

Introduction

Luigi Bobbio, Patrice Melé et Vicente Ugalde

Les sociétés contemporaines semblent marquées par la généralisation de situations de conflit dans lesquelles des collectifs mobilisés tentent de bloquer des projets d'infrastructure ou d'équipement. Décrits comme conflits d'aménagement, ce sont aussi des conflits de localisation et de proximité présentant une dimension patrimoniale ou environnementale plus ou moins marquée. À des degrés divers suivant l'ouverture démocratique des contextes nationaux, ces situations semblent peser aujourd'hui sur tous les aménagements et parfois déboucher sur le report, la reformulation ou l'abandon des projets. Tout se passe comme si chaque projet devait reconstruire localement les conditions de l'acceptabilité de son implantation.

Cette recherche propose d'interroger l'apparent paradoxe entre l'amélioration de la prise en compte des enjeux environnementaux, la multiplication et la sophistication des procédures d'information, de concertation et de négociation et le maintien ou la généralisation de situations qualifiées de conflit, de crise ou de blocage de la décision publique. Pour cela, cet ouvrage traite d'un des domaines où cette tension se donne à voir de manière exacerbée, celui de la localisation ou de l'extension des infrastructures de gestion des déchets. À partir de cas dans trois contextes nationaux (France, Italie, Mexique), nous étudierons les effets de généralisation de conflits sur les projets d'infrastructure de gestion des déchets¹.

1 Nos travaux ont porté essentiellement sur des infrastructures de gestion des déchets ménagers (incinérateurs et décharges), mais aussi d'enfouissement de déchets industriels banaux pour un cas en France (Izeaux) et sur la question spécifique posée au Mexique par la difficulté à localiser les infrastructures de traitement des déchets dangereux (Zimapán).

En analysant dans chaque situation le temps long des processus de décision, les référents spatiaux et territoriaux mobilisés et les usages sociaux du droit, nous focaliserons la réflexion sur les tensions entre conflit, participation et action publique.

Analyser les effets de la généralisation des conflits d'aménagement

Il faut d'abord rappeler que si des mobilisations contre des équipements ou des infrastructures émergent, suivant les contextes, dès les années 1960 ou 1970, la généralisation de situations de conflit semble produire un phénomène nouveau. Ce ne sont pas seulement les grands projets urbains, les créations d'infrastructures ou les équipements susceptibles de générer d'importantes nuisances qui suscitent des oppositions. Depuis l'aménagement d'une place, l'autorisation de construire un lotissement ou un nouveau quartier jusqu'aux grands projets d'infrastructure, toute action d'aménagement semble pouvoir être le support d'une mobilisation cherchant à préserver le *statu quo ante*, tentant de peser sur les modalités de la réalisation ou d'obtenir des compensations.

Le conflit semble être devenu une modalité généralisée de relations entre les résidents et les autorités publiques. Pourtant, dans tous les contextes, les politiques publiques proclament que le contrôle des nuisances et des impacts sur l'environnement est de plus en plus précis et que les dispositifs de participation sont à l'écoute des réactions et des demandes du public.

Au sein de la littérature sur ces questions, les références à la notion de mouvement social restent prégnantes. Un des effets de l'ancrage de l'analyse des conflits dans différentes macro-théories utilisant le vocabulaire du mouvement social est de soumettre des actions collectives concrètes à des définitions plus ou moins normatives qui insistent sur la place des conflits dans le changement social (Touraine 1973 ; Harvey 2012) ou, dans la perspective des travaux sur la politique du conflit, de relier ces mobilisations à d'autres formes de conflictualité (Tilly et Tarrow 2008). À l'opposé, pour caractériser des oppositions qui impliqueraient essentiellement des personnes directement affectées, une catégorie a été forgée par les aménageurs des États-Unis. L'acronyme NIMBY (*Not in my backyard*) souligne les tendances au repli sur les espaces de l'homogénéité sociale, le refus de l'altérité et des nécessaires troubles à la quiétude résidentielle générés par

des activités indispensables au fonctionnement urbain et à l'équipement du territoire. Le succès de cet acronyme présenté comme un diagnostic, révélant la diffusion d'une tendance sociétale déjà bien installée aux États-Unis, a d'abord pour efficacité de disqualifier les engagements de proximité (Wolsink 1994). Dans ce cadre d'analyse, les contestations sont réduites à l'irruption sur la scène publique des égoïsmes résidentiels d'habitants (souvent propriétaires), qui reconnaissent l'utilité d'une infrastructure mais cherchent à l'éloigner de leur lieu de résidence.

Les explications par la diffusion d'un syndrome NIMBY semblent aujourd'hui perdre du terrain pour laisser place à des interrogations sur le sens de cette généralisation du conflit. Pour certains, elle caractériserait une nouvelle phase plus exigeante de la démocratie mettant en débat localement l'intérêt public des projets ; pour d'autres un nouveau rapport de force entre l'État et la société civile (Dupuy et Harlpern 2009) ; ou enfin la généralisation de situations de discordes marquées par des comportements non coopératifs².

Plus spécifiquement, on trouve dans la littérature des tentatives de délimitation des causes des conflits urbains qui évoquent la raréfaction des espaces disponibles pour localiser les infrastructures, la plus grande fluidité des différentes fonctions et usages de l'espace qui multiplieraient les situations de tension, les incertitudes qui pèsent sur le devenir des différents sous-ensembles spatiaux (Bourdin, Lefeuvre et Melé 2006), la plus grande réactivité des populations, l'expression de frustrations liées à l'environnement du logement, de demandes de reconnaissances d'inégalités ou d'injustices environnementales (Schlosberg 2007), une nouvelle sensibilité face aux nuisances et la nouvelle place des risques (Beck 2001). Par ailleurs, les processus de « montée en généralité » (Trom 1999) et/ou la construction de collectifs hybrides, vocabulaire utilisé pour identifier l'ancrage des groupes mobilisés dans des valeurs, mais aussi les alliances entre des riverains et d'autres acteurs (politiques, militants, associatifs) ou même avec des « non-humains », sont placés au cœur de certaines recherches.

La diffusion de procédures participatives dans les domaines de l'aménagement, de l'environnement, de la localisation d'infrastructures ou d'équipements est clairement liée aux difficultés rencontrées par les porteurs de projets, à la multiplication du contentieux et des conflits (Bobbio

2 Le groupe Manon (2005) caractérise ainsi une des tendances identifiées dans le cadre d'un scénario prospectif.

2011). Or, les dispositifs de participation, pourtant soumis à la critique récurrente de contribuer à l'évitement du conflit et à la construction de l'acceptabilité sociale, n'épuisent pas les conflits (Gourgues, Rui et Topçu 2013). La généralisation des procédures d'information, de concertation ou de participation ne s'est traduite ni par une dépolitisation ni d'ailleurs par un « équipement » des mobilisations allant dans le sens d'une plus grande émancipation (Rui 2013).

Au-delà d'une interrogation sur les causes des conflits il est aussi possible de s'intéresser à leurs effets et de souligner leur productivité sociale et leur rôle dans l'évolution des rapports au politique, au droit et au territoire des groupes mobilisés (Melé 2013). Un des effets de la généralisation de situations de conflit a été de permettre l'apparition dans les débats sur le devenir de sous-ensembles spatiaux d'un nouveau type d'acteurs, qualifié de riverain, d'usager, d'habitant, de citoyen ou de population. Les conflits peuvent être en effet considérés à partir de leur capacité à instaurer un espace public de débat. Non seulement les collectifs mobilisés accèdent aux médias et développent leurs propres dispositifs d'échange et d'information, mais ils peuvent donner lieu à la mise en place d'instances de négociation ou de concertation plus ou moins institutionnalisées. En outre, les procédures institutionnelles de concertation peuvent constituer pour les opposants des moyens de se faire entendre.

Pour certains, les espaces publics ouverts dans le cadre de procédures institutionnalisées, de conflits ou de controverses locales peuvent être assimilés à des forums hybrides, « espaces ouverts où des groupes peuvent se mobiliser pour débattre des choix techniques qui engagent le collectif » (Callon et al. 2001, p. 358), cette catégorie insistant sur l'hétérogénéité des groupes rassemblés et sur l'égalisation des droits à parler. Au même titre que les dispositifs de participation, les conflits auraient des effets de démocratisation, ils peuvent être dotés d'une capacité de contribuer à l'avènement d'une démocratie technique, urbaine ou environnementale (Blondiaux et Fourniau 2011) ou même d'une démocratie participative ou d'une démocratie procédurale soumise à la vigilance des groupes mobilisés (Lascoumes 2001).

De nombreux chercheurs se sont penchés sur l'identification des propriétés des « portails invisibles » qui contrôlent l'accès de certaines causes à l'espace public, sur la carrière des problèmes publics (Chateauraynaud 2011) et sur le rôle des situations de conflit dans ces processus. Travaillant sur des situations d'alertes, de mobilisations ou de constructions de causes liées à

l'identification de « nouveaux » risques, Francis Chateauraynaud propose de partir des arguments pour s'intéresser à leur force, à leur portée, à la tension, du point de vue des acteurs, entre argumentation et rapport de force.

Il est de plus possible d'identifier une revendication de citoyenneté au sein des mobilisations. La figure de l'habitant citoyen est aujourd'hui en débat, entre expertise d'usage et conquête de capacités d'action à partir de mobilisations locales. Jean-Michel Fourniau (Fourniau 2008) souligne l'importance dans les argumentaires des associations locales du tort qui serait fait à leur qualité de citoyen, par le déni de reconnaissance que constitue la perspective d'un projet qui ne prend pas en compte leurs usages, intérêts ou opinions. Il propose de considérer l'existence d'une nouvelle figure du citoyen définie par sa capacité de mobilisation, par une revendication de participation aux choix publics, par sa qualité de riverain qui n'est pas ici assimilable à la simple proximité mais bien à un type de relation établi avec les promoteurs des projets ou les pouvoirs publics.

Dans cette optique, il serait possible de considérer les situations de conflit à partir de leurs effets sur les projets et sur les modalités même de l'aménagement des territoires. En obligeant les porteurs de projets à la mise en débat local non seulement des impacts des projets mais aussi de la légitimité de leurs objectifs, la pression du conflit rend nécessaire une meilleure qualité de l'information, l'acceptation de formes de concertation ou de participation, une meilleure prise en compte des impacts sociaux et environnementaux. Pour rendre possible la réalisation des projets, les aménageurs doivent accepter de « ménager » les territoires et les populations (Marié 1989) et chaque projet peut être lu comme le résultat de transactions et de différentes formes d'hybridation nécessaires à la construction des conditions de son insertion territoriale.

Conflits, gestion des déchets et actions publiques

Or, ce cadre d'analyse ne semble pas totalement opérant pour l'étude des conflits liés à la localisation des infrastructures de gestion des déchets. En effet, l'objectif des populations n'est pas de limiter les impacts d'un projet mais bien d'empêcher, de déplacer ou de reporter la réalisation des infrastructures. Souvent les situations de conflit se traduisent par le retrait des projets ou le blocage de la décision. Par ailleurs, par rapport à des travaux qui posent comme objectif de saisir la productivité sociale des conflits (Melé 2013), les situations que nous proposons d'analyser ici constituent

des points limites. En effet, est-il encore possible de prôner de centrer la recherche sur la productivité de situations qui constituent d'abord un blocage des nouvelles politiques de gestion des déchets ? L'extrême complexité de la construction des conditions de localisation de ces infrastructures constitue un défi majeur pour la mise en place des politiques de gestion et traitement des déchets dans pratiquement tous les contextes nationaux. Alors même que les modalités de contrôle des impacts, les normes et la transparence des procédures se sont considérablement affinées, il s'agit d'un domaine dans lequel le blocage de la décision ne peut plus être pensé seulement comme un dysfonctionnement des modalités locales de mise en œuvre des décisions.

Ce livre est issu d'une recherche collective, réalisée dans le cadre du programme Concertation, décision, environnement³, qui repose sur l'analyse de situations en France mais aussi sur une ouverture vers deux contextes nationaux marqués à la fois par un cadre d'action environnementale en évolution rapide et par une grande difficulté de localisation des infrastructures de gestion des déchets (Italie, Mexique). Dans ces trois contextes, la gestion des déchets est devenue un problème public caractérisé de façon différente par des argumentations en termes de crise et d'urgence utilisées pour justifier les projets mais aussi pour tenter d'accélérer les procédures de localisation. C'est une thématique bien sûr très présente en Italie, non seulement à partir de la médiatisation de l'incapacité d'évacuer les déchets des villes de la Campanie, mais aussi parce que l'urgence constitue une modalité institutionnelle de gestion autorisant des pratiques dérogatoires. Or les difficultés actuelles de gestion des déchets sanctionnent l'incapacité de cette procédure d'urgence à résoudre le problème par une recentralisation de la décision. En France, depuis le début des années 1990, la menace d'une situation de pénurie des capacités de traitement est entretenue. L'image de l'envahissement est d'ailleurs utilisée de manière symbolique dans les campagnes de sensibilisation du public : « Réduisons vite nos déchets, ça déborde ! » est le slogan d'incitation à la réduction de la production des déchets. Inversement, la situation de saturation des exutoires et de pénurie

3 Projet DeSCRI, coordonné par Patrice Melé et l'UMR CITERES, CNRS-Université de Tours, dans le cadre du programme Concertation, décision, environnement, ADEME, ministère de l'Écologie et du Développement durable. Les échanges entre participants français et mexicains, qui ont permis la réalisation de ce livre, ont été pris en charge par un projet de coopération internationale entre l'UMR CITERES et le Colegio de México financé par le programme ECOS-Nord-ANUIES-CONACYT.

annoncée est envisagée par les groupes mobilisés comme la première étape d'une prise en charge du problème en amont, c'est-à-dire au niveau de la production et de la consommation. Au Mexique, cette question se pose fortement lorsqu'il s'agit de remplacer des exutoires obsolètes et de trouver de nouvelles destinations pour les déchets ménagers qui ne peuvent plus être mis en décharge. Mais l'urgence est aussi fortement présente dans le domaine des infrastructures pour le traitement des déchets dangereux. On observe ici un rapport paradoxal entre la nécessité objective et l'urgence. Le déficit est un thème récurrent qui n'a cependant pas abouti à une mise sur agenda des décisions d'urgence. Si l'urgence liée à l'insuffisance des installations est d'une certaine manière objective – la capacité des installations atteint à peine 25 % des déchets dangereux produits –, la perception sociale de cette pénurie est loin d'être dramatique. Les oppositions locales ont jusqu'ici bloqué les nouveaux projets qui devaient permettre de traiter ces déchets d'une manière contrôlée.

Même si nous avons pris la précaution de diversifier les types d'infrastructures objets des conflits, cet ouvrage est traversé par les controverses sur l'incinération. Alors que celle-ci est présentée par les politiques publiques comme permettant de régler les problèmes liés à la mise en décharge, ni les innovations technologiques, ni une meilleure précision des normes, ni une plus grande transparence sur les modalités de fonctionnement ne sont en mesure d'assurer l'acceptabilité de la mise en place de nouveaux équipements. Les expertises nationales ou locales n'ont plus la capacité de rassurer les populations. On retrouve à des niveaux différents ce paradoxe de l'incinération dans nos trois contextes d'étude (Morisi et Paci 2009) mais aussi dans pratiquement tous les contextes nationaux. Par ailleurs, notons que la lutte contre l'incinération peut aussi prendre la forme de résistances locales appuyées sur des réseaux nationaux et internationaux (Rootes et Liam 2012).

En ce qui concerne l'incinération, la situation de la France est spécifique, comme le montre un regard comparatif à l'échelle européenne (Mc Cauley 2012). On observe en effet en France la mise en critique d'une politique de généralisation de l'incinération qui du point de vue du nombre d'incinérateurs a placé la France au premier rang européen⁴. Alors que les projets se heurtent aujourd'hui à des oppositions croissantes, les politiques publiques

4 Avec 129 incinérateurs et 13,1 millions de tonnes traitées ; pour 70 incinérateurs et 20 millions de tonnes en Allemagne et seulement 53 incinérateurs et 5,7 millions de tonnes en Italie.

restent centrées sur la promotion de l'incinération⁵, même si, comme notre recherche le montrera, les situations de blocage peuvent obliger à repenser la question de la nécessité de nouvelles infrastructures ainsi que celle de l'obsolescence des décharges.

Nous postulons l'intérêt scientifique de sortir d'un cadre d'analyse qui pose le conflit comme une situation que des processus de concertation doivent réduire, évacuer ou même gérer (Dziedzicki 2001) pour considérer l'existence et la multiplication de situations dans lesquelles le caractère public de l'action est en débat. En suivant Jacques Ion (2001), il est en effet possible d'adopter le vocable « action publique » pour caractériser non pas l'action des pouvoirs publics mais toutes les actions qui mettent en jeu un public, qui répondent à l'impératif de publicisation, qui ont pour objectif la définition de bien commun. Ce qui est en jeu dans les situations impliquant des habitants comme dans les controverses entre acteurs institutionnels, c'est bien la définition du « public », du caractère public de l'action mais aussi du public au sens de John Dewey (2003), c'est-à-dire l'ensemble des individus qui se considèrent comme potentiellement affectés par les conséquences d'une décision et qui s'organisent pour peser sur celle-ci.

Cette position permet en particulier de remettre en cause les séparations strictes entre moments de conflit et moments de concertation ou participation pour considérer que ce que l'on appelle le conflit d'une part et les débats institutionnalisés d'autre part constituent ensemble une situation d'action publique. Les études de cas ici présentées permettent de tester cette hypothèse en interrogeant les modalités d'interprétation des situations, de cadrage, en termes de conflit, concertation, participation ou négociation.

L'objectif général de cet ouvrage est donc d'analyser des situations d'action publique marquées par la crise et le blocage de la décision. En décentrant le regard du moment de la concertation, de la participation ou de la médiation, vers la compréhension de situations dans leur historicité, cet ouvrage souhaite contribuer à la construction d'une meilleure intelligence des situations de crise et de conflit, dont l'irréductibilité est trop souvent rejetée du côté de tendances sociétales ou de l'irrationalité des riverains.

5 En analysant les effets du Grenelle de l'environnement, procédure nationale de concertation lancée en 2007, Charlotte Halpern (2012) a montré que celui-ci n'a remis en cause ni les arrangements sectoriels préexistants ni le cadrage pro-incinérateur du problème déchet, malgré un renouvellement des discours sur les incinérateurs.

La principale originalité de notre approche est donc de proposer une (re)contextualisation de la réflexion sur la participation. Dans le domaine de la localisation des infrastructures de gestion des déchets, comme dans d'autres domaines, les études et recherches sur la participation semblent se focaliser sur les formes d'organisation de la délibération, de la négociation ou de la médiation. Les travaux de recherche ont produit aujourd'hui beaucoup plus de choses sur la diversité des formes de participation, sur les procédures de concertation. Certains travaux tentent d'évaluer les procédures ou d'identifier leurs effets en fonction des objectifs affichés ; d'autres, plus critiques, soulignent les biais à la délibération introduits en fonction des types de public, s'interrogent sur la répartition du pouvoir⁶. Des connaissances nouvelles ont été produites sur le déroulement des procédures institutionnelles, sur les méthodes, sur l'analyse des échanges et la gestion des processus délibératifs (ADEME 2011). Un véritable champ de recherche semble émerger ces dernières années avec des apports importants pour la connaissance des moments de concertation ou des procédures de participation (Blondiaux et Fourniau 2011 ; Beuret et Cadoret 2012). La contrepartie d'une analyse fine des différentes interactions à l'intérieur des scènes institutionnelles est une tendance à la réduction de la situation au(x) moment(s) de la participation institutionnelle. Or, il s'agit, pour la plupart, de scènes fermées dont la temporalité est contrainte et dont le collectif d'acteurs en présence est déterminé. Dans certains cas, cette clôture peut être la condition même de la construction d'un accord qui laisse certains groupes à l'extérieur (Beuret 2003).

Or, pour analyser les effets des moments de concertation sur la décision ou sur l'expression des conflits, il est nécessaire de reconnaître que le cadre du débat n'est pas clairement circonscrit, que la temporalité n'est pas limitée et que le collectif d'acteurs n'est pas clos. Cette distance entre la fermeture des processus de concertation et l'ouverture nouvelle des situations d'action publique se traduit par de grandes difficultés de couplage entre participation, concertation et décision finale.

Pour réfléchir sur les effets et la stabilité des accords construits, il faut porter le regard vers l'extérieur des procédures de participation ou concertation. Nous proposons de travailler à partir des trois modalités particulières de contextualisation présentées ci-dessous.

6 Voir les comptes rendus des séminaires du premier programme Concertation, décision, environnement du ministère de l'Écologie et du Développement durable (Billet et Mermet 2003).

Étudier le temps long du processus de décision pour la localisation d'une infrastructure

À quels moments sont mises en œuvre des procédures pérennes ou *ad hoc* pour réduire les oppositions locales ? Dans la littérature, la position selon laquelle il serait possible de désamorcer les situations de blocage par une prise en compte des populations en amont des projets et pas seulement pour promouvoir l'acceptation finale est largement partagée (Laurans et Dubien 2003, p. 83 ; Bobbio et Zeppetella 1999 ; Bobbio 2002b). Néanmoins d'autres situations semblent nous alerter sur l'effet contre-productif de l'ouverture de scènes de débat très en amont qui peuvent souffrir d'une déconnexion avec le moment de la décision et se traduire par une déception des participants sur le peu d'effets des accords.

Quels sont les impacts des procédures et des documents de planification ? Dans le domaine de la gestion des déchets – et dans les trois contextes étudiés – les tentatives de planification et de mise en rationalité des projets sur un temps long, qui peuvent aussi constituer un moment de concertation (Reverdy 2003) essentiellement avec des acteurs institutionnels ou des associations généralistes, semblent incapables de tenir leurs promesses. Les plans ne réussissent pas à construire un cadre de justification de la nécessité des projets d'infrastructure et de leur localisation. Ils peuvent même constituer, s'ils ne sont pas respectés, des arguments mobilisés pour lutter contre des projets qui s'affranchissent des déclarations d'intention de ces documents de planification.

Poser la question des dimensions temporelles d'une situation n'implique pas seulement de tenter de reconstruire une chronologie fine pour ensuite distinguer différentes phases, différents moments de conflit/crise/négociation ; cette posture permet aussi de s'interroger sur la façon dont les différents acteurs se représentent la temporalité d'une situation. Certains travaux portant sur les formes de désaccord dans des situations de concertation soulignent qu'une des difficultés à construire des accords repose sur les conceptions différentes du temps en présence : le temps des riverains, le temps du projet, le temps des politiques, le temps des environnementalistes ne sont pas les mêmes (Beuret 2003).

Quels rôles jouent la mémoire et l'apprentissage ? Les tentatives de localisation des infrastructures de déchets impliquent souvent des situations longues dans lesquelles les opposants participent à différentes procédures,

peuvent avoir des stratégies qui évoluent. La temporalité est aussi l'histoire de la relation entre le projet et son opposition. Par exemple, plus les porteurs des projets cumulent des échecs, plus l'opposition locale aura tendance à penser qu'un abandon, qu'une « option zéro » est possible (Bobbio et Zeppetella 1999). Si l'on a réussi un temps à construire les conditions d'un moratoire, d'un report du projet (Rocher et Serrano 2005), alors on peut penser pouvoir bloquer à nouveau un projet.

Identifier le rôle des référents spatiaux et territoriaux⁷ mobilisés

Dans les conflits concernant des infrastructures de gestion des déchets sont aussi en jeu des réactions face à la stigmatisation d'un espace, irréductiblement marqué, au-delà même des pollutions ou des risques potentiels, par le « sceau de la souillure » (Douglas 1966). Les arguments qui se réfèrent à la justice spatiale, aux rejets de la superposition des pollutions, au refus d'une spécialisation entre des espaces résidentiels ou naturels valorisés et d'autres espaces réceptacles des nuisances semblent présents dans les trois contextes. La notion de charge⁸ ou de pression environnementale prend ici tout son sens ; les mobilisations peuvent être interprétées comme des tentatives de contrôler la localisation de cette pression environnementale.

Le refus d'installations de traitement des déchets est souvent justifié par les atteintes à la santé et à l'environnement que ces implantations produiraient ou peuvent produire (nuisances olfactives, pollution de l'air, de l'eau, des sols et effets de ces pollutions sur la santé humaine). Celui-ci se nourrit et se voit accru par les incertitudes qui demeurent à l'égard de certains processus (par exemple la lixiviation, la migration de certains métaux lourds dans les différents biotopes, les effets du biogaz produit par les décharges, les micro ou nanoparticules relâchées par les incinérateurs) et que les expertises ne sont plus en mesure d'évacuer. Or, malgré les estimations des experts qui classent le plus souvent ces implantations comme non dangereuses, la perception des habitants est différente. La simple évocation du risque – en dépit de sa nature potentielle – joue alors un rôle considérable dans l'opposition et la construction de l'argumentaire des

7 Les notions de territoire et de territorialisation sont utilisées ici pour caractériser certains espaces délimités chargés de valeurs et certaines formes des relations à l'espace des populations liées à l'appropriation, la nomination et la valorisation de sous-ensembles spatiaux.

8 Ce qui est dénommé en italien *carichi ambientali*.

habitants mobilisés. Ces arguments sanitaires sont souvent vécus comme non négociables par les acteurs mobilisés. Par ailleurs, les traces de pollution pourchassées qui hantent les habitants n'existent pas seulement en elles-mêmes, elles ne peuvent être perçues et appréhendées indépendamment des formes de valorisation/disqualification de certaines pratiques et de certains usages de l'espace.

La référence au territoire peut être mobilisée à un autre niveau. Les conflits sont souvent présentés comme la réaction d'un groupe préexistant à un projet menaçant son territoire. Il faut néanmoins, nous semble-t-il, prendre la précaution méthodologique de ne pas préjuger de l'ancrage de groupes locaux pour pouvoir être attentif, non seulement aux groupes et solidarités susceptibles d'émerger au cours du conflit, mais aussi à la nature du processus mis en œuvre dans les relations observées. On peut analyser ce processus comme une appropriation liée à la définition d'un collectif et à son institution comme représentant légitime de l'espace en jeu. Il est en effet possible de considérer que les situations de conflit sont une forme de territorialisation parce qu'elles produisent des groupes conscients d'une solidarité de destin reposant sur leur inscription spatiale. Les résidents mobilisés s'approprient matériellement, par des actes marquant la vigilance (occupation, garde, veille, rassemblement...), et idéellement, par un travail de nomination et de valorisation, un espace. Les réseaux d'habitants mettant en œuvre une action collective pratiquent une sociabilité à fort ancrage spatial constitutive de territorialité. Les habitants mobilisés, pour défendre leur position, mettent en avant des qualités, des valeurs de l'espace concerné et effectuent ainsi un travail de production d'une certaine représentation de leur espace proche. Cette production/promotion du territoire vient renforcer la territorialité spécifique produite par l'action collective. Mais il s'agit aussi d'un processus de territorialisation, dans une autre acception du terme, qui implique la confrontation des habitants mobilisés aux modes de spatialisation de l'action publique (zonage, espaces protégés) (Melé 2006 et 2012).

Observer la place et les usages sociaux du droit

Les procédures de gestion des déchets et le contrôle des impacts sont marqués par des évolutions juridiques rapides impliquant aussi un niveau supranational, celui de l'Union européenne pour la France et l'Italie. Ces évolutions concernent les exigences croissantes liées au caractère public,

commercial mais surtout environnemental du sujet⁹. Par ailleurs, le cadrage juridique et réglementaire des processus de concertation est aussi au cœur des controverses.

Le droit joue un rôle important dans les conflits, non seulement comme ressource mais aussi comme cadre cognitif. Certes, il ouvre un canal pour la judiciarisation des différends ; une grande partie des conflits peuvent avoir une dimension de contentieux. De nombreuses recherches montrent que l'ouverture de scènes de débat n'a pas permis de réduire le contentieux ; celui-ci est fortement présent dans les situations de concertation ou de négociation comme menace ou moyen de construire une identité d'action.

Mais même en dehors de toute plainte ou recours, le droit contribue à construire et à stabiliser des attentes (Luhmann 2005 [1993]), à déterminer des positions et constitue une ressource argumentative (Azuela 2006). Les habitants mobilisés présentent souvent leur action comme une demande d'effectivité des normes juridiques et aspirent à une adaptation locale de l'ordre juridique (Bassols et Melé 2001). Dans certains contextes, ils tentent de lutter pour la reconnaissance de nouveaux droits ou pour une juridicisation plus fine du contrôle du fonctionnement des infrastructures de gestion des déchets. Des instances négociant l'application des règles et intégrant la vigilance des habitants mobilisés se multiplient. Chartes et contrats semblent instaurer une production juridique locale. Les habitants font l'expérience que le droit – relatif au déchet, à l'environnement ou à la participation – ne s'applique pas seul, qu'il faut le faire exister localement, ce travail étant pris en charge par certains acteurs. Pour acquérir un rôle dans une situation, le cadre juridique doit faire l'objet d'un travail de localisation (Giddens 1994), de construction sociale de sa validité locale, d'actualisation locale au sein de processus de régulation sociale (Reynaud 1997 ; Melé 2009). Cette actualisation locale suppose l'apparition d'usages stratégiques qui souvent s'éloignent des fonctions traditionnellement attribuées au droit mais qui consolident l'usage du droit comme moyen d'action collective. En multipliant les possibilités de choix du droit à mobiliser et de l'usage à lui donner, l'ordre juridique semble de plus en plus chargé d'ambiguïtés.

9 Les évolutions législatives modifient en particulier les prescriptions associées aux différentes catégories de déchets, mais aussi la définition même de ces catégories : le rôle des différents niveaux de pouvoir dans les processus de décision, les régulations pour l'attribution des marchés publics, pour le transport, ou pour la limitation ou le recyclage des déchets, ainsi que les modalités de la mesure des impacts environnementaux.

Des études de cas dans trois contextes nationaux

L'objectif d'un travail de recherche qui confronte les résultats de terrains français à d'autres, en Italie et au Mexique, n'est pas de comparer les contextes d'action nationaux à partir de différences ou de similitudes, mais bien de permettre une décontextualisation de certains résultats et de questionner, à partir de plusieurs modalités d'avènement, un même phénomène. Nous avons adopté une position méthodologique visant à nous interdire a priori les explications par le contexte national. S'interdire, dans un premier temps, d'utiliser les différences des contextes nationaux comme éléments explicatifs nous a obligés à centrer les interprétations sur les processus et les situations analysées. En effet, l'objectif de notre recherche n'est pas d'illustrer les différences entre la France, le Mexique et l'Italie, mais bien d'observer dans ces trois contextes des situations de refus de la proximité d'infrastructures de gestion des déchets, qui se présentent comme similaires. Chacune des études de cas, réalisées par des chercheurs ayant une longue pratique de la recherche dans les contextes étudiés, a néanmoins intégré un deuxième temps, celui de la (re)contextualisation permettant de replacer l'analyse de la situation dans les débats sur les spécificités des contextes nationaux.

La constitution d'une équipe dont plusieurs membres disposaient d'expériences antérieures sur plusieurs contextes nationaux étudiés a rendu possible la construction d'une stratégie de recherche reposant sur des études de cas approfondies mais aussi des regards croisés entre différents contextes nationaux. Dans cette optique, chaque contexte doit permettre de prendre de la distance et de réinterroger les autres contextes.

Nous avons choisi les études de cas en fonction de plusieurs objectifs. D'abord, la nécessité de prendre en compte les relations entre les situations, de ne pas considérer chaque opposition à une implantation comme un conflit isolé. Chaque affaire locale peut être vue comme un chapitre des débats liés à la mise en décharge ou à l'incinération à l'échelle nationale. Des conflits passés, des débats sur la localisation d'autres infrastructures, peuvent constituer des éléments fortement présents dans d'autres contextes locaux. Il s'agit ici d'identifier les références à des crises médiatisées au niveau national, mais aussi de situations proches peut-être moins connues mais conditionnant vivement les processus de cadrage par les acteurs.

Ensuite, la volonté pour les études de cas françaises de donner toute sa place à l'analyse des processus départementaux de planification qui sont aussi des processus de mise en relation et de débat entre acteurs locaux. Depuis plus de vingt-cinq ans, réalisation, révision, suivi et évaluation se sont succédé, ponctués selon les situations locales de moments de controverse, de consensus, de tension, de phases d'échange intense, de moments de retrait et d'attente. Ces dernières années, plusieurs éléments sont venus renouveler la conduite et le contenu de la planification : le pilotage par les conseils généraux, la prise en compte de la prévention, la représentation des consommateurs dans la commission, ainsi que l'obligation de réaliser des rapports environnementaux.

De ce fait, les démarches de révision et de suivi en cours donneront lieu à une troisième génération de plans, dont il peut être attendu une nouvelle appréhension des déchets : réduction à la source, évaluation environnementale élargie, intégrant notamment des contraintes énergétiques et climatiques. Ce faisant, ce sont les conditions de prise en charge territoriale des déchets selon un principe de proximité qui se trouvent en jeu. Une des limites de la planification en matière de déchets est la difficulté à mettre en œuvre les solutions actées dans les plans, en l'occurrence l'implantation de nouveaux équipements de traitement. La proximité avec les nuisances et les risques déclenche des oppositions qui entravent l'application des décisions. Les espaces de nuisance ne se superposent pas nécessairement aux espaces bénéficiaires, les populations affectées remettent en cause la pertinence du périmètre d'une solidarité perçue comme imposée. Aussi, la proximité telle que définie dans les plans n'assure pas l'acceptabilité des équipements et les conflits et débats suscités peuvent conduire à une nouvelle définition de territoires de proximité.

Nous avons donc choisi d'interroger deux contextes départementaux, celui de l'Indre-et-Loire à partir des controverses sur la localisation d'une nouvelle infrastructure à Tours et sur la construction d'un nouvel incinérateur en remplacement d'un incinérateur qui fonctionne à Chinon ; et celui de l'Isère, à partir des controverses sur l'extension de la décharge de Vienne et d'un retour sur la situation de blocage d'une autre décharge à Izeaux.

En Italie, les conflits sur la localisation des équipements sont très fréquents, concernant soit les décharges et les équipements de compostage, soit les incinérateurs, qui sont – à cause de cela – fort peu présents. Ces conflits sont menés par des comités de riverains souvent soutenus par les associations écologistes. Les collectivités locales ont un rôle ambivalent :

les équipements de traitement des déchets peuvent constituer pour eux soit des nuisances à éviter, soit des occasions de contrats et de développement d'une activité. L'attitude des élus (surtout dans les petites communes) peut passer rapidement de l'acceptation au refus (selon le degré de mobilisation de leurs administrés). Dans certaines régions, le blocage engendré par les oppositions locales a généré des situations de crise si graves que le gouvernement national a choisi de retirer la gestion des déchets aux collectivités locales et de la confier à un commissaire extraordinaire (Lazio, Campanie, Calabre...).

En Italie, nous avons choisi des cas présentant des situations très différenciées. À Palerme, celle-ci est caractérisée par le découplage radical entre la décision et la mise en œuvre des projets d'une part, la consultation du public et le cadre politico-administratif traditionnel d'autre part. À Gênes, il s'agit plutôt de formes de mobilisation des différentes instances de pouvoir local ; et à Turin de la tentative d'assumer une décision par construction d'accords politiques dans le cas du second incinérateur, dans l'objectif affiché de s'éloigner de l'expérimentation de décision partagée qui avait été réalisée dans le cas du premier incinérateur de Turin.

Au Mexique, on observe la multiplication de conflits générés par des projets de d'installations d'infrastructures pour la gestion des déchets. Les procédures de concertation sont ici le plus souvent limitées à des tentatives de construction d'un consensus entre représentants de l'État fédéral et autorités locales – difficile à instaurer dans le cadre de la transition politique mexicaine – ou à des négociations à la suite de conflits. Ces tentatives de sortie du conflit peuvent aller jusqu'à un débat sur les conditions attribuées au fonctionnement des infrastructures par les autorités de l'environnement et la constitution de comités de vigilance intégrant des représentants des riverains. Si ces situations de conflit n'ont pas produit d'évolution nationale instaurant un nouveau cadre d'action, on peut identifier des effets d'apprentissage de la part des pouvoirs publics conscients de la difficulté à établir ce type d'infrastructures qui se traduisent par des tentatives de consulter la population en amont des projets : ce fut le cas en 2007 avec la *Consulta verde* dans la ville de Mexico.

Dans ces situations, les groupes opposés mobilisent des moyens d'action divers (la fermeture des installations ou des routes d'accès, les manifestations, le recours au droit constitutionnel, les appels aux élus) et parviennent souvent à stopper les projets. Il est cependant nécessaire de signaler que les conflits en matière d'infrastructure pour la gestion des

déchets, bien qu'ils partent du même rejet, ne se déploient pas tous de la même manière selon le type de déchets en question : déchets dangereux ou déchets municipaux. En effet, le rejet de ces deux types d'infrastructure mobilise des cadres juridiques et des acteurs différents. Il nous semble important pour la situation mexicaine de prendre en compte les deux types d'infrastructures (déchets municipaux à Mexico et Cuernavaca, déchets dangereux à Zimapán), alors que nous proposons en Italie et en France de traiter essentiellement de la gestion des déchets ménagers. En effet, au Mexique, les autorités fédérales de l'environnement ont tenté de construire les conditions de la faisabilité d'un réseau national de centres de traitement et d'enfouissement des déchets industriels dangereux mais elles se sont heurtées à de nombreuses oppositions locales malgré la volonté affichée d'un contrôle strict des impacts de ces infrastructures. En l'absence de dispositifs réels de concertation, l'engagement du contrôle des impacts se révèle rapidement insuffisant pour atténuer les oppositions.

*

La présentation des résultats de notre recherche dans cet ouvrage est organisée en quatre parties. Les trois premières parties rassemblent l'analyse des études de cas regroupées par contexte national. Ces textes présentent une chronologie des conflits puis analysent les relations entre conflits et concertation, les dimensions spatiales et territoriales des situations, et la place et les usages sociaux du droit. Ensuite, une quatrième partie propose trois lectures transversales sur les mêmes thématiques et développe des hypothèses d'interprétation ancrées sur les études de cas.