du tri et la collecte de la fraction fermentescible des ordures ménagères ou encore de la promotion d'une filière de compostage dans le département, l'extension du principe du pollueur payeur auquel certains souhaiteraient joindre des mesures incitatives plus fermes et, enfin, à la responsabilisation des producteurs de déchets au premier rang desquels se trouve les grandes enseignes de distribution.

Axe 1 : établir un état des lieux détaillé des gisements et des flux,

Axe 2 : Développer et favoriser la réduction à la source

Axe 3 : Mieux trier et valoriser

Axe 4 : Définir un schéma départemental de gestion multi-filière cohérent

Axe 5 : Communiquer pour sensibiliser.

²⁷ Expression présente dans chacun des 6 comptes rendu des réunions publiques et qui suit finalement la méthodologie indiquée par l'ADEME dans son guide pratique pour la révision de PDEDMA (ADEME, 2002).

²⁸ L'exclusion d'une filière de traitement au profit d'une autre ne pouvait se faire à ce stade du débat dans la mesure où une telle décision de la part du maître d'ouvrage du plan ne peut se faire sans avoir recours, au préalable, à une analyse du bilan environnemental.

Le consensus autour de sujets comme la valorisation ou l'élimination des déchets ont plus de difficulté à se consolider et cela à deux exceptions près²⁹. Un avis partagé semble émerger du public pour qualifier de « non durable » la solution qui dès lors à prévalu dans le département depuis les années 70³⁰ reposant sur le recours massif à l'enfouissement non sans lien d'ailleurs avec le principe de proximité :

« Les centres d'enfouissement technique apparaissent comme des moyens de refuser d'affronter les problèmes et donc de les repousser vers les générations futures. Le refus de certains modes de traitement peut entraîner des transports vers des CET à plusieurs centaines de kilomètres. »³¹

À cela s'ajoute un intérêt orienté vers la mise en œuvre localement de modes de traitement alternatifs sans qu'il ne soit possible de voir une préférence se dégager. Néanmoins, la faisabilité de ces projets – tranchant avec l'incertitude qui planait encore sur l'efficacité de tels dispositifs techniques de traitement³² – s'appuie très largement sur les expérimentations, plus ou moins fructueuses, menées par d'autres agglomérations : Montpellier et Angers pour ce qui concerne la méthanisation, Lille pour avoir expérimenté en premier la production de biogaz issu de la dégradation de la FFOM des déchets organiques et, enfin, Arras pour illustrer l'échec de la thermolyse³³.

²⁹ «Comme à Chinon (1ere réunion), le thème du traitement est plus propice aux oppositions qu'aux propositions. Les participants sont restés prudents sur l'ensemble de la problématique. » compte-rendu de la réunion publique du 11 juin 2009 à Amboise.

³⁰ Les années 70 marquent la fermeture de la décharge de Pernay et la recherche de Jean Royer de trouver un exutoire en dehors de Tours pour y enfouir les déchets de Tours puis une partie de ceux de l'agglomération. L'ouverture du site de Sonzay demeure, selon le président du syndicat Touraine Propre, la première et la seule décision locale prise en matière de politique publique dans le département.

³¹ Compte-rendu de la réunion publique du 22 juin 2009 à Neuillé-Pont-Pierre.

³² Le PDEDMA de 1996 mentionnait un possible recours à ce qui pouvait s'apparenter à la première génération des usines de tri mécano biologique mais la technologie était à l'époque perçue comme insuffisamment fiable notamment par le manque de recul des collectivités quant à ce procédé technique. Cela contribua, notamment, à porter le choix du SIPEPIOM sur l'incinération avec valorisation énergétique ou production de chaleur dont les performances techniques avaient séduit les syndicats adhérents.

³³ Compte-rendu de la réunion publique du 23 juin 2009 à Tours

	Réunion publique	Etat des lieux	Situation voisine	Objectif "0 déchet"	Responsabilité élargie	Eco-conception	Intégration des DIB	Consignes de tri	Réseau déchetteries	Favoriser compostage	Collecte sélective FFOM	Projet UVE	ISDND	Importations de déchets	Tri mécano biologique	Bilan environnemental	Sensibilisation	Coût / Fiscalité	Système de gouvernance	Opportunité du plan		
Chinon																						
Amboise																						
Monts																						
Loches																						
Neuillé Pont-Pierre																						
Tours																						
Axe de discussion		Axe 1: Définition état des lieux du gisement	Axe 2: Développer et favoriser la réduction à la source	Axe 3: Mieux trier et valoriser			Axe 4: Elaboration d'un schéma multi-filières			Axe 5: Communication		Thématiques transversales (questions non prévues)										

	Degré de conflictualité
Prise de position	Fortes tensions controverses
	Pas opposé sur le principe mais soulève des débats
	Dysfonctionnements Identifiés Effets contre-productifs
Absence de prise de position	"Pour" à l'unanimité
	Demande d'informations Propositions
	Thématique non abordée

Tableau 2 : Tableau synoptique des thématiques abordées lors des réunions publiques (2009)

Source : Conseil général, comptes rendus des réunions publiques

3) *L'avenir des déchets est-il soluble dans le principe de proximité ?*

De la lecture des comptes-rendus, on recense un nombre important d'occurrences à la proximité. La proximité est invoquée, tout d'abord, pour rendre compte d'un ensemble de dysfonctionnements concernant des filières de gestion des déchets, d'une extrémité à une autre, sans pointer uniquement les défaillances se rapportant au seul domaine des transports. Dans le domaine de la collecte, il a été ainsi mis en évidence le besoin d'une « optimisation » et d'une « rationalisation » des circuits de collecte afin de réduire les distances parcourues des petites bennes mais aussi de limiter les aller-et-retours inutiles au cours du ramassage d'ordure notamment dans les espaces ruraux³⁴. Il a également été rappelé les incongruités et les effets pervers relevant du maillage départemental des déchetteries où la logique de sectorisation s'est suivie d'effets contre productifs révélant qu'une gestion proximité crispée sur des frontières de la commune ou du canton était inadaptée.

La proximité a également été invoquée en guise de solution pour rendre perfectible non seulement le traitement des déchets mais aussi leur valorisation et le tri. En matière de collecte et de tri, les références à la proximité insistent sur la nécessaire prise en compte par les différentes collectivités compétentes, et tout particulière de Tour(s) Plus, des spécificités sociales, urbanistiques et architecturales dans le but d'adapter les modes de collectes au contexte local. Cette thématique a exclusivement été abordé lors de la dernière réunion publique qui s'est tenue à Tours dans la mesure où il existe une problématique locale sur le tri des déchets ménagers dans l'habitat vertical et, tout particulièrement, dans les quartiers centraux et denses composés d'habitat social (Sanitas, les rives du Cher, quartier de l'Europe ou des Fontaines). Une solution est dite de proximité dès lors qu'elle définit un ajustement des pratiques vis-à-vis des problématiques particulières auxquelles un territoire est confronté localement. On observe, par conséquent, un lien étroit entre la notion de proximité et la notion de territorialisation de l'action publique. Plus largement on remarque une nette préférence pour la mise en place de systèmes de compostage individuels ou desservant un quartier afin de détourner le flux de déchets verts et fermentescibles qui en temps normal trouvent leurs exutoires dans les centres d'enfouissement techniques:

« Concernant le compostage, il possède encore une marge de développement et se trouve mieux adapté au traitement de proximité des déchets. Son développement pourrait notamment s'accroître en milieu rural et semi-rural, où le compost trouve son utilisation principale. »³⁵

³⁴ Dans sa version finale et en matière de transport, le PPGDND prescrit la construction d'un quai de transfert dès lors qu'une benne à ordures parcourt une distance supérieure à 50 km.

³⁵ Compte-rendu de la réunion publique du 16 juin 2009 à Loches

Si une lecture du principe de proximité semble émerger puis se consolider au fil des différentes réunions à l'image d'un principe de gestion vertueux et commun à l'ensemble des filières³⁶, son extension au domaine du traitement soulève, néanmoins, davantage de réserves :

« La question de la proximité s'est posée autour d'un paradoxe: la proximité du traitement est souhaitable car elle limite les flux et responsabilise les producteurs de déchets; cependant les nouveaux modes de traitement supposent une centralisation importante. »³⁷

Cette tension naissant autour de l'application du principe de proximité soulève d'importantes contradictions au regard de son caractère opérationnel qui, dès lors, semble mis à défaut par une réalité technique et économique qui tend à privilégier un calibrage important ainsi qu'un rayon de chalandise étendu tout autour des unités de traitement quel que soit le mode de traitement utilisé afin de garantir leur rentabilité³⁸. Le projet de construction d'une nouvelle usine de valorisation énergétique est ainsi présenté comme incompatible avec ce principe à cause des importations de déchets que suggèrent le passage d'une capacité de traitement de 23 000 tonnes par an à 40 000 tonnes par an rapporté au volume total de déchets produits sur le territoire. Il convient, néanmoins, de relativiser quelque peu l'idée selon laquelle le recours à l'incinérateur ne serait perçu qu'à travers les nuisances et le risque sanitaire qui sous tend l'utilisation de cette méthode de traitement. D'une part, la « crainte d'un accroissement des flux entrants »³⁹ n'est pas l'apanage des UVE mais constitue, également, une critique récurrente à l'encontre des ISDND de Sonzay et de Chanceaux-près-Loches dont les capacités de traitement ont été conjointement portées à 300 000 tonnes par an par deux arrêtés préfectoraux pris en 2007. Il est possible d'observer, d'autre part, que l'incinération peut (encore) faire l'objet d'une confrontation de points de vue comme l'atteste, de manière certes anecdotique, l'extrait suivant tiré de la réunion publique de Tours :

³⁶ En atteste cette intervention de monsieur Philippe Bodard, vice-président de la communauté d'agglomération Angers-Loire Métropole invité à la réunion publique de Chinon en sa qualité de membre du Conseil National des Déchets: « Philippe Bodard a rappelé l'importance pour tout projet de développement durable de prendre en compte le « bilan environnemental global » de chaque opération. En utilisant cette méthode, le bénéfice des solutions de proximité apparaît rapidement. » Compte-rendu de la réunion publique du 9 juin 2009 à Chinon.

³⁷ Compte-rendu de la réunion publique du 15 juin 2009 à Monts

³⁸ A titre d'exemple : « Des intervenants ont exprimé leur opposition au projet de nouvelle UVE porté par le SMICTOM du Chinonais. Alors que l'UVE actuelle doit fermer à l'horizon 2012, ils contestent la présentation de l'installation comme une ressource de traitement et craignent que cette qualification ne cache un consentement au nouveau projet. Ils s'inquiètent aussi de l'effet d'aspiration généré par une telle installation, ce qui augmenterait également les flux. » compte-rendu de la réunion publique du 9 juin à Chinon.

³⁹ Compte-rendu de la réunion publique du 9 juin à Chinon

« En attendant que les niveaux de réduction à la source permettent de se passer d'installations de traitement, un participant a regretté que le département ne dispose que d'une unité de valorisation énergétique par incinération, ce qui a suscité la réaction de certains participants »⁴⁰

Néanmoins, l'idée maîtresse qui se dégage de ce cycle de concertation repose sur une lecture duale de la proximité. La proximité est présentée comme porteuse de valeurs intrinsèques reprises et portées par le conseil général dans la rédaction du livre blanc sur la gestion des déchets à la suite des réunions publiques et des auditions : la solidarité territoriale et son corollaire, la responsabilité des producteurs de déchets face à leurs propres rejets. Si cette dernière est intimement liée au principe du pollueur-payeur auquel s'ajoute une certaine éthique de la consommation, le principe de solidarité territoriale repose, quant à lui, sur l'idée d'une nécessaire « harmonisation des relations entre les mondes urbain et rural ». Cette solidarité territoriale naît de la critique reposant sur le constat selon lequel l'agglomération tourangelle envoie faire traiter ses déchets dans les deux exutoires, à savoir les installations de stockage de Sonzay et Chanceaux-près-Loches, placées respectivement à une distance de 30 et 45 km du centre urbain. L'agglomération tourangelle représente plus de 80% des déchets produits sur le département et demeure le principal client de SITA-Suez (Sonzay) et de la COVED à Chanceaux-près-Loches⁴¹.

Néanmoins, ce principe de proximité traduisant cette injonction de traiter les déchets des ménages au plus près du lieu où ils sont produits se heurte à deux difficultés voire deux contradictions. La première, on l'a vu, se rapporte au calibrage des installations de traitement, de valorisation et d'élimination des déchets et de leur rayon d'attraction qui tend à davantage de centralisation. Le deuxième tient compte à la représentation de l'environnement et de l'insertion paysagère et territoriale des unités de traitement comme l'illustre, par exemple, le cas de Chanceaux-près-Loches. Cette difficile conciliation est à l'origine des tensions et des controverses qui animent le processus de planification contribuant à faire de celui-ci un révélateur du politique.

⁴⁰ Compte-rendu de la réunion publique du 23 juin à Tours

⁴¹ De 2006 à 2011, l'apport des déchets de Tour(s) Plus représente la moitié des flux entrant sur le site de Sonzay et revêt sensiblement la même importance pour le site de Chanceaux-près-Loches sur la même période.

II. La planification des déchets (2010-2013) : un révélateur du système d'acteurs territorial ?

La révision du PDEDMA actuel intervient comme une réponse institutionnelle apportée aux enjeux territoriaux induits par un changement de contexte depuis 2004 (A). Néanmoins, les parties prenantes participant à la révision perçoivent dans cette démarche de planification des opportunités et des enjeux différents que l'analyse des représentations et du jeu de positionnement des acteurs tout au long des réunions de la CCES ne permet de restituer que partiellement (B). La place prépondérante de la question du traitement ravivée à l'occasion, notamment, de la présentation des scénarios laisse progressivement la place à de vives discussions sur la pertinence et les moyens accompagnants la mise en œuvre du principe de proximité (C)

A) La planification départementale des déchets non dangereux: entre continuité et rupture.

Une fois avoir jugé nécessaire la révision du plan (1), le conseil général entend faire du plan l'instrument pour mettre en œuvre une gestion des déchets conformes aux vœux et remarques émanant des réunions publiques de 2009 (2). Il conviendra alors de saisir les points de similitudes tout comme les différences concernant la démarche de planification amorcée par le conseil général par rapport aux deux précédents plans élaborés sous la houlette de la préfecture (3).

1) Une révision rendue nécessaire par un contexte local évolutif rendant le PDEDMA actuel obsolète

C'est l'introduction de nouvelles normes juridiques, instaurant les PPGDND se substituant ainsi aux PDEDMA, qui contraint le conseil général à procéder à la révision du plan. L'attention ne se focalise plus dorénavant sur l'élimination des déchets mais intervient davantage, en amont, sur la réduction de la quantité de déchets produite à la source (prévention) et, en aval du processus, sur le recyclage, le réemploi et la valorisation. Cette obligation légale ne doit pas, cependant, nous minorer les motivations réelles poussant le conseil général à juger nécessaire la révision du plan. Celle-ci s'expliquant compte tenu, tout d'abord, de l'évolution de la situation locale, de l'augmentation constante du tonnage des

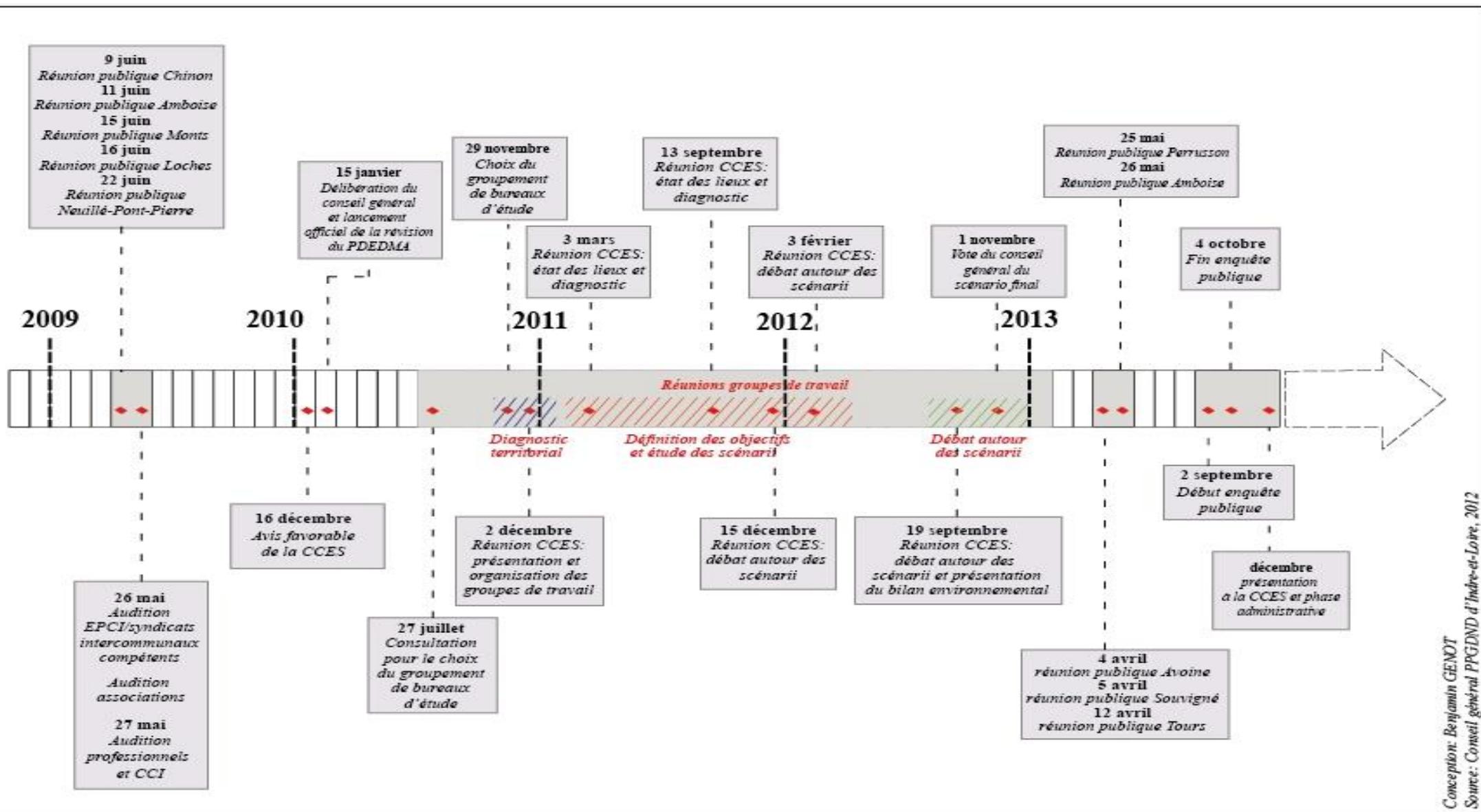


Figure 4: Chronologie révision du PDEDMA et élaboration du PPGDND

Source : Enquêtes personnelles

déchets depuis 2001 et, enfin, de la nécessité d'envisager la mise en place d'un système de traitement reposant sur un schéma départemental de traitement multi-filière.

L'augmentation de la production des déchets ménagers⁴² a été mise exergue dans chacun des propos introductifs des réunions publiques. Les études menées par les services du conseil général ont ainsi permis, en effet, d'observer puis de mesurer une croissance de la production des déchets des ménages et des collectivités locales de 11% entre 2001 et 2007 et de 3% de 2004 à 2007.

La réorientation en matière de choix politiques et d'aménagement constitue, par ailleurs, un élément fort expliquant le changement du contexte local. Depuis la dernière révision de 2004 et, parallèlement à une augmentation croissante des déchets produits, un certain nombre d'infrastructures de gestion des déchets ont été fermées ou, à l'inverse, ont vu leur capacité de traitement s'accroître afin de compenser la réduction en termes de capacité de traitement due à la fermeture d'équipements hors-normes (tableau n°3). L'ampleur des choix conjointe à l'indécision politique des autorités publiques compétentes (Rocher, 2012) a produit une reconfiguration progressive de l'organisation territoriale des filières locales des déchets privilégiant la filière dédiée à l'enfouissement. En ce sens, la mise en échec du projet de l'UVE de Tours a vraisemblablement contraint la préfecture à se reporter sur les installations de traitement existantes saisissant ainsi l'opportunité offerte par les deux demandes d'autorisation d'extension de capacité et de prolongement de l'arrêté préfectoral qui lui ont été adressées par SITA-Suez et la COVED en 2006.

Infrastructure de traitement des déchets	Décision
Projet UVE (agglomération Tourangelle)	Abandon du projet en 2006
Projet de reconstruction UVE St Benoit la Forêt	Décision suspendue en 2010
ISDND La Billette (Joué-lès-Tours)	Fermeture fin 2008
Centre Compostage La Billette (Joué-lès-Tours)	Transformé en quai de transfert en 2008
ISDND Sonzay	Capacité d'accueil augmentée en 2006
ISDND Chanceau-près-Loches	Capacité d'accueil augmentée en 2006
Centre compostage Benais	Fermeture en 2010

Tableau 3 : Mutations des filières locales de traitements des déchets (2004-2010)

Sources : Conseil général, Livre blanc sur la gestion des déchets ménagers et assimilés d'Indre-et-Loire, 2010

Conseil générale, projet de PPGDND, 2013

⁴² La production de déchets ménagers et assimilés correspond à la somme des ordures ménagères, des déchets issus de la collecte sélective ainsi que ceux accueillis en déchetterie.

2) *La mise en place d'un schéma de traitement multi-filière comme fil conducteur de la planification des déchets en Indre-et-Loire.*

C'est l'évolution du contexte local qui justifie la révision du plan reposant sur un projet de territoire réactualisé en conséquence⁴³. L'intérêt préférentiel du public, lors des six réunions publiques au printemps 2009, à l'égard des questions de traitement et du choix des technologies pour le traitement des déchets laissait présager au comité de pilotage, chargé par ailleurs, d'entériner le bilan du débat public, la place prépondérante de l'axe de travail n°4 intitulé « Élaborer un schéma départemental multi-filière cohérent » sur les autres axes du plan.

La mise en place d'une telle orientation repose sur l'idée d'une articulation cohérente entre plusieurs filières de traitement afin de ne pas reposer sur un unique mode de traitement. On peut lire à travers ce choix la volonté de rompre, une fois de plus, avec la manière dont les services de l'État ont géré la question des déchets. En ce sens, la préfecture avait décidé, au plus fort des conflits et des tensions autour du projet de l'incinérateur (2004-2006), d'autoriser SITA Suez puis la COVED à porter à 150 000 tonnes par an leurs capacités de traitement respectives.

De fait, l'administration semblait accuser un repli sur les infrastructures existantes et, en augmentant considérablement les capacités d'enfouissement, à ainsi conforter durablement l'ancrage territorial de cette filière dans la mesure où les deux autorisations accordées aux sites de Sonzay et de Chanceaux-près-Loches ont permis de prolonger respectivement leurs activités à 2033 et 2023 (tableau n°4). Cela permis de remettre à plus tard la nécessité de trouver une solution durable au problème déchet dans le département (Rocher, 2012).

⁴³ Le cœur du PDEDMA ne consiste pas tant à l'édiction d'objectifs de prévention, de tri ou de valorisation qu'aux choix en matière de traitement s'appuyant sur une programmation des équipements de traitement des déchets jugés nécessaires.

Destination	Tonnage (en 2007)	Part (en %)
CSDU Chanceaux-près-Loches	5447	3,7
CSDU Sonzay	87 758	59,5
UVE Blois	9854	6,7
UVE Saint Benoît la Forêt	18 020	12,2
UCOM la Billette	22 093	15
UCOM Benais	4375	3
TOTAL	147 547	100

Tableau 4 : Destination des ordures ménagères résiduelles en 2007
Source : Conseil général, PPGDND, 2013.

La décision de procéder à la mise en place d'un schéma multi-filière repose également sur l'évolution du contexte législatif et des prescriptions réglementaires nationales et européennes, qui ont contribué à redéfinir les objectifs du plan .Encart XXX : Les apports des lois Grenelle sur la planification des déchets non dangereux.

Encadré 1: Les dispositions des lois Grenelles en matière de planification des déchets non dangereux

La loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « loi Grenelle I » comporte pas moins de 268 engagements au sein desquels les déchets occupent une place non négligeable. Cette loi énonce tout à la fois, de nouveaux principes de gestion des déchets (réduction des déchets, respect de la hiérarchie des modes de traitement des déchets, responsabilité élargie des producteurs de déchets etc.), des objectifs autant que les moyens pour y parvenir. En matière d'objectifs à atteindre, le Grenelle entend réduire de 15% la quantité de déchets incinérés ou enfouis, réduire de 7% la quantité de déchets ménagers produites à l'horizon 2014 par les ménages soit 5 ans après l'entrée en vigueur de la loi cadre et améliorer le recyclage organique à hauteur de 35% en 2012 45 % d'ici 2015 ainsi que la valorisation matière et organique. Pour ce faire, la loi prévoyait un renforcement du rôle de planification en complément, entre autre, d'une réforme fiscale (augmentation du barème de la TGAP s'appliquant sur les installations de stockage et d'incinération), de mesures visant la limitation des emballages, la mise en place par les collectivités locales de la redevance incitative ou encore la modernisation des outils de traitement de déchets en favorisant la valorisation au détriment de l'élimination.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE) dite « Grenelle II » tend à appliquer les dispositions de la loi cadre. Parmi l'ensemble de ces orientations, trois nouvelles dispositions concerne, en particulier, le contenu des plans de préventions et de gestion

des déchets non dangereux qui, dorénavant, remplacent les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés. La loi ENE renforce le rôle de la planification en lui fixant de nouvelles missions comme l'élaboration de plans locaux de prévention établis par le conseil général où le fait de recenser les programmes locaux de préventions des déchets ménagers et assimilés portés et mis en œuvre par les collectivités locales. A cela s'ajoute, le fait de tenir compte d'un seuil maximum au-delà duquel aucune création supplémentaire de capacité d'incinération ou d'enfouissement ne peut être envisagée. Ce seuil est fixé à 60% au regard des déchets non dangereux non inertes produits sur le territoire du plan rapportés aux capacités totales de traitement du département. Enfin, la loi porte à six l'obligation de révision du plan et oblige les maîtres d'ouvrages des plans à élaborer un bilan environnemental afin de juger de l'impact du scénario retenu sur l'environnement.

Source : Légifrance.

Sur le fond, néanmoins, la stratégie visant la mise en place d'un schéma multi-filière cohérent ne marque ni une rupture ni un tournant dans la manière d'appréhender une solution de traitement. Cette volonté de bénéficier d'un réseau d'équipements mettant en œuvre des modes de traitement diversifiés est présente dès 1996 au cours de l'élaboration du premier plan départemental comme en témoigne le rappel des 4 scénarios *proposés (tableau XX)*. Il en va de même pour le PDEDMA de 2004 qui reposait non seulement sur la création d'un nouvel incinérateur à proximité de l'agglomération tourangelle afin de traiter 70 % des déchets de l'agglomération tout en pérennisant les autres filières locales : l'usine de compostage de Joué-lès-Tours, la mise en conformité de l'incinérateur de Chinon ou le remplacement de son four avec la possibilité de porter sa capacité à 35 000 – 40 000 au lieu de 23000 tonnes par an⁴⁴ ainsi qu'à assurer le maintien de l'usine de compostage de Benais.

Au final, l'unique différence tient au choix sur lequel se porte le mode de traitement. On observe à cet égard et, quel que soit le scénario considéré en 1996 aussi bien qu'en 2004, une volonté forte de recourir à l'incinération mais tout en veillant à conserver la plupart des installations de prétraitement, de valorisation et d'élimination déjà existantes. On remarque, de plus, qu'à la différence d'une tendance à la centralisation des équipements chaque scénario promeut des équipements présentant de faibles capacités de traitement. Pour le

44 Cette perspective offerte au SMICTOM du chinonais se justifiait, selon la préfecture, dans la mesure où si l'UIOM de Saint Benoît la Forêt perdait 10 000 à 15 000 de DIB qui devaient être traités par le futur UIOM de l'agglomération, le syndicat se retrouvait tout de même à traiter l'intégralité des déchets du Sud Lochois alors même qu'au moment de la construction du site le seuil en matière de capacité de traitement avait été calculé sur la base de l'élimination des seuls déchets du SMICTOM.

reste, le recours au zonage fonctionnel, comme en 2004 lors de la révision du plan de 1996, tend à rationaliser des périmètres de collecte et de traitement incitant ainsi plusieurs syndicats intercommunaux de traitement à procéder à une mutualisation des équipements existants. Cette logique du zonage est, cependant, absente de la logique de planification entreprise par le conseil général et le bureau d'études privilégiant, au contraire, une solution de traitement à l'échelle départementale plaçant le principe de proximité au cœur du nouveau dispositif.

Type de scénario	Contenu du projet
Scénario I	<ul style="list-style-type: none"> - création d'une UIOM (200 000 t/a) doublée d'une UCOM dans le nord de l'agglomération tourangelle. Cela implique en outre : - suppression de l'UCOM d'Amboise - maintien de l'unité de compostage de Joué-lès-Tours - création d'un centre de transit à Chanceaux-près-Loches
Scénario II	<ul style="list-style-type: none"> - maintien de l'UIOM de St Benoît la Forêt - création d'une UIOM à Joué-lès-Tours (70 000 tonnes) - création d'une UIOM dans la partie nord de l'agglomération tourangelle (130 000 – 150 000 t/a) + UCOM Cela implique en outre : - rénovation du site de compostage d'Amboise - maintien de l'UCOM de Joué-lès-Tours - création d'un centre de transit à Chanceau-près-Loches
Scénario III	<ul style="list-style-type: none"> - maintien de l'UIOM de St Benoît la Forêt - création d'une UIOM à Joué-lès-Tours - création d'une UIOM à Amboise Cela implique en outre : - maintien de l'UCOM de Joué-lès-Tours - maintien de l'UCOM d'Amboise
Scénario IV	<ul style="list-style-type: none"> - maintien de l'UIOM de St Benoît la Forêt - création d'une UIOM à Joué-lès-Tours Cela implique en outre : - maintien de 3 UCOM : Benais, Joué-lès-Tours et Amboise - création d'une UCOM dans la partie nord de l'agglomération tourangelle - création d'un centre de transit à Chanceaux-près-Loches

Tableau 5: Scénarios de gestion des déchets ménagers du PDEDMA en 1996
 Source : *Préfecture d'Indre-et-Loire, Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, 1996*

B) Attentes et jeu de positionnement : la planification comme arène politique

La présente partie est l'occasion de revenir, plus précisément, sur un de nos postulats de départ selon lequel le processus décisionnel propre à la planification est un révélateur du jeu d'acteurs sur le territoire. Pour ce faire, il est nécessaire de distinguer l'écart existant entre les attentes des différents acteurs et l'opportunité qu'ils peuvent retirer, du fait de leur statut de partie prenante, de leur positionnement effectif vis-à-vis de cet exercice de planification. Or, c'est justement l'ampleur de cet écart qui rend compte d'une image déformée du système d'acteurs local.

1) La commission consultative : un espace d'expression de l'opposition des associations à l'incinération

On observe, à l'occasion de l'élaboration du PPGDND, une recomposition ainsi qu'une modification dans la composition des acteurs et, plus précisément, des associations participant, aussi bien, aux réunions des six groupes de travail qu'aux séances plénières de la commission départementale d'élaboration et de suivi du plan. L'intégration de deux associations agréées de consommateurs et l'implication du collectif Arc-en-ciel modifient, en effet, la représentation et le poids du tissu associatif au sein de la CCES.

L'origine de cette reconfiguration des parties prenantes relève, avant tout, d'une logique d'ordre procédural. L'article 48 de la loi du 13 août 2004⁴⁵ relative aux libertés et responsabilités locales impose aux conseils généraux qui sont compétents pour assurer l'élaboration, le suivi et la révision du plan depuis le 1^{er} janvier 2005, comme en Indre-et-Loire, d'intégrer au rang des membres de la commission du plan les associations agréées de défense des consommateurs. En ce sens, la circulaire du 17 janvier 2005⁴⁶, visant à éclairer la mise en application de la loi de 2004, rappelle que cette disposition législative s'impose « *sans attendre la publication du décret modifiant le décret du 18 novembre 1996* ». C'est par la voie législative que l'Union Fédérale des Consommateurs (UFC) Que choisir d'Indre et Loire et l'Organisation Générale des Consommateurs d'Indre et Loire prennent part à l'élaboration du plan.

A l'échelle locale cette fois, le conseil général invita le collectif Arc-en-ciel à prendre part aux discussions sans pour autant lui accorder le pouvoir de délibérer. Cette prérogative demeure l'apanage des seules associations agréées de protection de

⁴⁵ La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

⁴⁶ Circulaire du 17 janvier 2005 relative à la décentralisation des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA).

l'environnement, à savoir la SEPANT et l'ASPIE en Indre-et-Loire et, bien entendu, des deux associations agréées de défense des intérêts des consommateurs précitées. Rappelons, néanmoins, que si à l'échelle locale la composition des membres de la commission présente quelques aménagements, l'intégration du collectif Arc-en-ciel ne relève pas *stricto sensu* d'une initiative prise par la nouvelle majorité du conseil général mais de l'ancien président du conseil qui espérait ainsi temporiser la situation conflictuelle en offrant l'opportunité à la coalition formée, d'une majorité d'associations locales, à participer aux réunions de suivi annuels où, par ailleurs, aucune proposition majeure ne semble avoir émergé. Néanmoins, compte-tenu que l'ancienne équipe dirigeante du conseil général n'a pas souhaité se positionner sur la question des déchets, les effets de cette mesure ne sont observables qu'au moment de la révision du plan.

Les attentes des différentes associations vis-à-vis du nouveau plan en préparation portent sur un objectif qui fait consensus et qui s'inscrit dans la continuité de leurs actions menées depuis 2004 consistant à s'opposer fermement à tout ce qui se rapproche de près ou de loin à l'incinération et, notamment, au projet porté par le SMICTOM du Chinonais. Si l'objectif ne laisse planer, néanmoins, aucune ambiguïté, les logiques d'action pour y parvenir sont, elles, bien distinctes entre, d'une part, la SEPANT et, d'autre part, l'ASPIE et le collectif Arc-en-ciel. Comme le rappelle Laurence Rocher dans sa thèse, la typologie des nébuleuses associatives qui composent ce collectif rend compte d'une extrême diversité des sensibilités et des positions même si cela n'a pas empêché la consolidation d'un consensus entre elles pour s'opposer unanimement à l'incinération en Indre-et-Loire à l'encontre, d'abord, du projet de Touraine Propre (Rocher, 2006) avant de reporter son attention, ensuite, sur le projet du SMICTOM du chinonais.

Néanmoins, cette coalition d'intérêt montre ses premiers signes de faiblesse si bien que le consensus tend à s'effriter comme l'illustre les stratégies et controverses autour des orientations et prescriptions du plan. La position de la SEPANT se distingue, toutefois, de celle de l'ASPIE et du collectif pour plusieurs raisons. Tout d'abord, à la différence des autres associations la SEPANT mène des études et bénéficie d'une légitimité reconnue compte tenu de son engagement auprès des collectivités pour mener ponctuellement des actions, le plus souvent de communication, sur des thématiques ne relevant pas uniquement des déchets. Elle porte, ensuite, un intérêt généraliste ainsi qu'une vision globale sur la gestion des déchets et pas seulement focalisé sur l'incinération. Enfin, elle a été la seule à démontrer sa capacité à faire force de proposition « crédibles » ou « raisonnables » tranchant avec une position jugée « dogmatique » de l'ASPIE et du collectif nuisant à la lisibilité et à la cohérence de leurs revendications. Elle s'est ainsi positionnée à l'encontre de Touraine

Propre qui, par exemple, proposait de recourir aux combustibles solides de récupération (CSR) perçu comme un moyen insidieux et détourné de recourir à l'incinération⁴⁷. La SEPANT s'est, également, montrée très insistante sur la collecte de la fraction fermentescible des ordures ménagères (FFOM) et dubitative sur le tri mécano biologique compte tenu de l'enregistrement d'importants taux de refus. Concernant le triplement de capacité de Chanceaux-près-Loches et l'augmentation de capacités de Sonzay, elle est la seule association du collectif à avoir manifesté une certaine réserve. La position d'Arc-en-ciel est quant à elle plus marquée arguant que de pareils projets rendraient caducs les éventuels incinérateurs à venir en Indre-et-Loire. Si ces mêmes projets ne devaient pas faire oublier l'ambition de parvenir au « zéro déchet » la réversibilité rendait, à termes, acceptable la présence de ces deux centres de stockage de déchets ultimes sur le territoire (CDSU)⁴⁸.

⁴⁷ Le débat sur l'incinération proprement dite concerne également le président de Touraine Propre qui envisage, notamment, de recourir aux combustibles solides de récupération (CSR) comme un moyen de valorisation énergétique des déchets. Composé pour l'essentiel de matières organiques malgré le fait qu'aucune norme ne régleme strictement leur composition, les CSR sont issus des résidus de broyage des déchets ménagers et assimilés et représentent, non seulement une ressource énergétique, mais plus encore sont présentés comme une solution apportée aux défaillances des pratiques de tri actuelles. Pour la SEPANT, le recours au CSR qui, sous couvert de valorisation énergétique, va de pair avec une réhabilitation de l'incinération est contraire à l'esprit des lois Grenelle soucieuses d'une plus grande attention accordée à la prévention, au tri et à la valorisation matière (compostage).

⁴⁸ Extrait du courrier de l'association Qualité de Vie en Gâtine-Choisilles et Pays de Racan, membre du Collectif Arc-en-Ciel daté du 9 juillet 2006 à l'adresse du commissaire enquêteur : « Nous insistons sur le fait que, si elle est bien menée, cette extension rend bienheureusement pratiquement caduque un incinérateur en Indre et Loire, ce qui décide de l'abandon du projet de Touraine Propre mais aussi l'arrêt définitif de celui de St-Benoît-la-Forêt que le Collectif sera inéluctablement amené sous peu à mettre en cause puisque ses capacités de nuisance se perpétuent et nécessitent des travaux de remises aux normes coûteuses, et dépassées à peine achevées ».

↗	Entreprises déchets (Veolia, COVED, SITA-Suez)	Touraine Propre	Syndicats intercommunaux	Associations	Conseil général	Etat et services déconcentrés (DREAL)
Entreprises de gestion des déchets (Veolia, COVED, SITA-Suez)	Concurrence Pérenniser leurs activités sur le territoire Conquête de marché et compétition économique	Concurrence Offrir une alternative à l'offre de prestations privées et à l'enfouissement	Négociation Proposer un service au meilleur prix (traitement, collecte...)	Tension Conflit de proximité, contentieux administratif, entrave à un projet	Négociation Plan départemental assez souple afin de permettre une adaptation optimale – ne pas porter préjudice au maintien d'une activité en place	Négociation Demande d'autorisations
Touraine Propre	Concurrence Conquête de marché et compétition économique Offrir une alternative à l'offre de prestations privées et à l'enfouissement A terme devenir un syndicat départemental de traitement et de collecte		Coopération Mise en œuvre d'un syndicat de traitement des déchets Echanges d'informations et de bonnes pratiques Principe de mutualisation Compétence « étude » de faisabilité, dimensionnement des infrastructures	Tension Désaccord quant au mode de traitement illustrant des priorités différentes (logique env. vs logique économique) Opposition à certains projets décidés en conseil syndical (incinérateur)	Coopération Adhésion du conseil général Actions communes en matière de prévention des déchets Assiste le CG dans la mise en œuvre du plan et les études de suivi, d'élaboration et de révision	Coopération Mise en œuvre d'un syndicat de traitement des déchets
Syndicats intercommunaux EPCI	Négociation Mieux-disant dans le cadre de procédures d'appels d'offre	Coopération Mise en œuvre d'un syndicat de traitement des déchets Echanges d'informations et de bonnes pratiques Principe de mutualisation	Coopération Mise en œuvre d'un syndicat de traitement des déchets Echanges d'informations et de bonnes pratiques Principe de mutualisation	Tension Désaccord quant au mode de traitement illustrant des priorités différentes (logique env. vs logique économique) Opposition à certains projets décidés en conseil syndical (incinérateur)	Négociation Choix du scénario Actions transversales	Coopération CLIS, garantie en matière de prescriptions d'exploitation (Sonzay)
	Compétition Stratégie de création d'un syndicat départementale de traitement Convention Régie	Tension Réticence à adhérer à Touraine Propre	Tension Choix du scénario et choix du mode de traitement des déchets			Tension Projet d'extension, d'information voire entrave à un projet (UVE Chinon)
Associations (locales ou agréées pour la protection de l'environnement)	Tension Logique de surveillance in loco du respect des prescriptions d'exploitation Logique d'opposition aux projets de création (incinérateur) ou d'extension d'un site existant (ISDND)	Tension Désaccord quant au mode de traitement illustrant des priorités différentes (logique env. vs logique économique) Opposition à certains projets décidés en conseil syndical (incinérateur)	Tension Désaccord quant au mode de traitement illustrant des priorités différentes (logique env. vs logique économique) Opposition à certains projets décidés en conseil syndical (incinérateur)	Coopération Logique d'agrégation et constitution d'un réseau associatif contre l'incinérateur	Tension Faire pression pour le contenu des prescriptions, des objectifs et de la trajectoire du PPGDND	Tension Stratégie contentieuse à l'encontre des arrêtés préfectoraux Demande de contrôle inopiné Demande de transparence et de communication / circulation d'informations
				Tension Sur le choix du mode de traitement des OMr (Chanceaux-près-Loches)		
Conseil général	Négociation Logique d'association au montage du plan Logique de dialogue aux enjeux de la mise en œuvre du plan	Coopération Adhésion du conseil général Partenariat Subventions	Négociation Dans le cadre du PPGDND sur les objectifs chiffrés, le choix du scénario, l'aide financière (subventions) à un projet Appui d'un syndicat départemental de traitement	Négociation Dans le cadre du PPGDND sur les objectifs chiffrés, le choix du scénario, arbitrage	Négociation – transaction Evolution de la position quant au choix du scénario	Coopération Exerce depuis 2005 la compétence « élaboration du plan départemental des déchets ».
Etat et services déconcentrés (DREAL)	Négociation En termes de montage de projet Contrôle – Surveillance	Coopération Porter la création d'un syndicat départemental de traitement vis Le schéma départemental de coopérations intercommunales	Coopération CLIS, garantie en matière de prescriptions d'exploitation (Sonzay) Tension Projet d'extension, d'information voire entrave à un projet (Chinon)	Tension Action entravée par les associations et sollicitation forte voire décision attaquée	Coopération Donne des informations au CG et l'assiste dans l'élaboration du plan	

Tableau 6 : Tableau synoptique des relations entre acteurs en matière de gestion des déchets non dangereux

Source : Enquêtes personnelles

2) L'inégal intérêt des collectivités locales face au processus de planification

Pour la grande majorité des collectivités locales, le processus de planification n'emporte aucun enjeu. Cela s'explique, tout d'abord, par une certaine méconnaissance qui entoure la finalité, le fonctionnement des plans ce qui ne signifie pas, bien au contraire, que ces mêmes élus soient indifférents aux problèmes soulevés par la gestion des déchets et auxquels leurs collectivités sont confrontées quotidiennement. La défiance à l'égard des plans tire, également, son origine d'un constat empirique à partir duquel les élus jugent décevant les effets produits par les deux anciens documents de planification au regard des ambitions qu'ils portaient tous deux. Pour ce qui concerne l'actuel PPGDND, les collectivités locales mettent en balance les objectifs du plan, jugés tour à tour « consensuels » ou *a contrario* dans le domaine du recyclage « trop ambitieux » par rapport à l'absence de portée contraignante du plan. Forts de leurs expériences en matière de politique des déchets, la plupart des présidents des syndicats présents au moment de l'élaboration du PPGDND avaient déjà pris part à la révision du PDEDMA en 2004 et à l'élaboration de celui de 1996. Ils dénoncent une politique de gestion des déchets à deux vitesses mettant ainsi en exergue les faibles moyens d'action dont dispose le conseil général qui, malgré le volontarisme affiché au moment où Claude Roiron s'est emparée du dossier au printemps 2009, ne peut se porter garant sur le fait que les orientations et les prescriptions du plans seront respectées dans la mesure où ce sont les collectivités locales qui sont dépositaires des compétences opérationnelles et que les pressions économiques sont réelles. La plupart des collectivités locales se disent, en ce sens, autonomes et, bien que nous revenions sur le sens de cette réalité dans le deuxième chapitre, celles-ci illustrent leurs capacités d'action en présentant, comme le SMICTOM du Chinonais ou Tour(s) Plus, des objectifs de tri qui excèdent le seuil des objectifs inclus dans le PDEDMA de 2004. De fait, l'enjeu de la planification varie d'un extrême à un autre selon que la collectivité en question, à l'instar de Tour(s) Plus ou du SMICTOM du Chinonais, est porteuse ou non d'un projet d'équipement. Comme le rappelle le conseil général, le contexte territorial de l'Indre-et-Loire est particulier au regard du contexte national. La problématique ne réside pas dans la quête d'un nouvel exutoire mais consiste plutôt à savoir si les capacités de traitement existantes sont suffisantes et, dans le cas contraire, décider d'entériner un projet d'infrastructure au détriment d'un autre compte tenu du fait, qu'avec l'introduction du décret de 2008, le plan ne peut autoriser la création de nouvelles capacités d'incinération et d'enfouissement au-delà d'un seuil de 60% représentant la capacité de traitement théorique sur le territoire. Or, la décision de la préfecture de porter à 300 000 tonnes par an les capacités d'enfouissement entame fortement ce capital et oblige le conseil général à choisir entre le projet du SMICTOM du Chinonais ou

le projet de tri mécano biologique avec une valorisation par méthanisation porté par Tour(s) Plus par l'intermédiaire de Touraine Propre en charge des études de faisabilité.

3) *Le retrait stratégique des entreprises privées concessionnaires*

La place des entreprises privées est plus ambiguë et illustre la dimension stratégique accordée à l'information. L'ensemble des parties prenantes s'accordent pour dire qu'ils se sont tenus en retrait des discussions et que les représentants de la COVED aussi bien que de Veolia ou de SITA-Suez étaient rarement les mêmes personnes. Rappelons, tout d'abord, que ces entreprises privées de prestation de service sont conviées à participer à la révision du plan en tant que représentant de la Fédération Nationale des Activités de Dépollution et de l'Environnement (FNADE). Il est important de souligner, par conséquent, que prennent part aux discussions et délibérations du projet de plan uniquement les entreprises délégataires d'une mission de service public auprès d'une ou plusieurs collectivités et non l'ensemble des entreprises privées spécialisés dans le segment des déchets.

Leur positionnement stratégique repose sur une tactique de mise en retrait et s'explique, d'une part, dans la mesure où ces entreprises sont les clients des collectivités locales et qu'en ce sens – au vu d'un plan département dont le caractère opposable semble-t-il a, jusqu'à présent, fait défaut – ils n'ont aucun intérêt à se positionner en faveur ou à l'encontre d'un projet porté par une collectivité si ce n'est pour créer une situation de désaccord qui *in fine* pourrait leur être hautement préjudiciable. D'autre part, ils ne sont pas tenus d'un point de vue réglementaire d'informer les collectivités locales, les associations ou même le conseil général de leurs stratégies à court ou moyen termes. Exposer leur stratégie commerciale en matière de gestion des déchets leur porterait un préjudice certain dans la mesure où assistent aux réunions de la commission ou aux séances des groupes de travail les trois principales entreprises qui aussi bien sur le plan national que local tiennent à conserver leur ancrage territorial.

Cette distance volontaire n'est pas synonyme d'un désintérêt pour le plan en tant que tel ni des discussions qui l'accompagnent. Au contraire, abordant tous les aspects de la gestion des déchets, l'occasion est toute trouvée pour les entreprises d'anticiper leur positionnement stratégique sur le marché local des déchets aussi bien en matière de collecte, de tri ou de traitement. Les discussions qui gravitent autour de la définition du diagnostic territorial, des orientations autant que des prescriptions permettent à chacune des entreprises de se positionner sur le marché, de voir les évolutions en matière de filières afin de juger nécessaire la poursuite d'investissements lourds pour garantir soit la conformité d'une

installation de traitement, comme pour l'installation de stockage de Chanceaux par exemple, soit pour se développer. C'est, également, une manière de prendre acte de décisions politiques qui, potentiellement, leur offre une fenêtre d'opportunité ou non. L'hypothèse de la création d'un syndicat départemental de traitement en Indre-et-Loire constitue un risque, pour COVED ou SITA, de perdre des marchés en matière de traitement avec l'émergence d'alternatives publiques fonctionnant en régie. L'occasion leur est donnée, également, de prendre acte de partenariats ou de la signature de conventions⁴⁹. Le plan est également une occasion pour ces entreprises d'anticiper sur leurs pratiques et, tout particulièrement, dans le secteur de la collecte où le changement de consignes de tri varie d'une collectivité à l'autre.

Le mutisme des entreprises privées n'est pas sans conséquences néfastes pour certaines collectivités locales. À cet égard, l'affaire autour de la fermeture du centre de tri de Montlouis illustre l'embarras dans lequel semblent plongées les communes du nord (SMIOM de Couesmes et CC de Gâtine-Choisilles) et de l'est du département (SMITOM d'Amboise) dans la mesure où ces dernières ont appris, par hasard, la fermeture d'un des principaux centres de tri du département desservant le quart nord-est de la Touraine. Ces mêmes collectivités ont appris la nouvelle au cours de l'avant dernière réunion de la CCES et après que le scénario ait été voté. SITA-Suez, le gestionnaire du site, avait en effet gardé le silence sur ses intentions voulant ainsi éviter le plus longtemps possible de fermer le site pour cause d'un manque de rentabilité afin que COVED ou Veolia ne puissent pas développer de nouveaux partenariats avec, en outre, le SMITOM d'Amboise. Outre le fait que le plan n'ait pas intégré le fait que les capacités de tri dans le département seraient désormais déficitaires par rapport aux prévisions contenues dans le diagnostic territorial⁵⁰, l'absence de projet de construction de centre de tri s'accompagne de l'impossibilité pour l'ADEME de subventionner tout projet porté par Touraine Propre en vue de remédier aux déficits des capacités de tri des déchets.

⁴⁹ En Indre-et-Loire, par exemple, il existe une convention qui, depuis le début des années 90, lie le SMICTOM du Chinonais et le SMITOM du Sud Lochois permettant à ce dernier d'accueillir les mâchefers provenant de Saint Benoît dans sa décharge de La-Celle-Guénand en contre partie de quoi ce même syndicat fait traiter ses déchets à l'incinérateur, dont le coût de traitement est négocié à l'amiable, évitant ainsi le retour à vide des camions vers Chinon ce qui constitue une perte financière pour le SMICTOM. Dans le cas de pareilles conventions, il est clair que pour une entreprise comme COVED cela constitue un marché inaccessible.

⁵⁰ La méthode de calcul des capacités de traitement et de tri employée par Girus est contestée par une partie des collectivités locales dans la mesure où le bureau d'études ne s'est pas penché sur les capacités techniques (ou réelles) mais sur les capacités théoriques fournies par les arrêtés préfectoraux. Or, si l'on prend l'exemple du centre de tri de Montlouis, ce dernier jouit d'une capacité de traitement théorique qui s'élève à 49 000 tonnes par an alors même qu'il ne pouvait traiter, en réalité, tout au plus 7 000 tonnes de déchets par an.

C) La recherche d'une solution de proximité : transactions autour du sens accordé au principe de proximité

1) Le principe de proximité est-il opérationnel ?

Les controverses au moment de s'accorder sur le choix du scénario final de traitement souligne une logique de planification pragmatique et, par extension, des limites ainsi que les obstacles à l'application au sens strict du principe de proximité. En effet, tout comme pour les auditions et les réunions publiques de 2009, la question du traitement a cristallisé toute l'attention des acteurs et donné lieu à de nombreuses controverses. En atteste, par exemple, la très forte mobilisation des acteurs désireux d'intégrer le groupe de travail n°4 chargé de réfléchir à la mise en place d'un schéma multi-filière. Le bureau d'étude technique Girus présenta au groupe de travail et au conseil général trois principaux scénarios dont un comporte plusieurs variantes (tableau n° NUMERO). Il transparait à la lecture des scénarios des controverses quant à la dimension opérationnelle attachée au principe de proximité en Indre-et-Loire selon une conception, plus ou moins extensive, qui en est faite. Ce sont surtout les enjeux dissimulés derrière chacune de ces projections qui permettent d'appréhender le caractère stratégique de la planification de la gestion des déchets.

Le scénario 0 correspond à la situation actuelle et repose sur l'hypothèse de l'inaction ou du laisser faire. Ce scénario fut d'emblée écarté, d'une part, parce que cela signifiait favoriser l'enfouissement – ce qui pour l'ensemble des acteurs est contraire à l'esprit de la législation - et supposait, d'autre part, de tourner le dos aux projets portés par les deux principaux EPCI du département. En vérité, le scénario 0 a été proposé en guise de point de référence pour les débats ultérieurs autour des autres scénarios proposés⁵¹.

Le scénario 2, dont les variantes reposent soit sur les capacités soit sur les modes de traitement, est qualifié de « scénario de la proximité ». Le principe de ce scénario s'appuie

⁵¹ Selon Patrick d'Aquino, les scénarios proposés au cours de toute démarche de planification ne sont que des supports d'aides à la décision et n'ont pas pour vocation de représenter, en soi, une des issues possibles. Le scénario est « un chemin connu vers une fin programmée dont toutes les étapes sont maîtrisés justement grâce à sa construction ». En ce sens, les scénarios sont des « itinéraires permettant d'attendre des futurs utopiques » (D'Aquino, 2010, p. 15). Du fait qu'ils présentent des imperfections, des simplifications, ils appellent à une reprise par les acteurs afin d'amorcer une phase de mise en débat. Il ressort de cette conception une dimension didactique, d'apprentissage par les acteurs de la complexité qui entoure les mécanismes de régulation de l'action publique d'un phénomène donné. Par ailleurs, cet exercice de projection trahi la dimension politique de la planification, souvent omise, compte tenu du fait que tout « rapport aux possibles est avant tout un rapport au pouvoir » (Bourdieu, 1980, p. 108).

sur une interprétation restrictive du principe de proximité. Pour ce faire, le plan procède à la délimitation de zonage fonctionnel, à l'image des deux précédents PDEDMA, afin de répartir, par secteur, les capacités de traitement et ainsi d'harmoniser, au sein même de ces sous ensembles spatiaux, la collecte et le transport des déchets. Le scénario 2 donne à voir une vision stricte du principe de proximité dans lequel la distance séparant le lieu de production des déchets - appelé également bassin de collecte – au lieu où ils seront traités est réduit à sa plus simple expression. Pour ce faire, le bureau d'études prévoyait, la création de deux unités de tri mécano biologique à Amboise et à la Billette et de procéder, suivant la même logique, à la reconversion du site de l'UVE de Saint Benoît.

Ce scénario a été très tôt écarté en réponse aux préconisations du groupe de travail n°6 en charge de l'évaluation des coûts considérant que la création de petites unités de compostage se heurtait à l'impératif d'une nécessaire rentabilité sur le plan économique. Par ailleurs, si la création de petites unités réduisait les distances entre les bassins de vie et les infrastructures de traitement un tel scénario induisait, néanmoins, un usage plus important des transports des déchets assuré par de petites bennes ceci s'expliquant par l'impossibilité de mettre en place un quai de transfert. Le bilan environnemental et l'analyse du cycle de vie du carbone serviront à justifier la mise au banc de cette option tandis que la multiplication des sites laissait, enfin, subsister chez les élus le risque d'une généralisation de conflits localisés.

Finalement, il est rapidement apparu que le scénario n°1 présentait la meilleure solution. D'un point de vue légal, tout d'abord, la promotion de la valorisation énergétique par méthanisation s'inscrivait dans la démarche initiée par le département souhaitant démontrer le caractère exemplaire et innovant du plan. D'un point économique, il s'agissait de porter des projets dont l'assise financière, à l'inverse du scénario 2, était déjà acquise et dont le dimensionnement assurait du même coup la rentabilité du fait d'un calibrage autorisant le traitement d'importants tonnages de déchets conformément au principe de centralisation. D'un point de vue politique, enfin, ce scénario présentait un double intérêt. Par l'inscription de ces deux projets portés par les collectivités, le conseil général s'assurait, avant tout, de leur faisabilité sans avoir besoin, par ailleurs, de recourir à un arbitrage compte tenu qu'objectivement le maintien de l'incinérateur ne rentrait pas en contradiction avec l'idée maîtresse de se doter d'un schéma multi-filière.

Scénario	Principe de gestion	Mode de traitement privilégié	Capacité	Justification du rejet
0	Pas de nouvelles installations	- Enfouissement - incinération (Lasse)	2 x 150 000 t	- favorise l'enfouissement
1	Traitement multi-filière	+ UTMB La Billette + Renouveau UVE St Benoît	50 000 t 50/40 000 t	- création d'un nouvel incinérateur contraire à l'esprit du PPGDND
2A	Traitement multi-filière + répartition homogène des capacités de traitement sur le territoire (<i>principe de proximité</i>)	+ UTBM compostage Amboise + UTBM compostage La Billette + UTBM compostage St Benoît	16 300 t 54 900 t 15 900 t	- Coûts trop élevés
2B	<i>Idem</i>	+ UTBM compostage Amboise + UTBM méthanisation La Billette + UTBM compostage St Benoît	16 300 t 54 900 t 15 900 t	- Coûts trop élevés
2C	<i>Idem</i>	+ UTBM méthanisation La Billette	83 700 t	- Absence de départementalisation de la compétence traitement met en danger l'application réelle de cette organisation.
Retenu	<i>Idem</i>	+ UTBM méthanisation La Billette - pas de création de capacité d'enfouissement et d'incinération supplémentaire - prise en compte de la répartition compétence traitement dans le département	50 000 t	

Tableau 7: Synoptique des différents scénarii proposés au cours de l'élaboration du PPGDND

Source : Conseil général, projet de PPGDND, 20

2) L'incinération peut-elle constituer une solution durable de proximité ?

Les controverses opposant les associations de protection de l'environnement et les associations locales au président du SMICTOM du Chinonais laissent transparaître plus qu'un échange d'arguments classiques. L'élaboration du PPGDND apparaît davantage sous les traits d'un lieu transactionnel où la hiérarchie des modes de traitement et la compréhension des normes juridiques servant de gradient ou d'échelle pour juger de la légitimité des positions propres à chaque partie.

Pour le Collectif, il est impossible de présenter l'incinération comme une solution durable de proximité. Pour ce faire, les associations locales et l'ASPIE rappellent, en ce sens,

l'accord entre le parti socialiste et les Verts concernant le moratoire contre l'incinération et la mise en place de l'enfouissement réversible. Par ailleurs, l'argumentaire du collectif repose sur les conclusions du congrès qui s'est tenu les 13 et 14 mai 2004 à l'Assemblée nationale dont l'objectif était de dresser un retour d'expériences, pour la plupart étrangères, sur la mise en œuvre locale du « zéro déchet » et d'en observer les premiers effets (encadré 2).

Le Collectif évoque, également, les externalités négatives que comporteraient le projet de reconstruction d'une unité d'incinération dont la capacité serait portée à 40 000 tonnes par an en insistant sur la nécessité, pour ce type d'équipement, de disposer d'une capacité minimale en tonnage d'ordures ménagères pour être rentables et puisse fonctionner correctement. Or, il apparaît que le département ne produit pas assez de déchets pour que ne soit évité le risque de recourir à des importations de déchets venant d'autres départements ce qui se traduirait, par voie de conséquence, comme une atteinte au PPGDND, au principe de proximité et, plus encore, à la hiérarchie des modes de traitement davantage axée sur la prévention que sur le traitement des déchets.

En retour, le registre argumentatif du SMICTOM du Chinonais repose, quant à lui, sur trois idées maîtresses. Un premier registre, environnemental, à partir duquel le syndicat de traitement tient à rappeler qu'il ne s'agit pas d'une installation d'incinération mais d'une unité de valorisation énergétique alimentant, par ailleurs, un réseau de chauffage pour l'hôpital qui est son principal client en matière d'achat d'électricité. Il est rappelé que dans la hiérarchie des modes de traitement vertueux, dont les contours ont été redessinés par les lois Grenelle, la valorisation énergétique par incinération se trouve au dessus de l'enfouissement avec valorisation du biogaz ce qui fait de la reconstruction de l'UVE un projet viable sur le plan environnemental.

Encadré 2 : La réduction des déchets à la source comme alternative à l'incinération.

Les Politiques « Zéro déchets » dans le monde : utopie ou réalité ?

Toutes les politiques « Zéro Déchet » ont pour objectif d'éliminer les flux de déchets à destination des décharges et des incinérateurs. L'incinération n'est pas considérée comme une solution durable et l'opposition à ce mode de valorisation est unanime parmi les intervenants étrangers.

Pourquoi un positionnement si tranché contre l'incinération ?

Tout d'abord, les politiques « Zéro Déchet » ont écarté ce mode de traitement conformément aux attentes des populations locales. Dans la plupart des pays concernés, l'incinération suscite un fort rejet de la part des citoyens pour des raisons de santé publique. Le fait que les incinérateurs les plus performants permettent d'amener leurs émissions au minimum ne résout pas en totalité le problème. Sur le plan environnemental, le refus de l'incinération traduit le refus de détruire des ressources. Selon cette approche, la quantité d'énergie préservée lors de la réutilisation ou le recyclage de matériaux est supérieure à la quantité d'énergie produite par leur incinération. Selon Gary LISS, une étude menée aux Etats-Unis, s'appuie sur des analyses de cycle de vie pour formuler des recommandations dans ce sens. En ce qui concerne la fraction résiduelle des déchets, la position des politiques « Zéro Déchet » est la même car construire un incinérateur signifie très souvent un engagement de la collectivité à l'alimenter, ce qui va à l'encontre de toute stratégie de réduction de la production et de recyclage des déchets. Les contrats signés avec les opérateurs sont, en effet, fréquemment basés sur les tonnages entrants et s'étendent sur le long terme.

En outre, pour Neil SELDMAN, l'incinération présente l'inconvénient d'imposer des coûts très élevés aux collectivités. Les experts étrangers considèrent qu'elle est le moyen le plus coûteux de gérer les déchets, ce que révélaient des études sur l'incinération aux Etats-Unis et en Europe, menées en 1985 dans le cadre du fonds Marshall. C'est aussi pour des motifs économiques que de nombreuses villes américaines ont choisi de réorienter leur stratégie au profit d'une politique « Zéro Déchet » et d'abandonner leur projet d'incinérateur.

En résumé, les experts qui ont contribué à l'essor des politiques « Zéro Déchet » ne voient pas dans l'incinération une pratique d'avenir. En dépit de la valorisation énergétique que permettent les incinérateurs, ils prédisent leur élimination progressive dans les dix années à venir au profit de centres de valorisation de la matière.

Extrait de la synthèse du congrès organisé par l'Assemblée nationale le 13 et 14 mai 2004, p. 8

Il est également fait mention des cinq millions d'euros engagés pour assurer la mise aux normes de l'installation conformément à l'évolution constante des prescriptions réglementaires quant aux normes de rejet dans l'eau et l'atmosphère ceci afin de couper court aux critiques visant à rapprocher le fonctionnement du site de Saint-Benoît-la-Forêt à l'incinération de Gilly-sur-Isère. L'argument transport prôné par l'ASPIE et le collectif est, selon lui, sans portée ni fondement dans la mesure où la fermeture de l'incinérateur de Saint-Benoît-la-Forêt serait autrement plus générateur « d'une myriade de camions sur les routes du département » qu'un doublement de ses capacités. Un deuxième registre insiste sur le rôle structurant du maintien ou de la reconstruction d'une nouvelle unité de production thermique par incinération en matière d'aménagement du territoire. Ce sont alors les arguments de l'emploi et de la création de richesse qui sont invoqués ainsi que la possibilité d'attirer des investisseurs privés pour la mise en place d'une filière bois qui repose sur le séchage du bois et la valorisation de ce gisement particulier où aucune solution de traitement n'existe actuellement dans le département. S'ajoute enfin, à ces deux premiers registres, un dernier argument selon lequel le maintien de l'incinération permettrait la mise en œuvre réelle d'un schéma multi-filière et pourrait, également, donner naissance à une coopération entre l'agglomération tourangelle et le chinonais en ouvrant une voie, dont la maîtrise d'ouvrage est publique, à la valorisation des refus provenant du site de la Billette.

3) De l'entente à l'enlisement : le recours à l'arbitrage politique du conseil général

Au final, ce sont deux formes d'argumentaires distincts, deux visions de la gestion des déchets difficilement conciliables, qui s'affrontent. Une première, celle des associations, rivée sur la protection de l'environnement, les nuisances liées aux transports et le registre des risques sanitaires tandis que SMICTOM défend une vision davantage intégrative et tournée en direction de l'aménagement du territoire donnant ainsi un sens différent à la solidarité entre les territoires via le recours à la mutualisation des équipements et la coopération entre collectivités. Cet antagonisme n'a fait que croître et creuser l'écart entre, d'une part, les associations et le SMICTOM contribuant à isoler celui-ci progressivement, d'autre part, vis-à-vis des autres collectivités locales adhérentes à Touraine Propre.

Cette situation de tensions extrêmes est à l'origine du passage d'une concertation qui a débuté dans un environnement apaisé à un enlisement où la dimension technique cède le pas au politique. Le recours à l'arbitrage a été mal vécu aussi bien par les principaux syndicats que par les associations qui dénoncent le manque de temps pour se concerter et étudier en interne les effets d'un nouveau scénario. Tous s'accordent à souligner le caractère

unilatéral et brusque de la mise au vote du scénario qui finalement a fait consensus. Dès lors, quelles ont été, d'une part, les motivations qui expliquent aussi bien le recours à l'arbitrage politique que l'issue recherchée ? Dans quelle mesure, d'autre part, le recours à l'arbitrage ne révèle-t-il pas les enjeux politiques et territoriaux de la gestion des déchets ?

L'enlisement des débats et la multiplication des controverses ont entraîné un retard quant à la mise au vote du plan par rapport aux échéances prévues initialement. Sur le plan politique, le conseil général qui, jusqu'à présent, tenait plus ou moins dissimulé sa vision de la planification a été contraint d'arbitrer le conflit. Le recours à l'arbitrage a ainsi contribué à marginaliser davantage la position du président du SMICTOM au sein de la commission au profit des associations.

Le caractère « autoritaire » du conseil général et, par extension, son changement de position quant à l'incinération tirent son origine d'une reconfiguration du rapport de force qui repose, en partie, sur le changement d'exécutif à la tête du conseil général. Le 31 mars 2011 et suite à une décision interne suivi d'un vote au sein de la fédération du parti socialiste, Claude Roiron est appelée à quitter son poste de présidente au profit de Marisol Touraine. Cette décision politique n'est pas directement liée à la question des déchets, néanmoins, l'incidence sur le contenu du plan est réelle quoi qu'indirecte.

L'hypothèse interprétative tend à minorer l'idée d'un recul de l'administration face à la seule pression des associations au profit d'une lecture exposant les enjeux politiques et territoriaux obligeant le conseil général à prendre parti. Marisol Touraine se voit confrontée à un dilemme dans la mesure où elle se retrouve déstabilisée par deux mouvements locaux d'opposition qui la contraignent à résoudre le « problème » de l'incinération tout en apportant son soutien aux associations locales mobilisées à Chanceaux-près-Loches dans la circonscription qui l'a réélue, en 2007, au poste de député. Le conseil général justifie alors son opposition au projet du SMICTOM du Chinonais en recourant à l'argument économique, affirmant que cette solution est plus coûteuse que le projet de Touraine Propre, et sur l'argument juridique pour lui ôter son caractère opportun. Pour ce faire, le conseil général a procédé à une compréhension extensive des modes de calcul du seuil des 60% alors même qu'ils reconnaissent les possibles aménagements pour se dégager une marge de manœuvre et ainsi asseoir un scénario plutôt qu'un autre⁵². Cette limitation fixée à 60% est introduite par

⁵² En témoigne un extrait du PPGDND : « La limitation de la capacité annuelle d'incinération et de stockage des déchets non dangereux à 60% de la quantité de déchets produits sur la zone du plan figure à l'article L. 541-14 du Code de l'environnement tel que modifié par la loi dite Grenelle 2. Le calcul est le suivant : Capacité annuelle d'incinération et de stockage des déchets non dangereux non inertes sur le territoire du plan rapportée à la quantité annuelle des déchets non dangereux non inertes produits sur la zone du plan. En 2009, les capacités actuelles de traitement par enfouissement et incinération sur le territoire du plan sont de 331 000 tonnes par an. Le ratio tel que présenté ci-avant

le décret du 11 juillet 2011 mais fait référence, en vérité, à la directive européenne de 2010. Or, le décret introduit une ambiguïté sur le mode de calcul quant à la prise en compte ou non des déchets issus du BTP dans la détermination de ce seuil. Le choix du conseil général d'Indre-et-Loire d'intégrer finalement les dits déchets s'est révélé déterminant pour légitimer (et légaliser) une décision visant à renoncer au projet d'incinération du SMICTOM.

Néanmoins, se priver d'une installation de 23 000 t changerait à coup sûr la donne et se poserait alors l'impératif de trouver un nouvel exutoire. Plus encore, une telle décision ne permet pas techniquement au conseil général de s'opposer dans ces conditions au triplement de capacité du site de Chanceaux-près-Loches. Pour autant, le conseil général choisit d'inscrire des objectifs ambitieux de tri conjoints à un objectif de diminution de l'enfouissement si bien que l'ADEME s'abstiendra d'apporter son aval au vote du scénario prétextant, d'une part, que les objectifs en matière de valorisation et de recyclage sont inatteignables et, d'autre part, qu'elle n'a pas vocation à se positionner sur un plan mettant ainsi en avant son rôle de conseil.

III. L'issue du processus décisionnel et l'émergence des premières incertitudes (mai-juin 2013)

Cette dernière partie s'attache à restituer les discussions au cours des cinq réunions publiques qui se sont tenues entre la fin mai et le début du mois de juin 2013. Nonobstant la faible participation à ces réunions dont l'enjeu était d'informer le public des travaux menés en commission et par les groupes de travail avant l'enquête publique (A), l'enjeu pour le conseil général était d'expliquer les mesures contenues dans le plan et de convaincre le public que leurs demandes étaient bien intégrées dans la version finale du document (B). Néanmoins, la phase de débat succédant à l'exposé mené par les bureaux d'études Girus et Parmenion laisse entrapercevoir les premières désillusions quant à la valeur contraignante du plan (C).

est donc de 63% pour 2009. Remarque : la rédaction du Code de l'Environnement n'exclue pas explicitement les déchets non inertes de la quantité annuelle de déchets produits sur la zone du Plan. Cependant, l'esprit de la Loi a été respecté dans le calcul proposé ci-avant en considérant le même périmètre technique pour les deux éléments du calcul ».

A) Un cycle de réunions publiques...sans public.

Si, en 2009, la phase de concertation préalable s'était montrée à la hauteur des espérances du conseil général au regard de la mobilisation citoyenne que celle-ci avait suscitée. Le bilan des réunions publiques qui se tiennent à la fin du printemps 2013 ne semble pas aboutir aux mêmes conclusions. Ce constat appelle la question suivante : l'absence du public s'explique-t-elle par la faible portée du plan ou nous donne-t-elle à voir les limites de la mise en débat d'un objet technique ?

A l'exception de la réunion publique organisée à Avoine près de Chinon, les autres ont pâti d'une démobilitation du public : « le syndrome de la chaise vide » pour reprendre l'expression d'un élu. De fait, l'observation du déroulement de chacune d'entre elles rend compte de la présence d'une dizaine, tout au plus, de personnes sans compter qu'il émerge, des rangs clairsemés de l'assistance, une forte représentation d'élus, de techniciens et d'associations qui, pour la plupart d'entre eux, siégeaient en tant que membre dans un ou plusieurs groupes de travail voire au sein même de la commission départementale comme leur statut respectif les y autorise.

Cette première observation laisse suggérer un « rendez-vous » manqué pour le conseil général chargé de présenter au public le bilan des réflexions et de leur rappeler le rôle du plan. Il s'avère difficile d'explicitier d'où cette démobilitation tire ses origines. Plusieurs hypothèses, non exclusives au demeurant, ont été prudemment avancées. Le conseil général, explique ce déficit de participation par les difficultés rencontrées par le service de communication en matière de publicité pour relayer correctement l'information relative à l'organisation d'un ensemble de réunions publiques sans se restreindre à la presse locale et aux journaux d'annonces légales. Les élus et les associations parlent, davantage, du caractère technique rédhibitoire auquel s'ajoute le changement de contexte vis-à-vis de l'abandon du projet de l'incinérateur qui constituait le principal « intérêt » pour le public de se mobiliser. Les élus ne se sont pas eux-mêmes mobilisés voyant dans ces réunions et, plus généralement dans la portée du plan, les raisons suffisantes d'entretenir une certaine méfiance quant à la mise en œuvre future de ses orientations.

B) Promouvoir une gestion de proximité : une analyse de l'utilisation des cartes

L'enjeu de ces réunions pour le conseil général est sensiblement différent qu'en 2009. Si l'information et la présentation des travaux sont conformes au principe de transparence, le conseil général est également présent pour convaincre le public du bien fondé du plan tout en lui démontrant que ses aspirations exprimées lors des débats de 2009

ont bien été pris en compte dans la version finale du document de planification soumis à enquête publique entre septembre et octobre 2013. Cette section s'attache tout particulièrement à exposer la manière dont le langage cartographique est mis au service de cette rhétorique de proximité et comment, à travers le choix non neutre des modes de représentation sémiologie graphique, la carte véhicule une image de l'organisation territoriale des filières de traitement des déchets purgée de toute neutralité.

Loin de toute naïveté qui consisterait à croire que les cartes disent le « vrai » comme le « faux », ce qui importe ce sont les représentations de l'espace que semblent suggérer l'utilisation des cartes et des discours qui l'accompagnent, dont la finalité est de convaincre ou de rassurer. En ce sens, la carte est une construction, un média qui, comme pour toute stratégie discursive, est affaire de sélection d'informations mais aussi de choix dans la représentation des phénomènes dont on veut rendre compte, minimiser la portée ou simplement taire l'existence. Il est dès lors impératif de rendre compte de ces partis pris qui relèvent de la communication politique. Cela nous amène donc à considérer les attentes, les usages ainsi que les effets induits par la vision territoriale diffusée par l'instrumentalisation de la grammaire cartographique (Figure 5)⁵³. En ce sens, il convient de se pencher sur le choix de l'échelle, de la projection, des couleurs à fort pouvoir émotif tout autant qu'aux informations censurées. La carte demeure, avant tout, une représentation du monde délibérément déformée dont le recours à des biais, à des simplifications, à des distorsions procèdent d'une intentionnalité, ce que Harley qualifie comme relevant du « silence des cartes » et qui, par conséquent, rend nécessaire une entreprise de déconstruction (Gould, Bailly, 1995).

⁵³ Cette section s'attache à caractériser le lien entre, d'une part, les pratiques cartographiques et, d'autre part, les stratégies politiques s'inspirant des travaux de John Brian Harley qui est l'un des premiers géographes à considérer la carte, non pas comme une illustration, mais comme une forme de langage à part entière disposant de ses propres codes.

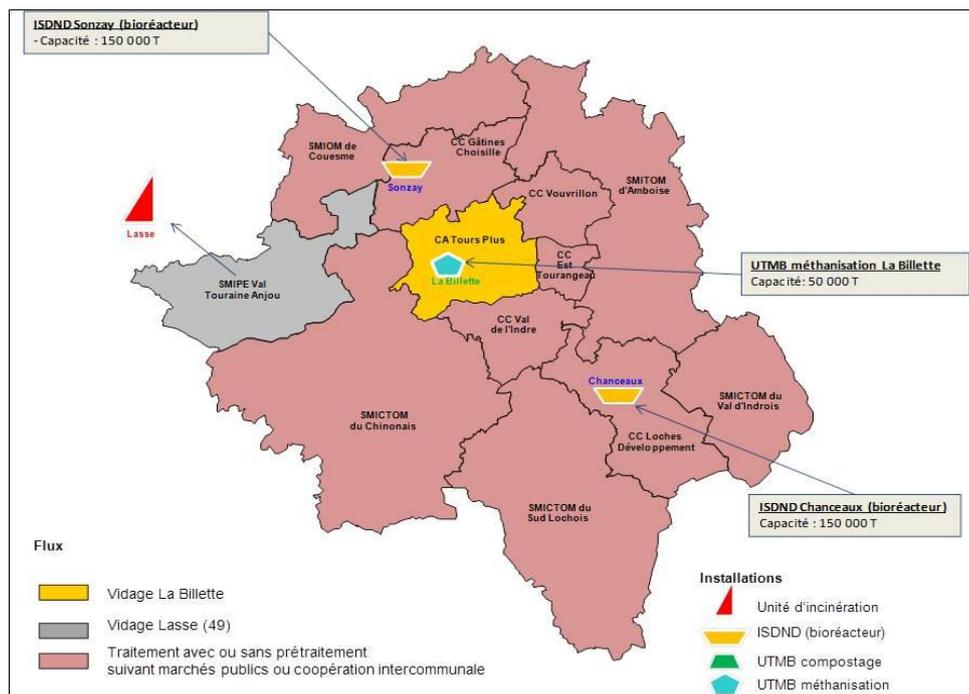


Figure 5: Scénario multi-filières

Source : PPGDND, 2013

L'un des griefs récurrents exprimés lors des réunions publiques de 2009 concernait les transports de déchets transitant d'un bout du département à un autre voire en provenance d'autres départements. La cause identifiée de ce dysfonctionnement repose sur le dimensionnement des centres d'enfouissements techniques et de la centralisation qu'induit l'exploitation d'un incinérateur :

« L'importation de déchets vers les centres d'enfouissement techniques de Touraine a fait l'objet de critiques. Le projet d'UVE de Chinon génère les mêmes craintes : une augmentation des flux entrants. »⁵⁴

Lors des auditions, les associations ont également exprimé des craintes concernant les impacts liés à la question du transport :

« La question du traitement a été centrale, avec comme cœur le projet du SMICTOM du Chinonais de moderniser son Unité de Valorisation Énergétique (UVE) ou incinérateur (la question sémantique a été évoquée). L'opposition au projet est unanime, pour des raisons de santé publique et « d'effet d'aspiration de déchets » notamment. Pour autant, les ISDND ne sont pas salués comme des bonnes alternatives. »⁵⁵

Les associations et, tout particulièrement, le public c'étaient montrés particulièrement vigilants à l'égard des flux et, plus généralement, à la traçabilité des

⁵⁴ Compte-rendu de la réunion publique s'étant tenue à Chinon et datant 9 juin 2009.

⁵⁵ *Idem*

déchets. L'analyse de la carte représentant les effets attendus de la mise en œuvre d'un schéma multi-filière à l'horizon 2024, s'appuie sur ces demandes de proximités. Trois remarques peuvent ainsi être formulées à propos de la construction de la carte.

Il se dégage dès la première lecture de la carte l'idée d'un département auto suffisant en matière de traitement. En effet, on remarque que seuls les contours des frontières administratives du département sont représentés. Aucune mention n'est faite des départements limitrophes avec qui, pourtant, s'opèrent des flux de déchets. Le SMIPE VAL Touraine Anjou envoie les déchets produits par la communauté de communes de Bourgueil à Lasse sur le fondement d'une tradition de coopérations intercommunales contemporaine au PDEDMA de 1996. De fait, la zone grisée induit l'idée que ce syndicat ne se rattache pas au périmètre du plan concernant les orientations en matière de traitement ce qui est effectivement le cas seulement pour ce qui concerne le domaine du traitement. On remarque, d'autre part, que le flux des déchets du SMITOM d'Amboise qui sont valorisés à Blois n'est pas représenté. La justification apportée par le conseil général insiste sur la durée limitée du marché public qui lie le syndicat d'Amboise à SITA-Suez exploitant de l'UVE d'Arcantes de Blois depuis 2004. Ils espèrent à termes que le SMITOM traite ses déchets à nouveau dans le département ce qui a suscité un malaise de la part des élus présents à la réunion publique d'Amboise rappelant que la gestion des déchets par les collectivités locales était, avant tout, soumise aux impératifs de la commande publique.

À cette première idée d'autosuffisance s'ajoute l'idée d'une mutualisation des équipements. Ainsi, le territoire départemental est divisé en deux sous espaces. L'agglomération Tour(s) Plus traite ses déchets alors qu'en vérité une UTMB d'une capacité de 50 000 tonnes leur permettra de traiter tout au plus 60% du volume total du gisement des déchets. Les 40% restant devant normalement être enfouis à Sonzay dans la mesure où le site de la Bilette, situé à Joué-lès-Tours, doit couvrir le gisement de la partie méridionale de la communauté d'agglomération sans compter la part dévolue aux refus produits par l'UTBM.

Enfin, la carte ne représente pas l'unité de valorisation énergétique de Saint Benoît la Forêt. Deux remarques peuvent être formulées à cet égard. D'une part, le recours à l'expression d'« unité d'incinération » au lieu d'unité de valorisation énergétique. Il faut savoir que ces deux expressions ne sont pas des termes consacrés par la législation et n'ont donc aucune signification sur le plan légal. Néanmoins, on peut émettre l'hypothèse que de faire figurer en légende ce terme tout en ne le représentant pas sur la carte est une manière de suggérer la fin de cette filière. À ce sujet, une précision doit être apportée. Le conseil général n'a pas le pouvoir de mettre un terme à l'exploitation de ce site. Il est récurrent d'entendre que l'unité de valorisation énergétique de Chinon fermera en 2019. Cette date correspond, en

vérité, à la fin du contrat d'exploitation du site par INOVA qui a toujours endossé le statut de délégataire du site tout comme celui de maître d'œuvre. À la différence des installations de stockage et de la plupart des installations classées pour la protection de l'environnement, les arrêtés préfectoraux réglementant l'exploitation des incinérateurs ne comportent pas de date d'expiration. Ces derniers poursuivent ainsi leur activité à la condition qu'ils respectent les normes d'émission ou qu'ils décident de mettre fin à leur activité.

Néanmoins, les débats à la suite de l'exposé assuré par le cabinet d'étude technique chargé de la planification GIRUS et le bureau d'étude chargé de la communication Parménion ont laissé transparaître les premiers signes d'incertitudes quant au respect de la mise en œuvre des mesures portées par le plan.

C) L'expression des premières inquiétudes quant à l'application du plan

Paradoxalement, les réunions publiques ont eu l'effet inverse de celui recherché par le conseil général. Ce dernier s'était fixé la mission de convaincre le public de l'intérêt du plan et de l'enjeu que représente la gestion des déchets. Si ce dernier point a bien été compris, le conseil général n'a pas réussi à résorber les incertitudes qui planent sur le caractère opérationnel et contraignant du plan laissant transparaître, dès la première réunion publique organisée à Perrusson, les premières incompréhensions.

Il a été reproché au conseil général de ne pas avoir les moyens de mettre en œuvre les orientations ni même de pouvoir s'assurer que les prescriptions du plan seront suivies des effets attendus. À cet égard, l'intervention de l'association environnementale du Sud Touraine (AEST) au cours de la réunion publique de Perrusson est éclairante. Cette dernière s'est mobilisée dès 2006 au côté du maire de Chanceaux-près-Loches dans le but de s'opposer à la décision de la préfecture autorisant le triplement de capacité de l'ISDND exploité par la société COVED. Pour ce faire, l'association locale a rappelé l'impuissance du plan à empêcher ce projet industriel jugé «contraire au PDEDMA actuel⁵⁶».

L'incompréhension quant à l'opportunité pour un département de s'engager dans l'élaboration d'un tel document de planification s'appuie sur une logique de moyen. Tout d'abord, le conseil général rappelle que s'il est dépositaire de la compétence planification il ne bénéficie que de moyens limités pour infléchir une décision émanant d'une collectivité locale. Ainsi, le conseil général ne peut pas empêcher la poursuite de l'incinération en

⁵⁶ Il convient, sur ce point, d'observer une certaine réserve dans la mesure où trois juridictions administratives, le tribunal administratif d'Orléans, la cour administrative d'appel de Nantes et, enfin le Conseil d'État, ont statué sur la non recevabilité des moyens invoqués mobilisant le PDEDMA. Nous reviendrons sur cette question de la compréhension de cette prescription dans le dernier chapitre.

Touraine bien qu'il espère que l'attribution de subvention en faveur d'autres projets comme celui de Touraine Propre puisse décourager le SMICTOM. Ce dernier, en effet, est placé devant deux scénarios plausibles. Soit, le SMICTOM décide de procéder, non pas à un accroissement des capacités de traitement ce qui lui serait refusé par la préfecture, mais à des travaux de modernisation du site existant sans en augmenter les capacités de traitement dans la mesure où le futur PPGDND l'en empêcherait. Soit, il décide d'attendre l'entrée en vigueur du plan, à la suite de l'enquête publique et de la phase de consultation administrative, pour contester devant la juridiction administrative la légalité de ce plan en procédant à un recours en annulation (ou recours pour excès de pouvoir) de l'arrêté préfectoral portant approbation du PPGDND. C'est une hypothèse qui est envisagée par le président du SMICTOM bien qu'une telle décision doit aussi être soumise, au préalable, au vote du comité syndical or l'issue demeure imprévisible. Néanmoins, si le plan venait à être annulé, ce qui est très rare par rapport au nombre de fois où il est attaqué en justice (Steichen, 2003), cela lui conférerait la possibilité de mettre à exécution son projet.

Pour accroître les chances que les objectifs de réduction des déchets à la source et de tri soient respectés, le conseil général a prévu le lancement d'un plan de prévention des déchets. Ce plan, issu des lois Grenelle tout comme les programmes locaux de prévention des déchets, ont pour but la conception d'outils locaux pour prévenir la production des déchets. Ils constituent, en ce sens, une norme inférieure au PPGDND qui lui confère un cadre général. Des doutes se sont élevés, cependant, quant au fait de procéder à une multiplication des documents de planification arguant le risque d'une perte de lisibilité, d'une dilution. Par ailleurs, certaines personnes ont regretté que le plan ne procède pas à une forme de zonage, calqué sur les délimitations des EPCI ou des syndicats compétents, afin de décliner de manière très précise les objectifs de chacun d'eux au lieu de recourir à un objectif commun porté à l'échelle départementale. À cet égard, un élu a fait entendre l'argument selon lequel certaines collectivités avaient déjà enregistré de meilleurs résultats en termes de tri, de valorisation (compostage) ou de réduction de la quantité produite par rapport à d'autres collectivités et que c'était à ces collectivités précisément de ne pas se « reposer » sur les « efforts » des « collectivités volontaristes et vertueuses ». À travers cette critique, c'est le plan comme instrument de territorialisation de l'action publique qui est mis en cause et, notamment, l'échelle de définition des problèmes tout comme celle des solutions⁵⁷.

⁵⁷ Il est vrai que le format du PPGDND n'est pas le même que celui des deux précédents PDEDMA où, justement, la préfecture avait eu recours au zonage dans le but de délimiter des bassins de collecte et de traitement, de limiter les transports ou encore d'établir finement des objectifs pour chacune des zones ainsi constituées.

*

* *

À la lumière de la révision du PDEDMA d'Indre-et-Loire, une rhétorique de la proximité apparaît intimement liée au processus de planification orchestré par le conseil général.

Les références à la proximité font sens au regard du contexte post-crise dans lequel s'inscrit l'élaboration du PPGDND. En ce sens, trois objectifs complémentaires sont ainsi poursuivis par le département. Tout d'abord, l'ambition recherchée à travers l'organisation, en 2009, d'un grand débat citoyen sur la thématique de la gestion des déchets visait à restaurer la confiance et le crédit politique du conseil général, nouveau maître d'ouvrage du plan, après une période particulièrement controversée. Malgré une méfiance affichée au moment des faits, les associations, comme la SEPANT ou l'ASPIE à titre d'exemple, perçoivent *a posteriori* cette initiative du conseil général comme un premier pas, au demeurant décisif et hautement symbolique après la gestion du dossier par les autorités préfectorales, en direction d'un rapprochement entre les citoyens vis-à-vis des institutions publiques et réciproquement. Par la proximité, le conseil général entendait, ensuite, intégrer le public dans le processus de planification et rompre ainsi avec le pilotage des deux derniers plans par la préfecture caractérisé par sa dimension bureaucratique. L'ensemble des acteurs s'accordent, en ce sens, pour décrier le manque d'application de la préfecture pour organiser une réelle phase de concertation en interaction avec le public au moment de la révision du PDEDMA de 2004 tout autant, d'ailleurs, qu'à l'annonce de la construction d'un incinérateur. La proximité est, enfin, perçue par le public et les parties prenantes comme un gage d'efficacité et de légitimité de l'action publique. Une promesse d'efficacité renforcée, d'une part, par la connaissance qu'ont les acteurs du territoire mais par aussi par la prise en considération des attentes locales ainsi que des demandes sociales. Un vecteur de légitimation de l'action publique, d'autre part, dans la mesure où, au cours des réunions publiques précédant l'enquête publique, le conseil général a dû justifier les choix contenus dans le plan en matière d'orientations et d'objectifs tout en démontrant au public que leurs attentes avaient été intégrées dans le plan.

La proximité est invoquée, de manière récurrente, par l'ensemble des acteurs pour qualifier, d'une part, la nature de certains dysfonctionnements et, d'autre part, comme un principe vertueux en matière de gestion des déchets. Les valeurs mobilisées par l'injonction à la proximité ne sont pas exclusives les unes par rapport aux autres mais forment, bien

souvent, un tout cohérent, un référentiel. Les attentes à l'égard du plan sont alors visibles à travers une demande sociale en faveur d'une plus grande responsabilisation par rapport à la production de déchets. Les associations et le conseil général œuvrent conjointement, en particulier pour ce qui concerne les domaines du transport et du traitement des déchets, en faveur d'une plus grande équité et d'une réelle solidarité territoriale à toutes les échelles. D'une part, entre les communes urbaines et les communes rurales et, d'autre part, afin de limiter les exportations de déchets, notamment, vers le Loir-et-Cher. La proximité est, enfin, recherchée pour sa dimension organisationnelle visant à rapprocher les différents syndicats et EPCI à fiscalité propre dans une seule et même structure, Touraine Propre, pour trouver une alternative publique à l'enfouissement seule garantie vers davantage de solidarité en matière d'élimination des déchets. Néanmoins, une telle gestion partagée n'est pas sans susciter quelques réticences et oppositions nuisant, par voie de conséquence, à la mise en œuvre du plan.

Chapitre 2

La mise en œuvre du plan des déchets à l'épreuve des territoires

La mise en œuvre du plan caractérise un moment particulier de l'action publique où la décision se confronte autant à la réalité qu'aux territoires. La mise en œuvre du plan, à l'image des politiques publiques, induit un décalage entre « les objectifs et les intentions légalement définies d'une politique » et ses « résultats concrets » (Mégié, 2010). L'analyse de la mise en œuvre d'une politique publique implique de s'attarder, par conséquent sur les changements provoqués par l'action publique. En ce sens, il apparaît nécessaire de revenir, tout d'abord, sur le procès coutumier du plan pour relativiser l'idée selon laquelle les documents de planification des déchets n'appellent aucune conséquence en termes d'effets juridiques ou de régulation des territoires compte tenu d'arguments classiques se focalisant sur son absence de normativité supposée. Il conviendra d'explicitier les raisons pour lesquelles ce type d'analyse ne présente pas un caractère satisfaisant (I). Dans cette perspective, l'étude de cas du conflit puis du contentieux de la proximité de Chanceaux-près-Loches nous offre l'occasion de nous appesantir, non pas sur le conflit en tant que tel avec ses tenants et ses aboutissants, mais davantage en tant que modalité de compréhension des limites de la gestion planifiée des déchets (II). Plus généralement au niveau départemental, nous nous demanderons dans quelle mesure le PPGDND s'accompagne, du moins dans les mots plus que dans les faits, d'un changement de l'organisation des filières de gestion des déchets et pèse, par voie de conséquences, sur la configuration du système d'acteurs local. À partir de l'étude de cas sur la trajectoire de Touraine Propre, de la mise en lumière des différents points de vue et des intérêts contradictoires en présence, nous tenterons d'explicitier les mécanismes d'adaptation politique et d'ajustements territoriaux de l'action publique qui conduit à l'émergence d'un syndicat départemental de traitement des déchets non dangereux en Indre-et-Loire comme garant du principe de subsidiarité et à l'image d'un territoire pertinent (III).

I. De la nature controversée de la planification environnementale en matière de gestion des déchets non dangereux.

Pour le publiciste Yves Jégouzo, les documents de planification environnementale se regroupent en deux catégories distinctes : les plans ayant une fonction purement prospective et ceux dotés d'une normativité reconnue et, de fait, aisément identifiable comme tel à travers l'existence de sanctions administratives ou en ayant recours au zonage de servitudes d'utilité publique. Si cette typologie permet de distinguer les différents schémas, plans et programmes à partir de leur degré de normativité, l'auteur reconnaît dans le même temps la difficulté à cerner le contour d'instruments de planification qui, comme pour les plans départementaux de gestion des déchets, présentent un caractère hybride, d'entre deux (Jégouzo, 1994). Ainsi, malgré un caractère résolument prospectif (A), les plans départementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux n'en emportent pas moins certains effets juridiques remettant en cause jusqu'à la nature sectorielle de ce même document de planification (B).

A) Un document de planification d'essence prospective

Ce document de planification doit son caractère prospectif au double objectif qu'il poursuit à savoir, d'une part, la recherche d'efficacité poursuivie par l'action des pouvoirs publics (1) et répond, d'autre part, à la nécessité de coordonner un système d'acteurs identifiés compétents en matière de gestion des déchets (2).

1) L'impérieuse nécessité pour l'administration d'agir avec efficacité

La planification environnementale est un instrument qui procède d'un double mouvement de définition d'un problème public et de mise en contexte de celui-ci sur la base d'un inventaire prospectif ou état des lieux. Le diagnostic territorial est ainsi placé au cœur de la démarche de territorialisation de l'action publique et n'a d'autre finalité que de faire émerger une décision concertée sur un ensemble de thèmes embrassant le large spectre des thématiques et des problématiques soulevées par la gestion des déchets sur la base d'un cadre départemental. Le contenu de l'état des lieux – qui n'est pas laissé à la libre

appréciation du maître d'ouvrage du plan dans la mesure où il conditionne la régularité de ce dernier - s'est progressivement étoffé depuis sa définition initiale par deux directives européennes : la directive n°75/442/CEE du 15 juillet 1975 reprise par la directive n° 91/156/CEE du 18 mars 1991. L'article L.541-14 du code de l'environnement a donc fait l'objet de modifications ininterrompues dans la mesure où il a été renforcé deux fois en moins d'un an, d'une part, par l'ordonnance du 17 décembre 2010 transposant la directive cadre de 2008 et plus récemment, d'autre part, avec l'entrée en vigueur du décret du 11 juillet 2011 en vue de l'application de la loi Grenelle II.

Le plan établit un inventaire des déchets destinés à être éliminés ou valorisés. Pour ce faire, le bureau d'étude Girus a procédé à l'évaluation des différents gisements et flux selon le type de déchets considérés ainsi qu'au recensement des installations existantes de valorisation et d'élimination des déchets. Le tout en se rapportant aux capacités théoriques incluses dans les arrêtés préfectoraux plutôt qu'aux volumes réels de déchets traités ou valorisés par ces mêmes unités de traitement. La substitution des PDEDMA par les PPGDND, conformément à la directive cadre de 2008 transposée en 2011 par voie décrétole, a complexifié cette démarche d'inventaire en élargissant le périmètre technique du plan. De cette manière, le PPGDND n'intervient plus sur les seuls déchets ménagers et assimilés mais englobe l'ensemble des déchets non dangereux et non inertes dans la mesure où les déchets de chantier issus du BTP reposent désormais sur un plan à part entière. L'ouverture à l'ensemble des déchets non dangereux n'est pas pour autant le gage d'une efficacité accrue eut égard à la volonté du législateur de simplifier et de conférer plus de clarté au plan. En Indre-et-Loire, par exemple, le périmètre technique est équitablement constitué de déchets ménagers et des déchets des activités économiques, anciennement déchets industriels banals. Or, si l'évaluation du gisement des déchets ménagers ne pose aucun problème insurmontable compte tenu du fait que les collectivités locales en ont une connaissance assez précise, il n'en va pas de même pour l'autre moitié consacrée aux DAE produits par les industriels et les entreprises qui, d'une part, ne participent pas à l'élaboration du plan et qui, d'autre part, ne sont pas dans l'obligation de fournir à l'administration ce type d'information. Le bureau d'étude est confronté à une difficulté similaire pour ce qui concerne la détermination du gisement des déchets émanant de l'élevage et de l'agriculture :

La méthode de recueil d'informations mise en œuvre par le bureau d'étude diffère de celle de la préfecture qui pouvait s'appuyer, à l'époque, sur les différents services que compte son administration. À l'inverse du conseil général, la préfecture de part ses compétences en matière de réglementation des installations classées disposait de sources d'informations à la fois précises et diversifiées quelle que soit la nature du déchet considéré.

C'est aussi en termes d'échelles que le contenu de l'état des lieux évolue et, tout particulièrement, par l'entrée en vigueur de la loi « déchet » de 1992. Cette dernière introduit, en effet, une nouvelle disposition par laquelle le plan doit tenir compte, d'une part, des « *besoins et des capacités des zones voisines hors de son périmètre d'application* » et, d'autre part, doit intégrer toutes « *propositions de coopération intercommunale* » conformément à la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

C'est en termes, enfin, de connaissance des gisements et des flux qu'intervient la loi de 1992. En effet, la loi de 1975 avait introduit une mention ambiguë à ce propos. Le PDEDMA devait, en outre, préciser « *[...] des types, des quantités et des origines des déchets à éliminer, y compris par valorisation, et des installations existantes appropriées* ». Certains maîtres d'ouvrage ont ainsi compris, comme à l'époque le plan ne se souciait pas de la situation dans les départements limitrophes, que l'inventaire de ces déchets concernait ceux produits sur le territoire départemental. Le décret de 2011 précise, pour sa part, que chaque plan doit prévoir un « *inventaire des types, des quantités et des origines des déchets non dangereux **produits et traités*** » dans le département. L'ajout de ces deux mentions nous intéresse au premier chef dans la mesure où elle distingue les déchets produits dans le département et les déchets qui y sont traités. Autrement dit, le plan doit établir avec la même rigueur non seulement la nature et les tonnages de l'ensemble des déchets non dangereux produits sur le territoire du plan mais également ceux qui sont produits à l'extérieur du département alors qu'ils font l'objet d'un traitement dans le département et, inversement, les déchets produits dans le périmètre géographique du plan mais qui sont valorisés, enfouis ou incinérés à l'extérieur du département.

2. La recherche d'une meilleure coordination des différents acteurs compétents en matière de gestion des déchets

L'exigence d'une coordination entre les différentes parties prenantes du plan s'explique notamment par le développement des responsabilités locales ainsi que par l'accroissement des pouvoirs des autorités décentralisées :

« S'il n'est pas certain que l'existence de collectivités locales autonomes et puissantes entraîne plus d'incohérences administratives que des collectivités étroitement subordonnées à l'État, il est en revanche indéniable que ce fait appelle ou implique une coordination aussi étroite que possible des interventions des collectivités ». (Pontier, 1997)

Cette nécessaire coordination ne s'opère donc pas seulement entre l'État et les différentes collectivités locales mais également au sein même de ces dernières ainsi qu'en direction de leurs concessionnaires⁵⁸ dans la mesure où, en vertu des principes de libre administratif et d'absence de hiérarchie, une collectivité ne peut en aucun cas prendre l'ascendant sur une autre ce qui induit une nécessaire entente négociée constituant le socle sur lequel repose la démarche de planification des déchets. Pour opérer cette harmonisation, le plan contient un certain nombre de prescriptions prenant, pour la plupart, la forme d'objectifs dont le nombre et la précision se sont accrus avec l'entrée en vigueur du décret d'application de la loi ENE en 2011 recourant à la définition d'objectifs chiffrés et de seuils à atteindre. Ce faisant, l'écart naissant de la marge d'appréciation des objectifs nationaux vis-à-vis de leur transposition locale tend ainsi à se réduire dans la mesure où le recours à des objectifs désormais quantifiés offre une moindre prise aux acteurs chargés de les mettre en œuvre pour y déroger ou prévoyant de s'y soustraire en partie. À cela s'ajoute, d'autant plus, l'obligation de se doter d'un plan de prévention des déchets élaboré par le conseil général auquel sont sensés se subordonner des programmes locaux de prévention pour chaque EPCI et syndicat intercommunal compétents.

Ainsi l'article L.541-1 du code de l'environnement fixe de manière exhaustive la nature des objectifs et des prescriptions auxquels doit se conformer le plan. Il s'agit, tout d'abord, d'assurer une continuité avec les programmes d'action menés par les collectivités locales et, notamment, d'intégrer d'éventuels programmes locaux de prévention de déchets ménagers et assimilés comme celui du SMICTOM du chinonais⁵⁹. La prise en compte de projets d'équipement doit également être inséré dans le plan comme ce fut le cas pour le projet de construction d'une unité de tri mécano-biologique avec une valorisation par méthanisation sur le site de la Billette ou du projet d'une nouvelle UVE en lieu et place de l'existante. La coordination est, enfin, envisagée à travers l'édiction d'objectifs chiffrés sur l'ensemble des segments de la gestion des déchets de la prévention et de la réduction des déchets à la source à la valorisation matière et énergétique en passant par des objectifs précis en termes de tri et de collecte sélective et des bio-déchets. Cet ensemble d'objectifs et de prévisions s'établit pour une durée de douze ans, sur la base des évolutions démographiques et économiques, et fait l'objet d'un suivi, sur la base d'indicateurs dont la méthodologie doit être préalablement explicité, au plus tard six ans après que la révision ait été entérinée.

⁵⁸ Article L.541-14 du code de l'environnement : « Les plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés ont pour objet de coordonner l'ensemble des actions à mener tant par les pouvoirs publics que par des organismes privés en vue d'assurer la réalisation des objectifs définis à l'article L.551-1 [...] »

⁵⁹ Article 1^{er} du décret du 18 novembre 1996

3) De la protection de l'environnement à l'aménagement du territoire : un document de planification hybride

En Droit, le reproche a souvent été fait d'accuser l'inefficacité voire l'inefficience des plans promus par le droit de l'environnement au motif que ceux-ci reposaient sur une dimension sectorielle incapable d'apporter une solution pragmatique à un ensemble de problèmes aux multiples facettes. Sans faire état de leur caractère normatif, les documents d'urbanisme se distinguent, en outre, de la planification environnementale de par leur logique d'action transversale capable en théorie de réguler une situation ou un phénomène donné dans sa dimension plurielle sans qu'ils n'aient à pâtir d'une vision compartimentée eut égard au développement arborescent des différentes branches du droit qui se sont considérablement complexifiées.

Pour autant, au regard de leur portée programmatique, les plans déchets ne peuvent être considérés comme de simples documents de planification environnementale et sectorielle. Les PDEDMA et, plus encore, les PPGDND sont des documents de planification d'essence hybride. Il est incontestable que leur finalité première est de réduire la production et la nocivité des déchets, de limiter au maximum les nuisances liées aux transports, à la valorisation et à l'élimination des déchets en plus, d'organiser et d'articuler le plus harmonieusement possible l'ensemble des filières de gestion des déchets de la collecte à l'élimination. Depuis la loi de 1992, la régulation opérée par la planification des déchets dépasse la poursuite du seul objectif de réduction des nuisances et de la pollution liée au traitement des déchets. Pour Yves Jégouzo, les plans départementaux de gestion des déchets intègrent une évidente dimension économique et d'aménagement du territoire, du reste, insuffisamment considérée et sur laquelle pourtant se cristallise à la fois les enjeux et les débats passionnés ponctuant le processus décisionnel :

« Cela donne à la planification de l'environnement, ou tout au moins à certains documents d'environnement, une portée économique certaine qui illustre parfaitement l'évolution actuelle des politiques d'environnement, lesquelles, dans des domaines tels que l'eau, les déchets, le bruit, etc., sont autant des politiques d'équipement que des politiques de protection reposant principalement sur des interdictions ou des réglementations des activités ». (Jégouzo, 1994)

La planification des déchets poursuit de fait une politique d'équipement allant bien au-delà du seul recensement des installations de traitement et de valorisation des déchets existants ou en projet sur le territoire au moment de l'élaboration ou de la révision du plan. Le plan repose, en effet, sur une programmation prévoyant les « *installations de collecte ou de traitement à modifier ou à créer, la nature des traitements retenus et leurs localisations* » (Code de l'environnement). À cet égard, et comme le montre le plan de 2004, celui-ci peut

indiquer les secteurs géographiques qui apparaissent les mieux adaptés. L'élaboration du PPGDND en Indre-et-Loire repose sur la logique inverse de celle des PDEDMA de 1996 et de 2004. En ce sens, le plan ne préconise ni un équipement ni même sa localisation mais, au contraire fait remonter les projets mûris par deux collectivités et, à travers elles, place au cœur du débat deux visions de la gestion des déchets à l'échelle du département. La dimension économique, et non plus seulement environnementale même si le bilan environnemental et l'analyse du cycle carbone ont joué un rôle important dans l'arbitrage opéré par le conseil général, est réaffirmée dans le plan. L'un des apports des réunions et des auditions publiques de 2009 a été d'intégrer, dans les cinq axes de réflexion pré-identifiés par les services du conseil général pour encadrer le grand débat citoyen, un sixième axe – et donc un sixième groupe de travail – spécifiquement dédié à la problématique du coût. L'argument économique a tenu une place aussi importante dans les stratégies argumentatives des « pro » comme des « anti » incinération procédant chacun leur tour à une forme prononcée de lobbying à travers lequel les arguments tels que l'emploi local, la rentabilité ou la fiscalité se sont déployés.

B) Les PPGDND sont-ils pourvus d'un caractère normatif ?

La question qui se pose alors est de savoir si, malgré un incontestable caractère prospectif, les PDEDMA et les PPGDND ne présentent pas également un caractère réglementaire. Les collectivités locales et leurs concessionnaires sont-ils contraints de respecter les prescriptions desdits plans ? Ces derniers sont-ils des « coquilles vides » (Romi, 2010) ou sont-ils pourvus d'un « halo normatif » (Pontier, 1997) caractérisant une portée réglementaire diffuse ?

1) Du caractère normatif du PPGDND

Certains documents de planification environnementale, dont les plans relatifs aux déchets, font l'objet d'intenses débats quant à l'étendue de leurs prescriptions ainsi qu'au degré de normativité qui les caractérise. Il n'est donc pas possible de présager *a priori*, et ce de manière tout à fait catégorique, de l'absence de toute portée réglementaire (Mozol, 2000). En ce sens, ces plans constituent un véritable enjeu méthodologique pour les publicistes qui y voient des plans de rang « intermédiaire », ou hybride, ne rentrant dans aucune des

typologies initialement conçues pour distinguer les cartes, schémas et autres plans à travers le prisme de leur normativité :

« Les procédés administratifs prévisionnels ne peuvent que susciter l'embarras, le mépris ou la perplexité des juristes : a priori ils ne rentrent dans aucune catégorie juridique existante et ne présentent aucun caractère décisionnel. A y regarder de plus près, cependant, on observe qu'il ne s'agit pas d'une absence totale de normativité. Ces procédés dégagent une sorte de halo normatif et, indirectement, emportent certaines conséquences ». (Pontier, 1997)

Les plans de gestion des déchets sont qualifiés *d'instruments prévisionnels non décisionnels* (Pontier, 1997 ; Mozol, 2000) dans la mesure où s'ils emportent certaines conséquences juridiques indirectes celles-ci ne peuvent s'exprimer que de manière distincte des documents dont le caractère réglementaire est incontestable. En ce sens, les PDEDMA et les PPGDND ne comportent aucune sanction administrative ou pénale en cas de non respect de leurs prescriptions par les collectivités locales ou leurs concessionnaires. Ils n'édicent, par ailleurs, aucune servitude d'utilité publique et malgré le fait que ces plans soient obligatoires pour chaque département l'obligation de compatibilité pour les destinataires du plan ne s'applique que si le plan est entré en vigueur dans un délai de cinq ans ce qui témoigne, d'une certaine manière, d'une entrée en vigueur pouvant être différée. À cela s'ajoute, enfin, que ce type de plan, à l'image des autres documents prospectifs, ne possède aucune « autorité juridique propre » (Jégouzo, 1994). Autrement dit, en cas de contentieux contre le plan, le requérant ne peut pas attaquer le plan en lui-même mais doit demander l'annulation de l'arrêté préfectoral approuvant son élaboration ou sa révision. Néanmoins, comme le rappellent Jean-Marie Pontier et Yves Jégouzo, ce n'est pas parce qu'un plan n'est pas à proprement parlé un acte juridique que cela signifie qu'il n'a aucun effet juridique.

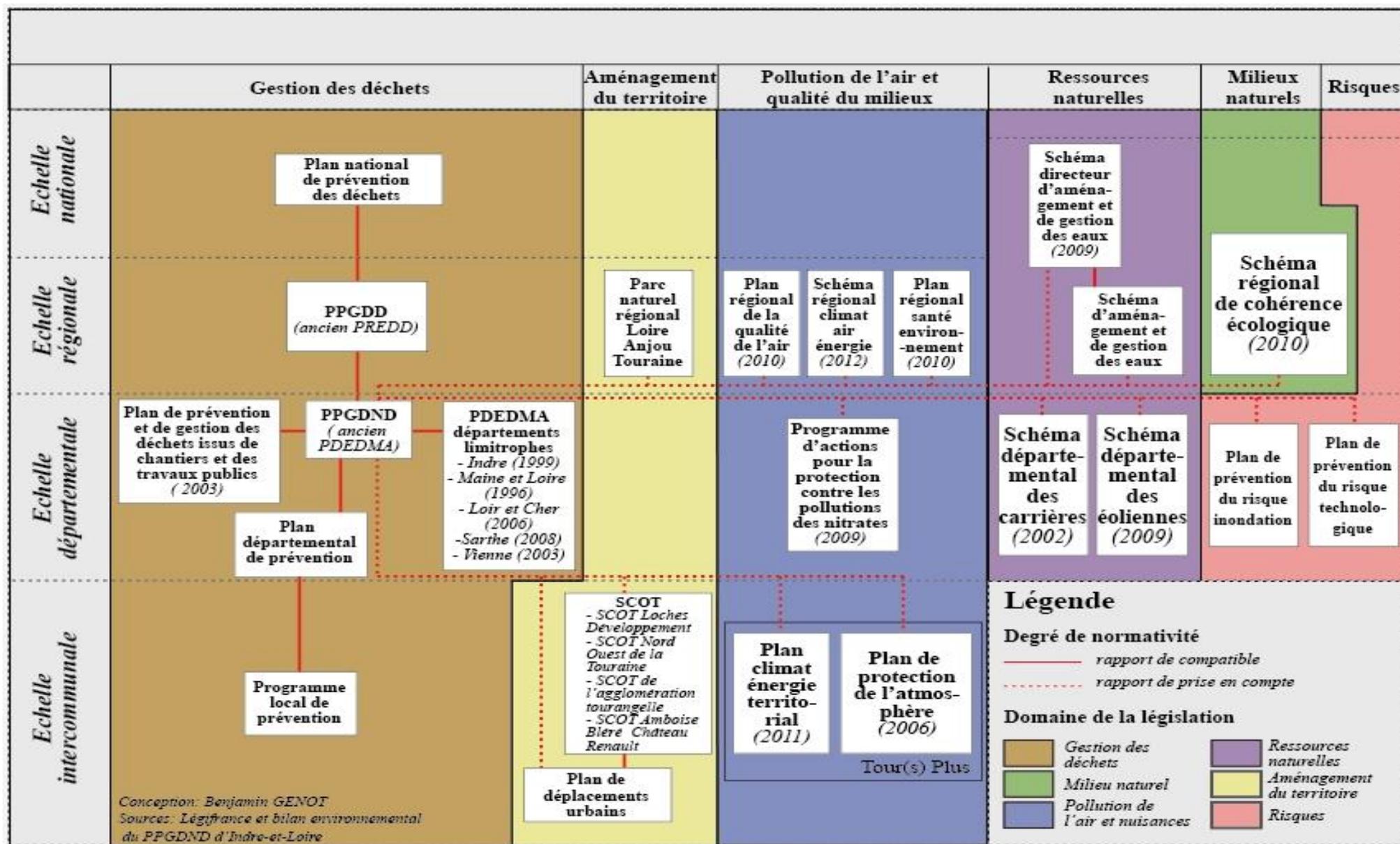


Figure 6: La place du PPGDND dans l'ordonnancement juridique
Source : Légifrance et bilan environnemental du PPGDND d'Indre-et-Loire

2) L'obligation de compatibilité des acteurs publics et privés avec le plan

Si les objectifs de coordination et d'orientation ne constituent pas en soi une obligation pour les collectivités locales et leurs concessionnaires de réaliser les objectifs qui ont été arrêtés dans le plan et votés à la majorité des membres siégeant à la commission, la loi de juillet 1992 renforce le caractère opposable du plan en revendiquant une obligation de compatibilité entre les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires. Le principe de compatibilité se trouve à égale distance de l'obligation de conformité et de la prise en compte. En effet, une décision est jugée compatible si elle ne remet pas en cause l'économie générale du plan ce qui n'est pas le cas de la conformité, notion moins souple, qui consiste à appliquer de manière stricte les prescriptions d'une norme occupant une place supérieure au sein de la hiérarchie des normes. La notion de compatibilité induit une certaine latitude quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre un objectif donné. La portée du plan est donc dépendante du degré de précision qui entoure chacune de ses prescriptions d'où le caractère variable en termes d'effets observés d'un plan à un autre soulevé par le bilan de l'ADEME en 2003 (Thauvin, 2003). Deux remarques peuvent être exprimées quant à la portée de cette obligation de compatibilité. D'une part, la loi ne définit pas la nature des décisions assujetties aux respects des orientations du plan (Jégouzo, 1994). Or, le caractère hybride de ces plans, la portée environnementale aussi bien qu'économique laisse entrevoir un champ large de décision qui potentiellement tombent sous le coup de cette injonction de compatibilité. D'autre part, une ambiguïté subsiste quant aux acteurs concernés. Il est question de « personne morale de droit public et de leurs concessionnaires ». S'il est admis que les collectivités locales constituent la cible principale de ces plans, la loi semble également suggérer que les décisions préfectorales sont également soumises aux prescriptions des plans. Or, la critique principale de la portée de ces plans c'est qu'ils ne s'adressent pas aux bonnes personnes. Le plan ne s'impose, en effet, ni à la société civile ni aux industriels ou aux gros producteurs de déchets comme les grandes surfaces. Seuls les concessionnaires c'est-à-dire les entreprises privées de prestation de services liées à une collectivité – soit par délégation de service public (INOVA France) soit par marché public (Veolia, COVED et SITA-Suez) – sont tenus de rendre compatible leurs projets de création ou d'extension de leur site avec le contenu du plan départemental.

Notons, enfin, que l'opposabilité des plans a été renforcée avec la directive cadre de 2008 qui introduit un seuil maximal au-delà duquel il n'est plus possible de prévoir de capacité d'enfouissement et d'incinération supplémentaire sur le territoire. Cette limite fixée à 60% a pour but non seulement de restreindre le dimensionnement des infrastructures

d'enfouissement et d'incinération mais également d'encadrer strictement la création de nouvelles capacités de traitement de ce type sur le département.

3) Un document de planification suivi d'effets juridiques indirects

La thèse selon laquelle l'inefficience du plan s'expliquerait du seul fait d'une « gouvernance multi-niveaux » (Respublica, 2011), offrant aux collectivités locales, à la préfecture aussi bien qu'aux entreprises privées de prestation de service la possibilité de déroger librement aux prescriptions du plan compte tenu de l'absence de sanction, est une lecture qui n'est pas satisfaisante et qui mérite, par conséquent, d'être nuancée. Comme nous venons de le voir précédemment, le caractère opposable des plans a été renforcé au fil de la législation visant à encadrer plus fortement toutes décisions administratives concernant la création ou l'augmentation de capacités d'enfouissement ou d'incinération supplémentaires sur le territoire. À cet égard, les plans emportent un effet juridique indirect propre au domaine des déchets qui repose sur le caractère controversé et potentiellement conflictuel des décisions publiques dans ce domaine en particulier. L'histoire administrative locale de la gestion publique du problème déchet en Indre-et-Loire illustre, par sa récurrence, la place et les effets des conflits (Rocher, 2006, 2012) et, à plus forte raison, du « contentieux de la proximité » (Mondélo, 2009). Ainsi, même si le plan se voit dépourvu de toute « autorité juridique propre » (Pontier, 1997) et s'il est souvent la cible indirecte d'un recours en annulation pour excès de pouvoir par les associations agréées de protection de l'environnement ou de défense d'un intérêt localisé, la saisine du juge administratif seule suffit à démontrer la place centrale qu'il occupe – en tant que moyen – dans les argumentaires légitimes aussi bien des associations que des entreprises privées. De fait en l'espace de 10 ans, le PDEDMA d'Indre-et-Loire a fait l'objet de quatre recours contentieux. Un premier en 2006 afin de s'opposer à Touraine Propre et au projet de l'UVE de l'agglomération tourangelle et trois autres entre 2007 et 2013 par le maire de Chanceaux-près-Loches qui, assisté de l'association environnementale du sud Touraine, a déféré sa requête devant le tribunal administratif d'Orléans, puis en appel à la cour administrative de Nantes avant un ultime arbitrage en cassation devant le conseil d'Etat pour faire valoir l'irrégularité de l'arrêté préfectoral autorisant un triplement de capacité de l'ISDND de Chanceaux-près-Loches.

Sans revenir pour le moment sur les effets juridiques, sociaux et territoriaux de ce conflit, il est primordial de repérer qu'un plan que l'on voudrait sans conséquence puisse

dans le même temps porter grief soit à un groupe de riverains mobilisés autour d'un élu local comme à Chanceaux-près-Loches soit en contraignant le SMICTOM du Chinonais à l'abandon de son projet visant à doubler les capacités d'incinération dans le département.

II. Le procès local du plan : révélateur de la complexité d'une gestion locale des déchets non dangereux.

Cette partie n'a pas pour ambition de restituer les tenants et les aboutissants propres au conflit de proximité de Chanceaux-près-Loches à l'occasion du dépôt, par la société COVED à la préfecture en 2006, d'un dossier de demande d'autorisation préalable d'extension de l'ISDND. Le conflit et, surtout, l'épisode contentieux constituent un angle d'analyse, parmi d'autres, pour appréhender les mécanismes d'adaptation et d'apprentissage tous deux attachés à la mise en œuvre du plan à l'échelle locale. Ainsi, dans quelle mesure pouvons-nous considérer l'épisode contentieux comme un effet juridique indirect qui éclaire la mise en œuvre du plan, ses enjeux mais aussi ses obstacles?

A. Du conflit au contentieux de la proximité

L'opposition et les controverses locales autour du triplement de capacités de l'ISDND de Chanceaux-près-Loches ont donné lieu, par le biais d'un mouvement de territorialisation, à un conflit local qui n'a pas réussi à percer ou à se déployer à l'échelle départementale, à l'instar du conflit autour de l'incinérateur de Touraine Propre. Dans cette optique, le processus de territorialisation avorté ne tient pas compte des explications des acteurs politiques et associatifs locaux visant à reprocher la posture nimbyste du maire de Chanceaux et de l'AEST comme un facteur limitant. La thèse que nous défendons renverse cette tendance et vise à se demander dans quelle mesure ne peut-on pas considérer la dimension locale, voire micro locale, du conflit comme le résultat d'un positionnement stratégique des acteurs et d'enjeux à l'échelle départementale ?

1. Un risque de pénurie d'exutoire instrumentalisé

Tout projet d'extension de capacité de traitement impose au maître d'ouvrage le dépôt d'une demande d'autorisation préalable auprès des services préfectoraux qui prend la

forme d'un dossier contenant deux pièces maîtresses : l'étude d'impact et l'étude de danger. Il s'agit d'un matériau de première importance dans la compréhension des mécanismes d'application des prescriptions du plan dans la mesure où, de manière argumentée, la société COVED a dû nécessairement y expliciter le lien de compatibilité entre son projet, qui s'inscrit ouvertement dans une stratégie industrielle, et le PDEDMA approuvé par arrêté préfectoral du 18 octobre 2004. Le principal apport de ce type de source repose sur l'expression d'une rhétorique territorialisée autour du risque de pénurie d'exutoire directement liée à la situation de blocage du projet d'incinérateur devant traiter à proximité une partie des déchets générés par les communes adhérentes à Touraine Propre. En ce sens, le lien de cohérence ou de compatibilité n'est pas naturel, il est construit. Il convient de se demander, par conséquent, si le projet s'inscrit dans le plan ou si, au contraire, il intervient en réponse à une situation imprévue qui naîtrait de l'incapacité du PDEDMA à infléchir une situation où le risque de pénurie préexistait dans le diagnostic territorial. Il apparaît que la thèse selon laquelle ce projet d'extension irait à l'encontre des orientations du plan souffre d'un sévère manque de crédibilité nonobstant le fait qu'une telle discussion ait pu étonner plus d'un acteur.

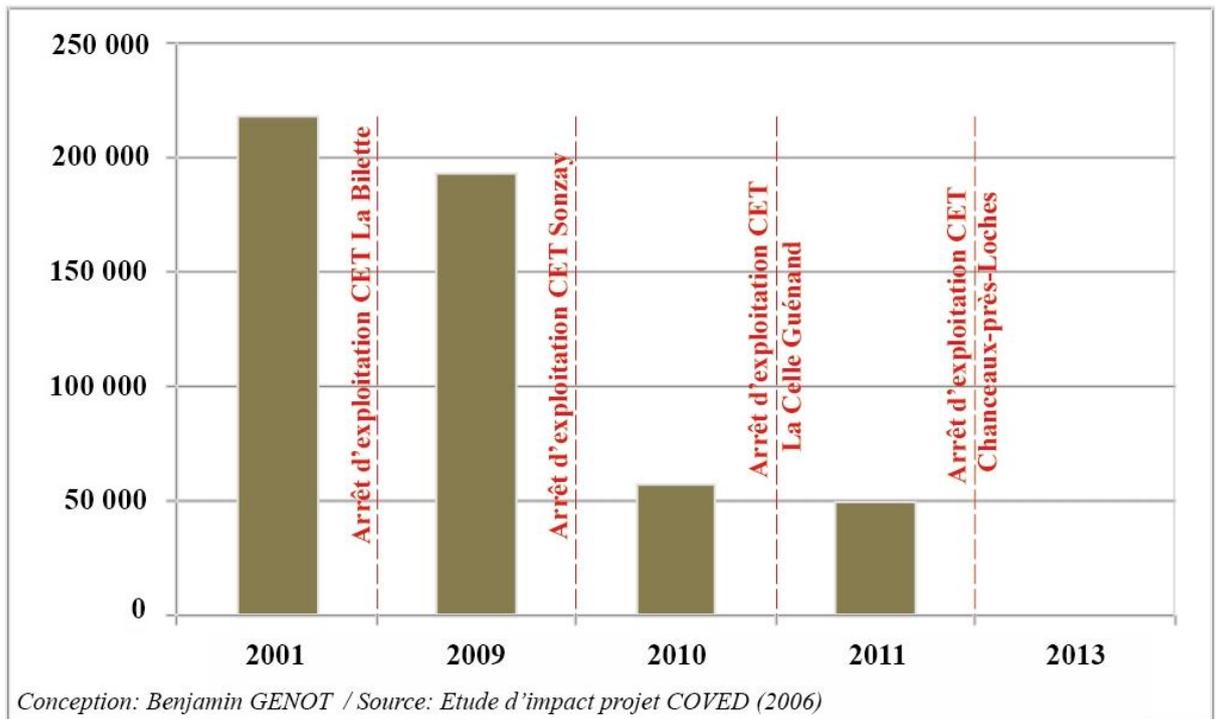


Figure 7: Evolution des capacités d'enfouissement

En vérité, les parties prenantes ont une connaissance partielle du contenu du plan. Ce constat appelle, en retour, deux remarques quant à l'intégration de ce projet dans le plan. D'une part, le PDEDMA n'interdit pas explicitement le recours à une extension des capacités de traitement des CSDU ce qui permet, d'autre part, à la COVED de se servir du plan comme d'une ressource pour légitimer son projet ce qui n'est pas le cas ni de la municipalité de Chanceaux-près-Loches ni de l'AEST qui invoquent, à cet égard, l'exception d'illégalité⁶⁰. La stratégie discursive du concessionnaire ne présente, en soi, aucune originalité. En ce sens, la COVED reprend à son compte l'état des lieux du plan qui statuait sur l'importance du gisement de déchets à traiter⁶¹ en le rapportant à une capacité de traitement départementale déclinante compte tenu que d'ici les cinq années suivant l'entrée en vigueur du plan, le département aurait été confronté à la perte, éventuelle, de 160 000 tonnes par an de capacité compte tenu de la fermeture successive des centres de stockage de déchets ultimes au regard de l'échéance de leurs arrêtés préfectoraux respectifs (figure XXX). Cette pénurie aurait entraîné, toujours selon la COVED, un surcoût en matière de collecte, de transport et de traitement compte tenu du fait que les collectivités se seraient retrouvées devant l'obligation de se tourner vers des exutoires situés en dehors du département ce qui aurait généré des impacts à la fois routiers et environnementaux sans compter l'entrave aux principes de proximité et de précaution.

⁶⁰ Dans les recours adressés au tribunal administratif d'Orléans, de la Cour administrative d'appel de Nantes et, enfin, devant le Conseil d'État, la stratégie de la municipalité de Chanceaux-près-Loches s'est appuyée sur l'idée selon laquelle « *ce sont les dispositions illégales du Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés qui ont permis la délivrance de la décision attaquée* » (p.5). Ainsi, la thèse d'une déconnexion ou du caractère étanche entre la décision de la préfecture vis-à-vis du plan ne tient pas plus que la thèse d'un pouvoir discrétionnaire en faveur de la COVED ce qui ne signifie pas que les motivations de cette décision n'aient pas reposées sur d'autres arguments que ceux fournis par le seul plan.

⁶¹ Cet état des lieux évoquait un gisement d'ordures ménagères et un gisement de DIB s'élevant respectivement à 284 611 tonnes / an et 350 000 tonnes / an pour un total d'environ 635 000 tonnes / an de déchets produits sur le périmètre du plan.

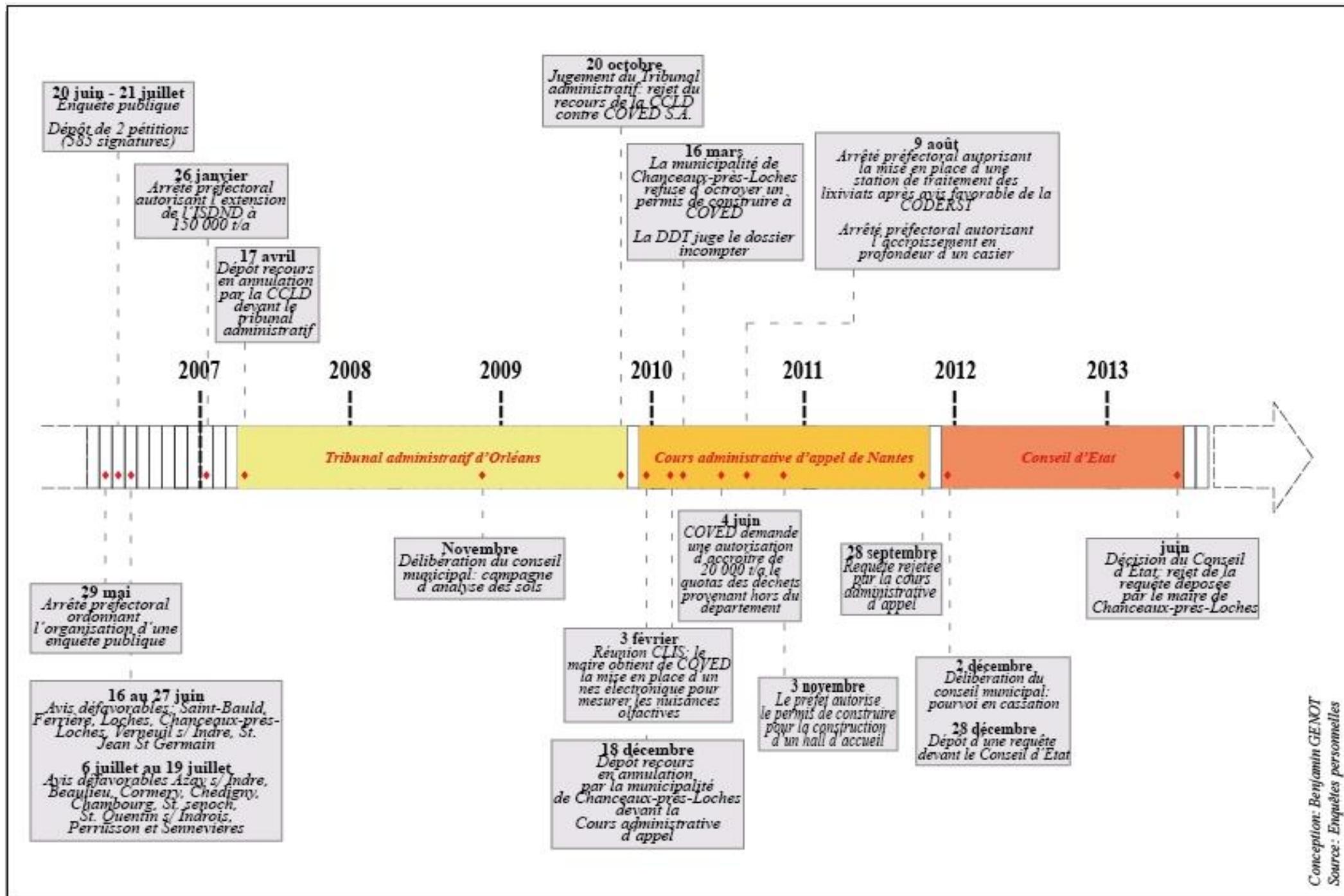


Figure 8: Chronologie du conflit de Chanceaux-près-Loches

Source : Enquêtes personnelles

2. La pérennité de la filière enfouissement tire sa légitimité du plan

Même le PDEDMA privilégia le scénario retenant le choix de l'incinérateur, il n'en demeure pas moins, que le plan ne s'opposait pas à la pérennisation de la filière de traitement par enfouissement et valorisation du biogaz, bien au contraire. En effet, ce dernier prévoyait, comme le PDEDMA de 1996 avant lui, la mise en place d'un schéma de traitement dit « multi-filière » dans lequel toutes les formes de traitement ont légitimement leurs places et ne sont pas exclusives l'une de l'autre qu'il s'agisse de tri, de recyclage, de compostage ou d'incinération. À l'instar du PPGDND, le PDEDMA de 1996 et de 2004 avaient eu recours à ce modèle d'agencement et d'articulation des différentes filières de traitement afin de s'assurer de la mise en œuvre du principe de proximité à travers lequel la préfecture espérait atteindre le principe d'autosuffisance du département en matière de traitement des déchets. De ce fait, le PDEDMA affichait le maintien des trois centres de stockage des déchets ultimes pour une capacité totale d'au moins 200 000 tonnes par an (encadré 3).

Encadré 3: L'avenir de la filière de stockage des déchets en Indre-et-Loire.

« Il convient de préserver, dans la gestion des centres de stockage, la possibilité de reprise des déchets ultimes en fonction de l'évolution des connaissances techniques et des paramètres économiques. Le plan d'élimination des déchets industriels banals a mis, en évidence qu'il était nécessaire de prévoir une capacité d'enfouissement de 45 000 tonnes par an pour les DIB non recyclables et non valorisables énergétiquement. Malgré la mise en service des centres de tri de déchets ménagers et de déchets industriels banals, d'un réseau de déchetteries, de plateformes de compostage et de la future unité de valorisation énergétique de Touraine Propre prévue pour 2007, il apparaît clairement que le département disposera, au-delà de 2009, d'une capacité de stockage très limitée au regard des besoins subsistants. La quantité de déchets destinée à l'enfouissement justifie le maintien de 3 sites de stockage au minimum sur le département. Des capacités d'enfouissement de 50 000 tonnes par an seront nécessaires, par extension d'un site existant ou par création d'un nouveau site pour le cas où le choix du syndicat mixte Touraine Propre se porterait sur une filière comportant une unité de valorisation énergétique par incinération. Dans le cas où la filière retenue ne comporterait pas une unité de valorisation énergétique par incinération, les capacités d'enfouissement à recherche, compte-tenu du développement de filières biologiques permettant la production d'un compost de qualité, sont estimées à 200 000 tonnes par an au minimum ».

Extrait du Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés 2004, p. 185-186.

L'enjeu de ce projet d'extension est primordial pour la COVED car ce dernier conditionne son ancrage territorial dans le paysage des entreprises privées en matière de traitement des déchets non dangereux en Indre-et-Loire. Avec ce projet, la COVED espère atteindre plusieurs objectifs. L'accroissement des capacités de stockage du département devait compenser, tout d'abord, le déficit actuel du département. Cet accroissement de capacité passa par une extension du site de 9 hectares ce qui permit, de la même manière, à l'entreprise de s'assurer de l'allongement de la durée de vie de l'ensemble de ses installations⁶². Non seulement, cette extension allait dans le sens d'une « fiabilisation » autant que d'une « pérennisation de la filière » auprès des entreprises et des collectivités locales d'Indre-et-Loire en leur donnant une visibilité pour le traitement des « déchets non valorisables » pour les 20 années à venir suite à la fermeture à terme des sites de Sonzay et de La-Celle-Guénand mais, plus encore, le choix de la valorisation du biogaz soulève des enjeux économiques et financiers qui, seuls, pouvaient garantir le maintien de l'entreprise en Indre-et-Loire comme nous le verrons dans la section suivante.

A l'issue de la réunion de la CLIS du 17 novembre 2011 à Chanceaux-près-Loches entièrement dévolue à la présentation puis au vote du projet d'extension de la COVED, seuls le maire de Chanceaux-près-Loches et le représentant de l'AEST se sont opposés au projet (encadré 4). Or, cette posture des associations est d'autant plus déterminante dans le cours du conflit qu'elle est l'une des raisons pour laquelle la municipalité aussi bien que l'AEST n'ont pas réussi à étendre le territoire du conflit au-delà des frontières de leur commune en bénéficiant, par exemple, de l'appui du réseau constitué d'associations de défense du cadre de vie et de protection de l'environnement en place. À cet égard, la position des associations rend compte d'un choix stratégique nous permettant d'émettre l'hypothèse selon laquelle le sort de Chanceaux-près-Loches a été scellé pour servir d'autres fins dans d'autres lieux du département. En effet, lors des réunions publiques de Chanceaux-près-Loches, comme pour celles du projet d'extension de Sonzay d'ailleurs, les justifications apportées, pour la plupart, par les associations membres du collectif Arc-en-ciel étaient sans appels. Il s'agissait par une reconnaissance de la norme ISO 14 001 et de la croyance opportune en l'enfouissement réversible – qui, par ailleurs, n'a été évoqué à aucun moment dans le dossier de SITA et de COVED – de reconnaître une plus grande vertu à l'enfouissement et à la valorisation du

⁶² Gardons à l'esprit que l'ISDND de Chanceaux-près-Loches est un site de gestion des déchets intégrant un large éventail d'activités qui ne sauraient se résumer à l'enfouissement et à la valorisation du biogaz dont la pérennité est conditionnée par le même arrêté préfectoral. En plus d'une installation de stockage, le site comprend une installation de stockage spécialisée dans l'enfouissement de déchets amiantés et du ciment, un centre de tri des déchets ménagers pré-triés, une station de transit pour les déchets recyclables et les déchets industriels, une plateforme de compostage de déchets verts ainsi qu'une station d'épuration traitant les lixiviats.

biogaz qu'à l'incinération vis-à-vis des pollutions et nuisances émises à l'encontre des riverains vivant à proximité du site. Un capital d'enfouissement s'élevant, à l'échelle départementale, à 300 000 tonnes par an conférerait un argument technique supplémentaire au collectif pour s'opposer au développement d'une filière incinération en Touraine dans la mesure où les deux projets d'extension simultanés de Sonzay et de Chanceaux-près-Loches couvriraient l'ensemble des besoins en termes de traitement des collectivités locales d'Indre-et-Loire.

3. Un enjeu économique fort pour COVED aussi bien que pour les collectivités locales

L'argument économique invoqué par COVED illustre les prises laissées par le plan. Le PDEDMA de 2004 insiste, en effet, sur le lien entre le développement d'un schéma multi-filière et le maintien voire la création de nouveaux emplois. À cet égard, COVED rappelle que depuis la création du site en 1999 faisant suite à la fermeture de la décharge hors normes créée en 1993 puis gérée en régie par le SMICTOM du Lochois, elle n'a eu de cesse que de créer des emplois et, notamment, en favorisant l'insertion professionnelle de personnes peu qualifiées qu'elle aurait formé elle-même. La CCLD reconnaît d'ailleurs que si elle n'a pas souhaité donner suite aux poursuites judiciaires à l'encontre de la COVED c'était parce que la société était le 2^e employeur du département après l'entreprise Calcia sans compter la 3^e source de revenu fiscal après la suppression de la taxe professionnelle. D'ailleurs, la position de la CCLD sur ce sujet est sans ambiguïté. La communauté de communes a soutenu Chanceaux-près-Loches au nom de la solidarité intercommunale mais les termes de cet accord de principe ont été fixés par avance et, en cas où la décision du juge administratif ne leur donnerait pas raison, celle-ci ne poursuivrait pas la COVED en appel. Pour la préfecture ainsi que pour les autres collectivités locales, dont Tour(s) Plus, ce projet permet un rééquilibrage de la concurrence entre Sonzay et Chanceaux-près-Loches allant de pair avec une maîtrise de l'augmentation des prix de traitement. Au moment où Sonzay est passé à 150 000 tonnes par an, Chanceaux-près-Loches en était toujours à 50 000 tonnes par an. Tour(s) Plus dut endurer, par conséquent, une hausse de 40 % du prix de traitement des déchets dans la mesure où, seul, SITA-Suez était en mesure de répondre aux besoins de l'agglomération. En ayant recours à la technologie du bioréacteur, qui nécessite pour être rentable et pour amortir l'investissement de départ une hausse de capacité de traitement, COVED espère ainsi baisser le montant de la TGAP qui pèse fortement sur le coût de la tonne de déchets enfouis pour ainsi maintenir ses prix auprès des rares collectivités dont elle

gère les déchets. La production d'énergie et la maîtrise de la fiscalité lui permettent ainsi de se maintenir encore un temps sur le département et sur le plan concurrentiel.

B. Une lecture contestée du plan par les associations

Le contentieux administratif donne lieu à un échange d'arguments entre les parties sur lequel s'appuie la décision du juge administratif. Ainsi, la lecture des mémoires ampliatifs permet de saisir avec précision la manière dont le plan est invoqué comme une ressource (ou un moyen au sens juridique) pour légitimer tour à tour la position de la COVED et de la préfecture en qualité de défenseur et celle du maire de Chanceaux-près-Loches, assisté de l'AEST, en tant que requérant. En définitive, ce contentieux, à l'image de tous ceux en rapport avec une installation classée de protection de l'environnement, est un contentieux de la proximité (Mondello, 2009) qui, à partir d'arguments et de références juridiques mises en contexte, permet de mettre en exergue la difficile médiation entre, d'une part, des exigences environnementales et, d'autre part, celles de nature économique attachées aux conditions d'exploitation prescrites des installations polluantes. La stratégie des requérants poursuit une finalité somme toute similaire à l'association Qualité de vie en Gâtine-Choisilles et Pays de Racan, membre du collectif Arc-en-ciel, qui le 14 décembre 2004 déposa auprès de la juridiction administrative un recours en annulation envers l'arrêté préfectoral portant approbation de la révision du PDEDMA considérant que ce dernier contenait des dispositions illégales.

Le caractère irrégulier du plan repose, en somme, sur trois arguments : le développement de l'enfouissement, la nature des déchets enfouis et, enfin, la capacité du site en lien avec la provenance des déchets.

1. Lutter contre le recours à l'enfouissement

C'est avant tout la légitimité du choix de recourir à l'enfouissement, comme mode de traitement des déchets au plus bas dans la hiérarchie des modes de traitement, qui est dénoncé. Le plan est ainsi doublement visé, d'une part, parce qu'il autorise un accroissement des capacités d'enfouissement sur le département et, d'autre part, parce qu'il ne donne pas en conséquence la priorité à la filière de valorisation énergétique pour les déchets produits sur le territoire de Touraine Propre. Pour appuyer l'argument selon lequel le PDEDMA de 2004 n'aurait fait que développer la filière d'enfouissement, l'AEST rappelle la hausse répétée des

capacités de traitement accordée, par le biais d'arrêtés préfectoraux successifs, à SITA-Suez, exploitant de l'ISDND de Sonzay, et à COVED, exploitant de l'ISDND de Chanceaux-près-Loches. Par conséquent, si la capacité totale de mise en décharge s'élevait à 149 950 tonnes par an en 1995 celle-ci a atteint une capacité, au début de la décennie 2000, de pas moins de 218 000 tonnes. Or, le PDEDMA de 2004 est jugé illégal par le maire dans la mesure où le plan « *évalue le besoin de capacité d'enfouissement à 200 000 tonnes au minimum par an, soit une augmentation de capacité de 33% par rapport à la capacité disponible en 1995 et même de plus de 70 % par rapport aux quantités enfouies à cette période* »⁶³. En effet, l'accroissement des capacités d'enfouissement depuis 1995 est allé de pair avec un recours massif du « *tout enfouissement* ». De fait, la quantité de déchets enfouis en 1995 s'élevait à 116 428 tonnes pour atteindre 163 000 tonnes en 2001 si l'on prend uniquement en compte les déchets enfouis sur le site de Sonzay. Pour le maire de Chanceaux-près-Loches l'évolution des quantités mises en décharge perpétue la place de cette filière de traitement au détriment de technologies plus propres et, en particulier, de la valorisation matière concernant la fraction fermentescible dont la dégradation est à l'origine des nuisances olfactives. À cela s'ajoute une certaine latitude que conférerait le PDEDMA au bénéfice de la COVED au moment d'exposer de manière explicite le choix du scénario. Le maire regrette que pour les déchets produits dans le secteur de Touraine Propre, au premier rang duquel l'on retrouve la ville de Tours, principal gisement de déchets en Indre-et-Loire, le plan ait pu prévoir une alternative laissant aux destinataires de la norme, c'est-à-dire aussi bien les personnes morales de droit public que leurs concessionnaires dont la COVED, la possibilité de mettre en œuvre soit une filière de valorisation énergétique par incinération soit un accroissement des capacités de mise en décharge et cela « *sans donner priorité à la filière de valorisation* »⁶⁴.

2. Du caractère non ultime des déchets enfouis à Chanceaux-près-Loches

Si le maire reconnaît qu'une entente cordiale entre la municipalité et la société COVED jusqu'à ce que l'entreprise plaide pour une extension du site de la Baillaudière, le projet de cette dernière laisse planer le risque de pollution et d'un accroissement des nuisances. En ce sens, le maire rappelle, d'une part, les nuisances olfactives et visuelles engendrées par l'exploitation d'un site d'une telle nature et, d'autre part, s'appuie sur un

⁶³ Extrait du mémoire ampliatif rédigé pour le compte du requérant (mairie de Chanceaux-près-Loches).

⁶⁴ *Idem*

ancien épisode de pollution du cours d'eau de la Chantereine en 1993 ayant marqué la mémoire du risque de la commune. Cet épisode « calamiteux » illustre la ferme position contre l'enfouissement comme mode de traitement des déchets présenté par COVED comme respectueux de l'environnement. L'entreprise insiste, en ce sens, sur la démarche qui la lie à la norme ISO 14 001 sensé faire de l'ISDND de Chanceaux un site exemplaire. Le maire se fonde, pour sa part, sur la directive cadre n°75/442 et n°2006/12/CE qui préfigure la hiérarchie des modes de traitement que les lois Grenelle ont renforcé. Ces deux directives prévoient de « *limiter la production de déchets, à défaut de les valoriser, et uniquement à défaut de toute autre alternative, de les éliminer, notamment par une mise en décharge* ». Sur la base de ce principe de gestion des déchets, le maire tente de démontrer l'illégalité du PDEDMA dans la mesure où les orientations ne visent pas la réduction de la mise en décharge des déchets ménagers et assimilés ni n'interdit la mise en décharge des seuls déchets non ultimes. Pour ce faire, l'AEST rappelle qu'en 1995 la capacité départementale en matière d'enfouissement était à peine inférieure à 150 000 tonnes par an (149 950) et qu'en 1993 116 428 tonnes de déchets ont ainsi pu être mis en décharge. Or, l'association observe que l'extension des capacités d'enfouissement du département portée, au début de la décennie 2000, à 218 000 tonnes avait permis l'enfouissement, pour Sonzay en 2001, de 163 000 tonnes de déchets. À partir de ce constat issu du diagnostic du PDEDMA, l'association entend affirmer que cette hausse de déchets enfouis ne correspond pas à la seule mise en décharge de déchets non ultimes sans compter que le fonctionnement en bio-réacteur implique que les déchets arrivant à l'ISDND de Chanceaux-près-Loches soient des déchets fermentescibles donc valorisables sur le plan technique en ayant recours au compostage (encadré 5).

Encadré 4: Les déchets ultimes sont-ils de nature similaire d'un département à un autre ?

« Le PDEDMA du département d'Indre-et-Loire reconnaît d'ailleurs que ses orientations ne sont ni conformes aux objectifs de réduction des quantités de déchets mis en décharge, ni à la définition du déchet ultime, et qu'il sera nécessaire de reprendre ultérieurement les déchets mis actuellement en décharge.

[...]

La circulaire du 28 avril 1998 du Ministère de l'Environnement interprétant les articles L. 541-1-III et L. 541-24 al. 2 du code de l'environnement, énonçait déjà la nécessité de traiter

biologiquement la fraction fermentescible des déchets ménagers préalablement ou à la place de la mise en décharge.

[...]

Il est intéressant d'observer que les PDEDMA des départements de l'Indre et du Loir et Cher géographiquement voisins de celui de l'Indre-et-Loire, font application très exactement de la circulaire précitée pour leur définition du « *déchet ultime* » et ont défini ainsi de façon restrictive ce qui était un « *déchet ultime* » dans leur département.

[...]

On ne voit guère les conditions économiques et techniques qui empêcheraient le département de l'Indre-et-Loire, pourtant plus urbanisé et d'une densité voisine de la moyenne nationale, d'avoir une définition du déchet ultime moins restrictive que les deux départements voisins désavantagés en matière de traitement des déchets par la densité deux à trois fois plus faible de la population. »

Extrait du mémoire ampliatif des requérants, p. 9-10.

Or, à cet égard, le requérant note que le préfet aurait pris la décision, par un arrêté datant du 17 mai 1999, de réduire l'admission de déchets biodégradables mis en décharge à partir du 1^{er} juillet 2002 conformément à la circulaire de 2002⁶⁵. Sur la base des rapports d'activité annexés au dossier d'autorisation, le maire reconnaît que la liste des déchets admis dans la décharge de Chanceaux-près-Loches « *ne diffère guère des déchets admis avant le 1^{er} juillet 2002* ».

3) La détermination des capacités de traitement et le principe de proximité

En dernier lieu, c'est la détermination des capacités de traitement qui est attaquée dans la mesure où, d'après le maire, un triplement de capacité de traitement porté à 150 000 tonnes par an induit, au regard des différents gisements d'Indre-et-Loire, des importations venant d'autres départements limitrophes ou non. Pour ce faire, le requérant argue le fait que le PDEDMA ne prévoit pas de telles importations⁶⁶ qui, par ailleurs, constituent en soi une

⁶⁵ Circulaire du 27 juin 2002 relative à l'échéance du 1er juillet 2002 sur les déchets.

⁶⁶ Le PDEDMA de 2004 décrit précisément les flux transitant à partir ou à destination de l'Indre-et-Loire. À ce titre, il fait état d'exportations de déchets vers l'unité d'incinération de Blois, des exportations vers le Maine-et-Loire et, dans une moindre mesure, vers la Vienne dans la mesure où la

contradiction avec le discours visant à mettre en exergue la pénurie de stockage du département telle qu'évoquée par COVED pour justifier l'opportunité de son projet :

« Il paraît indispensable de prévoir l'extension des capacités de stockage des déchets ultimes dans le département de manière à pallier un déficit de traitement en Indre-et-Loire. L'hypothèse de l'extension du centre de stockage de la Baillaudière et d'un autre centre peut aussi être retenue puisqu'elle permettrait de pallier un déficit de stockage dans le département jusqu'en 2020 au moins sans sur dimensionnement excessif des capacités de stockage »⁶⁷.

Or, dans le même temps, le maire dénonce la possibilité offerte à COVED d'importer, conformément à l'arrêté préfectoral, jusqu'à 45 000 tonnes par an de déchets en provenance d'autres départements ce qui lui apparaît être contraire à l'objectif visant la réduction des distances et des volumes de déchets transporté dans Indre-et-Loire comme le veut le PDEDMA et conformément au principe de proximité. En effet, le plan prévoit la création ou l'extension de sites existants pour répondre, en priorité, aux besoins du département et non en vue d'atteindre une situation de sur-capacité qui légitimerait l'existence et le renforcement de flux entre départements. Cette éventualité fait craindre au maire de Chanceaux-près-Loches d'être non seulement « la poubelle » du département, car destiné à traiter les déchets de l'agglomération tourangelle en l'absence d'incinérateur, mais également l'exutoire privilégié des autres départements alentours. Tout comme pour l'incinérateur, c'est l'effet d'appel de l'enfouissement que dénonce le maire et l'AEST bien conscient que les collectivités clientes de COVED émettent, en comparaison de Sonzay, bien moins de déchets du fait notamment du caractère rural et de la déprise démographique et économique de ces mêmes intercommunalités situées au sud du département. Si ce quota de 45 000 tonnes fixant les apports de déchets des départements extérieurs ne satisfait pas la municipalité de Chanceaux-près-Loches elle ne semble pas non plus entièrement répondre au besoin de COVED. En effet, la valorisation biogaz nécessite un apport continu de déchets et, notamment, de déchets fermentescibles. Or pour compenser la faible production de déchets des collectivités, COVED aurait souhaité que la préfecture lui permette de candidater à des appels d'offre des départements limitrophes conformément à la notion de bassin de vie qui semble être l'acception privilégié par les lois grenelles pour circonscrire les limites du principe de proximité.

petite commune de la Guerche comptant à peine 200 habitants est rattachée à un EPCI dont l'ensemble des communes hormis elle se trouvent dans le département de la Vienne.

⁶⁷ Mémoire ampliatif de COVED.

III. De la recherche du territoire pertinent à la construction d'un espace adéquat pour la gestion des déchets

L'histoire de la gestion planifiée des déchets d'Indre-et-Loire tend à mettre en exergue l'incapacité des collectivités locales et, cela depuis le début de la décennie 90, non pas à imaginer des solutions aux problèmes sous-jacents liés au traitement des déchets ménagers et assimilés mais, au contraire, à les mettre en œuvre localement. Prises dans un faisceau de facteurs constitué par l'agrégation de décisions et d'arbitrages de la préfecture, des effets comme des non effets de la planification, du poids des conflits et des controverses locales, du manque de volontarisme des collectivités locales et du lobbying des entreprises privées de prestation de services auprès des collectivités locales ; les collectivités locales se sont placées, progressivement, sous la dépendance vis-à-vis des solutions proposées par le secteur privé (A). En réponse à ce contexte et aux « problèmes » que cela suppose, le syndicat Touraine Propre soutenu depuis peu par la nouvelle majorité du conseil général dispense une rhétorique en faveur de la construction d'un nouveau territoire de gestion des déchets reposant sur l'idée même d'un changement d'échelle (B). Les discours quant à cette stratégie tendent à éclairer les mécanismes de mise en échec des plans. Les obstacles à l'application des plans tiendraient davantage aux enjeux politiques inhérents à l'émergence d'une gouvernance inter-territoriale qu'à l'idée d'une « rupture de gouvernance » figée sur une lecture formelle du jeu d'acteurs au regard d'une architecture politico-administrative complexe à l'origine d'une gouvernance multi-niveaux (C).

A. L'emprise territoriale du secteur privé sur les pratiques concurrentielles des collectivités locales en matière de traitement des déchets.

La mainmise des entreprises privées sur les exutoires et le contrôle prégnant qu'ils exercent sur l'ensemble des filières de gestion des déchets qui articulées les unes aux autres donnent corps à un service urbain en réseau de « désapprovisionnement » place les collectivités locales, avec une inégale intensité, devant le spectre d'une dépendance accrue vis-à-vis des solutions proposées par leurs concessionnaires. Cet état de fait émanerait, tout à la fois, d'un processus politique, social et économique emprunt d'une incompressible dimension territoriale que d'un état objectif de l'environnement concurrentiel dans lequel évoluent les collectivités locales.

1. Le secteur privé et la maîtrise exclusive des exutoires

La lente et progressive mise sous dépendance des collectivités locales à l'encontre de leur concessionnaire constitue une entrée parmi d'autres pour se désolidariser d'une lecture institutionnelle, formelle et désincarnée du jeu d'acteurs reposant sur la prise en compte d'un partage des responsabilités et des compétences. Cette approche a conduit à minimiser l'importance des acteurs non institutionnels, aussi bien les associations que les acteurs économiques, alors mêmes que ces derniers occupent une place centrale dans la gestion des déchets. Sous le prétexte de leur statut de concessionnaire – et donc subordonnés à la volonté des collectivités qui les emploient via des contrats de marchés publics ou de délégation de service public – une analyse des flux de déchets tente de mettre en exergue le rôle pivot des entreprises de prestations de services dont la récurrence des études économique eut, de fait, pour effet de minorer la dimension stratégique attachée à leurs pratiques contractuelles. Force est de constater, par ailleurs, qu'en Indre-et-Loire le déploiement du secteur privé est tel que ces derniers maîtrisent la quasi-totalité des exutoires, à l'exception de l'UVE de Saint-Benoît-la-Forêt dont le SMICTOM du Chinonais est le maître d'ouvrage même si l'exploitation du site a toujours été délégué à l'entreprise INOVA France la même qui en 1982 reçu l'autorisation de la préfecture de procéder à la construction de l'incinérateur⁶⁸.

En Indre-et-Loire, les entreprises privées de prestations de services se sont progressivement hissées au rang des acteurs incontournables en matière de gestion des déchets bien que, de manière tout à fait paradoxale, un nombre limité d'études se soit penché sur les implications engendrées en termes de mutations des services urbains en réseaux et des effets en retour sur la planification des déchets. Le rôle pivot de ces opérateurs privés en Indre-et-Loire, en particulier, est le résultat d'un processus combinant deux dynamiques distinctes. C'est le fruit, d'une part, des stratégies d'entreprises visant au maintien et à l'accroissement des capacités de traitement dans le but de renforcer l'ancrage territorial de chacune de ces entreprises sur le territoire. Ce versant stratégique doit être mis en perspective, d'autre part, avec l'incapacité des collectivités locales qui, faute d'un réel portage politique, ne disposent pas d'équipement de traitement relevant d'une maîtrise publique faute de renouvellement des sites de traitement à la suite de leur fermeture successive. De fait la filière de traitement publique, en régie ou par la voie de délégation de service public, s'est progressivement délitée dans le département avec la fermeture d'un ensemble de petites décharges contrôlées pour l'essentiel par les communes elles-mêmes

⁶⁸ Arrêté du 18 août 1982 autorisant la société INOR et CFSP à exploiter une unité d'incinération d'ordures ménagères à Saint Benoît la Forêt. La consultation a été faite à la préfecture d'Indre-et-Loire.

sans que la préfecture, dans le cadre du premier PDEDMA, n'ait souhaité prolonger la durée de leur autorisation préfectorale. Ce fut le cas, par exemple, pour l'ancienne décharge contrôlée de Chanceaux-près-Loches exploitée en régie par le syndicat lochois avant qu'elle ne ferme définitivement en 1995 ou, plus récemment, du centre d'enfouissement situé à la Billette fermé en 2008 et qui, initialement, était exploité en régie par le SICTOM de la Billette en 1986⁶⁹ doté d'une capacité de 32 000 tonnes, avant que la COVED n'en assure la gestion via une délégation de service publique⁷⁰. À partir de 2005 et jusqu'à la fermeture du site en 2008, l'exploitation est, de nouveau, assurée en régie par le SMICTOM de la Billette puis concédée à la communauté d'agglomération Tour(s) Plus chargée, dès lors, de la réhabilitation du site. Enfin, le SMIPE Val Touraine Anjou qui comprend, pour partie, la communauté de communes de Bourgueil connaît le même sort perdant ainsi la possibilité de traiter directement et à proximité les déchets émanant de sa collectivité avec la fermeture du centre de compostage d'ordures ménagères en 2010.

⁶⁹ Arrêté préfectoral autorisant l'exploitation le SICTOM de la Billette à exploiter un centre d'enfouissement technique sur le site de la Billette (Joué-lès-Tours) le 17 décembre 1986.

⁷⁰ Arrêté préfectoral du 9 mars 2000 modifiant et complétant les prescriptions de l'arrêté préfectoral en date du 9 janvier 1992 et faisant suite à la demande adressée le 7 avril 1998 autorisant la société COVED à poursuivre l'exploitation du site d'enfouissement de la Billette.

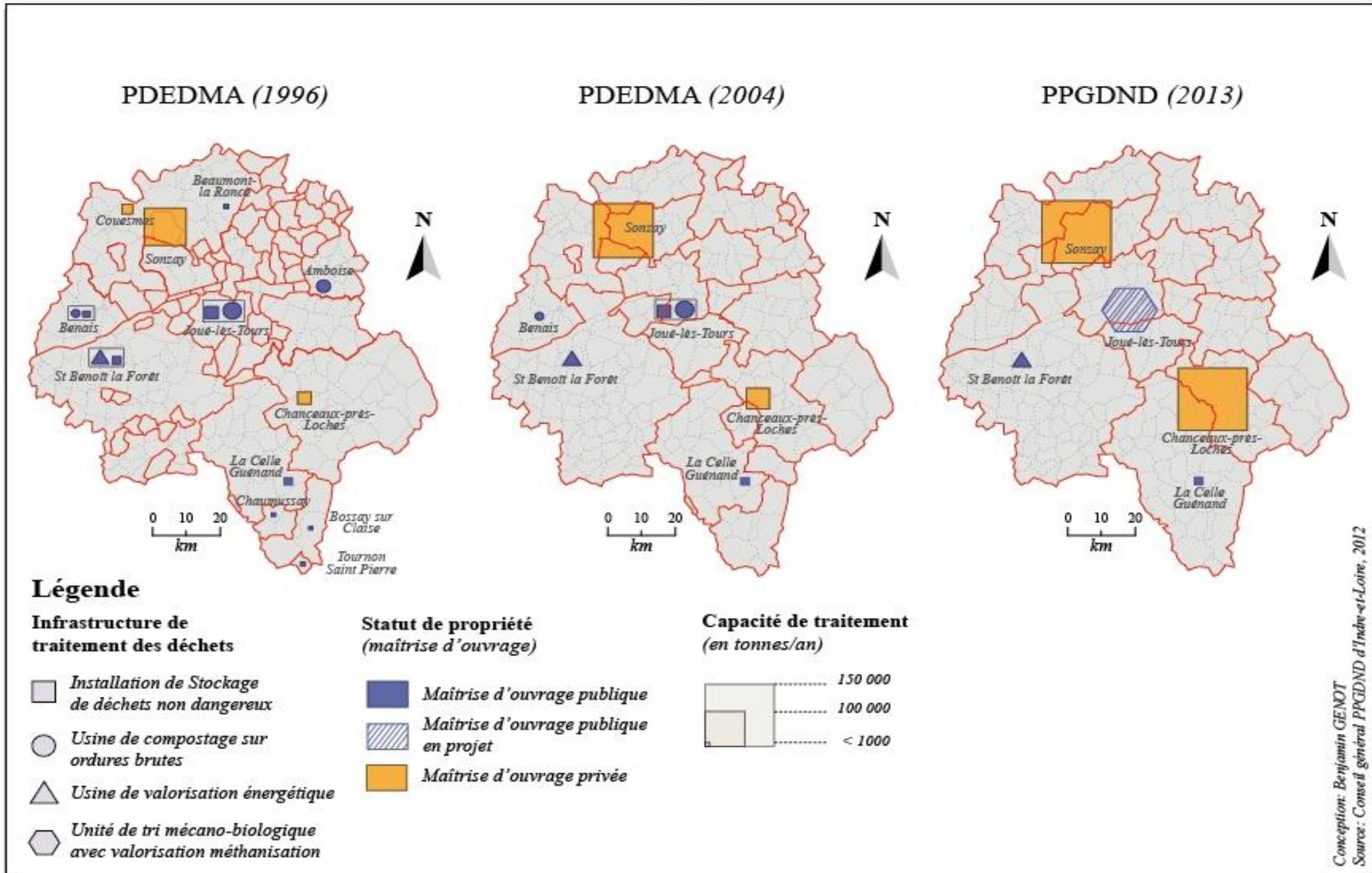


Figure 9: Evolution des capacités de traitement et de l'emprise du secteur privé entre 1996 et 2013

Source : Conseil général, PPGDND, 2012

2. L'absence d'alternative à l'enfouissement des déchets

S'ajoute à la lente érosion de la régie publique, gage pour la collectivité d'un contrôle des flux de déchets tout en étant le garant d'une évolution maîtrisée des coûts de traitement, l'incapacité des collectivités locales à trouver une solution au tout enfouissement. Cette filière traite, en effet, pas moins de 75% des déchets produits sur le territoire du plan selon l'état des lieux du PPGDND⁷¹. Quoiqu'il en soit la place prépondérante de l'enfouissement rejoint, en partie, les mêmes facteurs explicatifs que ceux ayant conduit à la pleine maîtrise par le secteur privé de l'ensemble des exutoires que compte le département. D'une part, la filière de l'enfouissement fut véritablement instituée en 1982 date de la mise en service du centre d'enfouissement de Sonzay qui, sous l'impulsion du maire de Tours Jean Royer, devait traiter les déchets du chef-lieu du département. D'autre part, le renforcement de cette filière est le fruit de plusieurs décisions de la préfecture faisant écho à l'absence de portage politique des deux projets d'incinérateur portés respectivement par les PDEDMA de 1996 et, plus encore, de 2004. L'abandon de l'UVE et le retrait des trois communes candidates s'étant portées volontaires pour accueillir le site sur le territoire de leurs communes respectives (Saint-Pierre-des-Corps, Ballan-Miré et Neuillé-Pont-Pierre) s'explique, en partie, par la pression exercée sur les élus municipaux et par le collectif Arc-en-ciel (Rocher, 2012). Une autre explication peut être avancée, néanmoins, en complément de la première pour éclairer les raisons d'un désengagement des collectivités. Au plus fort du conflit qui oppose ces dernières au collectif Arc-en-ciel, un projet de réforme de la taxe professionnelle est engagé. Or, on peut avancer l'hypothèse selon laquelle la perspective de cette manne financière de plusieurs millions d'euros constituait une opportunité d'ordre économique à l'image d'une compensation territoriale. Ainsi, au moment où se décidait la suppression de la taxe professionnelle, les communes qui s'étaient alors portées candidates, de manière plus ou moins volontaires⁷², se sont retirées les unes après les autres voyant s'envoler le principal, sinon l'unique, intérêt de réceptionner un projet unanimement contesté sur leurs territoires. L'abandon du projet de l'UVE offrit à SITA-Suez ainsi qu'à COVED un argument supplémentaire justifiant le dépôt d'un dossier de demande d'une autorisation préalable d'extension du site en préfecture. Le conflit s'est accompagné, par voie de

⁷¹ On peut émettre, néanmoins, le postulat selon lequel la part de l'enfouissement a augmenté depuis lors dans la mesure où le diagnostic a été établi en 2009 c'est-à-dire avant la fermeture de la plateforme de compostage de Benais qui représentait alors 5% des déchets traités en Indre-et-Loire.

⁷² Si les communes de Ballan-Miré et Saint Pierre des Corps ce sont d'elles-mêmes portées candidates pour l'accueil de l'UVE, la commune de Neuillé-Pont-Pierre avait été désignée par le vice-président du conseil général de l'époque alors maire de Charentilly et conseiller général du canton.

conséquence, d'un report des autorités publiques en faveur de solutions certes moins pérennes mais déjà existantes et, au demeurant, sensiblement moins conflictuelles.

La place de l'enfouissement s'explique, également, par le déclin assumé des autres filières comme le compostage et, actuellement, de la valorisation énergétique par incinération. Depuis 1996 on constate, en effet, la fermeture et le non remplacement d'infrastructures capables de fournir potentiellement aux collectivités locales une alternative à l'enfouissement. Ainsi, la filière compostage d'ordures ménagères qui s'était timidement développée a définitivement disparu avec les fermetures successives des sites d'Amboise au début des années 2000, de Joué-lès-Tours en 2008 dont le centre de compostage a été par la suite transformé en un quai de transferts et, plus récemment, de la plateforme de compostage de Benais en 2010. En ce sens, la construction de quais de transfert et, notamment ceux de l'agglomération tourangelle, illustre bien la nécessité à laquelle se voit confrontée les communes de l'agglomération envoyant traiter leurs déchets conformément à l'offre de service privée présente sur le département.

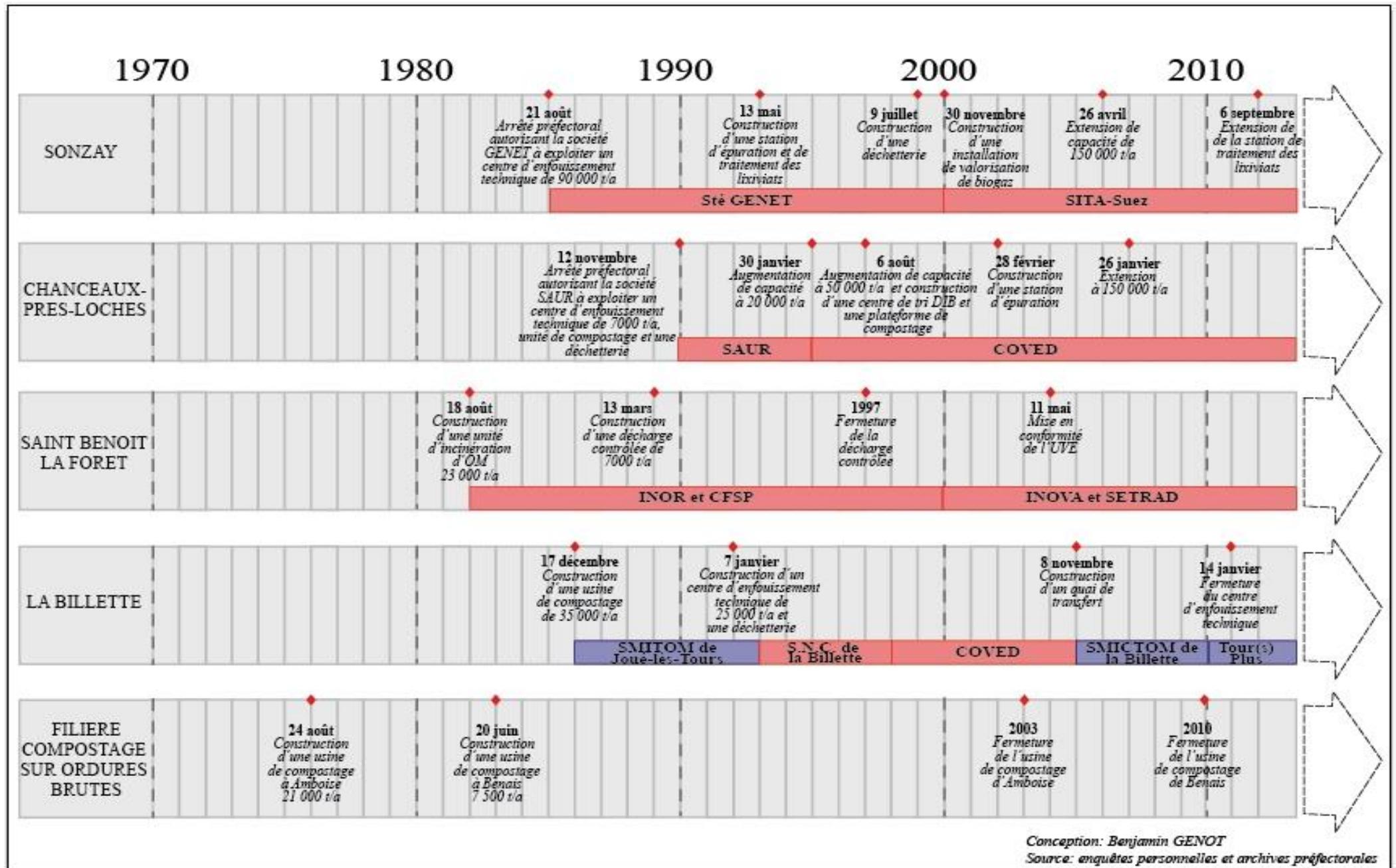


Figure 10: Histoire des filières de traitements des déchets en Indre-et-Loire de 1970 à 2013

Source : Enquêtes personnelles et archives préfectorales

3. *Le monopole du secteur privé dans le traitement des déchets en Indre-et-Loire*

La gestion des déchets est un service urbain en réseau particulier qui se distingue du réseau d'électricité ou d'adduction en eau potable du fait qu'il s'agisse d'un service en surface ne reposant sur aucune infrastructure lourde (lignes électriques, canalisation). La circulation des déchets s'effectue en Indre-et-Loire au gré des marchés publics passés entre un établissement public de coopération intercommunale et une entreprise privée qui dès lors endosse le statut de concessionnaire. Aucune collectivité n'assume en régie directe le traitement de ses déchets et chacune a donc recours soit à la délégation de service public (UVE de Saint-Benoît-la-Forêt) soit au marché public dans la plupart des cas de figure. Le caractère non contraint de ce type de réseau allié au caractère *a priori* aléatoire de la commande publique devrait aboutir, en théorie, à une recomposition permanente des flux au fil des appels d'offre. Or, il n'en est rien. De 1996 à 2012, on observe une tendance nettement marquée à un durcissement des flux en direction des deux ISDND de Sonzay et de Chanceaux-près-Loches traduisant, par voie de conséquence, les places monopolistiques en matière de traitement des déchets occupées respectivement par SITA-Suez et la société COVED.

En 2009, si 75% des déchets sont enfouis le partage entre les deux entreprises ne s'effectue pas à part égale. En effet, 61% des ordures ménagères résiduelles produites sont traitées à Sonzay contre 14%, tout au plus, pour Chanceaux-près-Loches. Cet état de fait relève, tout d'abord, de la stratégie d'implantation propre à chaque entreprise. De fait, SITA-Suez était déjà présent avant que la COVED, spécialisée dans le traitement des déchets des zones rurales ou en milieu touristique, ne s'installe à son tour. La présence de deux entreprises a contraint le groupe Veolia à renoncer à investir le département au regard d'une concurrence déjà bien installée. Dans le domaine du traitement et, à l'inverse de la collecte ou du transport, disposer d'une infrastructure dédiée aux déchets est un facteur déterminant. Le département est ainsi divisé en deux sphères d'influences d'importance inégale au regard des gisements des déchets produits par chacune des collectivités desservies. La localisation de ces deux sites, ainsi placés au deux extrémités du département, permet à chacun d'eux de se développer sans qu'il n'y ait de véritable zone de recouvrement à l'exception notoire de l'agglomération tourangelle qui est la mieux placée pour tirer profit d'une réelle mise en concurrence ce qui n'a pas toujours été le cas par le passé. Ainsi, au moment où Sonzay était autorisé à traiter 150 000 tonnes par an et tandis que Chanceaux-près-Loches ne disposait, pour sa part, que d'une autorisation la contraignant à ne pouvoir traiter que 50 000 tonnes, le groupe SITA-Suez s'est retrouvé en situation de monopole pour traiter les déchets de

l'agglomération ce qui s'est traduit par une hausse du coût de la prestation de plus de 40%. C'est la raison pour laquelle les élus de la communauté d'agglomération se sont montrés favorables au projet porté par la COVED. Il est vrai que pour les autres collectivités, notamment pour la communauté de communes Loches Développement, la proximité avec le site de Chanceaux-près-Loches rend presque illusoire l'issue de tout appel d'offre dans la mesure où COVED demeure la seule entreprise à pouvoir proposer une prestation dont le rapport qualité/prix est de loin le plus avantageux.

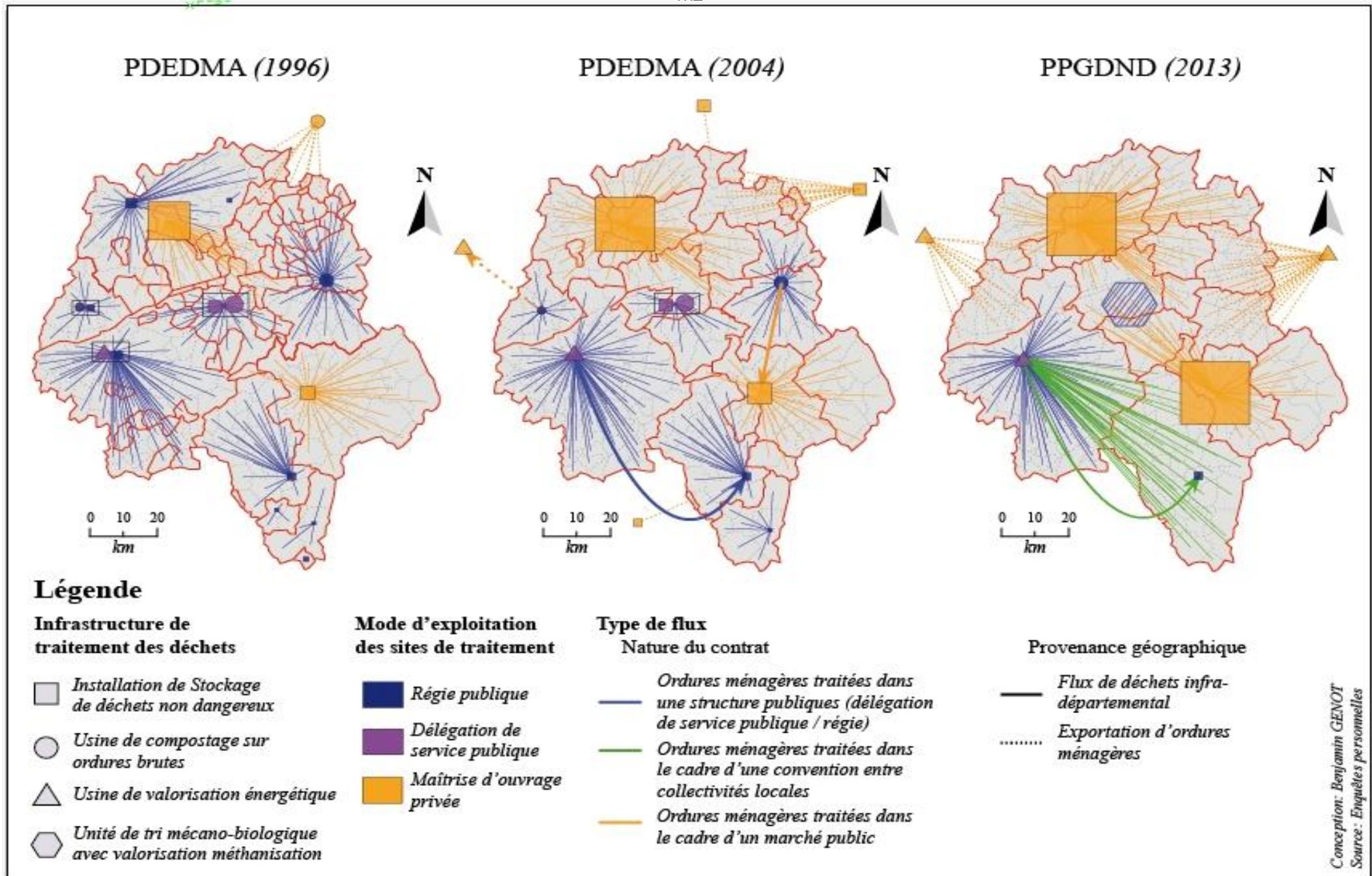


Figure 11: Evolution des flux d'ordures ménagères résiduelles en Indre-et-Loire entre 1996 et 2013

Source : Enquêtes personnelles

La capacité des entreprises privées à s'imposer comme le mieux-disant au cours d'une procédure de marché public ne s'explique pas uniquement par leur stratégie commerciale mais aussi par les fenêtres d'opportunité qui s'offrent à elles au moment de la passation des marchés publics. Ainsi, les pratiques contractuelles des collectivités influencent pour beaucoup l'issue des appels d'offre. Il existe en Indre-et-Loire un ensemble d'entreprises qui ne recourent pas à la même stratégie et qui, de fait, ont la capacité ou non de s'imposer au moment d'un appel d'offre. Le groupe INOVA remporta, par exemple, le marché public pour exploiter l'UVE de Saint-Benoît-la-Forêt dans la mesure où, à l'inverse des grands groupes généralistes capables d'offrir des solutions globales aux collectivités, le marché en question ne concernait que l'exploitation d'une UVE et que dans ce domaine elle est l'une des meilleures entreprises spécialisées sur le segment de la valorisation énergétique à l'échelle nationale. Le choix des critères, le fait de recourir ou non à l'allotissement sont autant de pratiques contractuelles qui s'accompagnent d'effets non neutres. Ainsi, bien que les collectivités aient la possibilité d'intégrer le principe de proximité dans les clauses environnementales de tout appel d'offre en matière de traitement des déchets, une telle possibilité n'est que rarement invoquée dans la mesure où cela restreindrait le rang des entreprises capables de satisfaire aux principes de la commande publique et de la concurrence (Bigas, 2012). Certaines collectivités tels que le SMIOM de Couesmes, la CC Gâtine-Choisilles ou encore le SMITOM du Val d'Indrois produisent trop peu de déchets pour allotir, ou ne perçoivent pas, faute d'ingénierie territoriale suffisante, les bénéfices qu'elles seraient susceptibles de retirer d'une réelle mise en concurrence (Defeuilley, 2002). Les principales collectivités du département, quant à elles, comme Amboise, Chinon ou Loches n'hésitent pas à multiplier les types de marchés afin d'attirer vers elles un maximum d'entreprises. Tour(s) Plus présente, pour sa part, un caractère original en matière de pratiques contractuelles. La communauté d'agglomération, pour ce qui concerne les marchés de traitement des déchets, procède à un allotissement de nature géographique consistant à scinder en deux parties le gisement total des déchets ménagers produits. La partie nord de l'agglomération envoie ainsi ses déchets à Sonzay tandis que la partie sud, toujours sur le fondement de la clause environnementale tendant à valoriser les entreprises proposant un traitement de proximité, fait traiter ses déchets à Chanceaux-près-Loches.

Néanmoins, pour ce qui concerne la filière traitement, l'état de la concurrence dans le département est pour le moins limitée ce qui place les collectivités adhérentes à Touraine Propre devant le choix de doter ce syndicat d'une compétence traitement et collecte à

l'échelle départementale afin de trouver une solution pérenne aux problèmes du coût de la gestion des déchets et de s'extraire de cette dépendance à l'égard des grands groupes.

B. La rhétorique du changement d'échelle : faire du département un territoire pertinent

Malgré le fait qu'élus locaux et opérateurs privés s'accordent, à de rares exceptions, sur le fait que le maintien de l'élaboration du PDEDMA à l'échelle départementale est inadapté, reprenant à leur compte le débat national sur le rôle des départements dans la gestion des déchets à la suite du rapport Balladur (1), d'autres reconnaissent que le département n'est pas un territoire moins pertinent que la région pour la gestion des déchets qui jusqu'à présent en Indre-et-Loire n'a jamais été contrainte à épouser les frontières administratives départementales (2). En ce sens, les élus qui défendent le projet de transformer, à terme, Touraine Propre en un syndicat départemental de traitement des déchets établissent du même coup une adéquation entre la mise en œuvre du principe de proximité et l'échelle départementale comme changement de focale pour l'appréhension de l'action publique (3).

1. La fausse pertinence naissant de l'écart entre territoires administratifs et gestion de l'environnement

La question du choix de la juste échelle ou du territoire pertinent pour assurer un traitement des déchets de proximité à un coût non prohibitif est intimement liée, en définitive, au choix de l'échelon administratif en charge de la planification des déchets. L'ensemble des élus s'accordent pour dire que la question de l'échelle est consubstantielle à la portée limitée de la planification. En ce sens, il apparaît que « les territoires de l'administration [sont] inadaptés à la gouvernance de l'environnement » (Cans, 2006). Néanmoins, les élus locaux comme les opérateurs privées n'ont pas le même regard sur ce qui pourrait se rapprocher le plus possible d'un « territoire pertinent » ou d'une échelle adéquate. Du fait des enjeux économiques et des effets induits sur leurs activités, les opérateurs privés sont divisés sur la question du maintien de l'échelle départementale comme en atteste le compte rendu des auditions publiques de 2009. Seule SITA-Suez défend la position selon laquelle il faut que les déchets soient traités, le plus possible, à proximité de leurs lieux de productions afin de limiter les transports par bennes et, par voie de

conséquence, démontrer l'exemplarité de leurs activités, un bilan environnemental faisant foi. À l'inverse, Veolia et COVED accusent une distorsion de la concurrence générée par les limitations des importations de déchets dans le département dénonçant, dans le même temps, les exportations de déchets en direction de Blois notamment alors même que le département compte d'importantes réserves en matière d'enfouissement. C'est la raison pour laquelle, ces deux entreprises prônent un calibrage des installations de traitement des déchets leur permettant de répondre à des appels d'offres situés en dehors du département à un niveau au moins régional⁷³. L'enjeu de ce changement d'échelle repose, pour partie, sur le fait que ces opérateurs privés soient des entreprises généralistes capables de proposer des solutions globales aussi bien aux collectivités locales qu'aux industriels et gros producteurs de déchets à l'image des grandes surfaces. Ils sont donc capables de traiter des déchets de toutes natures et d'intervenir sur l'ensemble des segments de la gestion des déchets : la collecte, le tri, la gestion des déchetteries, le transport et le traitement avec ou sans valorisation d'énergie ou de matière. Par ailleurs, le fait de traiter aussi bien les déchets des collectivités que ceux des industriels suppose de ne pas restreindre le rayon de chalandise des infrastructures de traitement au seul département dans la mesure où les logiques des industriels diffèrent grandement de celle des collectivités locales en ce sens ou ces derniers réfléchissent à des solutions de traitement à l'échelle nationale ou, au moins, régionale. Or, à la différence du site de Sonzay géré par SITA-Suez, le site de Chanceaux exploité par la COVED s'expose au risque d'une sur capacité de traitement. Les collectivités desservies par le centre de stockage lochois produisent, en effet, des déchets en faible quantité alors même que certaines collectivités de la Vienne, à l'instar de Châtelleraut, peinant à établir une vraie concurrence ont fait appel à COVED à plusieurs reprises pour traiter leurs déchets conformément à l'idée de bassins de vie. Les principaux apports de matières résiduelles proviennent du traitement des DIB régis par des contrats privés dont on vient d'explicitier l'écart en termes de logiques contractuelles. L'analyse de l'origine géographique des déchets de l'ISDND montre, enfin, l'apport non négligeable des déchets produits en dehors du périmètre du PDEDMA. Ce faisceau d'indices permet d'éclairer le sens de la position de la COVED vis-à-vis d'une acception souple du principe de proximité et de l'échelle de planification correspondante à ses aspirations (figure 12).

⁷³ Compte rendu de l'audition des professionnels et des chambres consulaires le 27 mai 2009 à Tours.

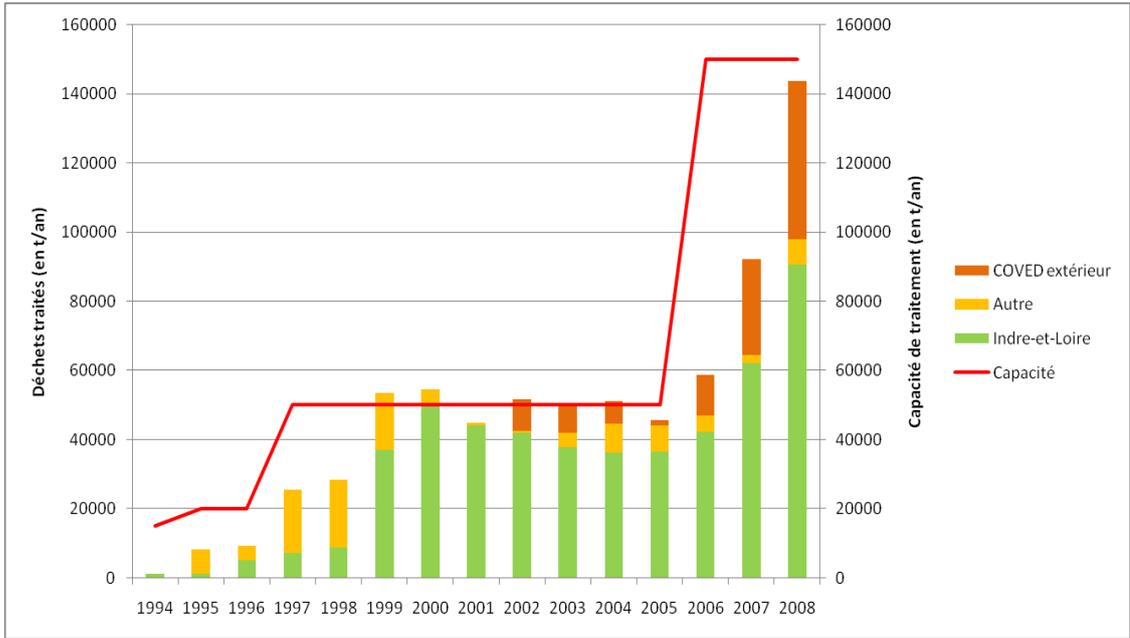


Figure 12: Origines géographiques des déchets traités à Chanceaux-près-Loches entre 1994 et 2008
Sources : Bilans annuels d'activités de la société COVED de 1994 à 2008.

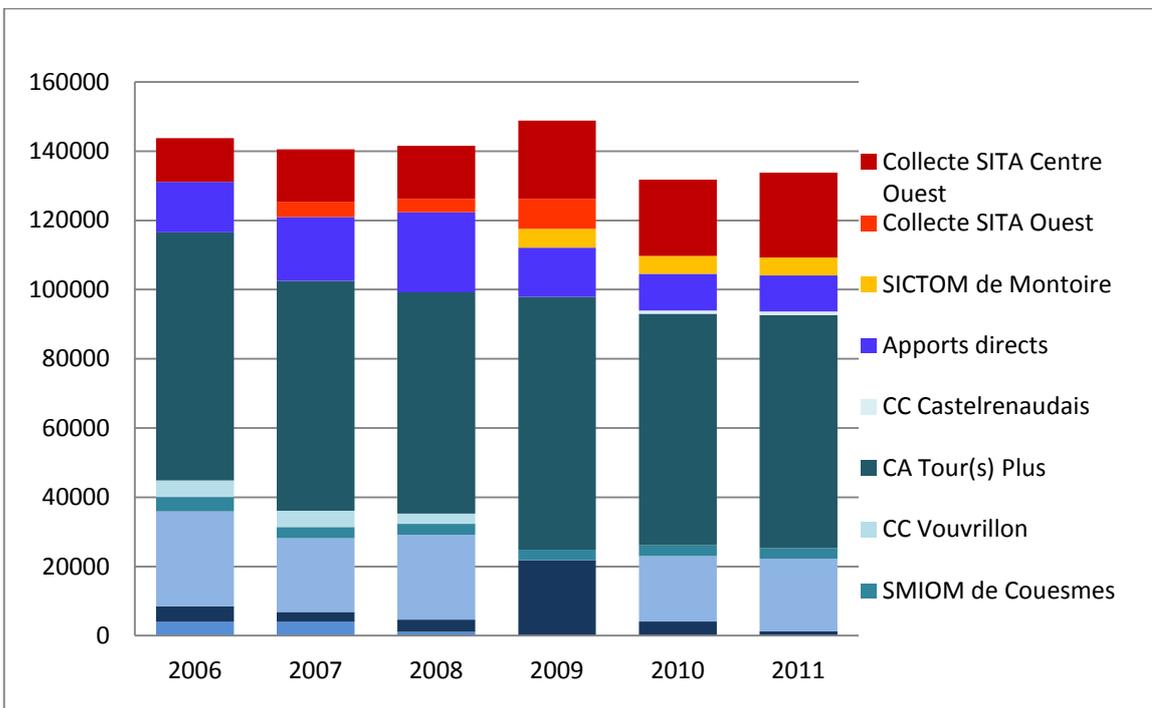


Figure 13: Origines géographiques des déchets traités à Sonzay entre 2006 et 2011
Sources : Bilans annuels d'activités de la société SITA-Suez de 2006 à 2011

2. Le département comme échelle conciliant impératif d'efficacité et besoin de proximité.

La pertinence de l'échelon départemental et, par extension, de l'échelle départementale comme périmètre de prescription du plan fait débat. Si le rapport Balladur publié le 9 mars 2009 considérait sous forme de proposition de recourir sans plus tarder à un transfert de la compétence planification des conseils généraux aux intercommunalités « *de taille suffisante* » (Balladur, 2009), cet avis n'est pas partagé par tous. En atteste, par exemple, les conclusions plus nuancées émanant du rapport rendu public le 17 juin de la même année rédigé par deux sénateurs : Yves Krattinger et Jacqueline Gourault en sa qualité de rapporteur au Sénat des questions relevant de l'environnement et du développement durable. Le rapport au titre pour le moins éloquent : *Faire confiance à l'intelligence territoriale* estime que le département est un échelon pertinent et, tout particulièrement pour ce qui concerne les départements à dominante rurale, pour articuler l'exigence de proximité exigée par les usagers du service public et l'efficacité de l'action publique dans les domaines de l'assainissement, de la gestion de l'eau et des déchets ménagers (Krattinger, Gourault, 2009 p. 113). Faut-il pourtant rappeler comme le fait Chantal Cans que le découpage administratif ne correspond pas aux territoires de l'environnement⁷⁴ (Cans, 2006) voire que cette « quête de la pertinence absolue » entraîne le chercheur sur un « *faux débat sans fin* » (Romi, 2006) ?

Il convient alors de se demander dans quelle mesure l'échelle départementale peut gagner en pertinence à défaut d'être une échelle adéquate. Pour le cas de l'Indre-et-Loire, les différents plans départementaux n'ont eu de cesse d'opter pour des aménagements de périmètre calqués sur le besoin de respecter les dynamiques géographiques propres aux bassins de vie épousant les contours de l'intercommunalité comme en témoigne, à titre d'exemple, l'exclusion du SMIPE Val Touraine Anjou en matière de prescriptions de traitement compte tenu de son rattachement au SIVERT dans le Maine et Loire dès 1993. Cette souplesse, ou porosité, de la frontière départementale renvoie également à la possibilité offerte à tout département de juger opportun ou non de recourir à une planification interdépartementale comme en Corse, en Alsace et pour les départements de la Drôme et de l'Ardèche. Ces aménagements à la marge sont le gage « *d'une meilleure territorialisation de l'action publique* » (Rocher, 2006, p. 89) en ce sens où cela permet de rapprocher le plus

⁷⁴ « Il apparaît que le territoire juridique de l'environnement ne se confond pas avec son territoire réel : le territoire juridique se définit comme l'assise spatiale de l'exercice d'un pouvoir, d'une compétence, tandis que le territoire réel serait celui sur lequel les éléments environnementaux font effectivement produire leurs effets » (Cans, 2006, p. 41).

possible l'espace de production des déchets de l'espace de l'élimination ou de la valorisation. Dans le sillage du rapport sénatorial de Krattinger et Gourault et des travaux de Laurence Rocher, le choix de l'échelle départementale n'apparaît pas contraire à un renforcement de l'ancrage territorial du « problème déchets ». Ainsi, et comme le souligne le rapport de Dominique Dron, le choix du département comme échelle intermédiaire entre la collectivité et la région souscrit à la fois au principe de responsabilisation des acteurs ainsi qu'au principe d'une coordination efficace de l'ensemble des filières et des acteurs de la gestion locale des déchets⁷⁵ (Dron, 1997).

3. Changement d'échelle et repositionnement de la focale de l'action publique

Le choix de doter le syndicat Touraine Propre des compétences collecte et traitement à l'échelle départementale trahi l'expression d'un changement d'échelle renvoyant à une prise de conscience, par une large majorité de collectivités locales⁷⁶, de la nécessité de *penser* le traitement des déchets à une échelle qui dépasse les seules frontières de leurs intercommunalités voire du canton. Aussi, ce changement d'échelle repose-t-il, de manière somme toute assez classique, sur un « *changement de focale* » correspondant à une modification « *dans la perception d'un problème comme relevant d'un rapport en un territoire et l'institution qui l'incarne* » (Faure et Muller, 2006). Par ce changement d'échelle, c'est la recherche d'efficacité qui est poursuivie. Ainsi, si la collecte demeure un service de proximité auquel sont fermement attachés les différents syndicats, il n'en va pas de même pour l'élimination et la valorisation des déchets qui reposent davantage sur l'impérieuse nécessité des économies d'échelle entre les communes urbaines et rurales. Le caractère centralisé de ces filières doit permettre non seulement de niveler vers le bas le différentiel en matière de coût de traitement à la tonne mais, également, de servir de socle à une mutualisation des équipements ce qui suppose des capacités de traitement suffisantes, comme le montre le projet de tri mécano-biologique et de méthanisation sur le site de la

⁷⁵ « L'établissement de plans départementaux de gestion des déchets ménagers et assimilés en France correspond à cette approche. Elle estime que la taille du département est le meilleur compromis d'échelle pour accueillir la totalité de la chaîne de gestion de ces déchets, hormis les valorisations particulières exigeant de grandes unités spécialisées. Effectivement, la taille et les compétences administratives du département en font sans doute l'échelon le plus à même de coordonner réellement, dans la plupart des cas communes et SIVOM. En outre, les analyses de cycle de vie pratiquées par l'ADEME montrent que les pollutions engendrées par les transports de résidus commencent à devenir sensibles dans le total des nuisances à partir de déplacements de l'ordre de 100 km » (Dron, 1997, p.147).

⁷⁶ Il s'agit, en vérité, des EPCI adhérents à Touraine Propre au premier rang desquels on retrouve aussi bien les fondateurs du syndicat – alors SIPEPIOM – à savoir le SMITOM d'Amboise, la communauté de communes de Loches et le communauté de communes Gâtine-Choisilles que Tour(s) Plus.

Billette, capable de desservir un bassin de population excédant les seuls besoins de l'agglomération tourangelle. C'est aussi une manière de détourner une partie des flux de déchets de l'enfouissement ou de l'incinération même si, compte tenu d'un taux moyen de refus élevé (50%), la technique du tri mécano-biologique n'est qu'une filière de prétraitement des déchets et non une solution de traitement alternative. Le transfert de la compétence collecte est quant à elle davantage sujette à débat. Pour autant, dans un souci de parfaite cohérence la plupart des représentants des EPCI – et non des élus communaux proprement dits – n'hésitent pas à rappeler la nécessité d'un transfert de compétences en cascade. Le but recherché repose, tout d'abord, sur la rationalisation des circuits de collecte entre communes ou entre les différents syndicats, de procéder ensuite à une homogénéisation des consignes de tri à l'échelle du département et de simplifier, enfin, l'organisation du réseau de déchetteries dont la collecte des déchets s'apprête à dépasser celle effectuée en porte à porte en abolissant, par la même occasion, les incongruités produites par un accès sectorisé aux déchetteries calqué sur les contours des communes et perçue comme une aberration par les usagers du territoire dans la mesure où cela va à l'encontre des bassins de vie et emporte un effet contre-productif sur le tri des déchets. Le transfert de ces deux compétences devrait permettre, en outre, à Touraine Propre de procéder à des appels d'offre groupés plus à même de réduire la vulnérabilité des petits EPCI ruraux, comme le SMIOM de Couesmes ou la CC Gâtine-Choisilles, au moment de négocier le prix de la prestation proposée par les opérateurs privés. En couplant, enfin, la collecte et le traitement au sein d'une unique structure au rayonnement quasi départemental, Touraine Propre espère ainsi faire coïncider un mode de traitement (le tri mécano-biologique par valorisation énergétique) avec un mode de collecte adéquat mettant ainsi fin à une pratique coutumière visant à penser systématiquement ces deux filières séparément comme si l'une n'emportait aucune conséquence sur l'autre et réciproquement.

C. D'une gouvernance « multi-niveaux » à une gouvernance inter-territoriale

Le changement d'échelle ne traduit pas seulement un changement de focale ou une redéfinition de l'action publique. À partir des discours et des référentiels qu'il convoque, se déploie un appel à la recomposition du réseau des acteurs s'appuyant sur une critique des dysfonctionnements territoriaux et de l'émiettement du pouvoir (1) sur la base de laquelle la montée en puissance de Touraine Propre à l'image d'un interlocuteur unifié (2) n'est pas sans être affectée par des résistances à ce changement d'échelle (3).

1. Le procès de la fragmentation intercommunale

La rhétorique du changement d'échelle promue par le syndicat Touraine Propre tend à rapprocher les limites et les obstacles auxquels se heurte la continuité de la décision publique de l'absence d'unité entre les différents syndicats intercommunaux et les EPCI à fiscalité propre qui composent la mosaïque intercommunale à l'image d'un territoire de gestion des déchets non dangereux fragmenté. Laurence Rocher a démontré l'importance du fait intercommunal dans la trajectoire de la gestion locale des déchets ménagers en insistant sur la distinction qui caractérisa, jusqu'au début de la décennie 2000, la gestion différenciée entre l'agglomération et les territoires périurbains et ruraux donnant lieu en 1996, lors de l'élaboration du premier PDEDMA, à une tentative de rationalisation sur la base de coopérations intercommunales (Rocher, 2006). Si le système territorial, né de ces coopérations et de regroupements intercommunaux successifs, apparaît dès 2002 stabilisé, il n'en demeure pas moins qu'il persiste dans les faits une attitude de repli de ses structures intercommunales recroquevillées sur l'étroitesse de leur territoire et les maigres moyens dont elles disposent pour agir mais qui, du reste, leur confère assez de légitimité pour exister. Ce que d'aucun qualifie de « petits fiefs », de « baronnies » ou de « féodalités » est révélateur de l'enjeu politique qui accompagne le processus de changement d'échelle au regard des recompositions nécessaires de la carte intercommunale. À travers une logique de « débordement » (Vanier, 2010) c'est-à-dire en partant de ces petites entités territoriales pour ensuite les dépasser et ainsi faire émerger un territoire de gestion plus englobant et géré par une entité singulière, Touraine Propre, plane au-dessus de ces syndicats isolés mais attachés à leur autonomie l'ombre de leur propre disparition. Ce qui est dénoncé à travers cette critique récurrente du fractionnement intercommunal, que Martin Vanier rattache à la notion de « sur territoire » ou « sur investissement territorial » (Vanier, 2010), n'est pas tant la territorialisation de l'action publique, en tant que paradigme opératoire, que les jeux de pouvoir qui émanent de l'allocation de compétences pour chaque échelon territorial légitimé par un mouvement de décentralisation et le maintien de structures obsolètes. Au lieu de percevoir, par conséquent, les limites de la planification sur la base d'une description formelle du jeu d'acteurs et de l'architecture politico-administrative des compétences en matière de gestion de déchets sur la base d'une superposition d'échelons entre lesquels peu de connexions sont établies, nous défendons une thèse quelque peu différente de celle de Respublica (Respublica, 2012). Sur la base des stratégies discursives de Touraine Propre, des syndicats qui le composent et du conseil général, la « rupture de gouvernance » ne tirerait pas tant ses origines d'une lecture hiérarchisée et ascendante du jeu d'acteurs, qui opposerait les EPCI au pouvoir de l'État, que de l'absence d'unité au sein même du collège des

structures intercommunales compétentes en matière de gestion des déchets. C'est sur la base des conclusions d'un ensemble de rapports, dont le dernier en date a été publié en 2011 par la cour des comptes répétant de manière incantatoire l'impérieuse nécessité de : « simplification », d' « harmonisation », de « cohérence », de « coordination des acteurs », de « pertinence des échelles » ou en appelant à la « rationalisation intercommunale », que s'inspire et se déploie la rhétorique du changement d'échelle promue par Touraine Propre. Toutes ces mentions, aux allures de principes catégoriques, nous renseignent sur l'identification, non seulement, d'un ensemble de dysfonctionnements propres aux politiques publiques et de leurs *causes* mais, à travers ce bilan, c'est aussi la rigidité et le cloisonnement du système territorial qui est dénoncé.

2. Du SIPEPIOM à Touraine Propre : vers la mise en œuvre d'une inter-territorialité ?

D'abord initiée par le SIPEPIOM avant de devenir, en octobre 2002, Touraine Propre, l'idée d'une gouvernance départementale des déchets naquit, à l'origine, de la volonté d'élus ruraux et périurbains de trouver une solution globale aux problèmes de gestion des déchets auxquels ils étaient confrontés. Le SIPEPIOM était un syndicat d'étude créé au début des années 1990 par le rapprochement des élus des communes de Joué-lès-Tours, Amboise, Loches et de quelques communes du Vouvrillon afin de mettre à l'étude un projet qui, doté d'une envergure départementale, aurait été capable de répondre durablement aux problèmes posés par le manque d'exutoire dans le département. À cette époque, ces mêmes collectivités disposaient pourtant chacune d'un site de traitement fonctionnant sur la base de la régie mais cette volonté d'anticiper leur fermeture était consubstantielle à la vétusté de ces mêmes infrastructures. La décharge contrôlée de Loches ainsi que la plateforme de compostage d'Amboise étaient hors normes tandis que le centre d'enfouissement de Joué-lès-Tours, situé sur le site de la Billette, disposait de capacités réduites compte tenu du bassin de vie qu'il desservait et de la prescription de son arrêté préfectoral. Il fut ainsi décidé la construction d'un incinérateur pour traiter les déchets des communes prises dans l'aire urbaine de Tours. Ce projet fut intégré et porté par le premier PDEDMA en 1996 et, bien que les études de faisabilité aient abouties en 1997, le projet fut abandonné. Compte tenu de la portée politique d'une telle décision, le préfet appela de ses vœux, d'une part, la suspension du projet le temps des élections ayant eu lieu en 2001 tandis que la ville de Tours, d'autre part, qui avait refusé d'adhérer au SIPEPIOM préféra trouver, par elle-même, la solution à ses déchets en se tournant vers la commune de Sonzay pour y construire, en 1985, un centre d'enfouissement technique reposant sur des capacités de

traitement confortables après avoir signé un accord avec la municipalité de Sonzay dans lequel était prévu un régime compensatoire⁷⁷. C'est donc à une posture « royériste » (Rocher, 2006) que se heurte le premier projet d'incinérateur et, par extension, cette première vision départementale.

Si le SIPEPIOM constitue la première pierre d'une gouvernance départementale, les relations et les partenariats entre collectivités locales se développèrent au sein de ce syndicat qui, en octobre 2002, prend le nom de Touraine Propre après l'adhésion de la communauté d'agglomération Tour(s) Plus. Progressivement adhèrent à Touraine Propre un ensemble d'EPCI (figure 14) : la communauté de l'Est Tourangeau le 31 décembre 2002 à la suite de la dissolution du SYTERDOM, le SICOM de Bresmes le 1er janvier 2003, la communauté de communes de Gâtine-Choisilles et la communauté de communes de Loches Développement après un effort, pour le moins drastique, tendant à simplifier et à conférer davantage de clarté à la carte intercommunale sous l'égide de la préfecture. Plus récemment, le 1^{er} janvier 2010 la communauté de communes du Castelrenaudais puis, en 2013, la communauté de communes de Couesmes rejoignent le syndicat qui, bien que ne recouvrant qu'un peu plus de la moitié du département, représente pas moins de 80% des habitants et 85% des ordures ménagères produites sur le territoire.

En parallèle des évolutions de périmètre s'ajoute un élargissement des compétences statutaires. Le syndicat conduit, pour le compte des collectivités adhérentes, des études sur l'ensemble des segments que compte la gestion des déchets : fonctionnement harmonisé du réseau de déchetteries, études de faisabilité (unité de valorisation énergétique, centre de tri et quai de transfert dans l'Est du département, unité de tri mécano-biologique et méthanisation sur le site de la Billette), étude de réhabilitation de site post-exploitation (centre d'enfouissement de la Billette), des études relatives au transport ou au tri dans l'habitat collectif et vertical.

⁷⁷ Le régime compensatoire mis en place consiste en une compensation financière ayant permis au maire de Sonzay de baisser les impôts locaux et de stabiliser la taxe foncière. De plus, SITA s'est assurée de la maîtrise foncière de la bande des 200 mètres autour du site en rachetant à un prix fortement attractif les terres agricoles aussi bien que les propriétés bâties. Cette maîtrise foncière conféra à SITA la possibilité de louer ces terres à des agriculteurs pour une durée indéterminée et à un prix attractif. Même si aujourd'hui ce système n'existe plus après avoir été jugé illégal par la préfecture, les premières années où s'est mise en place l'installation de stockage, les riverains de Sonzay étaient exonérés de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

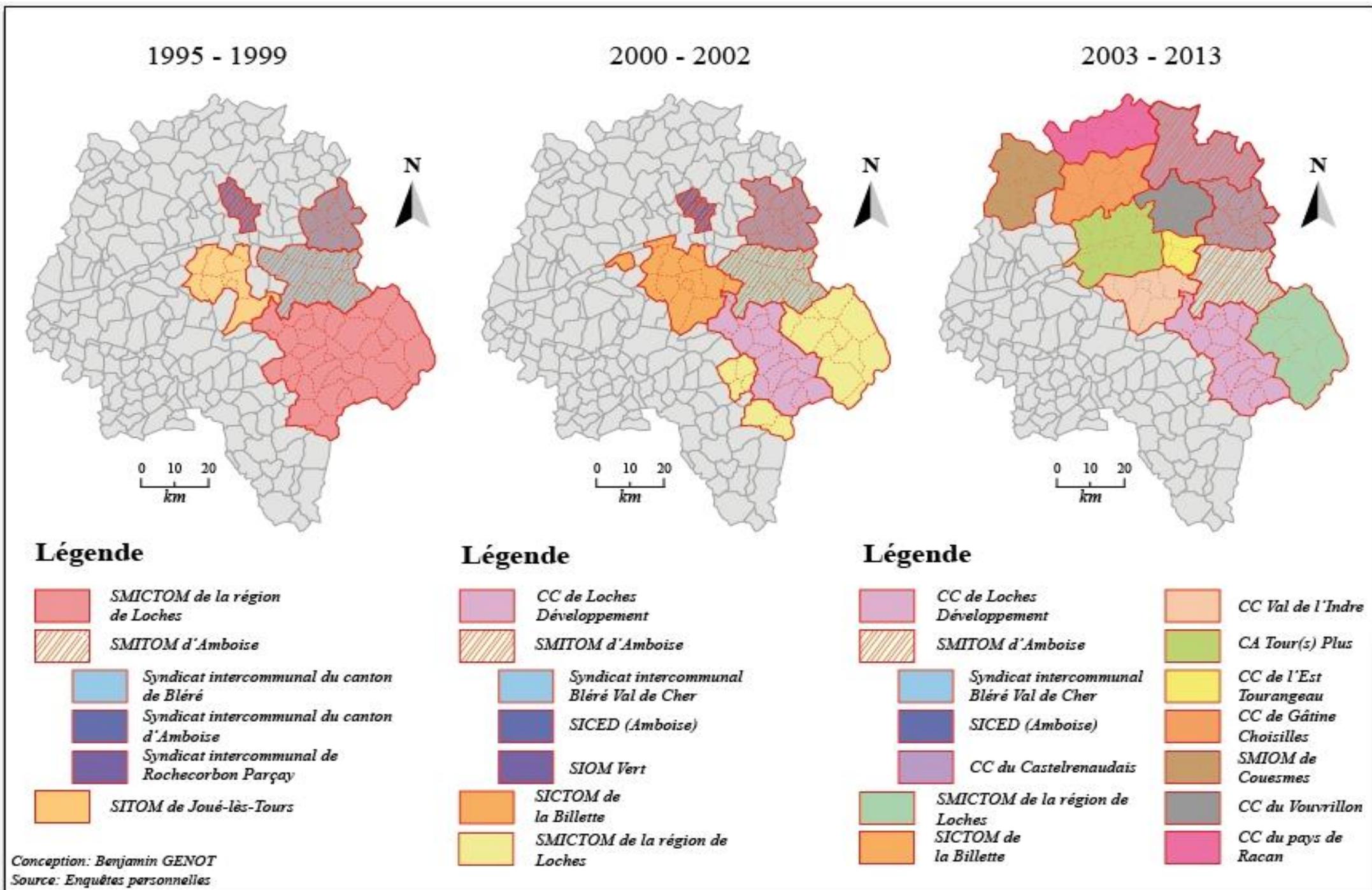


Figure 14: Evolution du périmètre de Touraine Propre entre 1995 et 2013

Source : Enquêtes personnelles

En plus d'assumer sa compétence historique héritée du SIPEPIOM, Touraine Propre fut appelé à élargir le champ de ses compétences sous l'invitation de la préfecture qui, au moment de l'élaboration du PDEDMA de 2004, l'a chargé d'assumer la compétence de réduction des déchets à la source et de prévention de la production de déchets. Le syndicat assure également des opérations de communication allant en ce sens. En ce qui concerne plus précisément la planification, la place de Touraine Propre s'est progressivement affirmée. Le syndicat contribue, désormais, non seulement à l'élaboration du plan en tant que porteur de projets et en sa qualité de conseils mais participe également à la mise en œuvre des objectifs du plan. Le fait d'être un syndicat mixte a ainsi permis l'adhésion du conseil général afin de mener des actions communes en matière de prévention des déchets et, à moyen terme, de recourir à des appels d'offre groupés.

L'aura départementale ainsi que le crédit de Touraine Propre au sein du département repose sur la logique partenariale que le syndicat a su développer et qui constitue un gage supplémentaire d'efficacité des actions. Touraine Propre est, avant tout, un lieu de concertation au sein duquel les collectivités adhérentes procèdent à des échanges d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques mais où il est fait état, également, de problèmes et d'une promotion d'une vision territoriale unifiée en particulier en matière de traitement des déchets à travers le montage de projets. En ce sens, et même si de fait ce syndicat ne dispose pas des compétences collecte et traitement, il joue un rôle non négligeable de structuration intercommunale et à travers la formalisation d'axes stratégiques communs transparait l'expression d'une forme d'inter-territorialité (Vanier, 2010). Ce lien entre collectivités locales est renforcé par l'adhésion du conseil général. Par ailleurs, et dans le cadre de la réforme visant à la refonte de l'intercommunalité, le préfet a renouvelé son soutien à Touraine Propre à travers la présentation en date du 2 mai 2011 relative au projet du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale. Ce dernier prévoit, d'une part, la suppression de la moitié des EPCI en Indre-et-Loire (de 23 à 11) et conforte, d'autre part, la position de Touraine Propre en vue de devenir, à terme, un syndicat départemental de traitement.

Encadré 5: Le syndicat mixte départemental, une solution partenariale en développement rapide

« Dans un département sur 5, le département et les EPCI chargés de la compétence déchets ont décidé la création d'un syndicat mixte qui les regroupe. Ce syndicat a dans un premier temps une fonction d'étude, puis passe ensuite à une fonction de réalisation. Participer à un syndicat mixte permet au département de s'impliquer dans la politique en construisant un partenariat avec les communes et les EPCI compétents, ce qui est bien apprécié par ces derniers. C'est un moyen d'appliquer le Plan tout en respectant la compétence des EPCI, sans avoir une fonction de réalisation directe des opérations et des investissements. C'est enfin un moyen de situer ses participations financières, qui peuvent être importantes, dans un cadre cohérent. Cette obligation de cohérence permet de stimuler la réorganisation de l'intercommunalité consécutive à la loi de 1999. Cette loi concerne fortement les déchets (périmètres nouveaux, dissociation de la compétence collecte et traitement, transfert de compétence en cascade) ».

Extrait Les Politiques Déchets des Départements Etude AMORCE / ADF Série Politique n° DP07 Mars 2002 p.3.

3. Les résistances aux changements d'échelle

Ces dynamique d'intégration ou de structuration territoriale qui s'expriment par le choix, non neutre, de collectivités locales de se fédérer dans une seule et même structure où le mode de représentation s'effectue au *pro rata* du nombre d'habitants se heurte, néanmoins, à des résistances aux changements d'échelle. Ces résistances rendent compte du caractère éminemment stratégique et des enjeux territoriaux que suppose la formation progressive d'un syndicat de traitement d'envergure départementale. L'enjeu d'une gouvernance départementale des déchets implique à la fois des gains et des pertes variables selon les acteurs en présence. Il est évident que Touraine Propre sort grandie politiquement, du fait de transferts de compétences en cascade, et renforce ainsi son ancrage territorial par l'accroissement des compétences qu'elle est appelée à assumer au nom des intérêts des collectivités qu'elle représente. Pour le conseil général, c'est une garantie supplémentaire qui vient compléter sa palette de moyens en vue de faire appliquer les prescriptions du plan aux destinataires de cette norme. À cet égard, il nous paraît judicieux de rappeler que le conseil général dispose de moyens d'action pour influencer, avec un degré d'efficacité, certes

variable, les décisions des collectivités locales et de leurs concessionnaires. Ces moyens sont de trois ordres : incitatif ou dissuasif, indirect et fondé sur le moyen ou long terme. Incitatif ou dissuasif, tout d'abord, car le conseil général par le biais de sa ligne budgétaire aide, ou non, les collectivités locales en subventionnant des opérations de réduction des déchets ou les projets qu'elles portent. En adhérant à Touraine Propre, ce dernier bénéficie d'avoirs plus importants au détriment du SMICTOM du chinonais qui ne peut espérer que le conseil général interfère en sa faveur au moment du montage financier de son projet de réhabilitation du site existant s'il devait voir le jour. Indirect, ensuite, en ce sens où la loi ENE procède à une mise en abîme de la planification. À la suite du PPGDND, doit être mis en place un plan local de prévention porté par le conseil général avec le soutien des collectivités locales avant que celles-ci ne le déclinent sur leur territoire respectifs par l'intermédiaire de programmes locaux de prévention des déchets. Il s'agit, autrement dit, d'un accompagnement continu par une déclinaison à toutes les échelles du principe de planification. Le but étant *in fine* de décliner les objectifs de prévention des déchets et de réduction à la source pour chaque EPCI compétent et de ne pas se satisfaire d'objectifs nationaux transposé localement à l'échelle départementale. Quant aux moyens sur long terme, ils renvoient à la stratégie du conseil général d'appuyer la création d'un syndicat départemental de traitement comme ils s'en développent désormais dans d'autres départements après que le département du Jura et de l'Alsace aient été montrés en exemple. Comptons parmi les « gagnants », enfin, ces petits syndicats et EPCI à fiscalité propre qui, ne disposant ni de volume important de déchets ni d'exutoire en propre, sont particulièrement vulnérables au moment de négocier avec une entreprise privée de prestation de services les termes et le prix de la prestation.

L'intégration des différentes collectivités locales à Touraine Propre ne repose pas, pour autant, sur des motivations similaires. Si la plupart des collectivités ont adhéré à ce syndicat de leur plein gré et dans l'optique, un jour, qu'il devienne un syndicat unificateur, d'autres collectivités ont été rattaché plus ou moins directement ou parce que le contexte légal l'exigeait. Il en va ainsi de la communauté de communes du Castelrenaudais qui intégra indirectement le syndicat au 1^{er} janvier 2010 date à laquelle elle avait avant tout adhéré au SMITOM d'Amboise ce qui eut, pour conséquence notamment, de mettre fin aux exportations de déchets vers le Loir et Cher dans la mesure où les déchets de Château-Renault sont traités pour la plupart à Sonzay tandis qu'une autre partie, plus modeste, transite dorénavant en direction de Blois. Le cas du SMIOM de Couesmes rend compte d'une adhésion contrainte. Selon le président de Touraine Propre, le SMIOM de Couesmes aurait fini par adhérer au syndicat faute de trouver un prestataire pour gérer les déchets de sa petite collectivité dans un contexte économique où les actionnaires de ces entreprises font

pression sur leurs cadres pour se concentrer sur les marchés les plus rentables mettant un terme à une période faste où celles-ci accumulaient les contrats de collecte, de transport ou de traitement sans toujours se soucier d'une rentabilité avérée. Le cas du SMIOM de Couesmes illustre les limites du mythe de l'autonomie de ces petites intercommunalités de campagne faiblement émettrice de déchets et dépourvues de toute ingénierie territoriale.

Pour ce qu'il en est des trois syndicats, enfin, qui n'ont pas adhéré à Touraine Propre, les raisons du refus diffèrent. Le SMIPE Val Touraine Anjou est historiquement rattaché au SIVERT qui est un syndicat de collecte et de traitement des déchets qui s'est développé autour de l'UVE de Lasse et à cheval sur les départements de l'Indre et Loire et du Maine et Loire à partir de 1993. Le SMITOM du Sud Lochois semble, quant à lui, plus hésitant. D'après un représentant de la CCLD, ce syndicat rural ne serait pas opposé à former un grand syndicat unifiant les trois syndicats du sud du département : le syndicat du Sud Lochois autour de Descartes, la CCLD autour de Loches et le SMITOM du Val d'Indrois autour de Montrésor ce qui, de fait, l'obligerait indirectement, comme pour le Castelrenaudais à adhérer à Touraine Propre. Néanmoins, tant que ce syndicat pourra compter sur la convention qui le lie au SMICTOM du Chinonais, un tel rapprochement n'aura sûrement pas lieu. Quant au SMICTOM du Chinonais, le deuxième plus important syndicat d'Indre-et-Loire, son refus catégorique d'adhérer à Touraine Propre demeure. À la différence des autres collectivités, ce syndicat est propriétaire de deux équipements de traitement : un centre de tri à Chinon et une UVE à Saint Benoît gage, jusqu'à présent, de leur autonomie même si la filière de valorisation sur leur territoire entame un déclin qui semble irréversible⁷⁸.

*

⁷⁸ La raison de ce déclin s'explique par la survenue d'un certain nombre de facteurs. Rappelons, tout d'abord, que l'UVE de Saint-Benoît-la-Forêt est autorisé à traiter annuellement une faible quantité de déchets, à peine 23 000 tonnes selon l'arrêté préfectoral mais, en réalité, les tonnages de déchets n'ont jamais excédé les 20 000 tonnes. Par ailleurs, les rapports annuels du SMICTOM du Chinonais montre que les quantités de déchets détournés de l'incinération, par une valorisation matière par exemple (compostage), tend à infléchir à la baisse le volume de déchets entrants. C'est sans compter, ensuite, l'augmentation des coûts fixes liés, non seulement, à l'exploitation du site mais, surtout, aux mises aux normes rapprochées. Enfin, la hausse de la TGAP et le fait que l'hôpital consomme moins d'électricité, suite à des travaux de rénovation thermique, tendent à restreindre la marge bénéficiaire et à augmenter les prix liés au traitement.

* *

La mise en œuvre du plan s'accompagne d'effets de réactions qui, comme l'illustrent les deux études de cas consacrées respectivement au conflit autour du triplement de capacité du centre de stockage de Chanceaux-près-Loches et de la montée en puissance en Indre-et-Loire du syndicat Touraine Propre, procèdent d'une logique de territorialisation. Il s'agit alors d'en expliciter tout autant le sens que les effets sur la trajectoire du plan.

L'analyse de l'épisode contentieux a permis de mettre en exergue l'importance du contexte territorial quant à la mobilisation et aux représentations du droit. En ce sens, le droit participe à l'énonciation d'une situation, à la construction du sens même sur lequel repose l'originalité d'une situation litigieuse et les enjeux qu'elle porte. À travers ces représentations du droit en situation, c'est tout un discours sur le plan, en tant qu'instrument d'action publique, et des griefs portés à l'encontre de la collectivité, de son environnement et de son patrimoine pour lequel les requérants dénoncent l'illégalité de la décision du préfet d'autoriser le projet de COVED et celle du plan. En présentant les activités et le projet de COVED comme irréguliers, dans la mesure où tous deux sont compatibles avec un plan dont la légalité est elle aussi contestée, l'étude de cas de Chanceaux-près-Loches illustre, d'une part, les dérives et, d'autre part, les effets d'une potentielle dérégulation auxquels s'expose un plan aux prescriptions et orientations trop imprécises.

Malgré des enjeux et une certaine portée contraignante, les débats qui entourent la mise en place d'un syndicat départemental de traitement s'attachent à mettre en évidence les facteurs limitant allant à l'encontre de l'application du plan en lien. Le morcellement intercommunal, d'une part, et l'absence réelle de solidarité et de coordination entre les territoires, d'autre part, ont une incidence déterminante sur l'application du plan. La progressive montée en puissance de Touraine Propre s'accompagne, en ce sens, d'une volonté de faire du département une échelle adéquate pour la gestion des déchets. En rassemblant un nombre toujours plus important de collectivités en son sein, en bénéficiant d'une aura départementale suite à l'adhésion du conseil général et du soutien de la préfecture, Touraine Propre tend progressivement et, malgré la persistance de résistances locales, à rationaliser la structuration intercommunale des collectivités compétentes en matière de déchets ainsi qu'à rapprocher, à tous les niveaux, les échelons administratifs.

Conclusion

Quel(s) sens tirer de la gestion planifiée des déchets ?

Retour sur la notion de dispositif géo-légal et de ses implications en matière de géographie de l'action publique.

La présente recherche visait à comprendre les mécanismes, les tenants et les aboutissants autant que les tensions, les enjeux et les controverses qui à la fois scandent et orientent le processus de planification aussi bien que sa mise en œuvre. D'apparence standardisée, au contenu uniforme calibré pour répondre aux exigences de la réglementation qui conditionne sa régulation en cas de saisine devant le juge administratif, l'analyse de la planification s'est longtemps résumée aux plans, à leur contenu, leur portée et les auteurs de l'acte. Prenant le contre pied de cette posture de recherche finaliste et procédurale, nous entendions analyser la planification territoriale à la lumière du concept de dispositif géo-légal. À la lecture de certaines contributions en sciences sociales, il est devenu coutumier d'user du concept foucauldien de dispositif pour qualifier le processus de planification dont la définition se limite, bien souvent, à une coproduction de la décision publique dont les interactions entre acteurs semblent encadrées par une procédure formalisée. Il en va, ainsi, des expressions de « dispositif politique » (Devisme, 2003), ou encore de « dispositif spatial légitime » (Lussault, 2003) voire de « dispositif politique et technique » (d'Aquino, 2002). Pris comme objet d'étude privilégié, nous souhaitons démontrer, qu'à travers une restitution fine des débats et des controverses à l'œuvre au cours de l'élaboration du PPGDND, il était possible de mettre en exergue la trajectoire et le sens de l'action publique. En ce sens, une attention particulière consista à se pencher sur les pratiques de planification plutôt que sur le contenu du plan à proprement parlé et de la procédure juridique qui l'accompagne. Ce choix n'est peut-être pas étranger à l'influence des travaux d'Henry Mintzberg, précurseur dans l'étude de la planification et de la sociologie des organisations, qui ironisait à propos des plans en affirmant que la planification n'avait pas grand-chose à voir avec ce qu'en retiraient les planificateurs (Mintzberg, 1994). Ce n'est pas simplement un retour de l'acteur - pour reprendre une expression empruntée à Alain Touraine - replacé au centre d'un processus décisionnel dont il s'agissait mais bien de comprendre la manière dont s'articulait une

gamme de trois facteurs : les acteurs, le droit et le territoire dont les interactions demeurent pour partie méconnues.

La planification comme modalité de régulation négociée

Au terme de ce travail de compréhension des enjeux et des mécanismes de production de la décision publique concertée, la planification s'apparente à un lieu transactionnel.

Cela tient, tout d'abord, à la dimension élargie du cercle des parties prenantes convoquées à l'élaboration du plan et, plus généralement, du partenariat inéluctable qu'induit l'exercice conjoint d'une même compétence (Prieur, 2006). En ce sens, une vision partagée d'un destin commun et l'entente quant à la définition des orientations et la détermination des objectifs est nécessaire pour la construction d'une stratégie faisant consensus. La pluralité des acteurs, et par conséquence des intérêts divergents qui s'expriment, s'explique doublement. D'une part, la composition de la CCES tend à s'étoffer au rythme des réformes législatives comme l'atteste la participation de deux associations de défense des intérêts des consommateurs qui, finalement, ont voté contre le plan jugeant que les actions pour prévenir la production des déchets étaient trop peu ambitieuses. D'autre part, la CES ne compte pas uniquement des acteurs disposant d'une compétence en matière de gestion de traitement mais également des associations locales comme le collectif Arc-en-ciel dont la participation fait suite à une initiative politique.

Les négociations et transactions entre les acteurs et les normes juridiques sont rendues possibles compte tenu de la nature même de ces dernières. La gestion des déchets est, en effet, davantage gouvernée par des principes directeurs que des règles juridiques strictes. Cette mutation profonde quant à la nature du droit tend à généraliser un corpus de normes plus flexibles dont le contenu est en partie volontairement laissé à la libre interprétation du maître d'ouvrage et des parties prenantes au processus de planification et constitue une condition indispensable à toute forme transactionnelle. Il est fréquemment reproché au droit et, plus exactement à la législation, de ne pas définir au préalable les objets sur lesquels s'exerce une régulation juridique ce qui, de fait, faciliterait la survenue d'effets contre-productifs résultant de possibles marges de manœuvre et d'aménagements de certains acteurs à l'égard de l'entendement des normes et du cadre réglementaire d'une politique publique (Garcier, 2006). De manière paradoxale, la législation des déchets ne semble pas déroger à la règle à la différence, toutefois, que le sens de chacun des termes juridiques est

bien souvent éclairé par une directive communautaire ou par la publication d'une circulaire sans, qu'en définitive, l'ambiguïté qui planait quant à leur signification ne parvienne complètement à être levée. Il en va ainsi, par exemple, de la distinction entre ce qui relève du déchet ou du sous-produit (combustible solide de récupération), de la variabilité dans l'espace de la notion de déchet ultime ou bien du sens dévolu au principe de proximité. Le fait de circonscrire la signification de ces qualifications juridiques au regard du contexte local n'a rien d'une pratique neutre. En ce sens, le chapitre I s'est attaché à décrire et à analyser le plus finement possible la teneur des controverses qui opposaient le plus souvent les associations aux élus locaux concernant le sens et la portée opérationnelle du principe de proximité. Transparaît de ces négociations quant au sens de la norme, une dimension performative du droit constituée d'un ensemble de pratiques et de représentations du droit en situation et en action.

De telles transactions n'ont de sens, enfin, qu'au regard des enjeux inhérents au PPGDND. Bien qu'un certain nombre d'analyses concluent en rapprochant les plans déchets à des « coquilles vides » (Romi, 2010). Les enjeux liés, notamment à la dimension programmatique de ces documents de planification, rappellent à eux seuls la nécessité de nuancer un tel parti pris. C'est sans compter, de plus, que les parties prenantes au processus de planification se confondent avec la population-cible visée par ce même dispositif. Or, c'est avec une certaine acuité, que sont apparues les limites du mythe de l'autonomie des collectivités pouvant agir à leur guise. L'exemple de l'intégration du projet de reconstruction de l'UVE du SMICTOM du Chinonais et la controverse non désamorcée à l'issue du plan tendent à mettre en exergue que le pouvoir d'une collectivité locale – en tant que capacité à agir – ne dépend pas seulement d'une logique de moyen ou de ressource mais relève, avant tout, d'une logique politique. À cet égard, ce n'est qu'*a posteriori* que le SMICTOM du Chinonais réalise l'incidence du PPGDND limitant, de fait, la capacité d'action de son syndicat dont le projet d'un doublement de capacité de traitement ne saurait être compatible avec l'économie générale du plan. La planification territoriale et stratégique entend ainsi illustrer de manière concrète les conséquences de la Décentralisation, même partielles, des politiques publiques environnementales. Dès lors, la capacité d'action d'une collectivité locale quelle qu'elle soit ne peut s'affranchir d'un recueil préalable de l'assentiment d'une majorité des parties prenantes sous peine, comme le SMICTOM du Chinonais, de devoir renoncer à ses projets ou alors de saisir le juge administratif pour excès de pouvoir.

La planification comme référentiel de l'action publique

La fonction première de la planification se rapporte à la construction du sens de l'action publique. Michel Lussault entrevoit deux fonctions pour le dispositif spatial légitime : une fonction d'*opérateur de traduction* et une fonction de *support de délégation* (Lussault, 2003). La première permet « *la transformation et la mise en scène de faits bruts en problèmes sociétaux et politiques* » tandis que la deuxième fonction consiste à organiser spatialement un objet (filières de gestion de déchets) de façon à pouvoir atteindre les objectifs présents dans le plan. C'est la première fonction qui, ici, nous intéresse dans la mesure où elle fait écho, en science politique, à la notion de référentiel (Muller, 2010) interpellant la dimension cognitive des politiques publiques. L'identification des problèmes n'est donc pas un donné neutre mais le produit de représentations sociales discordantes d'un acteur à un autre et confèrent, en définitive, sa substance au plan. En effet, c'est sur la base des représentations d'un ensemble de « problèmes publics » naissant des dysfonctionnements liées à l'activité des filières de gestion des déchets et, par extension de ses conséquences, qu'est défini l'axe stratégique du plan. Le territoire n'est pas seulement un support inerte mais participe à la définition de l'action publique dans la mesure où les représentations des acteurs du territoire influent sur la remontée et la qualification des problèmes locaux.

Plus encore, l'identification de problèmes et de dysfonctionnements est fonction du degré de connaissance que les acteurs ont du territoire et des filières locales de gestion des déchets. À cet égard, Thierry Berthet affirmait, sur la base d'une étude analysant les politiques sociales de l'emploi en France, que la territorialisation de l'action publique était un gage d'une plus grande efficacité suivant la maxime « plus on est près et plus on voit » (Berthet, 2012). Il convient de nuancer la portée opérationnelle de ce paradigme à l'appui des enseignements tirés de la planification des déchets non dangereux en Indre-et-Loire. La connaissance et l'état des savoirs disponibles revêtent un indéniable caractère stratégique et, malgré un effort de diagnostic, de prospectifs territoriaux et d'un état des lieux des gisements et des flux de déchets, les élus ont une connaissance qui demeure fragmentaire. L'exemple de l'annonce de la fermeture du centre de tri de Montlouis sur Loire illustre le lien entre savoir et pouvoir défini ici au sens de capacité à agir et à anticiper sur une situation. Il eût fallu attendre, en effet, l'avant dernière réunion de la CCES, une fois que le scénario eût été acté, pour que la fermeture du site de Montlouis par SITA soit dévoilée. Au-delà des conséquences en termes de financement de futurs projets et de l'incapacité de l'ADEME à

subventionner un projet d'aménagement qui n'aurait pas été préalablement inscrit dans les orientations du plan, c'est une partie de l'état des lieux et des conclusions induites qu'il s'agit de reprendre. De fait, en un court laps de temps, le département est passé d'une capacité de tri suffisante à une sous capacité pour les collectivités locales de l'est de la Touraine. La dépendance de l'information conditionne, par conséquent, l'efficacité des décisions et des prescriptions portées par le plan ce qui justifie, par ailleurs, un suivi régulier et un réel volontarisme politique pour éviter que le document de planification ne tombe en désuétude. Le référentiel suggère, enfin, l'existence d'une certaine réflexivité au sens où cela implique que les acteurs soient conscients de ce qu'ils font au moment où ils le font (Melé, 2007). Depuis 1996, le référentiel sur lequel repose les différents plans a relativement peu évolué. Les problèmes identifiés et les solutions envisagées sont, à peu de chose près, repris d'un plan à un autre comme en témoigne la nécessaire mise en place d'un schéma de traitement multi-filière. Cependant, l'élaboration du PPGDND marque, par bien des égards, un tournant en matière de pratiques de planification et d'orientations poursuivies. L'évolution du cadre législatif, comptant l'entrée en vigueur des lois Grenelle et l'influence du droit communautaire, n'est pas étrangère à cette tendance. À la différence des PDEDMA, le PPGDND se focalise davantage sur la réduction des déchets à la source, la prévention et le tri et moins sur les filières de traitement et d'élimination conformément à la hiérarchie des modes de gestion des déchets. Localement, si la mise en place d'un schéma multi-filière semble marquer une tendance à la continuité, le choix quant au mode de traitement ne repose plus sur l'incinération mais dorénavant sur le tri mécano-biologique avec valorisation énergétique par méthanisation.

La trajectoire du dispositif de planification

Une analyse en termes de dispositif nous invite, non seulement à apprécier les transactions entre les acteurs et les interactions entre ces derniers et les normes juridiques, mais également à adopter une vision non plus séquentielle et linéaire de la planification mais rétroactive et dynamique. Comment la planification s'insère-t-elle à la suite d'une chaîne de décisions et de conflits ? Quels en ont été les effets sur la trajectoire du processus décisionnel et le contenu du plan ? Il s'agit, en d'autres termes, d'apprécier les modalités de gestion des héritages territoriaux et se demander dans quelle mesure ces éléments contextuels perturbent, ou non, le processus de planification. La révision du PDEDMA puis l'élaboration du PPGDND interviennent à la suite d'un contexte post-crise (Rocher, 2012). Si le conseil

général s'est longtemps appesanti sur une rhétorique du changement politique visant ainsi à se différencier des agissements de la préfecture, il est indéniable que les conflits et contentieux liés au projet de construction d'un nouvel incinérateur dans le Chinonais et de l'extension de capacité du site de Chanceaux-près-Loches ont « pollué » les débats au cours de la révision du plan. Le fait de porter à 300 000 tonnes les capacités d'enfouissement a quelque peu vidé de son sens l'exercice même de planification, néanmoins, il a également permis au conseil général de se saisir de cet argument technique pour légitimer une stratégie politique excluant le recours à l'incinération compte tenu de son degré controversé. Le recours à l'arbitrage du conseil général illustre ainsi la double temporalité de la planification : prospective et rétroactive. La dimension prospective renvoie à l'essence même du PDEDMA dont l'objectif est de prévenir et de réduire la production et la nocivité des déchets, d'organiser et de limiter les transports de déchets, de prévoir les installations de collecte et de traitement nécessaires sur la base d'un inventaire exhaustif des gisements, des flux et des installations de gestion de déchets présentes sur le territoire ou en projet. La dimension rétroactive est plus rarement mise en avant. Elle consiste à appréhender la manière dont la planification assure une reprise de la situation résultant des effets ou de l'absence d'effet des plans antérieurs (Beuscart et Peerbaye, 2006). La révision du PDEDMA est ainsi justifiée pour apporter des solutions en réponse aux insuffisances et lacunes du PDEDMA de 2004 qui, à son tour, géra l'absence d'effets du PDEDMA de 1996.

Bibliographie

Ouvrages et thèses

- Berthet T., 2012, « L'Etat social à l'épreuve de l'action territoriale » dans Faure A. et Négrier E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*, Questions contemporaines, Harmattan, p. 43 – 51.
- Bertrand J.R., Laurent F., 2003, *De la décharge à la déchetterie : questions de géographie des déchets*, Presses universitaires de Rennes, 170 p.
- Bourdin A., 2005, « Introduction : la proximité comme encodage politique de la vie quotidienne » dans Bourdin A., Lefeuvre M.-P., Germain A., *La proximité. Construction politique et expérience sociale*, Paris, L'Harmattan, p. 9-19.
- Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Science Po, 771 p.
- Cans C. 2006, « Les territoires pertinents de l'administration de l'environnement : critères et variables » dans Foucher K., Romi R., 2006, *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, p. 33-47.
- Defeuilley C., 2002, « Règles, pratiques contractuelles et concurrence dans la collecte des déchets ménagers » dans Botta H., Berdier C., Deleuil J.-M., *Enjeux de la propreté urbaine*, Presses polytechniques et universitaires Romandes (PPUR), p. 47-66.
- Devisme L., 2003, « Planification » dans Lévy J., Lussault M., *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Belin, p. 720-721.
- Faure A., 2007, *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 378 p.
- Forest P., 2009, *Géographie du droit: épistémologie, développement et perspectives*, Dikè, Laval, Presses universitaires de Laval, 286 p.
- Foucher K., Romi R., 2006, *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance: actes du colloque de Nantes du 9 et 10 décembre 2004*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 216 p.
- Garcier R., 2009, « Le droit et la fabrique de l'espace : aperçus méthodologiques sur l'usage des sources » dans Forest P., 2009, *Géographie du droit: épistémologie, développement et perspectives*, Dikè, Laval (Canada): Presses universitaires de Laval, p. 69-90.

- Gould P., Bailly A., 1995, *Le pouvoir des cartes: Brian Harley et la cartographie*, Géographie, Paris, Anthropos, 120 p.
- Jégouzo Y., 2006, « Existe-il un territoire pertinent ? » dans Foucher K., Romi R., 2006, *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, p. 121-132.
- Lévy J., Lussault M., 2003, *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Belin, 1034 p.
- Lupton, Sylvie, 2011, *Économie des déchets: une approche institutionnaliste*, Bruxelles, De Boeck, 267p.
- Lussault M., 2003, « Foucault Michel » dans Lévy J., Lussault M., *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Belin, p. 377-380.
- Mégie A., 2010, « mise en œuvre » dans Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Science Po, p. 343-349.
- Melé P., 2006, « Lutter contre les bruits de la ville : mobilisation du droit et production d'ordres locaux » dans Bourdin A., Lefeuvre M.-P. et Melé P., 2006, *Les règles du jeu urbain: entre droit et confiance*, Paris Descartes, p. 207-235.
- Mozol P., 2000, « Les plans d'élimination des déchets » dans Pontier J.-M., 2000, *Cartes, schémas et décentralisation*, Collectivités locales, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, p. 92-123.
- Mintzberg H., 2004, *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Dunod, 454 p.
- Muller P., 2010, « référentiel » dans Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Science Po, p. 555-561.
- Paul G., 2011, *Le Grenelle de l'environnement 11 fiches pour comprendre la mécanique du « Grenelle » et en connaître tous les impacts*, Paris, La documentation française, 47 p.
- Pontier J.-M., 2000, *Cartes, schémas et décentralisation*, Collectivités locales, Aix-en-Provence: Presses universitaires d'Aix-Marseille, 341 p.
- Prieur M., 2004, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? » dans Foucher K., Romi R., 2006, *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance: actes du colloque de Nantes du 9 et 10 décembre 2004*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-

Marseille, 216 p.

Rocher L., 2006, *Gouverner les déchets : gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique*, thèse de doctorat, Aménagement de l'espace – urbanisme, Tours, 447 p.

Romi R., (2010), *Droit de l'environnement*, Paris, Montchrestien (7^e édition), 480 p.

Vanier M. (coord.), 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation: controverses et perspectives actes des entretiens de la Cité des Territoires, Grenoble, 7 et 8 juin 2007*, Espace et territoires, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 228 p.

Vanier M., Estèbe Ph., 2010, *Le pouvoir des territoires: essai sur l'interterritorialité*, 2e édition, Géographie, Paris, Economica Anthropos, 184 p.

Articles scientifiques

Aust J., 2009, « Négociier avec le droit, négociier autour du droit », *Droit et société* n° 71, p. 181-201.

Beuscart J.S., Peerbaye A., 2006, « Histoires de dispositifs », *Terrains & travaux*, n° 11, p. 3-15.

Bigas X., 2012, « Principe de proximité, élimination des déchets et commande publique », *Contrats publics*, n°117 – janvier, 5 p.

Borel J.V., 2006, « Incinérateurs de déchets ménagers : un débat public toujours impossible », *Droit de l'environnement*, n°139-juin, p. 159-161.

Borel J.V., 2007, « Les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés : simples outils de coordination ou véritables instruments de programmation ? », *Droit de l'environnement*, n°154-décembre, p.315-319.

Chevalier J., 2011, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société* n°79, p. 623-636.

Commaille J., Duran P., 2009, « Pour une sociologie politique du droit : présentation », *L'Année sociologique*, Vol 59, p. 11-28.

D'Aquino Patrick, 2002, « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante », *L'Espace géographique*, n°31-janvier, p. 3-22.

Deharbe D., 2000, « Le principe de proximité : un objectif législatif dépourvu de portée normative », *Droit de l'environnement*, n°81-septembre, p. 7-9.

- Deharbe D., 2002, « Le juge et le principe de proximité », *Droit de l'environnement*, n°104, p. 291-294.
- Deharbe D., 2003, « Définition française du déchet ultime », *Environnement*, revue du jurisclasser, n°4-avril, p.11-15.
- Deharbe D., 2008, « La compatibilité des installations de stockage avec le plan départemental d'élimination des déchets », *Droit de l'environnement*, n°158, p. 16-18.
- Demaye-Simoni P., 2003, « Les communes face aux déchets ultimes : la gestion intercommunale des déchets ménagers après la loi du 13 juillet 1992 », *Environnement*, revue du jurisclasser, n°4-avril, p.24-27.
- Duran P., Thoenig J.-C., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n°4, p. 580-623.
- Lascoumes P., 1990, "Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques", *L'année sociologique*, p. 40-71.
- Lascoumes P., 1995, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *Revue française de science politique*, n°5, p. 396-419.
- Lascoumes P., 2010, « Controverse » dans Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de Science Po, p. 172 – 179.
- Le Dorlot E., 2004, « Les déchets ménagers : pour une recherche interdisciplinaire », *Strates* [En ligne], 11 | 2004, mis en ligne le 14 janvier 2005, 9 p.
- Melé P., 2009a, « Identifier un régime de territorialité réflexive », dans Vanier M. (coord.), 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation: controverses et perspectives actes des entretiens de la Cité des Territoires, Grenoble, 7 et 8 juin 2007*, Espace et territoires, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, P. 45-55.
- Melé P., 2009, « Pour une géographie du droit en action », *Géographie et cultures*, n°72, p. 25-43.
- Melot R., 2009, « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique », *L'Année sociologique* Vol, 59 – avril, p.177-199.
- Mery J., Mtibaa R., Torre A. (2009) « Dynamiques de proximité et gestion des déchets : application à la mise en décharge », Actes du colloque Les temps des débats, 14 et 16 octobre 2009.
- Nicourt C., Girault J.-M., 2006, « L'usage du principe de proximité comme

instrument d'ajustement de la décision publique », *Développement durable et territoires* [en ligne], Dossier 7 : Proximité et territoire, consulté le 12 octobre 2012, 15 p.

Offner J.-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, p. 27-47.

Pélisse J., 2005, « A-t-on conscience du droit ? Autour des *Legal Consciousness Studies* », *Genèses*, n°59, p. 114-130.

Plumket A., Saussier S., Huet F., 2008, « La dimension spatiale dans le choix des collectivités de déléguer leurs services publics : le cas de la distribution d'eau en France », *Revue d'économie industrielle*, 3^e trimestre 2008, consulté le 10 octobre 2012, 20 p.

Razafindratandra Y., 2008, « La planification environnementale », *Droit de l'environnement*, n°159, p. 11-16.

Serrano J., 2012, « Exportation des déchets et solidarité spatiale entre la ville et son espace périurbain : le cas de Tours », *Espace et société*, n°147, p. 117-134.

Steichen P., 2003, « Contentieux des plans d'élimination », *Environnement*, revue du jurisclasser, n°4-avril, p. 20-23.

Thauvin P., 2003, « Planifier et suivre la modernisation de la gestion des déchets », *Environnement*, revue du jurisclasser, n°4-avril, p. 28-31.

Torre André, et Bertrand Zuindeau, 2006, « Editorial Dossier 7 : Proximité et environnement », *Développement durable et territoires, Économie, géographie, politique, droit, sociologie* (Dossier 7) (mai 18), <http://developpementdurable.revues.org/2735>.

Torre A., 2009, « Retour sur la notion de proximité géographique », *Géographie, Economie, Société*, vol. 11, n°1, p. 63-74.

Williamson S, Romi R., 2000, « Le bilan juridique des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers », *Annuaire des collectivités locales*, p.121-133.

Rapports de recherche

Amalric M. (coord.), 2011, *Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité : vers de nouveaux territoires d'action ?*, Programme PUCA « L'intercommunalité à l'épreuve des faits », rapport transversal, Vol. 1, 178 p.

Res publica, 2011, *Vers un continuum de gouvernance des déchets*, ADEME.

Reverdy T., 2003, *Concertation, décisions, obligations. Analyse des trajectoires de dispositifs de concertation et de planification*, Programme de recherche « Concertation, Décisions, Environnement ». Equipe CRISTO-UPMF, 140 p.

Rocher L., 2012, « Planification et gestion des déchets en Indre-et-Loire : l'organisation territoriale entre conflits et (in)décisions » dans *DESCRI : Décider en situation de crise. Gestion des déchets, conflits et concertation* (France, Italie, Mexique), Rapport final, ADEME, 31 p.

Rapports parlementaires et institutionnels

ADEME, 1997, *Bilan des plans d'élimination des déchets et informations détaillées par département*, 95 p.

ADEME, 2002, *Intercommunalité et gestion des déchets : approche statistique. Caractérisation des structures intercommunales*, 13p.

AMORCE, 2002, *Les Politiques Déchets des Départements*, étude AMORCE/ADF, Série Politique, n° DP07, 7p.

ADEME, 2004, *Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Bilan 2002*. 102 p.

ADEME, 2005, *Déchets et Territoires. De la planification à la gestion locale de tous les déchets*. Le dossier du colloque, 22 et 23 juin 2005, Paris.

AMORCE, 2005, *Les Traitements Mécaniques et Biologiques*, Série Technique, n° DT17, 10 p.

AMORCE, 2006, *Exercice de la compétence « Plan d'élimination des déchets ménagers » par les Conseils Généraux*, rapport final de l'enquête, Série Politique, n°DP08, 13 p.

AMORCE, 2007, *Les Installations de Stockage de Déchets*, Série Technique, n° DT22, 34 p.

AMORCE, 2011, *Méthanisation des déchets ménagers : État des lieux*, Série Technique, n° DT38, 84 p.

AMORCE, 2012, *Flux de déchets entre territoires : état des lieux et cadre juridique*, étude, Série Juridique, n°DJ 11, 70 p.

AMORCE, 2012, *L'impact de la réforme des collectivités territoriales sur la gestion des déchets*, enquête auprès des groupements de collectivités, Série Juridique,

n°DJ12, 42p.

AMORCE, 2012, *Méthanisation des déchets ménagers en France : État des lieux*, Enquête, *Série Technique*, n° DT 46, 105 p.

Attar M., 1999, *La gestion des déchets ménagers : une responsabilité partagée*, Conseil économique et social, ed. des Journaux officiels, 107p .

Attar M. 2008, *Les enjeux de la gestion des déchets ménagers et assimilés en France en 2008*, Conseil économique et social, ed. des Journaux officiels, 140 p.

Balladur E., 2009, *Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République*, comité pour la réforme des collectivités locales, La documentation française. 174 p.

Blessig E., 2003, *Rapport d'information sur la gestion des déchets ménagers sur le territoire*, rapport n°1169, Assemblée Nationale, 44 p.

Commissaire Général au Plan, 2003, *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés*, 815 p.

Cour des Comptes, 2011, *Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*, rapport public thématique, 303 p.

Dron D., 1997, *Déchets municipaux. Coopérer pour prévenir*, rapport au ministre de l'environnement, Cellule Prospective et stratégie, 200p.

Gourault J., Krattinger Y., 2009, *Faire confiance à l'intelligence territoriale*, Rapport d'information fait au nom de la mission Collectivités territoriales n°264, Sénat.

Guellec A., 1997, *Déchets ménagers : pour un retour à la raison*, rapport d'information n°3380, Assemblée Nationale, Commission de production, 78 p.

Soulage D., 2010, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur le traitement des déchets*, rapport d'information n° 571, Sénat, 183 p.

Liste des tables

Table des figures

Figure 1: Carte de présentation	23
Figure 2 : Etapes d'élaboration du PPGDND en Indre-et-Loire (2009-2014).....	26
Figure 3: Chronologie de la période dite "post-crise"	29
Figure 4: Chronologie révision du PDEDMA et élaboration du PPGDND.....	43
Figure 5: Scénario multi-filières	66
Figure 6: La place du PPGDND dans l'ordonnancement juridique	80
Figure 7: Evolution des capacités d'enfouissement.....	84
Figure 8: Chronologie du conflit de Chanceaux-près-Loches	86
Figure 9: Evolution des capacités de traitement et de l'emprise du secteur privé entre 1996 et 2013.....	98
Figure 10: Histoire des filières de traitements des déchets en Indre-et-Loire de 1970 à 2013	101
Figure 11: Evolution des flux d'ordures ménagères résiduelles en Indre-et-Loire entre 1996 et 2013.....	104
Figure 12: Origines géographiques des déchets traités à Chanceaux-près-Loches entre 1994 et 2008.....	108
Figure 13: Origines géographiques des déchets traités à Sonzay entre 2006 et 2011	108
Figure 14: Evolution du périmètre de Touraine Propre entre 1995 et 2013.....	115

Table des tableaux

Tableau 1: Mobilisation citoyenne au cours des réunions publiques (juin 2009)	35
Tableau 2 : Tableau synoptique des thématiques abordées lors des réunions publiques (2009).....	38
Tableau 3 : Mutations des filières locales de traitements des déchets (2004-2010)	44
Tableau 4 : Destination des ordures ménagères résiduelles en 2007	46
Tableau 5: Scénarios de gestion des déchets ménagers du PDEDMA en 1996.....	48
Tableau 6 : Tableau synoptique des relations entre acteurs en matière de gestion des déchets non dangereux	52
Tableau 7: Synoptique des différents scénarii proposés au cours de l'élaboration du PPGDND.....	58

Table des encadrés

Encadré 1: Les dispositions des lois Grenelles en matière de planification des déchets non dangereux	46
Encadré 2 : La réduction des déchets à la source comme alternative à l'incinération.	60
Encadré 3: L'avenir de la filière de stockage des déchets en Indre-et-Loire.....	87
Encadré 4: Les déchets ultimes sont-ils de nature similaire d'un département à un autre ?	92
Encadré 5: Le syndicat mixte départemental, une solution partenariale en développement rapide.....	117

Annexes

Composition des recueil des actes administratifs

Recueil des actes administratifs					
	Préfecture d'Indre-et-Loire			Conseil général d'Indre-et-Loire	Conseil municipal
Direction	Direction de la réglementation et des libertés publiques		Direction des collectivités territoriales et de l'environnement		Direction générale « Solidarité entre les Territoires » Direction du patrimoine naturel et de l'environnement
Bureaux	Bureaux Bureau de la réglementation	Bureau des C.L.	Bureau de l'environnement		Bureau de l'environnement
Compétences	Création / agrément / dissolution Association locale ou de protection de l'environnement et du cadre de vie		Intercommunalité	ICPE CLIS Planification (jusqu'en 2005)	Planification locale des déchets Financement de projets et d'actions en matière de gestion des déchets Projet de création d'un équipement de gestion des déchets (urbanisme)

Bilan du traitement des arrêtés préfectoraux (1998 – 2013)

CHAMPS DE LA REGLEMENTATION

TYPE D'ARRÊTÉ PREFECTORAL

1° ORGANISATION INTERCOMMUNALE DE LA GESTION DES DECHETS NON DANGEREUX	<p>Arrêté préfectoral portant création :</p> <ul style="list-style-type: none"> - syndicat intercommunal - EPCI à fiscalité propre (communauté de communes, communauté d'agglomération) <p>Arrêté préfectoral portant modification :</p> <ul style="list-style-type: none"> - statutaire : retrait ou prise de compétence / composition du conseil syndical - périmètre : adhésion / retrait / rattachement d'une ou plusieurs communes à un groupement - titulature : nom du groupement <p>Arrêté préfectoral portant dissolution (SI à la carte, SIVU, SIVOM, district...)</p>
2° CONSTITUTION D'UN TISSU ASSOCIATIF LOCAL	Arrêté préfectoral portant création/octroi/retrait de l'agrément/dissolution d'une association (compétences, nombre d'adhérent, le lieu, la date, les statuts)
3° PLANIFICATION DES PDEDMA (jusqu'en 2005)	<p>Arrêté préfectorale relatif à la modification des membres de la commission d'élaboration et de suivi du plan (composition, nom, structure d'affiliation...)</p> <p>Arrêté préfectorale relatif à l'ouverture de l'enquête publique</p> <p>Arrêté préfectorale portant approbation du plan ou de sa révision après avis de la CCES</p>
4° COMMISSION LOCALE D'INFORMATION ET DE SURVEILLANCE	<p>Arrêté préfectoral portant création d'une CLIS</p> <p>Arrêté préfectoral portant création d'une CLIS</p> <p>Arrêté préfectoral portant</p> <ul style="list-style-type: none"> - autorisation d'exploiter - extension de l'exploitation - prescriptions complémentaires modifiant les modalités d'exploitation - demande de régularisation de l'activité
5° FONCTIONNEMENT ICPE	Arrêté préfectoral portant fermeture d'une IC

Arrêté préfectoral relatif à l'organisation de l'inspection des ICPE dans le département

Personnes ressources

NOM	PRÉNOM	FONCTION	STRUCTURE
REPRESENTANTS DU CONSEIL GENERAL			
CHAIGNEAU	Martine	1ere Vice-Présidente	Conseil général
		Conseillère générale	Canton de Château-La Vallière
		Présidente	CC du Nord-Ouest Touraine
		Maire	Souvigné
CHAPELLE	Laurent	Directeur du Patrimoine Naturel et de l'Environnement	Conseil Général
BARS	Jérôme	Chargé de mission Déchets - Energie	Conseil Général
REPRESENTANTS DES EPCI ET SYNDICATS INTERCOMMUNAUX			
GALLIOT	Jean-Louis	Vice-Président	Communauté d'agglo. Tour(s) Plus
		Maire	Notre-Dame-d'Oé
		Président	Touraine Propre
MALTERRE	Marie-Laure	Responsable de l'Unité Tri, Traitement des déchets et communication	Tour(s) Plus Service Environnement et Déchets
LE CUNFF	Gilles	Responsable Service Aménagement, Construction et Environnement	Communauté de Communes Loches Développement
DUVERGNE	Jean-Pierre	Président	SMICTOM du Chinonais

		Maire	Chinon
ANDRE	Daniel	Président	SMITOM d'Amboise
CUBERO	Rémy	Responsable des Services	SMITOM d'Amboise
SIMIER	Michel	Maire	Sonzay
DUMORTIER	Jean-Louis	Maire	Chanceaux-prés-Loches
GERAULT	Laurent	Directeur d'exploitation de l'UVE de Lasse	SIVERT de l'Est Anjou
REPRESENTANT DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT			
YVON	Dominique	Inspecteur des installations classées	Préfecture / DREAL
REPRESENTANT DES PROFESSIONNELS ET ORGANISMES AGREES			
PEYROUTET	Gilles	Représentant Véolia	Véolia Agence Région Centre
PEPIN	Guillaume	Directeur d'Exploitation Berry-Touraine-Limousin	COVED Centre Val de Loire
ASSOCIATIONS (AGREES) DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT			
GANACHAUD	Pascal	Président	ASPIE
MORON	Christian	Représentant	SEPANT
		Président	ARIAL
BERTHAULT	Bernard	Représentant	Association Environnementale Sud-Touraine (AEST)
BUREAUX D'ETUDES			
MUGNIER	Cécile	Ingénieur chargé d'étude	Bureau d'étude technique GIRUS
VEYRAT	Jean	Chargé de communication	Cabinet PARMENION

Table des matières

SOMMAIRE	3
AVERTISSEMENTS	4
REMERCIEMENTS	5
TABLE DES ABRÉVIATIONS	7
INTRODUCTION	8
CHAPITRE 1.PLANIFIER LA GESTION DES DÉCHETS : ENTRE INJONCTIONS DE PROXIMITÉ ET RECHERCHE D’UN CONSENSUS	24
I. DÉBATTRE DE L’AVENIR DES DÉCHETS : LA MISE EN PLACE D’UN CYCLE DE CONCERTATION PRÉALABLE (2009-2010). .	25
A. <i>L’entrée en scène du conseil général procède à la mise en territoire du problème déchet.</i>	25
B/ <i>Un cycle de concertation plongé dans un contexte d’« après-crise » non stabilisé.</i>	27
1) En toile de fond le conflit de l’incinérateur de Tours (2004-2006) débouchant sur une situation d’apaisement fragile.....	28
2) ... émaillé localement par le projet d’extension du site de Chanceaux-près-Loches.....	30
3) ... et plus encore par le spectre d’un nouvel incinérateur à Saint Benoît la Forêt.....	31
C/ <i>Bilan de la concertation préalable : la proximité comme enjeu de la gestion des déchets</i>	34
1) Auditions et réunions publiques : mobilisation, débats et inquiétudes.....	34
2) Des débats qui accordent sans surprise une place centrale aux traitements et à l’élimination des déchets.....	36
3) L’avenir des déchets est-il soluble dans le principe de proximité ?	39
II. LA PLANIFICATION DES DÉCHETS (2010-2013) : UN RÉVÉLATEUR DU SYSTÈME D’ACTEURS TERRITORIAL ?	42
A) <i>La planification départementale des déchets non dangereux: entre continuité et rupture.</i> ...	42
1) Une révision rendue nécessaire par un contexte local évolutif rendant le PDEDMA actuel obsolète	42
2) La mise en place d’un schéma de traitement multi-filière comme fil conducteur de la planification des déchets en Indre-et-Loire.	45
B) <i>Attentes et jeu de positionnement : la planification comme arène politique</i>	49
1) La commission consultative : un espace d’expression de l’opposition des associations à l’incinération	49
2) L’inégal intérêt des collectivités locales face au processus de planification	53
3) Le retrait stratégique des entreprises privées concessionnaires	54
C) <i>La recherche d’une solution de proximité : transactions autour du sens accordé au principe de proximité</i>	56

1) Le principe de proximité est-il opérationnel ?.....	56
2) L'incinération peut-il constituer une solution durable de proximité ?.....	58
3) De l'entente à l'enlèvement : le recours à l'arbitrage politique du conseil général	61
III. L'ISSUE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL ET L'ÉMERGENCE DES PREMIÈRES INCERTITUDES (MAI-JUIN 2013)	63
A) <i>Un cycle de réunions publiques...sans public.</i>	64
B) <i>Promouvoir une gestion de proximité : une analyse de l'utilisation des cartes</i>	64
C) <i>L'expression des premières inquiétudes quant à l'application du plan</i>	68

CHAPITRE 2. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DES DÉCHETS À L'ÉPREUVE DES TERRITOIRES

..... **72**

I. DE LA NATURE CONTROVERSÉE DE LA PLANIFICATION ENVIRONNEMENTALE EN MATIÈRE DE GESTION DES DÉCHETS NON DANGEREUX.....	73
A) <i>Un document de planification d'essence prospective</i>	73
1) L'impérieuse nécessité pour l'administration d'agir avec efficacité	73
2. La recherche d'une meilleure coordination des différents acteurs compétents en matière de gestion des déchets	75
3) De la protection de l'environnement à l'aménagement du territoire : un document de planification hybride	77
B) <i>Les PPGDND sont-ils pourvus d'un caractère normatif ?</i>	78
1) Du caractère normatif du PPGDND	78
2) L'obligation de compatibilité des acteurs publics et privés avec le plan	81
3) Un document de planification suivi d'effets juridiques indirects	82
II. LE PROCÈS LOCAL DU PLAN : RÉVÉLATEUR DE LA COMPLEXITÉ D'UNE GESTION LOCALE DES DÉCHETS NON DANGEREUX. 83	
A. <i>Du conflit au contentieux de la proximité</i>	83
1. Un risque de pénurie d'exutoire instrumentalisé.....	83
2. La pérennité de la filière enfouissement tire sa légitimité du plan	87
3. Un enjeu économique fort pour COVED aussi bien que pour les collectivités locales	89
B. <i>Une lecture contestée du plan par les associations</i>	90
1. Lutter contre le recours à l'enfouissement	90
2. Du caractère non ultime des déchets enfouis à Chanceaux-près-Loches.....	91
3) La détermination des capacités de traitement et le principe de proximité	93
III. DE LA RECHERCHE DU TERRITOIRE PERTINENT À LA CONSTRUCTION D'UN ESPACE ADÉQUAT POUR LA GESTION DES DÉCHETS	95
A. <i>L'emprise territoriale du secteur privé sur les pratiques concurrentielles des collectivités locales en matière de traitement des déchets.</i>	95
1. Le secteur privé et la maîtrise exclusive des exutoires.....	96
2. L'absence d'alternative à l'enfouissement des déchets	99
3. Le monopole du secteur privé dans le traitement des déchets en Indre-et-Loire.....	102
B. <i>La rhétorique du changement d'échelle : faire du département un territoire pertinent</i>	106

1. La fausse pertinence naissant de l'écart entre territoires administratifs et gestion de l'environnement.....	106
2. Le département comme échelle conciliant impératif d'efficacité et besoin de proximité.	109
3. Changement d'échelle et repositionnement de la focale de l'action publique.....	110
<i>C. D'une gouvernance « multi-niveaux » à une gouvernance inter-territoriale</i>	<i>111</i>
1. Le procès de la fragmentation intercommunale	112
2. Du SIPEPIOM à Touraine Propre : vers la mise en œuvre d'une inter-territorialité ?.....	113
3. Les résistances aux changements d'échelle	117
CONCLUSION	121
BIBLIOGRAPHIE	127
LISTE DES TABLES.....	134
ANNEXES	136
TABLE DES MATIÈRES	141