



HAL
open science

La reconfiguration du système de gestion des déchets mayennais depuis les années 1990

J. Bouzat

► **To cite this version:**

J. Bouzat. La reconfiguration du système de gestion des déchets mayennais depuis les années 1990. Sciences de l'environnement. 2012. hal-02598194

HAL Id: hal-02598194

<https://hal.inrae.fr/hal-02598194>

Submitted on 15 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

Faculté d'Anthropologie, de Sociologie et de Science politique

Mémoire de stage de Master 1 de science politique

BOUZAT Jérémi

**LA RECONFIGURATION DU SYSTÈME DE GESTION
DES DÉCHETS MAYENNAIS DEPUIS LES ANNÉES 1990**

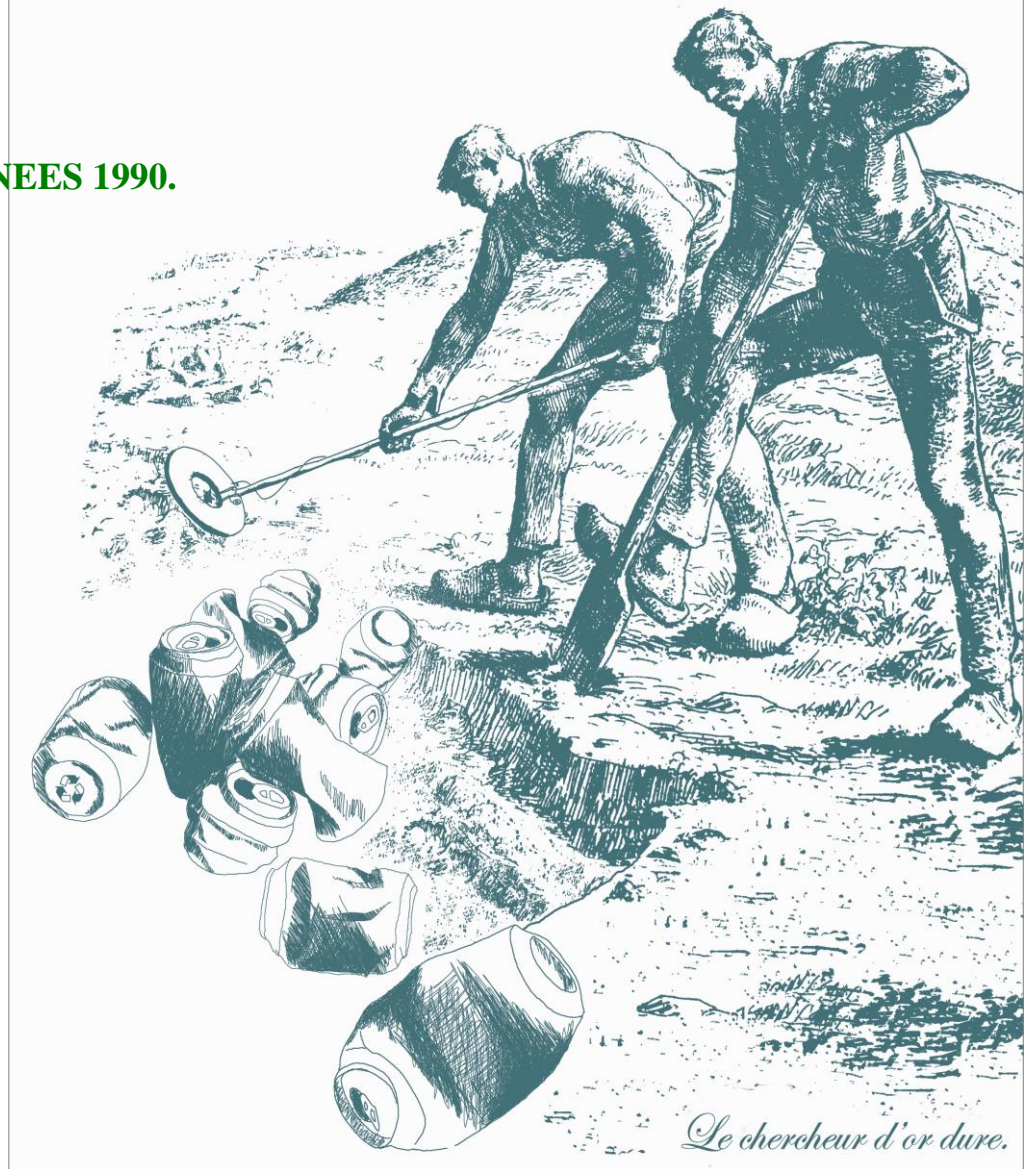
Année universitaire 2011-2012

Sous la direction d'Éric PAUTARD

LA RECONFIGURATION DU SYSTEME DE GESTION

DES DECHETS MAYENNAIS DEPUIS

LES ANNEES 1990.



DURROUX, Alexia, *Le chercheur d'or dure*, Lyon, Origeeen, 2011, Coll. ON, Tee-shirts à paraître.

Cette reprise d'une gravure du début du XXème nous exprime le changement de comportement face aux ordures générant l'apparition d'un nouveau *business*...

Remerciements

Un grand Merci à Kévin CAILLAUD pour m’ avoir pris si gentiment sous son aile, m’ avoir transmis sa passion, ses savoirs, d’ avoir une patience incommensurable et une compréhension digne d’ un futur grand sociologue.

Tous mes remerciements à Rémi BARBIER pour son accueil et son soutien dans son laboratoire.

Merci à toute l’ équipe du labo pour son soutien et sa gentillesse.

Merci encore à Eric PAUTARD pour son soutien indéfectible.

Merci aux interrogés, qui ont donné un sens à cette étude en me donnant une disponibilité parfois pas évidente.

Enfin, merci à ma famille pour sa compréhension et son appui.

Sigles et acronymes

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

ARS : Agence Régionale de Santé

CA : Communauté d'Agglomération

CC : Commission Consultative

C.E.T : Centre d'Enfouissement Technique

CG : Conseil Général

CG 53 : Conseil Général de la Mayenne (département de code 53)

CLIS : Commission Locale d'Information et de surveillance

CODERST : Conseil de l'Environnement et des risques Sanitaires et Technologiques

CSDU : Centre de Stockage des Déchets Ultimes

CSO : Centre de Sociologie des Organisations

CVED : Centre de Valorisation et d'Elimination des Déchets

DD : Développement Durable

DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et des Forêts

DDASS : Direction départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

DDE : Direction Départementale de l'Equipement

DDT : Direction Départementale des Territoires

DGF : Dotation Globale de Fonctionnement

DIB : Déchet Industriel Banal

DIREM : Direction des Ressources Energétiques et Minérales

DMA : Déchets Ménagers et Assimilés

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement

DRE : Direction régionale de l'Equipement

DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie et de la Recherche de l'Environnement

DSP : Délégation de Service Public

DU : Déchet Ultime

EELV : Europe Ecologie Les Verts

ENGEES : Ecole Nationale du Génie de l'Eau de l'Environnement de Strasbourg

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

F.F.O.M : Fraction Fermentescible des Ordures Ménagères

ICPE : Installations Classées pour la Protection de l'Environnement

INSEE : Institut National des Études Économiques et Statistiques

IRSTEA : Institut de Recherche en Science et Technique pour l'Environnement et l'Agriculture

Loi ATR : Loi relative à l'administration Territoriale de la République

Loi SRU : Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

MNE : Mayenne Nature Environnement (antenne départementale de F(rance).N.E.)

NIMBY : *Not in My BackYard* (« pas dans mon jardin », phénomène de socio-controverse local)

OM : Ordures Ménagères

OMR : Ordures Ménagères Résiduelles

PCB : Polychlorobiphényles (substance toxique, écotoxique et reprotoxique)

PDEDMA : Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés

PEDMA : Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés

PPP : Partenariat Public/Privé

REOM : Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères

SCOT : Schéma de COhérence Territoriale

SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours

SICTOM : Syndicat Intercommunal de Collecte et de Traitement des Ordures Ménagères

SIVOM : Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple

SIVU : Syndicat Intercommunaux à Vocation Unique

TEOM : Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères

TGAP : Taxe Générale des Activités Polluantes

TMB : Traitement Mécano-Biologique

UMR GESTE : Unité Mixte de Recherche de la GESTion Territoriale de l'Environnement (laboratoire de recherche dépendant de l'ENGEES et de l'IRSTEA)

UTDREAL : Unité Territoriale de la Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement

Afin de faciliter la lecture et d'éviter les confusions, tous les noms de famille présents dans ce mémoire sont écrits en majuscule.

Si les mots croisés en majuscule ne figurent pas dans cette liste, ce ne sont pas des acronymes mais bien des noms de famille !

Dans le même principe de faciliter la lecture, les longues citations (même d'un ouvrage) seront en italique.

Table des matières

Remerciements	II
Sigles et acronymes	IV
Tables des figures	IX
Table des tableaux	IX
Introduction	- 1 -
Le département au sein des évolutions des systèmes territoriaux d'action publique depuis les années 1970 : un bilan nuancé.	- 1 -
« De l'administration républicaine à la gouvernance urbaine » : d'une perspective aménagiste et de développement, à la compétitivité des territoires	- 3 -
La gestion des déchets, entre réglementation et prise de décision, quelle évolution depuis 1975 ?	- 7 -
Le cas mayennais : une gestion unique et exemplaire ?	- 11 -
Question de recherche	- 12 -
Approche théorique et conceptuelle	- 13 -
Méthodologie	- 14 -
Annonce du plan	- 16 -
I. LA GESTION DES DECHETS MAYENNAIS, UNE PROBLEMATIQUE A PLUSIEURS ECHELLES	- 17 -
I.1. UN TERRITOIRE A DOMINANTE RURALE	- 17 -
I.1.1. Données démographiques et géographiques.	- 17 -
I.1.2. Une agriculture et une industrie influentes dans la gestion des déchets	- 20 -
I.2. LA REGLEMENTATION NATIONALE : UNE LOGIQUE DURABLE ET DEPARTEMENTALE MOTRICE POUR LE DEPARTEMENT MAYENNAIS	- 22 -
I.2.1. Une première planification déconcentrée	- 22 -
I.2.2. Une volonté de développement durable	- 23 -
I.2.3. La liberté d'une planification et d'une gestion plus concertées	- 25 -
I.2.4. Une action coercitive ou motrice ?	- 27 -
I.3. LE TRAITEMENT DES DECHETS EN MAYENNE DEPUIS LES ANNEES 1990	- 29 -
I.3.1. Évolution de la nature et du tonnage des déchets	- 29 -
I.3.2. Les équipements dans les années 1990, entre une logique locale et interdépartementale :	- 32 -
I.3.3. L'importation, un facteur d'évolution ?	- 34 -
I.3.4. La justification de l'importation :	- 36 -
I.3.5. L'équipement en Mayenne depuis les années 2000 :	- 40 -
II. D'UNE GESTION DECONCENTREE A UNE GESTION DEPARTEMENTALE	- 46 -
II.1. DES SERVICES DECONCENTRES DEPASSES ?	- 46 -
II.1.1. L'inaptitude dans la gestion et ses instruments?	- 47 -
II.1.2. La montée en puissance circonstancielle du CG face à la préfecture	- 51 -
II.2. UN CG COMPETENT...	- 52 -
II.2.1. Les alternatives au CG à l'étude	- 52 -
II.2.2. Une homogénéité et une cohésion politique	- 53 -
II.2.3. Partir de zéro : la constitution du service déchets	- 55 -
II.2.4. Un CG qui devient animateur	- 58 -
II.3. DES MAIRIES AUX INTERCOMMUNALITES : L'HARMONISATION D'UN TERRITOIRE	- 60 -
II.3.1. Avant 2000 : un territoire au découpage désordonné	- 60 -

II.3.2.	L'idée de sectoriser et de regrouper en intercommunalités, entre incitation étatique et impulsion départementale	- 62 -
II.3.3.	Laval Agglo, un cas organisationnel, des difficultés politiques	- 63 -
II.3.4.	Les EPCI hors Mayenne	- 66 -
II.4.	L'ORGANISATION EN DEUX BLOCS : CONSEQUENCE DE LA PRISE DE LA COMPETENCE TRAITEMENT AU NIVEAU DEPARTEMENTAL	- 67 -
II.4.1.	Tendre la main pour une logique intercommunale	- 67 -
II.4.2.	À chaque échelle territoriale son « bloc »	- 68 -
II.5.	DES ACTEURS PRIVÉS QUI PRATIQUENT L'ÉCOLOGIE INDUSTRIELLE	- 69 -
II.6.	LES ACTEURS ASSOCIATIFS : UNE FAIBLE PRESENCE	- 70 -
II.7.	DES ACTEURS ÉTATIQUES VICTIMES DU DESENGAGEMENT DE L'ÉTAT	- 72 -
II.7.1.	La DDAF de 1996, un rôle de soutien technique aux collectivités.	- 72 -
II.7.2.	La Préfecture : la limitation à un référentiel régalien	- 72 -
II.7.3.	La DREAL : une mission d'exécution technocratique	- 73 -
II.7.4.	L'ADEME, une mission incitative	- 73 -
III. LES INSTRUMENTS MIS EN ŒUVRE POUR UNE ACTION UNIDIRECTIONNELLE ET LEGITIMEE		- 76 -
III.1.	LA PLANIFICATION : UN INSTRUMENT ORGANISATIONNEL	- 76 -
III.1.1.	Les étapes :	- 77 -
III.1.2.	La commission consultative : une assemblée consultative ou décisionnelle ?	- 78 -
III.1.3.	La commission annuelle : l'aval des élus locaux avant tout	- 80 -
III.1.4.	La création d'une culture commune	- 81 -
III.1.5.	Les scénarios	- 82 -
III.1.6.	Une collaboration au service des EPCI	- 83 -
III.1.7.	L'observatoire : outil d'évaluation ou création d'une osmose entre les EPCI ?	- 84 -
III.1.8.	L'évaluation environnementale : son but, son impact	- 84 -
III.1.9.	Le cas mayennais : un exemple de gestion départementale consensuelle ?	- 85 -
III.2.	LE FINANCEMENT, UN SYSTEME COMPLEXE, PROTEIFORME QUI INFLUE SUR LES ACTEURS, LEURS CHOIX ET LEURS PRATIQUES	- 86 -
III.2.1.	L'incitatif : un contexte favorable à la « chasse aux subventions »	- 87 -
III.2.2.	Les emprunts : le passage obligé	- 88 -
III.2.3.	Les recettes : un apport responsabilisant	- 88 -
III.3.	LA CONTRACTUALISATION, UNE DELEGATION TECHNIQUE ET DES CHOIX POLITIQUES	- 92 -
III.4.	LES OUTILS DE CONTROLES, SUIVIS ET DIAGNOSTICS : ENTRE EXPERTISE, COMMUNICATION ET MAITRISE DES ASPECTS ENVIRONNEMENTAUX	- 94 -
III.4.1.	Les suivis et contrôles : un besoin de repenser les outils	- 94 -
III.4.2.	Les contrôles régaliens et les dispositifs participatifs et informatifs : une utilité controversée	- 96 -
III.4.3.	Diagnostiques, études économiques et financières outil de légitimation ?	- 97 -
III.5.	LA COMMUNICATION : INFORMER LE GRAND PUBLIC SUR L'ACTION ÉCOLOGIQUE DU CG	- 98 -
III.5.1.	L'enquête publique: le constat d'un secteur qui laisse indifférent	- 98 -
III.5.2.	Les réunions publiques : un lien informatif socialisant	- 98 -
III.5.3.	La communication institutionnelle entre affichage et sensibilisation	- 99 -
III.5.4.	Séché et la communication :	- 99 -
	Bibliographie	- 106 -

Tables des figures

<u>Figure 1: Carte des départements du nord-ouest</u>	- 19 -
<u>Figure 2: évolution du traitement des déchets en France (1996-2009)</u>	- 30 -
<u>Figure 3: Evolution du tonnage d'OM mayennaises (1996-2007)</u>	- 31 -
<u>Figure 4: Les sites de traitement des OM mayennais en 1998</u>	- 34 -
<u>Figure 5: Synoptique de la procédure de publication du PEDMA de 1996</u>	- 50 -
<u>Figure 6: La procédure d'élaboration du PEDMA du CG en 2000</u>	- 58 -
<u>Figure 7: Carte des structures compétentes pour la collecte et le traitement des OM (1998)</u> - 61 -	
<u>Figure 8: La compétence intercommunale lavalloise (2009)</u>	- 64 -
<u>Figure 9: L'autorité publique locale, émettrice d'effets externes technologiques et politiques négatifs: une seule solution pour les usagers?</u>	- 71 -
<u>Figure 10: Les dépenses de fonctionnement pour 2010</u>	- 89 -

Table des tableaux

Tableau 1: La Mayenne: comparaison démographique et agricole en 2000	- 17 -
Tableau 2: Tonnage des déchets traités sur les sites mayennais	- 32 -
Tableau 3 : Recettes liées au fonctionnement en 2010	- 90 -
Tableau 4 : Recettes liées à l'investissement en 2010	- 92 -

« C'est souvent des hommes qui font les choses, des leaders charismatiques. Un des éléments pour la Mayenne, [...] qui a fait que les collectivités ont suivi le conseil général (CG), c'est la légitimité du président du CG, qui est Jean Arthuis. »¹

Un fonctionnaire responsable de la Direction de l'environnement du CG de la Mayenne.

¹ Extrait de l'entretien réalisé avec le fonctionnaire du CG, Laurent GENEAU le 23 avril 2012.

Introduction

Compte tenu du nombre important de facteurs à prendre en considération, faire état d'un modèle de gestion publique des déchets homogène et figé dans le temps à l'échelle de la France serait une erreur. La raison fondamentale en est que la gestion publique du secteur considéré est territorialisée et que chaque territoire compétent fait face à ses problématiques internes. Les solutions étant de moins en moins standardisées, la question de l'existence d'une démocratie de proximité est réelle tant on peut voir les diverses incidences de la prise de décision territoriale.

Il est donc clair que nous pouvons observer des clivages d'un point de vue de la sociologie politique dans les processus de décision, les acteurs en présence et la mise en œuvre. Des caractéristiques liées à la technique et à l'environnement génèrent également de grosses disparités dans les facteurs que doivent prendre en compte le politique et le fonctionnaire locaux. Elles représentent par ailleurs un paramètre déterminant dans la logique politique et l'aboutissement de la mise en œuvre, c'est pourquoi nous devons lui porter une attention toute particulière.

De nos jours, que ce soit dans le secteur des déchets ou des autres domaines de l'environnement, c'est bien souvent le département qui est l'institution politique compétente en termes de gestion. C'est à cette échelle que nous limiterons notre terrain, mais il sera primordial de replacer ce territoire dans un contexte national et de comprendre les logiques et pressions dont il n'est pas à l'origine et qui s'exercent sur lui. Nous commencerons donc par tenter de cerner les évolutions dont il a fait preuve ces dernières décennies.

Le département au sein des évolutions des systèmes territoriaux d'action publique depuis les années 1970 : un bilan nuancé.

Périmètre institutionnel issu de la révolution de 1789, le département a une histoire qui le hisse au rang de patrimoine républicain. Le cadre opérationnel était à sa création

celui « d'une administration intérieure sous l'autorité du pouvoir exécutif »² du préfet (à partir de 1800). Les autorités qui sont effectives et se partagent le pouvoir sur ce territoire depuis le XIX^{ème} siècle sont l'assemblée délibérative du Conseil Général (CG) et la préfecture. Il se situe dans l'emboîtement institutionnel des collectivités territoriales à la place d'intermédiaire, c'est-à-dire entre l'échelon local représenté par la commune et l'échelon national incarné par l'État. Cette place nous amènera à le considérer dans une vision globale du système politico-administratif avec lequel il est amené à interagir. Tout comme la Région, il est placé entre État (et même Europe) et grandes villes qui concentrent une marge de pouvoir autrement large et avec qui il est conduit à créer un jeu collectif.

De plus, cet espace est un produit culturel dont les frontières ont été arbitrairement établies selon des considérations qui n'ont plus tellement de valeur de nos jours. En effet, ses limites sont basées sur le temps de ralliement de tout point du département au chef-lieu en moins d'une journée de cheval. Parfois même elles sont en opposition aux normes géographiques, paysagères et environnementales (bien que subsiste l'existence de pays, subdivisions internes conçues dans les années 1970 plus adaptées à ces caractéristiques³). Le département est *in fine*, un territoire qui n'est pas évident et qui ne fait pas forcément consensus. Nous pouvons constater par ailleurs la critique, de moins en moins justifiée, dont il fait ou fut l'objet : « archaïque », existence de « collusions »⁴; allant jusqu'au « lobby des présidents et conseillers généraux », « antidémocratique »⁵,...

Le département est, de surcroît, sujet à de nombreuses interrogations, ambiguïtés (entre « archaïsme » et « étonnante vitalité »⁶) qui portent la production scientifique à se questionner sur l'adéquation ou la pertinence de son échelle. La plupart sont basées sur les problématiques de solidarité et péréquation entre milieux urbains et ruraux, « cadre intermédiaire de structuration du pouvoir territorial »⁷.... Mais il existe également un questionnement quant à la superposition entre services déconcentrés et collectivités.

² « Constitution du 3 septembre 1791 : titre III, chapitre IV, section II, articles 1 à 8 », cité par MARCOU, Gérard, « Décentralisation : quelle théorie de l'État ? », in *Annuaire des collectivités locales*, Tome 24, 2004, p. 236.

³ CADIOU, Stéphane, MAUBERT, Catherine, « Au centre des forces locales, éléments et enjeux d'une réflexion prospective », in *Les cahiers du plan*, juin 2005, n°5, p. 53.

⁴ *Ibid.*, pp. 43-66.

⁵ ESTÈBE, Philippe, « « Le département insubmersible » entre modernité territoriale et archaïsme politique », in *Informations sociales*, janvier 2005, n° 121, pp. 66-75.

⁶ *Ibid.*, p. 67.

⁷ CADIOU, Stéphane, MAUBERT, Catherine, *op. cit.*, p. 43.

Certes, nous pouvons constater une nette répartition des rôles quelque peu complémentaire entre pouvoirs déconcentrés (comme la préfecture, la Direction Départementale de Territoires (DDT) et ses ancêtres la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) et la Direction Départementale des Équipements (DDE),...etc.) et pouvoirs décentralisés (municipalités, départements, régions, Établissements Publics de Coopération Intercommunale : EPCI) au niveau supra-local.

Cette situation est rendue effective par les vagues successives de décentralisation opérées par l'État français dès la fin des années 1970. Elles ont renforcé nombre d'attributs des collectivités territoriales, ce qui permit l'expression d'un dualisme. Nous pourrions citer pour exemple les compétences, les finances publiques, les moyens humains et techniques, au détriment des services déconcentrés de l'État dont l'action était souvent perçue comme trop technocratique, sectorielle et aux réalités éloignées⁸. Cela induit un repositionnement de l'État et de ses représentants.

« De l'administration républicaine à la gouvernance urbaine »⁹ : d'une perspective aménagiste et de développement, à la compétitivité des territoires

Cette reconsidération de la gestion publique des territoires fait suite à la phase « d'administration républicaine des territoires »¹⁰. Le fonctionnement du système politique territorial est alors qualifié de « modèle de régulation croisée¹¹ » dans l'étude des « systèmes organisés complexes » de CROZIER et THOENIG (1975). C'est en fait le mode de fonctionnement hiérarchique (*top-down*) de prise de décision politique. Les différents degrés de prise de décision sont alors alternativement distribués à des représentants de la filière électorale (du président aux maires) et de la filière bureaucratique (du ministère des finances aux fonctionnaires de terrain)¹². L'analyse de ce système détruit quelque peu l'image rigide du gouvernement en induisant l'existence d'« un jeu collectif ».

⁸ « Les problèmes de l'administration sont pour une large part ceux d'une administration de production, à savoir que l'enjeu essentiel est celui de la mise en œuvre, de l'adaptation des politiques nationales à des réalités locales diverses ». Citation de DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale » in *Revue française de science politique*, 1996, n°4, p. 585.

⁹ Référence à l'ouvrage: LORRAIN, Dominique, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 1991, vol. 33, n° 4.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ CROZIER, Michel, THOENIG, Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol.16, n°1, pp. 3-32.

¹² Voir le schéma du modèle de régulation croisée (en attendant la publication des annexes du mémoire) dans CROZIER, Michel, THOENIG, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 10.

Certains sociologues justifient déjà à cette époque le choix du mot « système »¹³ (pour exprimer le « cloisonnement » territorial, sectoriel, institutionnel et parfois hiérarchique) face à celui de « réseau »¹⁴ dans leurs analyses.

Cette époque marque l'apogée du keynésianisme (ministère des finances prédominant), de l'État fort (maîtrise d'agenda), du pouvoir centralisé incarné dans la prédominance du préfet au niveau départemental. C'est aussi la montée du pouvoir réglementaire qui peu à peu bouleversera les compétences du politique (« la juridicisation du technique conduit à une technicisation du politique »¹⁵).

Dans ce terreau, un affaiblissement de l'État et de ses outils d'intervention est généré au travers de la première vague de décentralisation. Après des tentatives limitées de ses trois prédécesseurs, elle naît sous l'ère MITTERRAND qui déclara : « *La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire* »¹⁶. Il fit de la décentralisation une réforme phare de son septennat. Ces transformations des rôles et structures d'action publique s'engagèrent notamment avec les lois DEFFERE (1981-1983). Ces dernières innovèrent en matière de régionalisation (passage de l'Établissement Public Régional au Conseil Régional), en matière de dégagement de ressources fiscales propres,... etc.

Le moment de la suppression de la tutelle étatique sur les collectivités fut néanmoins celui qui engagea le point de départ de la reconfiguration des rôles des personnes morales de droit public basé sur les principes de subsidiarité et de suppléance. Le préfet, véritable institution napoléonienne, perd alors son autorité exécutive au profit du président du CG sur lequel il garde tout de même un contrôle de légalité. Il ne reste que chef des services déconcentrés de l'État (police nationale, DDE, ...) ¹⁷ tandis que le CG

¹³ Qualifié de « mode de raisonnement » dans GRÉMION, Pierre, « Introduction à une étude du système politico-administratif local », *Sociologie du travail*, vol. 1, 1970, p. 56.

¹⁴ Choix qui a de la postérité: « *S'il*[le concept de réseau de politique publique] *fournit un outil pour identifier les échanges qui s'établissent entre acteurs publics et privés, sa valeur analytique et sa cohérence paraissent moindres par rapport à celles dispensées par la sociologie des organisations. D'autre part, il conduit à privilégier une approche néo-corporatiste de l'État. Pour une présentation plus détaillée, voir P. Le Gales (dir.), Les réseaux de politique publique. Débat autour des «policy networks», Paris, L'Harmattan, 1995.* ». Citation de DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 619.

¹⁵ DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 587.

¹⁶ Cité dans BAGUENARD, Jacques, *La décentralisation*, Paris, PUF, 2006, p. 3-4.

¹⁷ ANONYME, Historique et évolution de la fonction de préfet, 23/06/12, consulté le 24/06. URL : <http://www.france.fr/connaître/institutions-et-valeurs/institutions/historique-et-evolution-de-la-fonction-de-prefet> .

recupère des domaines publics de compétences (emploi, santé, social, transport, éducation,...).

Parallèlement, c'est le maire qui prend de l'importance au sein des échelons. « *Les mairies urbaines sont devenues l'institution territoriale de premier rang* »¹⁸. Ses attributions sont décuplées par l'entrée dans un régime de métropolisation appuyé sur la simplification de l'accession à l'intercommunalité. Cette évolution est due notamment à la législation impulsée par la loi ATR (Loi relative à l'administration Territoriale de la République) qui, en 1992, crée les communautés de communes et la Loi CHEVÈNEMENT (Loi de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale) qui, en 1999 instaure la Communauté d'Agglomération (CA). Les fonctions des élus mutent également, avec l'apport indispensable des aptitudes managériales et entrepreneuriales¹⁹.

Conjointement, ces évolutions des rôles ont permis la redéfinition des modes de structuration de l'action politique, au niveau politique, productif et territorial (« les triathloniens »²⁰). Dans la réalisation de leurs projets, les collectivités font souvent appel à la prospection et la projection (objectifs imposés en 2004 par la loi LOLF, Loi Organique relative aux Lois de Finances, planification,...).

Pour le reste, les collectivités sont amenées à de nouvelles procédures de prise de décision incluant une participation de nouveaux acteurs (privés, associatifs,...). L'action publique devient ainsi souvent planificatrice et organisatrice comme avec la loi SRU, (loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains), qui introduit les Schémas de COhérence Territoriale (SCOT) en 2000. Par exemple, les acteurs publics incluent d'eux même des acteurs privés dans l'étude et la réalisation de l'action publique grâce au développement de la contractualisation sous des formes diverses (ex : Partenariat Public/Privé (PPP)). Même si il est parfois soutenu que « *l'économie semble avoir prit le pas sur le politique dans les jeux de pouvoir* »²¹, nous pouvons toujours croire que le politique garde toute sa puissance malgré une libéralisation croissante des services publics.

¹⁸ LORRAIN, Dominique, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », in *Sociologie du travail*, 1991, vol. 33, n° 4, p. 463.

¹⁹ CADIOU, Stéphane, MAUBERT, Catherine, *op. cit.*, p. 22.

²⁰ LORRAIN, Dominique, *op. cit.*, p. 464.

²¹ CABANES, Arnaud, *Essai sur la gouvernance publique*, Paris, Gualino, 2004, p.181.

En effet, l'entrée en jeu des normes de la gouvernance²² a redéfini les rôles des acteurs de l'action publique, mais il faut tout de même rappeler que la sphère privée est très influente dans le domaine de l'eau et des déchets depuis longtemps. Pour autant, nous ne pouvons pas dire que le pouvoir du politique s'est atténué que cela soit dans une relation de client ou de concurrent, mais plutôt que celui du privé s'est renforcé.

Les grands défis de ces dernières décennies auront donc été le passage de la production d'action publique à la construction de l'action publique. La première se conçoit en tant que fourniture de services, la deuxième se réclame d'une mise en cohérence des interventions publiques et ne se contente plus de produire mais de résoudre des problèmes²³. Cette évolution de la mise en œuvre des systèmes complexes organisés est sans nul doute inhérente avec leur réorganisation. Il y a une phase d'expansion du système politique qui s'est opérée conduisant à une polyarchie institutionnelle composée de pouvoirs hétérogènes²⁴.

Cette réorganisation aura donc eu pour conséquence une redéfinition des relations dans un modèle renversé que l'on ne peut pour autant pas assimiler à du *bottom-up*. Nous pourrions d'avantage parler d'a-centrisme s'opérant dans une nature transversale. C'est un des éléments qui nous permet de nous poser la question du changement de référentiel²⁵. Dans ce contexte, c'est la notion de compétitivité qui semble régner dans les grandes orientations nationales depuis le début des années 2000 et la réflexion en pôles se retrouve facilitée. Opérant dans un cadre de concurrence économique (recherche d'attractivité) et financière des territoires (chasse aux subventions nationales), la logique concurrentielle renforce simultanément l'organisation collective (malgré un certain cloisonnement horizontal) et la gouvernance.

²² Au sens de : CABANES, Arnaud, *Essai sur la gouvernance publique*, Paris, Gualino, 2004, pp. 171-231. Par exemple : « la logique de l'assujettissement s'efface ainsi au profit d'une culture plus participative », p.178.

²³ LORRAIN, Dominique, *op. cit.*.

²⁴ DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 580.

²⁵ DETRIE, Domitien, *L'évolution des politiques contractuelle place-t-elle l'analyse de la question locale sous tension ?*, mis en ligne le 01/06/06, consulté le 23/06/12, URL: http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf_DETRIE- AFSP.pdf .

La gestion des déchets, entre réglementation et prise de décision, quelle évolution depuis 1975 ?

La réglementation est un instrument de l'action publique qui impacte directement et régulièrement la prise de décision et la mise en œuvre des politiques territoriales. Le cadre réglementaire français dans le domaine environnemental a évolué de manière tardive. Preuve en est la création du Code de l'environnement qui intervient en 2000 avec usage souvent en réaction à des cas qui firent jurisprudence. Ainsi, avec la croissance constante de production des déchets français depuis les trente glorieuses jusqu'au commencement des années 2000, l'Etat a dû fonder un cadre normatif pour homogénéiser et moderniser les modes de traitement des déchets.

En effet, pour établir une certaine égalité de traitement et pour faire face à des dérives environnementales comme par exemple aux décharges sauvages, il instaure l'obligation de collecte à domicile des ordures ménagères. Les collectivités ayant cette compétence peuvent alors établir une TEOM (Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères), une REOM (Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères) ou choisir d'intégrer le prix des déchets dans les impôts. L'action réglementaire est donc multiple. On pourra la résumer en grande partie par :

Le droit de l'environnement s'est constitué, à l'origine, comme une addition de polices spéciales visant à prévenir par la réglementation, l'autorisation et la sanction les atteintes au milieu naturel. La prise en compte de l'objectif du développement durable conduit à recourir à de nouveaux instruments reposant davantage sur le contrat, la concertation et les mécanismes économiques et financiers.

Source : JEGOUZO Yves, « L'évolution des instruments du droit de l'environnement », in *Pouvoirs*, n°127, 2008, p. 33.

La définition officielle du déchet dans l'ordonnance du 17 décembre 2010 (n°2010-1579, Art. 2) le définit en tant que « *toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention de se défaire* » et donc rend créateur de déchet l' (intention d') abandon. Plusieurs types de déchets sont à compter dans une nomenclature d'une quarantaine d'éléments.

Ici, nous nous intéressons spécifiquement aux « Déchets Ménagers et Assimilés » (DMA). Suite au Grenelle Environnement nous parlons de Déchets Non Dangereux (DND), mais l'ancienne appellation persiste dans le milieu du déchet et sera en

conséquence la référence dans notre travail. Ces ordures, quotidiennes, non dangereuses et non inertes (contrairement par exemple aux gravats issus du bâtiment) produites par les foyers et les petites structures privées, constituent la majorité des déchets. Les DMA comprennent des natures de déchets différentes : les Ordures Ménagères (OM), les encombrants et déchets verts, les déchets des collectivités et les déchets non dangereux des entreprises (anciennement nommés Déchets industriels Banals (DIB), ils ne dépendent des collectivités uniquement si elles en font le choix). Ce choix permet de se cantonner à la majorité des déchets, produits par l'ensemble des consommateurs et dont la gestion dépend forcément de l'action publique.

Par ailleurs, il existe plusieurs modes de traitement des déchets qui sont plus ou moins adaptés à un nombre restreint de type de déchets. Il n'existe donc pas un mode de traitement universel, mais des modes de traitement plus ou moins complémentaires qui ont des buts et principes différents. L'incinération a à la base un rôle de destruction pur, mais elle est actuellement usitée, quand l'investissement est présent, dans un rôle de valorisation thermique. C'est-à-dire qu'il est utilisé des masses relatives de combustible fossile afin de brûler les déchets. La chaleur produite grâce aux deux combustibles est ensuite récupérée pour du chauffage (urbain ou industriel) et les résidus matières et fumées sont alors pris en charge dans d'autres filières. Les décharges brutes ne sont pas valorisantes, puisqu'elles consistent à stocker des déchets pour un coût minimisé, mais l'enfouissement, lui, stocke les déchets dans une poche imperméable afin de capter les gaz liés à la dégradation (comme la fermentation échappe notamment du méthane). Ces gaz sont utilisés dans des systèmes de cogénération (à base de deux énergies). Par ailleurs, pour les déchets organiques, la méthanisation (dans des méthaniseurs) procède à peu près sur les mêmes principes, tandis que le compostage apporte une valorisation matière. Dans ces deux cas, les installations sont, en France, majoritairement d'une envergure locale. Enfin, la valorisation matière consiste à collecter et réemployer les déchets notamment par le recyclage (« deuxième vie » donnée à l'objet ou sa matière) dans des structures dédiées (déchèteries, ressourceries ou recycleries).

Depuis les années 1980, nous pouvons constater une attention grandissante à la valorisation privilégiée à la simple destruction. L'enjeu pour l'Etat était de réglementer afin de se détacher des traitements destructifs, peu écologiques et qui représentent un

manque à gagner (énergétique et financier). Mais cette impulsion n'est pas due qu'aux acteurs étatiques, comme nous le verrons tout au long de cette étude.

Après des controverses socio-techniques²⁶ (Seveso, transferts transfrontaliers de déchets, dioxine à Albertville) provoquées notamment par la pollution de décharges, des Centres d'Enfouissement Technique et des incinérateurs dans les années 1990, la politique en la matière a changé, favorisant la valorisation, le tri sélectif et le recyclage. D'après l'enquête ITOM (ADEME, 2008²⁷), les plus courants sont:

- l'enfouissement et le stockage. 21,2 Millions de tonnes (Mt) soit 44,7% de DMA traités dans des Centre de Stockage des Déchets Ultimes (CSDU) adaptés aux déchets traités (3 classes différentes).
- l'incinération avec valorisation (mais l'incinération sans valorisation a fait son temps et ne concerne plus que 0,5Mt soit 1,1%) avec 13Mt soit 29,1% des DMA traités,
- le recyclage avec 7,2Mt soit 16,1% des DMA traités,
- le compostage avec 5,1Mt soit 11,9% des DMA traités,
- la méthanisation avec 0,2Mt soit 4,4% des DMA traités,

Nous pouvons constater un changement de paradigme gestionnaire depuis 20 ans (de celui de l'élimination et du mode unique de traitement comme le « tout-incinération » à celui de la durabilité et à l'ouverture vers de nouveaux types de traitement²⁸). L'Etat a, par ailleurs, usé de moyens incitatifs, de communication (ex : campagne *ça déborde !*) et de prévention appuyé sur des objectifs relativement ambitieux.

En termes d'organisation et de gestion c'est au niveau départemental que s'effectue la planification au travers du Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PDEDMA ou PEDMA). Cet instrument (sens sociologique du terme) d'une périodicité décennale est tout d'abord un travail préfectoral. En 1969, la mise en place de

²⁶ Le terme est extrait de l'ouvrage : CALLON, Michel, LASCOURMES Pierre, BARTHE, Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001, 358p.

²⁷ ADEME, Déchets, données nationales, mis en ligne le 14/04/10, consulté le 22/06/2012. URL : <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=24147>

²⁸ CAILLAUD, Kévin, « La recomposition de la gestion territoriale des déchets : un phénomène d'hybridation ? », in LE BOURHIS, Jean Pierre, JAMAY, Florence, sous la dir., *Les outils de la gouvernance environnementale : usages, appropriations, transformations*, PUF, à paraître (2012).

son ancêtre le Schéma Départemental de Collecte et de Traitement était non-opposable. Il est rendu obligatoire aux préfetures par la loi du 13 juillet 1992 dans l'optique d'une réduction des mises en décharge²⁹.

Celles-ci se mettent en coordination dans la plupart des cas uniquement avec les services d'État. La place du préfet (qui dirige par défaut le PEDMA) pose problème quant à sa forte souveraineté³⁰, son manque de prise en compte des enjeux locaux. Il choisit les acteurs de la commission départementale et « *n'est pas tenu de prendre en considération l'avis des associations ou des organismes intercommunaux* »³¹. Cette attitude ne favorise pas un « processus dialogique »³² propice à une solution commune issue de la concertation et de la collaboration dans un projet qui concerne tant d'acteurs. De nombreux litiges sont effectivement à constater sur la participation des associations et des EPCI qui ne sont pas reconnues quand le préfet est compétent³³. Cet état de fait, l'huis-clos favorable au privé finit souvent en une concertation échouée qui profite au « lobbying d'installation lourde »³⁴.

Depuis 1996, il est rendu possible que les CG mais aussi les Syndicat intercommunaux à Vocation Unique (SIVU) et Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple (SIVOM) prennent cette compétence. Le PEDMA est alors vu comme « *la revitalisation de la planification de l'élimination des déchets ménagers [...] pour répondre aux exigences communautaires* »³⁵. Ce travail évolue lentement vers une concertation au sein d'une commission consultative, d'un observatoire et d'autres organes. Son aspect temporel est découpé en trois phases : le diagnostic (territorial, équipementier, économique,...), la mise en œuvre (gestion) et le bilan.

²⁹ « Leur élaboration est de la compétence du Préfet ou du CG [compétence facultative]. Ils sont destinés à coordonner et programmer les actions de modernisation de la gestion de ces déchets à engager à 5 et 10 ans notamment par les collectivités locales. Ils fixent les objectifs de recyclage et de valorisation à atteindre, les collectes et équipements à mettre en œuvre à cette fin, les échéanciers à respecter et évaluent les investissements correspondants. ». ADEME, *Approche territoriale et planification*, consulté le 19/03. URL : <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=15247>

³⁰ ROMI, Raphaël, WILLIAMSON, Simon, « Le bilan juridique des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers », in *Annuaire des collectivités locales*, Tome 20, 2000, pp. 121-133.

³¹ *Ibid.*, p. 123.

³² CALLON, Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE, Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001, 358p. Les auteurs tentent de prouver que la solution aux controverses socio-techniques réside dans le dialogue des parties intéressées au sein de la procédure.

³³ *Ibid.*, pp. 121-133.

³⁴ *Ibid.*, p. 124.

³⁵ *Ibid.*, p. 121.

Ces plans font l'objet d'une mauvaise anticipation (notamment de la production d'ordure) et à leurs débuts, d'une orientation vers l'incinération (la logique du tout-incinération semble s'être atténuée³⁶. Les CG ont parfois du mal à se saisir de cette compétence: en 2006, 45% des CG l'avaient prise, 25% étaient à l'étude, alors qu'est décidée l'obligation de leur conférer la compétence en 2004³⁷. Le choix de la décentralisation plutôt que de la déconcentration est dû au fait de la meilleure gestion globalement par le CG que par le préfet³⁸. Ces assemblées départementales sont alors confrontées à plusieurs enjeux de multiples causes. Outre l'accumulation de domaines de compétence comme la pénurie de capacité de traitement, elles font entre autres face au financement de la gestion des déchets et la maîtrise des impacts sanitaires et environnementaux (défiance technique),...³⁹

Le cas mayennais : une gestion unique et exemplaire ?

Le choix de ce terrain a été établi après une brève étude des situations départementales actuelles. Il découle en grande partie des conditions du stage effectué au sein de l'UMR GESTE (Unité Mixte de Recherche de la GESTion Territoriale de l'Environnement) et de la commande initiale qui ont été instaurées. Le but était « *la réalisation d'une étude sociologique sur une recomposition départementale de la gestion des déchets non dangereux ayant conduit à mettre en place un syndicat départemental dédié à ce secteur d'action publique* »⁴⁰. Les résultats de cette étude serviraient ensuite à étayer une thèse sociologique sur la gouvernance départementale dans le domaine des déchets et de l'eau.

Après une phase de prospection déjà orientée sur le cas de la Mayenne, nous avons fait le choix de ce terrain en raison de ses nombreuses spécificités et d'une logique départementale intéressante. En effet, le CG de la Mayenne a pris la compétence de planification au moment où elle était encore facultative. De plus, il est le seul CG français à avoir pris la compétence facultative de traitement (plutôt dédiée à l'échelle communale, intercommunale ou à un syndicat départemental). Il était donc pour nous pertinent de faire état de l'évolution d'une gestion des déchets, qui, dans un milieu rural a fait, à première

³⁶ *Ibid.*, pp. 121-133.

³⁷ *Ibid.*, pp. 121-133.

³⁸ *Ibid.*, pp. 121-133.

³⁹ *Ibid.*, pp. 121-133.

⁴⁰ BARBIER Rémi, CAILLAUD Kévin, *Récapitulatif du stage de Jérémi BOUZAT*, IRSTEA/ENGEES, 20/01/2012.

vue, le choix du consensus, de l'anticipation et de l'exemplarité. Nous présenterons plus en détail les caractéristiques physionomiques de notre terrain en première partie de ce mémoire.

Question de recherche

Depuis l'apparition d'une gestion publique française des déchets née avec le préfet POUBELLE lors du courant hygiéniste du XIX^{ème}, l'action publique a, dans ce secteur, connu des mutations assez radicales. Ces évolutions furent tout d'abord impulsées par des facteurs indépendants du contrôle politique (multiplication et diversification de la production de déchets, modes de traitements industriels coûteux,...) et souvent dans le sens d'une coercition.

D'autre part, en considérant que « *l'évolution est une adaptation aux conditions changeantes de l'environnement et non pas un progrès* »⁴¹, nous pouvons constater des évolutions dont l'action publique fut maîtresse en réponse (ou non) aux enjeux grandissants du domaine de l'environnement : grands changements d'ordre institutionnel, organisationnel, constitution d'un code de l'environnement....

L'étude d'une gestion territoriale dans le domaine de l'environnement est donc en proie à de nombreuses influences qui dépassent largement les frontières et les secteurs (comme les techniques de traitement des déchets ou la décentralisation). Il est donc important de rappeler que tous ces éléments extérieurs comme intérieurs sont à concevoir dans une perspective diachronique et comme résultants de diverses logiques d'action. Nous ferons alors appel au concept de « phénomène d'hybridation »⁴². Notre étude s'étalant sur les deux dernières décennies, nous devons également parler en termes de recomposition de l'action publique. Cette notion évoque une évolution des infrastructures, de leurs paradigmes et de leurs ressources variées. En lien avec cela, nous nous demanderons aussi comment les outils de la prise de décision et de la mise en œuvre ont été mis en place pour créer une réflexion politique départementale...C'est donc toutes ces considérations qui nous amèneront à une problématique globale

⁴¹ JAY GOULD, Stephen, *La vie est belle*, Points, 1998, p. 34.

⁴² CAILLAUD, Kevin, *La recomposition de la gestion territoriale des déchets : un phénomène d'hybridation ?*, in LE BOURHIS Jean Pierre, JAMAY Florence (ed.), *Les outils de la gouvernance environnementale : usages, appropriations, transformations*, PUF, coll. CURAPP, à paraître (2012) : « la recomposition résulte d'une hybridation entre des logiques environnementales, socio-techniques et socio-institutionnelles, adossées à différents modes de régulation ».

En se plaçant dans une perspective d'hybridation d'une somme de logiques et modes de régulation, quels sont les leviers d'évolution de la gestion mayennaise des DMA et les facteurs déterminants de cette trajectoire de recomposition ?

Approche théorique et conceptuelle

Notre sujet étudie la gestion d'un domaine d'intervention sur un territoire donné. Si nous nous plaçons dans le cadre à la fois d'une sociologie de l'action publique, de la prise de décision et de sa mise en œuvre, la transformation du système d'acteur (recomposition) est celle qui retiendra notre attention première. Nous nous permettrons également de faire appel aux résultats analytiques de la sociologie du changement de l'action publique.

Notre approche ne se revendique pas d'un courant particulier et pourra, en conséquence, être qualifiée de pluraliste. En considérant le secteur à la fois transversal et borné qui est analysé ici, nous emprunterons au néo-institutionnalisme, et à l'interactionnisme symbolique. Nous aurons également une approche cognitive et compréhensive de par la méthodologie employée.

Pour analyser le système d'acteur, nous solliciterons les outils mobilisés par la sociologie des organisations. Étant donné l'incontournable travail opéré par les membres, du Centre de Sociologie des Organisations (CSO) (CROZIER, FRIEDBERG, GREMION, MUSSELIN,...), nous ne pouvons nous passer de leurs savoirs. C'est aussi le moyen de considérer le système comme une organisation et mettre en avant les influences extérieures.

Par ailleurs, nous prendrons des distances avec la notion de réseau d'action publique (*policy network*). Elle fait montre d'une définition encore trop évolutive et ambiguë quant à la diversité des usages qu'il en est fait. De plus, dans le cadre de cette étude « à prétention territoriale » cette théorie donnerait trop d'attention à l'Etat, tendrait à restreindre l'analyse par son aspect trop classificatoire. De surcroît, nous ne possédons pas d'éléments de comparaison et ne pouvons parler de réseau tant le changement des stratégies des acteurs fut fort. Enfin, elle ne porte pas assez d'attention à l'acteur individuel qu'il convient un tant soit peu de prendre en compte ici, lorsque nous remarquerons la diversité des systèmes de représentation. Cependant, nous mobiliserons des concepts qu'elle a permis de mettre en avant (comme l'incrémentalisme, la *path dependance*,... définis plus bas)

De même la notion de référentiel ne semble pas adaptée à ce type d'étude encore trop spécifique, solitaire et pas assez axée sur un registre cognitif. Par ailleurs, nous mobiliserons bien sûr les notions de changement de paradigmes (Peter HALL), mais en limitant son usage tout au plus à la dimension sectorielle.

À considérer dans une dimension historique, elle s'effectue selon deux processus assez proches : la reconfiguration qui consiste à la redéfinition des rôles des acteurs en présence (comme la prise de compétence par une autorité publique) et la recomposition⁴³ qui marque le départ et/ou l'arrivée d'un acteur. La notion de configuration⁴⁴, qui introduit le concept d'interdépendance et met en avant la place de l'acteur individuel dans une configuration du système.

Nous ferons l'hypothèse dans ce mémoire que le phénomène d'hybridation *ad hoc* est largement bâti sur les instruments de l'action publique qui opèrent en tant que régulatrices du système de gestion des déchets mayennais. Pour ce faire, nous nous appuyerons sur la littérature référencée ci-dessus. Nous mobiliserons les concepts de logique d'action⁴⁵, d'instrument⁴⁶, de gouvernance⁴⁷, de système d'acteurs⁴⁸, mais aussi d'hybridation⁴⁹ que nous développerons un peu plus loin.

Méthodologie

La méthodologie employée sera d'ordre qualitatif. La raison en est que la réalisation d'entretien permet de relancer sans guider l'interviewé afin de capter ses choix et leurs justifications dans la prise de décision et la mise en œuvre. Mais c'est aussi pour « user de sa liberté de parler » afin de capter ses ressentiments face à des actes ou des acteurs⁵⁰. Cette approche compréhensive, cognitive, a eu pour but de replacer chaque

⁴³ Au sens de : CAILLAUD, Kévin, *La recomposition de la gestion territoriale des déchets : un phénomène d'hybridation ?*, in LE BOURHIS Jean Pierre, JAMAY Florence (ed.), *Les outils de la gouvernance environnementale : usages, appropriations, transformations*, PUF, coll. CURAPP, à paraître (2012)

⁴⁴ Au sens de: ELIAS, Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pocket [1970], 1981, p. 157.

⁴⁵ En référence aux divers travaux du CSO.

⁴⁶ Au sens de: LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick, sous la dir., *Gouverner par les instruments*, Les Presses Sciences Po, 2005, 370p.

⁴⁷ Au sens de: LE GALES P., « Gouvernement et gouvernance des territoires », in *Problèmes politiques et sociaux*, n°922, La Documentation Française, 2006. Le reste des références seront rajoutés en septembre.

⁴⁸ Au sens de : CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, 504p.

⁴⁹ Au sens de : CAILLAUD, Kévin, *La recomposition de la gestion territoriale des déchets : un phénomène d'hybridation ?*, in LE BOURHIS Jean Pierre, JAMAY Florence (ed.), *Les outils de la gouvernance environnementale : usages, appropriations, transformations*, PUF, coll. CURAPP, à paraître (2012)

⁵⁰ La mobilisation des « usages informatifs/narratifs » et « compréhensifs » pour comprendre les processus historiques. PINSON, Gilles, et SALA PALA, Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, Volume 57, p. 557 et p575.

acteur dans son contexte et de comprendre leurs visions des autres acteurs et de l'emploi des instruments. Elle permet également de prendre en compte une dimension psychologique dans une analyse psycho-sociale des entretiens. En effet, l'individualisme méthodologique facilite la compréhension de l'établissement du socle des logiques d'intervention.

La méthode quantitative n'est pas appropriée dans ces cas là, même s'il elle offre des dimensions autres qu'il aurait été intéressant d'aborder (vision du système par la société civile, intérêt, ...). C'est pourquoi nous avons opté pour la réalisation d'entretiens d'une durée comprise entre une heure et deux heures et demie, sur place et par téléphone en fonction des acteurs et de leur rôle et importance dans le système. Les principales personnes interrogées sont :

- Un fonctionnaire du CG 53, ingénieur. Anciennement dans un service d'État, il est intégré au CG en 1998 pour mener à bien le PEDMA. Aujourd'hui, il est le chef du service déchets ;
- Un conseiller municipal et général. Il est en charge de la problématique déchet à Laval Agglomération. Ses sensibilités politiques font de lui un membre minoritaire au sein du CG, il nous apporte donc un avis relativement critique ;
- Deux cadres, respectivement responsable en communication institutionnelle et ingénieur environnement. Ils travaillent pour Séché Environnement, le plus gros industriel départemental ;
- Un agent responsable du contrôle mayennais des ICPE à la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement) ;
- Une élue d'une toute petite commune de Laval Agglo, elle s'est retrouvée à la tête de la commission environnement de l'intercommunalité ;
- Un membre de l'association Mayenne Nature Environnement (MNE), qui est en charge des déchets.

De surcroît, il est entendu que les supports législatifs, réglementaires et la production des documents locaux de production politique seront mobilisés.

Annnonce du plan

Notre travail sera en trois parties. Dans la première nous ferons état d'un contexte, notamment les tendances extérieures aux interactions entre acteurs. Afin de permettre une bonne compréhension des enjeux et des caractéristiques de notre terrain, nous traiterons des aspects sociodémographiques, des sciences et techniques en place depuis 1990, de l'impact de la législation, et de l'évolution économique et politique.

Dans la seconde, nous aborderons la recomposition du système d'acteur au sein d'une description analytique des acteurs. Cette partie aura donc pour but d'expliquer comment s'est mise en marche une nouvelle organisation, sur quoi et qui elle repose et quelles sont les interactions. Ainsi, nous dégagerons des modes de régulation.

Enfin, en troisième partie nous dissenterons sur les instruments mis en œuvre par ou pour l'action publique. Instrument par instrument, l'enjeu explicatif sera de montrer les leviers de l'action publique afin d'établir une logique départementale fédératrice.

I. La gestion des déchets mayennais, une problématique à plusieurs échelles

Pour saisir toutes les dimensions de la problématique posée, il est primordial de commencer par une description des caractéristiques du territoire et des influences extérieures qui ont pu s'y exercer. Ces données géographiques, économiques, législatives, techniques ou environnementales montrent une incidence évidente de ces domaines sur l'évolution de la gestion des déchets en Mayenne. Nous tenterons, tout au long de cette première partie, d'en faire un inventaire afin d'expliquer l'évolution de la situation de la gestion des déchets mayennais pendant la période considérée.

I.1. Un territoire à dominante rurale

I.1.1. Données démographiques et géographiques.

La Mayenne, de code 53, est un département de la région Pays de la Loire. C'est un département qui représente une relativement faible démographie. Avec une population avoisinant les 300 000 habitants depuis 1990 (277 748 en 1990 et 305 147 en 2009), il est le département le moins peuplé et le moins dense de sa région qui compte plus de trois millions et demi de résidents. Cependant, ces chiffres qui mettent en lumière une augmentation de la population de près de 10% sur vingt ans écartent l'idée d'une désertion de ce territoire assez peu urbanisé.

Tableau 1: La Mayenne: comparaison démographique et agricole en 2000

GÉNÉRALITÉ	France*	Région	Département
Surface (en km2)*	675 417	32 082	5 175
Densité (Hab/km2)	111	109	58.5
% surface agricole	54%	68%	79%

Source : INSEE / Agreste (2000), cité dans Chambre de Commerce Région Pays de la LOIRE, *Les chiffres clés de l'économie*, Nantes, 2010, p. 4.

La ville de Laval est son chef-lieu. Elle concentrait 50 613 habitants en 2007⁵¹ dans une aire urbaine en rassemblant environ 110 000. Sur un total de 261 communes, deux seules (hors Laval) ont plus de 10 000 habitants, les deux sous-préfectures de Château-Gontier (11 181 en 2007) et de Mayenne (13 555 en 2007), ville homonyme au département. Aussi, seules quinze villes affichent une population comprise entre 2 500 et 10 000 habitants, ce qui éclate plus de la moitié de la population mayennaise dans près de 240 villes et villages de taille inférieure.

Sachant que la définition de la ruralité a beaucoup évolué au cours de ces dernières décennies, nous reprendrons celle de l'INSEE (l'Institut National des Études Économiques et Statistiques) en vigueur jusque dans le milieu des années 1990. « *Une commune rurale est une commune n'appartenant pas à une unité urbaine, cette dernière étant définie comme une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2.000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. Pour répondre à la définition de l'INSEE, ces dernières doivent aussi posséder plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie.*⁵² ». Sur ces critères géographiques, la Mayenne correspond à un territoire rural par l'éparpillement de ses petites communes et leurs tailles.

Mais aujourd'hui la ruralité s'exprime au travers de la notion d' « espace à dominante rurale » démocratisée notamment par ce même institut depuis 1997. Cette reconsidération normative en usage est relativement en lien avec notre sujet puisqu'il marque un changement de référentiel évident. En effet, l'espace rural est aujourd'hui une zone divisée notamment par une donnée économique déterminante, l'emploi, qui est au cœur des caractéristiques distinctives. La sociologie urbaine a aussi analysé des changements de logiques urbaines par la construction de formes de territoires

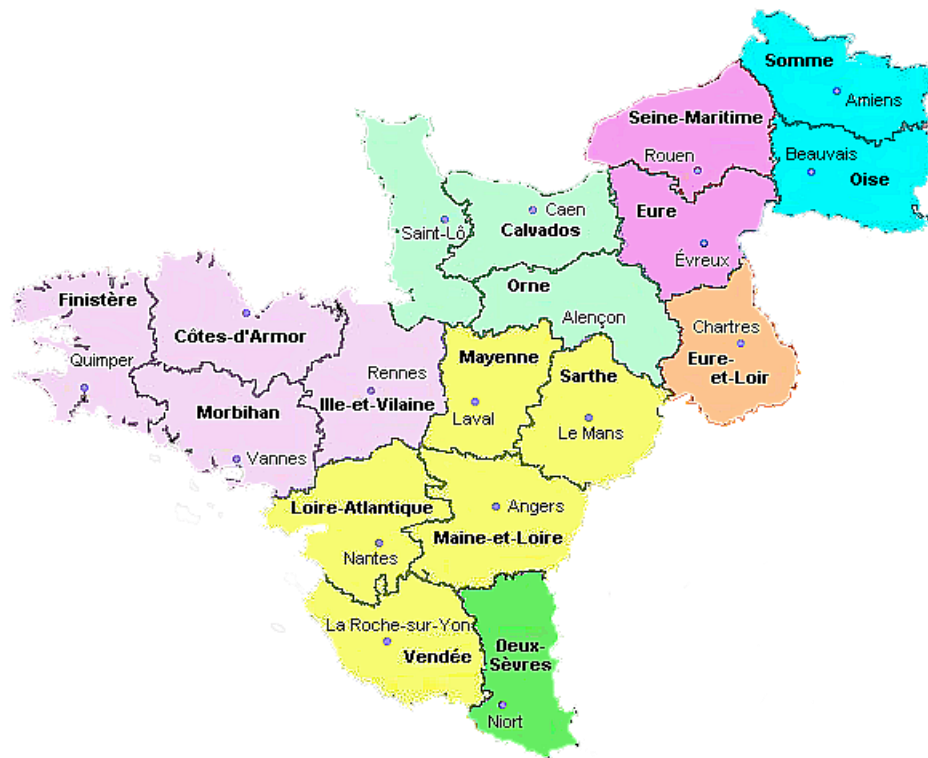
⁵¹ Cartes France, Département de la Mayenne, consulté le 25/07/2012. URL: <http://www.cartesfrance.fr/carte-france-departement/carte-departement-Mayenne.html> .

⁵² Sénat, *Le nouvel espace rural français*, mis en ligne le 21/12/2010, consulté le 25/07/2012, URL : <http://www.senat.fr/rap/r07-468/r07-4680.html#fnref12> .

nouveaux en campagne⁵³. Ainsi, nous pouvons expliquer un regain démographique de ces espaces à dominante rurale quand nous les considérons en lien avec des pôles d'attractivité et quelques fois dans un rôle de périurbanisation⁵⁴. Ce brouillage des frontières entre urbain et rural a, entre autres, contribué à une réorganisation des zones locales par une logique de « territoire intercommunal » grandissant dont nous reparlerons un peu plus loin.

Par ailleurs, la Mayenne n'est pas isolée. Elle est limitrophe des départements de la Manche, de l'Orne, de la Sarthe, du Maine-et-Loire et d'Ille-et-Vilaine. Elle côtoie donc les Région Bretagne et Basse-Normandie. Sa situation géographique en a fait, notamment grâce aux réseaux de communication, un passage obligé entre la Bretagne et Paris ; ville que l'on peut rallier en moins de deux heures de train.

Figure 1: Carte des départements du nord-ouest



Source : <http://www.yvongenealogie.fr/>

⁵³ On pensera notamment aux thèses un peu simplificatrices mais révélatrices de territoires socio-économiques nouveaux de J. DONZELOT sur la périurbanisation des classes moyennes par exemple. DONZELOT, Jacques, « La ville à trois vitesses », in *Esprit*, n°3-4, mars-avril 2004.

⁵⁴ Sénat, *Le nouvel espace rural français*, mis en ligne le 21/12/2010, consulté le 25/07/2012, URL : <http://www.senat.fr/rap/r07-468/r07-4682.html>

I.1.2. Une agriculture et une industrie influentes dans la gestion des déchets

L'économie de la Mayenne est tournée vers plusieurs secteurs d'activités. L'agriculture est un des plus significatifs lorsque l'on constate que les 5175 km² de territoire sont occupés à 79% de surfaces agricoles (même si elle représente à peine 7% des emplois du département). Orientée en grande partie sur l'élevage à destination d'une production laitière aux rendements industriels, l'agriculture mayennaise a permis de fonder et d'alimenter un géant du lait, le premier groupe laitier mondial : Lactalis. Le siège du groupe est situé à Laval ce qui confère à la Mayenne une notoriété mondiale et une manne financière non négligeable.

S'il est important d'aborder le point agricole ici, c'est qu'au-delà des retombées économiques évidentes la production de lait a son fonctionnement lié avec la gestion des déchets. Il est vrai que l'agriculture intensive et par extension l'industrie agro-alimentaire dont les domaines d'exploitation sont de plus en plus regroupés géographiquement en pôles de cultures uniques nécessitent souvent d'un besoin énergétique phénoménal. Les exemples de ces besoins s'incarnent en particulier dans les laiteries mayennaises. Deux ont fait usage des techniques de valorisation thermique des déchets pour la déshydratation du lait, ce qui témoigne du lien fort qui peut exister entre une économie locale établie et des problématiques environnementales. Cette adaptation de l'agriculture aux défis énergétiques (valorisation des déchets ménagers et des déchets verts) et aux défis environnementaux fait partie des nouvelles orientations politiques nationales et internationales⁵⁵.

La construction du secteur industriel du département influe également sur la production des déchets. La production de DIB (Déchet Industriel Banal) en découle directement et s'avère être une des grandes composantes de la gestion des déchets en matière de tonnage et d'organisation. Par exemple, l'imprimerie a, depuis le XIX^{ème} siècle, été un des grands secteurs d'activité en Mayenne. En conséquence, cette ressource économique dont la production (notamment de publicités,...) va à l'encontre des logiques d'action gouvernementales actuelles (réduction des déchets, prévention, ...). Dans ce cas, le dilemme entre des directives nationales et la politique sociale locale est remporté par une logique locale de maintien de l'emploi notamment en temps de crise.

« Sur le domaine de la prévention, par exemple, je me rappelle d'une réunion d'un groupe de travail, le « Stop Pub » sur les boîtes aux lettres, avec est-ce que le CG se mêle ou pas et incite au « Stop Pub » sur toutes les boîtes aux lettres ? Clairement, le sujet en Mayenne, il y a beaucoup de gros imprimeurs, c'est de l'emploi mayennais. Est-ce que c'est au CG de se mobiliser sur ça? Et je pense que là, il a eu raison de pas forcément être si proactif que ça, il a écouté aussi l'industrie locale imprimerie qui est génératrice, créatrice d'emploi et que le « Stop Pub » que l'individu au sens particulier, tout le monde sait que ça existe, est-ce que le CG a besoin d'inciter à ça? Je pense pas. Là-dessus, il a eu raison, clairement, les imprimeurs mayennais, ils existent, c'est pas anodin en termes d'activité. » (Un cadre d'une grande entreprise de collecte et traitement de déchets en Mayenne lors d'un entretien réalisé jeudi 26 avril 2012).

Aussi, le tourisme est ici un indicateur des atouts du territoire ou du moins ceux que le secteur souhaite mettre en avant. Il est intéressant d'en parler dans notre développement car il nous montre les aspects les plus attractifs et les plus valorisants du territoire et les points sur lesquels l'image est déterminante. Si le département propose sur son site mayenne-tourisme.com les lieux importants du patrimoine, de l'art et de la culture, il propose aussi un crédo de plus en plus notoire dans les territoires ruraux : celui du rapprochement avec la nature. Avec une charte graphique faisant ressortir les couleurs de cette dernière (une belle palette de verts), le site fait clairement la promotion du côté rural du territoire (le slogan : « La Mayenne, étonnante par nature », mise en avant du terroir, du vélo,...). Sur les quinze sites les plus visités en Mayenne, six ont un lien direct avec la nature, l'environnement (jardins, zoos, centre d'initiation à la nature, grottes,...)⁵⁶.

Le tourisme et l'attractivité du département reposent donc sur les enjeux environnementaux qui sont donc simultanément politique et économique puisque le département ne saurait pâtir d'un scandale sociotechnique qui viendrait ternir l'image d'une campagne sauvegardée. Si cet aspect de l'économie et de l'image mayennaises est abordé ici, c'est d'abord pour montrer que l'image environnementale a un impact économique non négligeable (400 000 à 500 000 nuitées en 2010)⁵⁷. En conséquence, la gestion des déchets, comme toute autre activité polluante, aussi controversée soit-elle dans n'importe quel territoire a de lourdes responsabilités à assurer ne serait-ce qu'en termes d'image.

⁵⁵ « A la fois utilisatrice et productrice de biens environnementaux, l'agriculture devra donc limiter ses externalités négatives en ce domaine », Sénat, *Le nouvel espace rural français*, mis en ligne le 21/12/2010, consulté le 25/07/2012, URL : <http://www.senat.fr/rap/r07-468/r07-46834.html#fn88>

⁵⁶ Mayenne Tourisme, Bilan touristique 2011, Laval, 2012, p.7. Disponible sur : <http://www.mayenne-tourisme.com/Espace-pro/Chiffres-cles-du-tourisme-en-Mayenne/Bilans-et-conjoncture>

⁵⁷ Mayenne Tourisme, Bilan touristique 2010, Laval, 2011. Disponible sur : <http://www.mayenne-tourisme.com/Espace-pro/Chiffres-cles-du-tourisme-en-Mayenne/Bilans-et-conjoncture>

I.2. La réglementation nationale : une logique durable et départementale motrice pour le Département⁵⁸ mayennais

L'évolution de notre terrain tout au long des deux dernières décennies a été en grande partie possible grâce aux leviers d'actions réglementaires et législatifs. Tantôt coercitif, tantôt permissif, l'instrument réglementaire a permis le cheminement mayennais tel que nous le connaissons aujourd'hui. L'instrument réglementaire a comme incidence de baliser le « champs des possibles ». Clairement, ce n'est pas un instrument entièrement déterminant dans les politiques publiques quand, par exemple, nous constatons la diversité dans la gestion départementale des déchets en France. Seulement, par l'orientation qu'il émet, il a un impact non négligeable sur les choix politiques, économiques et techniques, ce qui place les échelles locales et départementales dans une position oscillante entre mise en œuvre et prise de décision.

Nous allons maintenant voir quels liens existent entre les transformations du cadre normatif, réglementaire et les décisions qui en découlent au niveau local, départemental. L'enjeu sera pour nous de montrer l'évolution, d'en évaluer l'impact, la réaction politique (la mise en œuvre, à son sens originel : l'*implémentation*, au sens où le décrit P. HASSENTEUFEL⁵⁹) suscitée sur notre terrain.

I.2.1. Une première planification déconcentrée

Suite à la publication de la directive du 18 mars 1991 par la Communauté Européenne, l'élaboration d'un Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés est demandée en 1992 aux services d'Etat au travers de la loi n° 92-644. Cette révision de la loi de 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des

⁵⁸ Nous ferons la différence dans ce travail entre le « département » en tant que territoire et le « Département » en tant qu'institution.

⁵⁹ « tout processus politico-administratif qui suit la prise de décision parlementaire », mis en distinction par rapport à la mise en œuvre décrite comme « l'ensemble des processus, qui après phase de programmation, visent la réalisation concrète des objectifs d'une politique publique ». Ainsi, le terme d'*implémentation* viserait à définir toute réaction politico-administrative quelle qu'elle soit suite à une législation; tandis que la mise en œuvre induirait l'idée de réalisation de l'orientation donnée par une entité politico-administrative supérieure. HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011, p.94 (notes de bas de page).

matériaux définit un cadre pour la modernisation de la gestion des déchets. L'un de ses points phares est la planification au niveau départemental avec l'entrée en jeu de l'outil PEDMA dont nous parlions un peu plus tôt.

En Mayenne, c'est tout d'abord la DRIRE, la Direction Régionale de l'Industrie et de la Recherche de l'Environnement, qui est en charge de cette compétence de « pilote » sous l'autorité du préfet. Cette institution a depuis fusionné avec la DRE (Direction régionale de l'Équipement) et de la DIREM (Direction des Ressources Énergétiques et Minérales) pour composer la DREAL.

I.2.2. Une volonté de développement durable

Mais cette loi a aussi amorcé de nombreux changements d'autres natures. Elle introduit de nouvelles logiques d'action comme la prévention, la réduction, la valorisation et l'information au grand public (notamment au travers de CLIS relatives à toutes installations de traitement). Cette nouvelle orientation politique bouleverse les pratiques établies depuis les années 1970 notamment en introduisant les principes piliers du Développement Durable (DD) (économie, écologie et social). Elle tend, par ce fait, à infléchir sur les consommateurs, à responsabiliser politique et société civile par divers moyens et à mettre en place un principe de transparence efficace. D'autres lois suivirent postérieurement le même raisonnement.

L'incitation est une manière qui accompagne souvent les mesures en matière d'environnement et dont le Département 53 a globalement su tirer profit. L'exemple le plus significatif est peut-être la fiscalité écologique mise en place en 1999 par le biais de la Taxe Générale des Activités Polluantes (TGAP) basée sur le principe pollueur-payeur. La Mayenne ne paie ainsi que 3€/tonne de déchets incinérés avec valorisation plutôt que les 10€/tonne que taxe l'État pour les incinérateurs sans valorisation. Ainsi, cette taxe illustre quelque peu les volontés d'équité et de vivabilité portés par le DD en agissant sur la viabilité des projets les plus polluants.

Par ailleurs, la réglementation a eu un impact notable sur l'environnement au niveau national autant que mayennais. Elle a largement influé sur les moyens de traitement au travers de normes de plus en plus coercitives sur les ICPE. C'est la loi de 1992 qui annonce

la fermeture des décharges dédiées aux DMA dès 2002, alors qu'elles étaient le premier moyen de traitement, plébiscitées par « solution de facilité »⁶⁰ (coût faible, peu de moyens humains et techniques, peu d'entretien,...). N'étant plus considérées comme propre, une réhabilitation ultérieure devra également être opérée sur ces sites. Chose onéreuse (d'autant plus que d'autres installations étaient à financer) qui a souvent été mis de côté. En même temps, elle définit la notion de Déchet Ultime (DU)⁶¹, dorénavant seul déchet à pouvoir être accueilli dans les installations d'élimination par stockage. Ces annonces d'orientation écologique sont alors vues comme irréalisables et allant à l'encontre d'une complémentarité des modes de traitement⁶².

Pourquoi ? Tout simplement parce que, dans l'interprétation collective⁶³, et particulièrement en Mayenne au milieu des années 1990, ce dernier aspect marque l'avènement du « tout-incinération ». En effet, les deux grands moyens de traitement usités à l'époque étaient l'incinération et le stockage. Ce dernier allant prendre fin et n'ayant pas de préconisations ou de solutions standardisées par la loi, la majorité des PEDMA qui furent créés entre 1992 et 1996 favorisèrent un report logique sur l'incinération. La Mayenne d'ailleurs n'y manqua pas.

Avant la circulaire Voynet du 28/04/1998 sur les objectifs en faveur des filières de valorisation, pratiquement rien n'est fait pour trouver, favoriser des moyens de substitution au stockage ou de diversification des modes de traitement. En conséquence, un réajustement du principe de stockage intervint et fit glisser les pratiques du stockage (en décharges) vers l'enfouissement (en Centre d'Enfouissement Technique CET) qui permet une valorisation et un meilleur respect des milieux. Même si ce procédé est bien antérieur, c'est en 1999 (directive 1999/31/CE du 26 avril 1999 (Communauté Européenne)) que cette modification s'effectue et officialise les modalités techniques largement plus contraignantes que celles de la décharge traditionnelle. Le prix de revient est, de fait, plus

⁶⁰ Sénat, *Les modes de traitement*, mis en ligne le 03/04/2009, consulté le 20/07/2012, URL : <http://www.senat.fr/rap/o98-415/o98-4159.html>

⁶¹ « Est ultime au sens de la présente loi un déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux ». Légifrance, loi n° 92-644 du 13 juillet 1992, consulté le 15 juillet 2012, URL : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=94FD08853C25828DED0060BD6335CC3A.tpdjo09v_1?cidTexte=JORFTEXT000000345400&categorieLien=id

⁶² Notamment au travers du Rapport Guellec. Sénat, *Ibid.*

⁶³ Référence à l'entretien non retranscrit réalisé le 20/06/2012 avec Laurent GENEAU.

que décuplé⁶⁴ au profit d'une attention plus importante au respect de l'environnement proche et d'une valorisation énergétique. Le regain d'intérêt pour l'incinération s'estompa relativement à cette période là.

Dans la même optique, de nombreuses lois et circulaires en cascade viendront retoucher les normes des sites de traitement des déchets dans l'optique d'une modernisation radicale. Ces changements vont participer grandement à la reconfiguration de la gestion des déchets, car beaucoup de sites, de prétention locale, seront dans l'obligation de fermer.

« La volonté politique, là et réglementaire, c'était vraiment la fermeture de ces petits sites [...] Sachant que ces fermetures concernaient aussi bien les sites de stockage que les incinérateurs qui n'étaient pas aux normes, notamment en matière d'émission. C'était Roselyne Bachelot qui menait ce combat là pendant plusieurs années et il y a je sais plus combien de sites qui ont été fermés, mais c'est de l'ordre de 4 ou 5 000. Je dis pas de bêtises? C'est des tous petits sites à l'échelle d'une commune ou d'une communauté de communes ». Un ingénieur environnement, Séché Environnement.

I.2.3. La liberté d'une planification et d'une gestion plus concertées

La conséquence de la logique du tout-incinération sur notre terrain mayennais est cruciale. En 1996, le premier PEDMA est publié et validé par le préfet. Étant considéré notamment comme « trop centré sur l'incinération »⁶⁵, ce projet est mal reçu par les élus des collectivités. Le choix de destituer les services d'État de leur rôle de pilote dans la gestion des déchets est alors acté par la Commission consultative le 5 décembre 1997. Cette situation fut possible grâce à la loi du 2 février 1995 qui permet l'adoption de l'élaboration et de la révision des PDEDMA par les Conseils Généraux.

Les décret et circulaire de novembre 1996 en définissant les modalités, notamment la constitution d'une Commission consultative responsable de l'éviction des services de l'État du poste de pilote, un nouveau modèle de planification était né. La prise de compétence, facultative, de la révision du PDEDMA, de la part du CG est pour répondre « à la remise en cause nationale de l'incinération » et « assurer les conditions d'une

⁶⁴ Sénat, *op. Cit.*

⁶⁵ Entretien avec l'agent de la Direction de l'environnement du CG de la Mayenne.

communication directe entre tous les partenaires concernés »⁶⁶. Le CG qui profite de son droit facultatif à s'emparer de la compétence planification devient alors seul compétent en planification (et donc gestion) départementale des déchets en 1997 alors que seuls 8 CG ont fait ce pas avant 2000.

Par ailleurs, d'autres lois de plus grande envergure ont profondément modelé l'organisation de la gestion mayennaise des déchets. Parmi elles, la loi relative au renforcement de la coopération intercommunale connue également sous le nom de loi Chevènement publiée au Journal Officiel en 1999. Elle créa la Communauté d'Agglomération et modifia en profondeur les Communautés de Communes et les Communautés Urbaines. Elle intervient au niveau des déchets en permettant de diviser les compétences dans le domaine des déchets alors que cela était vu comme un bloc insécable auparavant.

Ainsi, une commune peut reléguer l'intégralité ou une partie de ses responsabilités en matière de déchets, que ce soit à un Établissement Public de Coopération Intercommunale, à un syndicat (Syndicat à Vocation Unique (SIVU), Syndicat à Vocation Multiple (SIVOM),...) ou au Département (en l'occurrence au CG). Le CG mayennais put donc prendre la compétence du traitement et du transfert des déchets ménagers; décision prise lors du PEDMA de 2000 et effective en 2003. Il est encore aujourd'hui le seul département à avoir fait ce choix, car si certains ont développé des syndicats au niveau départemental, aucun autre CG n'a prit ces compétences.

Les lois sur l'organisation locale ou départementale ont donc eu des incidences tout à fait notables sur la gestion des déchets mayennais. Les dernières comme le nouveau Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (2010) ou la réforme des collectivités territoriales françaises (2008) sont encore, à ce stade, des facteurs d'incertitude et d'anxiété pour l'organisation territoriale mayennaise. Quelle place aura le département demain ? Pourra-t-il garder ses compétences ?

⁶⁶ CG 53, PEDMA, Laval, 2000, p.2.

I.2.4. Une action coercitive ou motrice ?

Les lois ne sont pas toujours bien perçues par les acteurs interrogés. Comme on vient de le voir, elles peuvent incarner l'inconnu ou avoir une signification trouble (comme la formulation floue de la loi sur les déchets ultimes. Elle peut aussi être reçue comme abusive (comme la charge de travail que représente l'évaluation environnementale du PEDMA demandée depuis 2006) ou le devenir. En effet, on peut se demander si les buts initiaux de la TGAP ne sont pas quelque peu amoindris par une situation de crise et de recherche de fonds par l'État. La loi de finances 2009 va fortement augmenter le montant de la TGAP pour les exercices de 2009 à 2015. En conséquence, pour le stockage, la TGAP va passer de 8 €/t à 40 €/tonne en 6 ans et pour l'incinération elle va passer de 0 à 4 €/tonne dans le contexte mayennais.

Mais d'autres aspects sont décriés notamment autour de la temporalité. « L'influence est à court terme, avec des incidences court terme »⁶⁷. Les mesures prises sont nombreuses et ne laissent pas le temps d'une assimilation...« Parce que ce qu'attend une collectivité c'est une certaine stabilité des normes et des réglementations. Il y a rien de pire que le changement des normes. [...] ça fragilise énormément le développement des filières »⁶⁸. L'exemple du Grenelle II en est l'exemple, il intervint quelques mois après la publication du dernier PEDMA. Cette loi fixant des objectifs ambitieux nouveaux à une échéance à moyen terme, le CG va très probablement mettre en œuvre une nouvelle révision de son Plan afin de rentrer dans les objectifs.

« Ce qui est un peu désagréable c'est que nous, on a approuvé un PEDMA en 2010, on pensait qu'on avait bien tenu compte du Grenelle 1, on a le Grenelle 2 qui tombe en juillet 2010...Donc ça c'est clair que les échéances de révision, l'instabilité des normes, c'est vraiment une contrainte. » Un fonctionnaire du CG 53 (Conseil Général de la Mayenne).

Dans le même crédo, un politique nous exprime le caractère improductif d'une politique réglementaire nationale instable au niveau local. Nous observerons au travers de sa parole qu'il existe un clivage des temporalités entre planification quinquennale ou décennale et législation (qui s'effectue davantage au gré d'aléas conjoncturels) :

« Je crois pas que ça soit tellement les aspects législatifs qui fassent avancer les choses. [...] le fait que ça change, c'est chiant. Moi je pense qu'une réglementation qui change trop souvent,

⁶⁷ ROSPARS, Alain, Séché Environnement.

c'est pas bon, il faut se réadapter à chaque fois, quelques fois, c'est même contre-productif du point de vue des investissements qu'on a dû consentir. Des fois, on consent des investissements, on se dit : "voilà, ça va être opérationnel pendant tant de temps" et puis la réglementation change et finalement on s'aperçoit que les choix qu'on a fait ne sont pas les bons par rapports à cette réglementation, qu'il va falloir changer le système, réadapter... » Un élu de Laval Agglo et du CG 53.

Mais ces constats ne datent pas d'hier et dans ce domaine où la législation est en constant changement depuis près de 20 ans, on sait parer ce genre de désagréments, même si on ne peut pas toujours les prévoir. En effet, le territoire mayennais a une réelle prise en compte des aspects réglementaires (Ordures Ménagères Résiduelles) dans sa prise de décision. Elle a su être réactive :

« Nous, déjà, premier constat, c'est : le fait qu'on y soit allé alors qu'on était pas obligé d'y aller [compétences facultatives], ça montre bien qu'on a pas attendu le caractère contraignant de la réglementation (le PEDMA est aujourd'hui une compétence obligatoire pour le CG). Maintenant, c'est clair que dans l'examen des scénarios, les éléments réglementaires ils étaient pour nous importants dans les choix qu'on faisait. Soit les éléments connus de la réglementation ou aussi les incertitudes en disant : « Il y a de fortes chances que demain dans le domaine de l'incinération, ça change, ils seront peut-être plus durs, etc. ». ... Donc la réglementation, ça reste quand même un élément pour que les élus prennent des décisions, en fait. » Un fonctionnaire du CG 53.

Nous ce qu'on essaye ici, c'est d'anticiper la réglementation. Dans la mesure du possible, ne pas faire les choses aux délais auquel on y est obligé. Je m'explique, par exemple, sur les usines d'incinération, en juillet 2014, il faudra mettre sur les cheminées d'émission des analyseurs qui en continu mesurent les taux de dioxine. L'échéance c'est 2014. Nous, à Pontmain, on va mettre en service ce site là en 2012. La loi elle est parue en 2010. Et on a dit : "On va pas attendre juin 2014, on va le faire en amont". On a fait un suivi sur les recherches de dioxine dans les lichens en périphérie de l'usine, depuis 2000 on fait ça, c'était pas obligatoire [la législation intervient en 2002], on a même été contacté par l'ADEME en nous disant : "Est-ce que vous acceptez d'être site-pilote pour tester cette méthode ?". L'ISO 50 001, c'est pareil, il n'y a pas d'obligations. Moi je fais l'hypothèse que la TGAP demain, elle a des critères, elle est plus ou moins importante si votre usine est plus ou moins performante énergétiquement ou environnementalement. Un fonctionnaire du CG 53.

⁶⁸ GENEAU, Laurent, CG 53.

De nombreux choix, comme nous allons le voir plusieurs fois, ont été faits dans la volonté d'anticipation de ce qui semble être vécu comme un « matraquage réglementaire ». C'est, en partie, ce qui fait qu'aujourd'hui la Mayenne possède des équipements performants. Dans le cadre d'une mise en œuvre d'une orientation politique nationale, s'il est vrai que : « ce que veulent les collectivités locales c'est qu'on leur laisse des marges de manœuvre sur les moyens », la prise de décision, véritable, est anticipatrice, motrice et innovatrice. Ainsi, une réglementation instable qui remet en cause des décisions prises quelques temps auparavant peut, paradoxalement, permettre voire promouvoir une prise de décision engagée et volontariste à condition quelle soit avant-gardiste.

On pourra ainsi citer : « le personnel de terrain est placé dans la situation de devoir arbitrer les questions posées par les réformes sans qu'elles y apportent des réponses [...]. Il s'agit en bref de traiter « techniquement » ce qui n'a pas été tranché politiquement, et donc de « fabriquer », mais sous forte contrainte, les politiques publiques »⁶⁹.

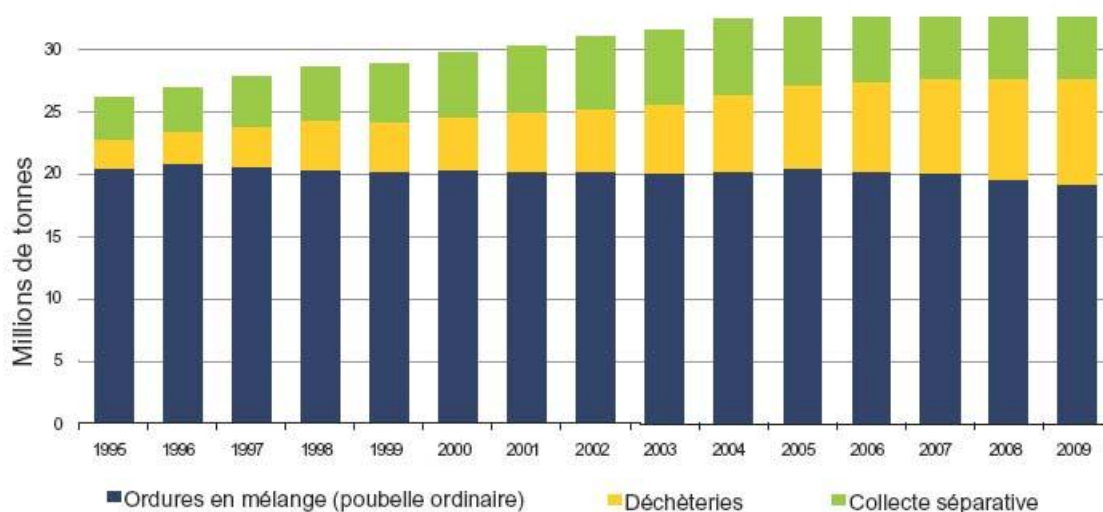
I.3. Le traitement des déchets en Mayenne depuis les années 1990

I.3.1. Évolution de la nature et du tonnage des déchets

Les types de déchets auxquels nous nous intéressons ont été énoncés en introduction de ce mémoire. Néanmoins, il y a eu une évolution dans la classification des déchets, dans leur nature et dans leur quantité depuis le début des années 1990 en et hors Mayenne. Le graphique suivant nous montre quelles évolutions ont eu les déchets depuis 1995.

⁶⁹ Citation de DUBOIS Vincent, « Politiques au guichet », in BORRAZ O. et GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques 2. Changer la société*, Paris, Presse de Sciences Po, p. 277, dans Hassenteufel, *op cit.* p. 112.

Figure 2: évolution du traitement des déchets en France (1996-2009)

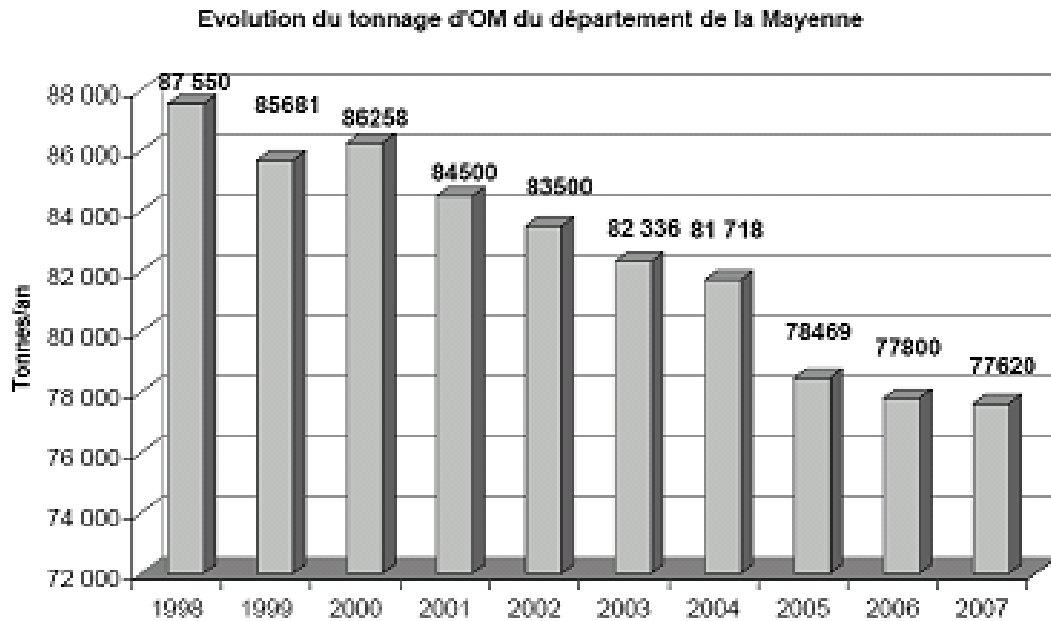


Source : Ademe - SOeS, 2011. Note : Dom inclus, hors déblais et gravats.⁷⁰

Nous pouvons constater une hausse constante des DMA jusqu'en 2005-2006, puis une stagnation, voire une légère baisse depuis. Dans la composition des DMA, on peut voir une mutation significative des modes de traitements par une plus forte collecte sélective et une montée en force des déchetteries. En effet, la nature des déchets n'a probablement que très peu évolué dans ces années, mais un déchet organique peut être appelé différemment suivant son mode de traitement : une OMR (Ordure Ménagère Résiduelle) s'il n'est pas trié et fait partie du mode de collecte et de traitement « classique », ou un déchet vert s'il est, par exemple, composté. Ainsi, les OMR ne représentent plus la fraction si importante des DMA qu'elles incarnaient au milieu des années 1990, accusant dès lors une baisse quasi-constante dans la proportion et le tonnage. C'est pourquoi il existe une différence notable dans la quantité de déchets produits entre milieux urbains et milieux ruraux. En effet, les milieux ruraux produisent moins de déchets car ils ont notamment plus de facilités à composter et à prendre en charge eux-mêmes les déchets verts. C'est aussi pourquoi la Mayenne a engagé depuis le début des années 2000 des processus de concertation avec les agriculteurs pour une valorisation des composts urbains.

⁷⁰ Publié par : INSEE, *Evolution de la production de déchets en France par émetteur*, mis en ligne le 21/12/2011, consulté le 25/07/2012, URL : http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web/dev_durable/prod_dechets.htm

Figure 3: Evolution du tonnage d'OM mayennaises (1996-2007)



Source : CG 53, *Programme déchets et énergie, budget annexe traitement des déchets ménagers pour 2009*, Laval, 2009, p 6.

En Mayenne, l'évolution du tonnage est relativement similaire à la moyenne française. À ce propos, l'état des lieux engagé lors de la révision du PEDMA de 2005 publié en 2010 nous informe sur l'évolution technique et concrète de la gestion des déchets engagés depuis 1998. En première observation et à contre-courant du reste de la France, nous y retrouvons une évolution négative de 11% du tonnage d'OM (Ordures Ménagères) du département 53 sur la période 1998/2006⁷¹. La première raison est que les infrastructures de valorisation y ont été maintenues, développées au profit d'autres plus désuètes.

Par ailleurs, la production de DMA a, quant à elle, fortement augmenté, la part estimée de déchets mis en déchèterie et de collecte sélective ayant fortement gonflé. La baisse des ordures ménagères n'est donc pas significative d'un changement global et de réduction de la production de déchets, mais bien au contraire, comme le reste de la France, un changement dans les techniques de tri et de valorisation. Pour autant, cette évolution n'est pas un simple jeu sur les mots, elle est effective et témoigne d'une nouvelle approche

⁷¹ CG 53, État des lieux du PEDMA, Laval, 2010, pp17-18.

dans la gestion des déchets, mais atteste parallèlement d'un non-changement radical de pratiques dans la consommation des déchets.

Nous pouvons également signaler qu'en Mayenne (même si cela n'est pas visible sur le graphique), tout comme en France, la tendance de la quantité globale de déchets (tout confondu) s'inverse. Tout comme le pic de Hubbert⁷², personne n'avait prévu cela, au vu de la croissance constante du gisement sur une longue durée. Cela a donc bouleversé les prévisions, mais permis de réaliser nettement des objectifs !

I.3.2. Les équipements dans les années 1990, entre une logique locale et interdépartementale :

Le diagnostic des sites de traitement du PEDMA de 1996⁷³ reflète parfaitement une situation de surcapacité et d'organisation au niveau local :

Tableau 2: Tonnage des déchets traités sur les sites mayennais

Types de traitement de la Mayenne	O.M de la Mayenne	O.M. hors du département	D.I.B.	Ferrailles, encombrants	Total
Incinération de Pontmain	14 000	7 186	140	0	21326
Incinération de Château-Gontier	7 123	0	1 377	0	8 500
Usine de Laval (COMBOR)	21 000	0	0	0	21000
C.E.T de Mayenne	13 415	33221	4 071	4 562	55269
C.E.T. de	7 890	92110	50 000	0	150000

⁷² Analogie certes anecdotique, mais révélatrice : Hubbert est un scientifique qui, dans les années 1940, prédit que la croissante production américaine (de pétrole) ne pouvait être éternelle et qu'elle s'infléchirait vers 1970. Nul n'y fit attention jusqu'au choc pétrolier de 1971 qui popularisa sa thèse. Remettre en question une grande tendance, quand elle s'exprime dans la durée, n'est jamais facile...encore plus à prévoir.

⁷³ CG 53, PEDMA, Laval, 1996, p.12.

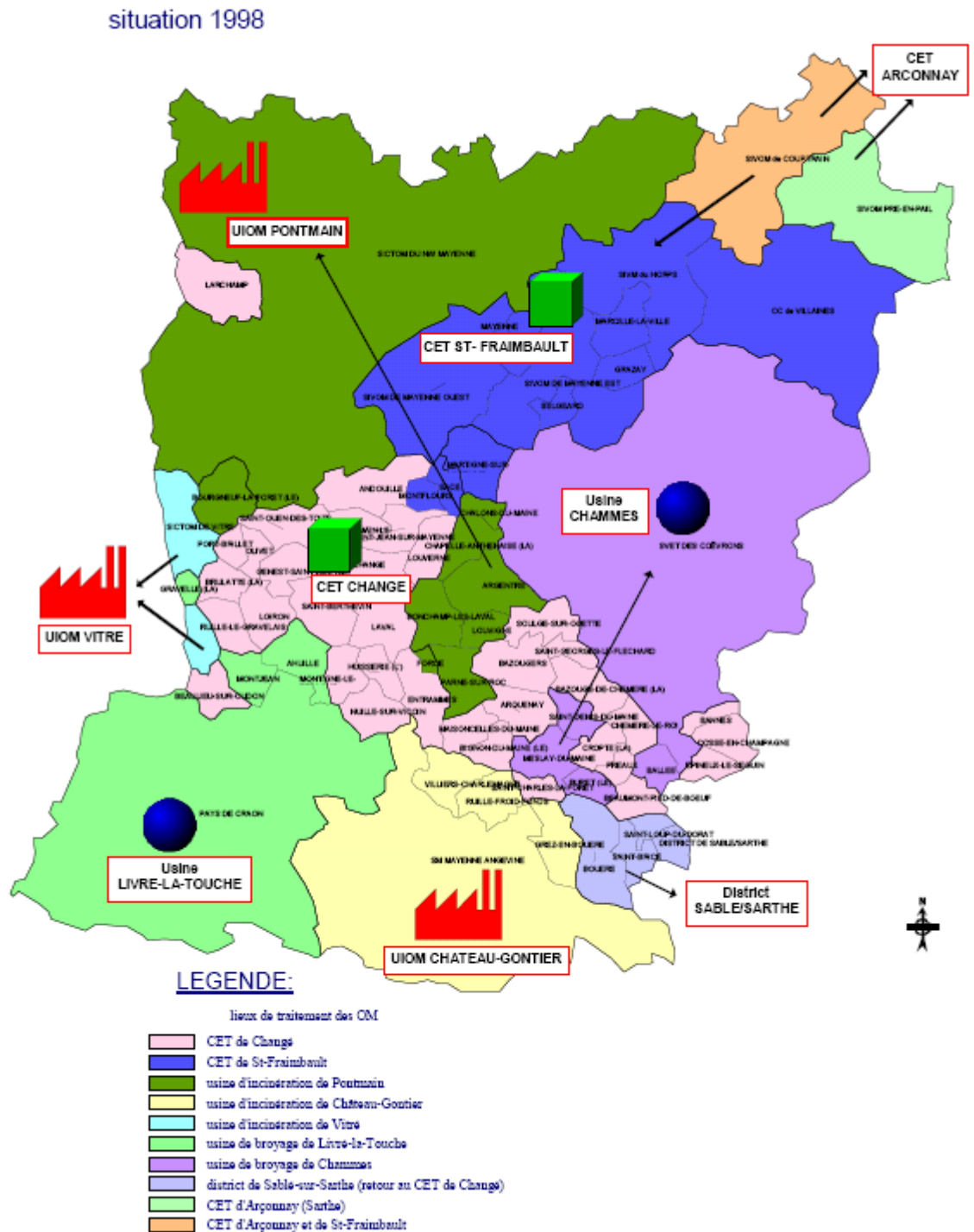
Changé					
Usine de broyage de Chammes	9 200	0	0	26	9 226
Usine de broyage de Livré le Touche	10 000	0	1 439	0	11 439
Total des Tonnages	82 628	132 517	57 027	4 588	276 760

Le premier constat que l'on peut faire est celui du nombre de sites de traitement. Il traduit la gestion au niveau local du traitement qui était courante à l'époque. Cela était notamment dû à la faible organisation en intercommunalité et leur manque de logique commune. Ainsi chaque secteur autoconstruit était responsable du traitement de ses déchets, chaque devait soit s'autonomiser, soit dépendre d'une ville ou structure supérieure.

Nous pouvons également observer la diversité des modes de traitement: l'incinération avec valorisation, l'enfouissement, le broyage/compostage avec récupération d'énergie et le stockage après broyage.

Il est à noter que une part peu significative des déchets mayennais (quelques communes, tout au plus) part chaque année en direction de l'incinérateur de Vitré en Ille-et-Vilaine, pour des raisons de proximité (cette commune est très proche de la frontière mayennaise). En ce sens, l'échange interdépartemental est la deuxième spécificité que l'on peut voir dans ce tableau. Effectivement, certains secteurs géographiques étaient à même de pouvoir accueillir des déchets extérieurs. Cela est caractérisé en trois sites : Pontmain, Mayenne et Changé.

Figure 4: Les sites de traitement des OM mayennais en 1998



Source : CG 53, PEDMA, Laval, 2000, p. 22.

I.3.3. L'importation, un facteur d'évolution ?

Le premier est un incinérateur appartenant alors au Syndicat Intercommunal de Collecte et de Traitement des Ordures Ménagères (SICTOM) du Nord-Ouest Mayennais.

Proche des départements de l'Ille-et-Vilaine, de la Manche et non loin de l'Orne, sa position excentrée lui permet d'accueillir des déchets extérieurs. Avec une capacité annuelle de traitement supérieure à 20 000 tonnes, il lui est nécessaire de tourner de manière continue, ce qui facilitera l'importation. En effet, l'exploitant privé de l'usine revend à la laiterie locale la vapeur produite grâce au principe de valorisation énergétique. Le but originel est de : « satisfaire les besoins énergétique des industriels d'une manière la plus écologique possible »⁷⁴. Cela « permet une implantation locale, une assise »⁷⁵.

Ainsi, l'énergivore maintien en température nécessaire à la fabrication des fromages est fourni par la vapeur produite par incinération des déchets. Même si le four datait de 1984, cette usine faisait tout de même preuve de modernité dans la valorisation. Il est important de s'y attarder car elle constitue aujourd'hui un outil de traitement privilégié des déchets mayennais.

Le deuxième site important des déchets, est d'une taille moyenne et est le fruit d'une adaptation d'un site originel de broyage-épandage. Ce centre d'enfouissement technique accueille en majorité des déchets extérieurs malgré sa position géographique centrale dans le département. Tout comme à Changé, c'est en marché public que les contrats sont établis.

Enfin, le dernier site ayant permis l'importation, celui de Changé, n'est pas des moindres. La capacité du centre d'enfouissement est effectivement colossale puisque la superficie d'exploitation autorisée est alors de 24 ha. La différence majeure avec les deux sites précédents, c'est que le centre appartient à l'exploitant privé. Ce site fut le premier de l'entreprise Séché, employant aujourd'hui plus de 250 personnes en Mayenne et devenue un groupe imposant en environnement (un chiffre d'affaires qui se compte en centaines de millions d'euros, quelques millions pour le site de Changé qui accueille tout de même le siège social). Si l'importation qui y représente plus de 90% du traitement en OM est rendue possible c'est notamment par la justification d'une logique environnementale qui fait taire les critiques qualifiant la Mayenne de « poubelle de l'Ouest »⁷⁶.

« On a quand même une culture d'entreprise, très très ancrée responsabilité sociétale, développement durable et ça, depuis des années... C'est pas un hasard si on travaille régulièrement avec

⁷⁴ Laurent GENEAU, CG 53.

⁷⁵ Laurent GENEAU, CG 53.

⁷⁶ Termes employés par le membre de MNE.

Mayenne Nature Environnement, on a commencé à travailler avec eux, dès 1993 et on a mis en place un schéma directeur, paysager, d'implantation des installations qui est compatible avec la protection de la biodiversité »⁷⁷

La stratégie de l'entreprise est donc quelque peu de briser les codes et de se démarquer de ses concurrents avec un site à grande capacité basé sur l'importation et le respect de l'environnement.

« [Joël Séché] a cherché des pôles d'excellence sur ce qu'il cherchait à développer, c'est à dire tant sur l'acceptation, l'intégration au local de son activité pour aussi se protéger des autres. On reste dans un domaine d'activité qui reste un domaine qui est extrêmement sensible au niveau acceptabilité d'une activité »⁷⁸

Ainsi, le C.E.T de Changé est le premier au monde à être certifié ISO 14 001 en 1996. Cette certification démontre donc un certain avant-gardisme, une anticipation et un besoin d'affichage environnemental.

« il a essayé toujours d'anticiper et de pas se contenter de ce que demandait la réglementation à l'instant "t" pour développer son activité et ses propres standards »⁷⁹

I.3.4. La justification de l'importation :

La Mayenne est depuis longtemps un territoire quelque peu singulier dans la gestion des déchets. En effet, contrairement aux 70 autres départements en sous-capacité de traitement⁸⁰, ce département est en surcapacité de traitement. Les données à ce propos sont assez significatives. En 1996, le tonnage interne représente près de 83 000 tonnes d'Ordures Ménagères alors qu'en parallèle, le tonnage de déchets entrants se chiffre à plus de 132 000 tonnes. En comprendre les raisons et les choix politiques et économiques qui en découlèrent, c'est tout d'abord replacer la Mayenne dans son cadre géographique.

La justification de l'importation de déchets est multiple d'après les personnes interrogées. Tout d'abord, c'est l'incapacité des autres départements à ne pas avoir mis en place les installations nécessaires à leur autosuffisance qui est mise en avant et c'est

⁷⁷ Citations de l'entretien avec deux cadres d'une grande entreprise de collecte et traitement de déchets en Mayenne lors d'un entretien réalisé jeudi 26 avril 2012.

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ *Id.*

pourquoi la situation géographique du territoire est fondamentale dans la compréhension des enjeux.

La Bretagne est une région qui a son poids dans l'envoi de déchets en Mayenne. La teneur en argile d'un sol et d'un sous-sol graniteux y est trop faible, restreignant les possibilités d'y établir des centres d'enfouissement⁸¹. D'autre part les usines d'incinération font face aux phénomènes NIMBY (Not In My BackYard) (tout comme les sites d'enfouissement, confrontés à l'influente association Eaux et Rivières⁸²) et prennent du temps à être mises en place, à être modernisées.

Sur ce dernier point, la Bretagne n'est pas seule à avoir du mal à mettre en place des installations d'incinération. Autre argument plus global des protagonistes: la logique équipementière dans laquelle s'insère la France depuis les années 1990 tend à muter. Comme la Mayenne, une vingtaine de départements étaient, en 2009, en voie de pouvoir stabiliser ou augmenter leur capacité de traitement⁸³ et de garantir leur autonomie (minimum 90% des besoins couverts).

Cela s'établit dans un contexte où l'incinération fait débat. Cette méthode est effectivement remise en cause par la pollution engendrée dans la majorité des cas (ou le coût d'une usine propre) ainsi que par l'apport constant de déchets nécessité allant à l'encontre des principes de prévention et de recyclage⁸⁴. Ce besoin constant de combustibles vaut d'ailleurs aux usines le nom d'« aspirateur à déchets »⁸⁵. De plus, les enjeux d'une création d'un nouveau site sont dans les besoins énergétiques locaux que pourraient compenser la valorisation thermique.

La Mayenne a réussi à suivre la logique nationale consistant à réduire le nombre d'installations tout en augmentant leur capacité. En effet, la France qui comptait en 1995 trois cents incinérateurs en majorité de faible capacité et parfois sans capacité de

⁸⁰ Chiffre approximatif tiré de l'entretien avec un cadre d'une grande entreprise de collecte et traitement de déchets en Mayenne lors d'un entretien réalisé jeudi 26 avril 2012.

⁸¹ Entretien non retranscrit en intégralité avec un membre de l'association Mayenne Nature Environnement (MNE). Confirmé en partie sur <http://www.argiles.fr/donneesCarte.asp?DPT=35> le 15/08/2012.

⁸² ROSPARS, Alain, la qualifie de « très regardant ».

⁸³ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), *Capacité de traitement dans les territoires*, mis en ligne le 4/01/2010, consulté le 01/08/2012, URL: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Evolution-des-capacites-des.html>

⁸⁴ MEDDE, *L'acceptabilité des installations*, mis en ligne le 4/01/2010, consulté le 01/08/2012, URL : http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=12798

⁸⁵ Entretien non retranscrit en intégralité avec un membre de l'association MNE.

valorisation, n'en compte aujourd'hui que cent trente (et sept en projet) avec des capacités de traitement beaucoup plus importantes⁸⁶.

Durant la même période, le 53 est passé de deux incinérateurs avec valorisation énergétique d'une capacité globale de 30 000 tonnes à un seul avec une capacité double. Ce qui est maintenant connu sous le nom de Centre de Valorisation et d'Élimination des Déchets (CVED) de Pontmain est aujourd'hui le premier à avoir été certifié ISO 50 001 en France (performance de récupération de l'énergie accrue). Sa capacité annuelle de traitement excède les 60 000 tonnes grâce à un second four et couvre 80% des besoins énergétiques de la laiterie SOFIVO en 2008. Ce projet d'extension est mis en œuvre pour « étaler les investissements »⁸⁷. Le choix est fait aussi pour garder une complémentarité des modes de traitement afin de « se prémunir des évolutions réglementaires ou fiscales qui pourraient toucher l'un ou l'autre de ces procédés »⁸⁸.

Mais si l'importation est opérée par le CG, elle est faite dans des quantités que nous pouvons qualifier de raisonnables (14 000t) ayant pour but de combler « l'aspirateur à déchet », tout comme la Mayenne exporte (520t) pour l'incinérateur de Vitré. En revanche, c'est l'importation de Pontmain qui clairement peut paraître comme phénoménale et poser des problèmes.

En effet, le site de Changé n'est pas « taillé » pour se limiter à un traitement départemental et ce n'est d'ailleurs pas son but.

Un ingénieur environnement (Séché Environnement): Aujourd'hui, on peut pas dire que, nous cette notion de territoire départementale nous va, on est pas du tout dans cette logique là aujourd'hui. On est sur une logique lorsqu'on parle déchet, de, on en a parlé tout à l'heure...

Un responsable de la communication (Séché Environnement): ...régionale...

Un ingénieur environnement (Séché Environnement): ...régions, départements limitrophes, donc c'est vrai que même si l'Ille-et-Vilaine n'est pas dans la région Pays de La Loire, on est pas loin, après on a une taille d'installation, qui automatiquement...

⁸⁶ MEDDE, *Le parc des incinérateurs*, mis en ligne le 17/01/2011, consulté le 01/08/2012, URL: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-parc-des-incinerateurs.html>

⁸⁷ CG 53, PEDMA, Laval, 2000, p72.

⁸⁸ *Ibid*, p104.

Le site fait face à des investissements importants qui permettent une approche écologique. Mais, pour cet entrepreneur privé, cette attention à l'écologie n'est rendue possible que par l'import massif de déchets et à sa taille.

« c'est vrai que le transport ça paraît a priori un peut incongru, en même temps avoir un site avec une grosse capacité de stockage, ça permet aussi de mettre en place des moyens de surveillance du site et des moyens dans la conception, enfin des moyens financier, dans la conception du site qui vont également apporter des sécurités que ne vont pas pouvoir apporter des sites plus modeste et plus proches. [...] 10 ans en arrière, ça a été justement le positionnement: tous les petits sites, points noirs qui existent et où c'est très très mal géré, on les ferme: ça a été la fin des décharges en 2002... » Un ingénieur environnement, Séché Environnement.

« on produit l'électricité pour l'équivalent de la consommation de 9 000 habitants, donc il y a aussi une démarche d'écologie industrielle, même si effectivement, il y a un plus de transferts et de kilomètres à faire pour arriver sur le site » Un ingénieur environnement, Séché Environnement.

De plus, l'entreprise se défend d'avoir un rôle de substitution, de remplacement en cas de réorganisation des sites de traitement voisins et ainsi, de n'être qu'un prestataire occasionnel.

« Ce que ne peut pas faire un incinérateur, c'est, du jour au lendemain, de voir sa capacité d'incinération multiplié par deux et le lendemain divisé par deux. Ce que peut faire un centre de stockage, or, un incinérateur qui s'arrête, parce qu'il y a des arrêts, des entretiens, des arrêts annuels de maintenance chaudière, etc., il y a des outils qui existent et qui ont besoin d'arrêts. À ce moment là il leur faut des solutions de traitement [...] et qui sont des périodes des installations de secours où ils peuvent dévier et réorienter les déchets pour garantir la continuité du traitement et typiquement, nous, on est dans ce type de fonctionnement. Après, lorsqu'il y a une installation qui met du temps à se mettre en place, même si elle est planifiée ailleurs, même chose, il y a besoin intermédiaires, il y a besoin de solutions, et la pertinence, c'est pas forcément d'aller à côté quoi ».
Un ingénieur environnement, Séché Environnement.

Ainsi, dans l'impasse auquel sont confrontés leurs voisins, des départements comme le notre profitent de l'import et de son apport financier pour maintenir et moderniser leurs infrastructures. Néanmoins, les importateurs gardent en tête la possibilité de mouvements contestataires. D'ailleurs, nous pouvons faire référence à un acteur qui sort un peu du système de gestion de déchets étudié : Approchim. Cet industriel privé traite des PCB (Polychlorobiphényles) à proximité de Changé et est accusé d'avoir laissé échappé du PCB dans les milieux environnants. Le CG a, à ce propos, évoqué sa crainte que cela

réveille un phénomène NIMBY autour de Sécché. Tous les acteurs ont donc conscience du renversement de situation qu'une erreur technique de gestion pourrait susciter.

I.3.5. L'équipement en Mayenne depuis les années 2000 :

À l'orée du second millénaire, de nombreuses transformations se sont opérées dans le parc équipementier mayennais. Peu à peu, les installations sont remises en question, notamment à cause de leur vétusté, de leur onéreuse mise aux normes et de la reconfiguration nationale (avec la fermeture des décharges notamment).

La plus vieille usine d'incinération, celle de Château-Gontier, a été mise en service en 1981 et récupérait l'énergie thermique pour le compte d'une laiterie. D'une faible capacité de traitement (9 000t/an), cette usine fut abandonnée par son maître d'ouvrage (Novergie) pour une raison de mise aux normes onéreuse. L'usine de broyage de Livré-la-Touche n'étant pas aux normes, un arrêté préfectoral prévoit l'arrêt d'exploitation pour juin 2002 avec une réhabilitation du site (notamment pour le traitement des lixiviats. La même conclusion est faite pour l'usine de broyage de Chammes qui fonctionnait depuis 1976 et celle de Laval a fermé depuis fin 1996.

Aujourd'hui, seules trois unités de traitement ont subsisté. Celles de Pontmain, de Mayenne (que l'on nomme aujourd'hui CSDU II de St-Fraimbault (Centre de Stockage des Déchets Ultimes)) et celle de Changé (CSDU II de Changé). L'importation permet actuellement de faire vivre les deux CSDU de classe II (surtout le second qui a une capacité foncière très importante) et permet de compléter les besoins du CVED de Pontmain. En effet, sur les 1 018 644 tonnes de déchets tout confondus traités dans ces trois sites en 2004, seulement environ 145 000 étaient d'origine mayennaise⁸⁹.

Ces trois sites ont engagé une modernisation depuis les années 1990, et ce, dans le sens d'un respect de l'environnement et d'une optimisation de la valorisation. Les certifications ISO 14 001 et ISO 50 001 obtenues respectivement en 2007 et 2012 par le CVED de Pontmain montrent un attachement à la performance énergétique et à la réduction des coûts. Le site de Changé a engagé en 2009 la mise en place d'une unité de

⁸⁹ CG 53, Rapport d'évaluation environnementale du PEDMA, Laval, 2010, pp38-39.

cogénération en biogaz (75% du biogaz est valorisé) tandis que St-Fraimbault s'oriente lui aussi vers une optimisation de la valorisation du biogaz.

En 2010, avant les objectifs ambitieux du Grenelle II, le CG fixe l'objectif de 23% d'énergies renouvelables pour 2020 avec 1% de production hydraulique (grâce notamment à St-Fraimbault) et des 4% de cogénération (Changé)⁹⁰. Ce souci de l'écologie a du bon et pas que sur l'environnement. En 2008, la revente de la vapeur du CVED de Pontmain, permettait une recette de 63€/t HT I qui couvrait près de 65% des coûts d'exploitation.⁹¹ Les coûts de gestion des déchets augmentant (mise aux normes, installations plus chères, augmentation de la TGAP,...), ces temps de crises voient l'arrivée d'une modernisation radicale des équipements.

Une modernisation écologique s'est clairement effectuée. Plusieurs causes peuvent y être attribuées. Pour certains, la modernisation écologique est avant tout une question financière, par exemple Anthony Giddens pour qui la modernisation écologique « *cherche à générer des opportunités de profits à partir d'innovations comportant des bénéfices écologiques, par le changement technologique ou par une compétitivité accrue* »⁹². Par ailleurs, si le coût de revient devient de plus en plus intéressant, d'autres causes comme l'image (pour se justifier de l'importation massive nécessaire pour financer des infrastructures coûteuses), le besoin d'optimisation de la valorisation énergétique sont aussi à la base de ses choix. Par exemple, les certifications aux normes ISO ne sont pas prises en compte dans le calcul de la TGAP. Mais cela correspond à une action en faveur de deux des trois piliers (économie et écologie) du développement durable.

Pour le reste, nous pouvons voir, que le coût de la valorisation est un facteur qui n'est pas maîtrisé. Si elle permet des recettes quasi-croissantes depuis 20 ans, c'est parce qu'elle est totalement dépendante du prix de l'énergie qui augmente elle aussi. Connaissant le prix conséquent d'investissement d'un équipement de valorisation, nous pouvons dire qu'il est acceptable en raison des recettes qu'il fournit en retour. Seulement ces recettes sont basées sur une variable aussi imprévisible que le contexte économique international :

⁹⁰ CG 53, *Rapport des actes administratifs*, juin 2010, p. 87.

⁹¹ CG 53, Programme déchets et énergie, budget annexe traitement des déchets ménagers pour 2009, Laval, 2009, p 4.

⁹² ZACCAÏ, Edwin, « Une modernisation écologique simplificatrice », in *Politique* (en ligne), consulté le 28/07/2012, URL: <http://politique.eu.org/spip.php?article1052> .

« Et elle va être aidée par le cours du pétrole, elle va complètement liée au pétrole, que ça soit les matières, le recyclage des matières plastiques, le prix est indexé sur les valeurs du pétrole, que se soit, la valorisation énergétique des déchets, avec des énergies alternatives du combustible fossile, parce que là, on est complètement aussi lié à des choix et des besoins de maîtrise de sa facture énergétique, et donc, on est complètement lié à l'évolution du pétrole » Un ingénieur environnement, Séché environnement.

Par ailleurs, de nouvelles infrastructures ont vu le jour avec l'arrivée d'une gestion départementale. La loi du 13 juillet stipulant l'objectif « d'organiser le transport des déchets et de le limiter en distance et en volume »⁹³, le Conseil Général a décidé de mettre en place des quais de transfert dans les principales intercommunalités afin de limiter les transports et permettre le transport par semi-remorques plutôt que par bennes. Ceci permet, par un volume de transport plus intéressant, des économies de carburant et de moyens financiers. En 2009, le département comptait cinq quais de transfert à Livré-la-Touche (sud-ouest), Château-Gontier (sud), Chammes (est), Javron (nord-est) et à Laval (centre) et, toujours dans le même esprit de limitation des transports et d'alimentation constante des incinérateurs, la Mayenne a envoyé 520 tonnes d'OM au CVED de Vitré (35) sur les 77800 produites en 2006.

Aussi le nombre de déchèteries a eu beaucoup d'influence sur le tonnage des OM, puisque ce qui n'a pas été amené en déchèterie pour y être recyclé part bien souvent quand c'est possible dans la poubelle classique. Alors qu'en 1995 10 déchèteries se partagent le territoire mayennais, on en trouve 24 en 1998 et 48 en 2007, chiffre qui traduit des volontés de proximité avec tous les résidents et de valorisation. Il a été collecté 53246 tonnes de déchets en déchèterie publique en 2005.

Pour résumer, nous pouvons dire que les équipements mayennais sont performants, exemplaires ce qui permet un meilleur consensus sur leur acceptation. Les interrogés (à part peut être celui de MNE, Mayenne Nature Environnement) sont tous satisfaits voire fiers des infrastructures. Un élu d'opposition Europe Écologie Les Verts (EELV) se satisfait de leur impact et de leurs buts. Sur le CVED par exemple :

⁹³ SYCTOM de Paris, *Le traitement des déchets en France*, consulté le 01/08/2012, URL : <http://www.syctom-paris.fr/pdf/doc/lois.pdf>.

« il est 100% aux normes, les contrôles sont réels et efficaces et on peut constater par exemple, qu'autour, les risques de contamination notamment par les dioxines et les furanes n'existent pas... »

« Bon, on en pense ce qu'on en veut des incinérateurs. L'incinérateur, il a un défaut majeur, c'est qu'une fois qu'il est là, il faut le remplir pour assurer sa rentabilité, donc l'incinérateur il fonctionne comme un aspirateur à déchets. Il se trouve que l'incinérateur de Pontmain qu'on appelle aussi Centre de Valorisation Energétique puisqu'on récupère la chaleur et on l'envoie sous forme de vapeur à l'usine qui est à côté qui déshydrate du lait et qui économise ce faisant à peu près 8 000 tonnes de fioul par an. Donc, on peut estimer que, sauf si on remet en cause l'intérêt même de l'usine de déshydratation de lait puisqu'elle est là, autant qu'elle consomme pas de fioul et consomme l'énergie libérée par l'incinérateur. Donc on a un rendement énergétique plutôt intéressant de cet incinérateur, qui permet de générer de la recette qui est déduite des coûts de fonctionnement donc de ce que le département nous facture en traitement. Donc on a des coûts de traitement qui sont très raisonnables. Sur l'aspect environnemental, comme cet incinérateur là, qui est la propriété du CG, ça c'est pas anodin non plus, mais qui est géré en délégation de service par un prestataire, cet équipement est plutôt bien géré d'un point de vue environnemental ».

La démarche du CG se voit aussi dans la vision de l'avenir des équipements. Des études vont être engagées pour voir si la Mayenne à matière à diversifier les modes de traitements (chaudière biomasse, méthaniseur au profit d'un des deux fours de Pontmain). Une chose est sûre, l'évolution va dans le sens de grands complexes énergétiques mobilisant plusieurs filières. Les objectifs sont aussi de se tourner vers la prévention des déchets pour suivre les préconisations du Grenelle II.

CONCLUSION DE LA PARTIE I

Pour résumer, la Mayenne est un territoire rural peu peuplé dont beaucoup de caractéristiques étaient, au début des années 1990 en faveur d'une bonne gestion technique des déchets pour la suite. Avec des sites et équipements nombreux, diversifiés, établis au niveau local et en surcapacité par rapport à la production territoriale, ce département, notamment avec l'arrivée du CG en position de pilote, a su faire évoluer ses pratiques, ses sites et ses techniques en bonne intelligence. Elle a également su s'appuyer sur ses atouts de territoire rural (notamment la valorisation des déchets verts en concertation avec les agriculteurs). Ces mutations en grande partie techniques ont reposé sur la solution la plus acceptable socialement : moderniser les équipements existants et ne pas en construire de nouveaux.

Un souci de communication est également fait pour montrer une volonté écologique au travers de l'affichage environnemental (normes ISO). Il aurait été intéressant d'en calculer l'impact sur l'avis des populations environnantes, afin d'en comprendre la portée sociale et les paradoxes interprétatifs (site polluant/écologique).

De nombreuses évolutions, au final, ont eu lieu. Elles sont cognitives, politiques, institutionnelles, techniques, mais aussi, et surtout, réglementaires. En anticipant ou en étant très réactif face aux directives et lois nationales, le département a su tirer profit d'une évolution réglementaire quelque peu instable. D'un instrument qui peut freiner, la réglementation accomplit un rôle moteur, grâce à un certain volontarisme vu au travers des prises de compétences facultatives.

Au risque d'être considéré comme la « poubelle de l'ouest », il continue à importer des déchets pratiquement dix fois plus qu'il n'en produit. Pouvant pratiquement se suffire du CVED de Pontmain, seul site public de traitement des OM, il a fait le choix d'être un territoire qui met à profit une situation pouvant le mettre dans une situation de socio-controverse. La complémentarité des équipements dans leurs aspects techniques, géographiques et leur nature (public/privés, ce qui permet la simultanéité des investissements) sont un atout (emplois générés, manne éco-financière,...) pour un petit département rural en temps de crise. Néanmoins, cet apport a dû engendrer des processus de légitimation circonstanciels, techniques, par l'innovation, la modernisation et la logique d'action écologique. Cela a aussi conduit à une recherche constante d'exemplarité. Mais cette légitimation d'une gestion quelque peu singulière n'est pas uniquement technique,

elle est aussi politique et organisationnelle et c'est pourquoi nous allons voir maintenant comment elle est née d'une logique transversale.

II. D'une gestion déconcentrée à une gestion départementale

Dans cette partie, nous aborderons les changements politiques (de l'action publique) et d'organisation de la gestion. Nous nous intéresserons à la décision autant qu'à la mise en œuvre. « *De façon générale, l'hétérogénéité des acteurs et des formes de mobilisations est telle qu'il est aujourd'hui difficile d'aborder la mise en œuvre d'un programme (quelle qu'en soit l'origine) sans passer par une caractérisation des configurations locales* »⁹⁴.

C'est pourquoi il sera important pour nous de faire une esquisse organisationnelle, politique et cognitive des différents acteurs ayant une influence notoire dans le système de gestion des déchets. Aussi, sachant que la stratégie des acteurs (et donc la justification des choix qu'ils ont fait) dépend de leurs ressources, de leurs systèmes de représentation et des intérêts poursuivis. C'est pourquoi nous nous intéresserons aussi à ces aspects là. La tâche nécessitera également de prendre en compte les évolutions de la territorialisation et de la transversalisation des politiques publiques et d'en évaluer les impacts.

De même, en considérant que « *la capacité à agir sur la société et sur l'économie est au fondement même de la légitimité politique* »⁹⁵, nous tenterons d'évaluer la légitimité des nouvelles instances organisatrices et décisionnelles dans la vision des différents acteurs après les années 1990 et leurs nombreux passages de flambeaux.

II.1. Des services déconcentrés dépassés ?

La mise en place de la planification entraîne une augmentation des échelons politico-administratifs compétents dans la gestion des déchets. Avant 1992, les compétences du département en ce domaine sont quasi-nulles, l'élaboration du PEDMA créa alors une fonction organisatrice à cette échelle que l'on nommera « pilotage ».

⁹⁴ LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 38.

⁹⁵ HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 243.

Si l'échec du PEDMA préfectoral a déjà été évoqué, il est utile de revenir sur les conséquences mais aussi et surtout sur les causes qui révèlent une certaine inadaptation des services déconcentrés à la gestion.

II.1.1. L'inaptitude dans la gestion et ses instruments?

L'année 1996 marque un changement. Pour rappel, la préfecture, qui a confié l'élaboration du PEDMA à son service qu'elle jugeait le plus compétent (la DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie et de la Recherche de l'Environnement) valide son plan au début de l'année 1996. Les conclusions et solutions qui y sont proposées posent un certain nombre de problèmes qui remettent en question la pertinence de cette entité pour exercer le rôle de pilote dans la gestion départementale des déchets.

Premièrement, la raison évoquée était qu'il imposait une orientation extrêmement forte en matière d'incinération, notamment à cause de la réglementation imprécise sur de nouvelles filières de traitement. Il était donc prévu d'avoir trois incinérateurs à haute capacité dont un à construire et un autre à agrandir et à mettre aux normes. Le Plan est alors d'une certaine manière trop technocentré.

Deuxièmement, il est pris en compte l'import massif de déchets (33 607t du sud de la Manche, plus de 15 000t du Maine et Loire et près de 9 000 de la Sarthe)⁹⁶. Si une concertation préalable avec les concernés avait eu lieu, les communes mayennaises auraient sûrement trouvé le financement des nouvelles installations acceptable.

« Béh ouais, bon certes à Château-Gontier il y avait un petit incinérateur, donc ils s'étaient dit: "bé tiens, on va grossir l'incinérateur et pour le grossir on va chercher des déchets dans le Maine-et-Loire". » Un fonctionnaire du CG 53.

« [Les services déconcentrés] considéraient que le sud Mayenne allait avoir des déchets du Nord Maine-et-Loire, le Nord Mayenne va avoir des déchets du sud de la Manche et du Sud de l'Orne. Du coup, on arrivait à une solution où le Plan Départemental prévoyait trois incinérateurs sur un département comme la Mayenne de 300 000 habitants. Et ça, ça n'a pas satisfait les élus » Un fonctionnaire du CG 53.

⁹⁶ Préfecture de la Mayenne, PEDMA, Laval, 1996, p. 28.

Ces deux premiers arguments nous posent la question de l'existence d'un phénomène de *path dependance*, d'un verrouillage (*lock in*⁹⁷) et donc de l'absence de changement de logique. Si ce concept sociologique est plus fréquemment mis en relation avec le fonctionnement des élus, nous pouvons rappeler que son utilisation originelle s'appliqua dans le cadre de travaux économiques sur la non-adaptation des innovations technologiques⁹⁸. Nous pouvons, en effet, retrouver certaines similarités avec ce concept qui exprime un obstacle au changement comme la déficience économique et épistémique (formation, apprentissage technique face aux nouvelles filières,...).

La troisième raison est le coût que ce Plan aurait généré. Il est perçu comme beaucoup trop élevé et de surcroît, pour pouvoir importer. La préfecture n'a donc pas tenu compte des exigences techniques (surcapacité, incinération), politiques et même extra-départementales. Elle fut donc loin de la réalité rurale des besoins mayennais et largement basé sur un import gênant au vu de l'absence de contreparties avérées... C'est un Plan qui a été exercé par les services d'Etat seuls. Ce n'est donc pas les compétences techniques de la DRIRE, en charge du PEDMA qui furent rejetées, mais bel et bien les directions et principes généraux validés dès le départ.

Enfin, la quatrième raison que nous pouvons donner est l'absence totale de coordination et de concertation avec les acteurs intérieurs comme extérieurs au département. Rien n'obligeait cette institution, jusqu'à la création obligatoire de la commission consultative en 1997, à la concertation. Ainsi, les interactions furent très fortement structurées selon les exigences législatives et très peu de relations informelles vinrent se greffer sur un mode d'organisation rigide voire borné.... Nous pouvons donc parler de « *muddle through* » (se débrouiller au mieux), dans la mesure où les acteurs déconcentrés ont dû faire face à un problème (élaborer un PEDMA) et le résoudre (élaborer un PEDMA avec des solutions connues et limitées) à leur manière. Nous pourrions en conséquence l'assimiler à un phénomène de dérive (*drift*) ; concept qui « *se fonde sur la non-adaptation délibérée d'un système institutionnel à un nouveau contexte : ce décalage entraîne l'affaiblissement croissant des institutions existantes qui sont alors*

⁹⁷ PIERSON, Paul, *Dismantling the Welfare State ?*, New York, Cambridge UP, 2004.

⁹⁸ Cette notion de « dépendance au chemin emprunté » est développée par Paul DAVID en 1985 et illustre le fait que le clavier de modèle QWERTY avait été élaboré en 1870 pour des raisons contingentes. Depuis, de nombreux modèles de claviers ont été inventés dans le but de faciliter la dactylographie, mais le QWERTY règne toujours sur les claviers depuis 140 ans. La raison en est, comme ici la difficulté de la réadaptation économique (investissements, mais aussi formation, apprentissage,...). HASSENTEUFEL, Patrick, op. cit., pp. 259-262.

progressivement supplantées par de nouvelles »⁹⁹. En définitive, ce manque d'implication, de mobilisation d'autres acteurs aura pour conséquence qu'il n'y en ait aucun autre que les services déconcentrés pour défendre le Plan :

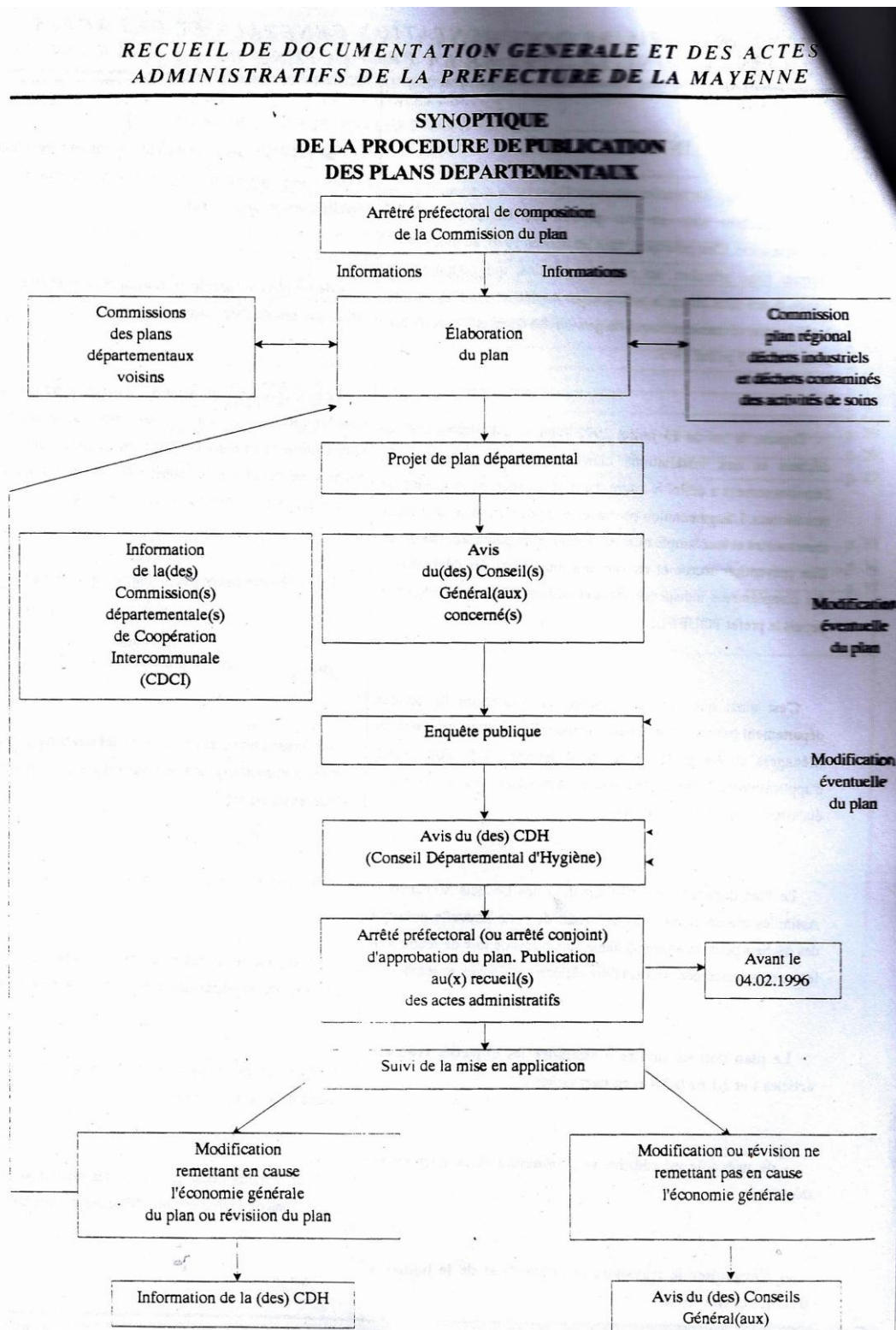
« En fait, il n'y avait pas vraiment eu de coordination, donc le Maine-et-Loire était pas vraiment décidé à faire monter ses déchets chez nous. » Un fonctionnaire du CG 53.

En 1996, le CG a été consulté sur le PEDMA. Il a émis des réserves, mais n'a pas renversé la donne, puisque seulement son avis lui était demandé, sans véritable procédure de réajustement radical possible. En effet, une modification éventuelle est possible, mais pas la reconsidération des principes généraux qui suscitaient tellement de mécontentements.

La physionomie de la procédure d'approbation des plans départementaux est alors effectivement assez peu encline à la contestation. Il est effectivement esquissé dans le schéma suivant que la procédure de prise de décision et de contrôle échappe totalement aux acteurs non étatiques. Association et acteurs privés sont donc ignorés du processus de concertation et l'impulsion d'un refus du pilotage préfectoral ne vint d'ailleurs pas d'eux.

⁹⁹ HASSENTEUFEL, Patrick, op. cit., p. 267.

Figure 5: Synoptique de la procédure de publication du PEDMA de 1996



Source : Préfecture de la Mayenne, *PEDMA*, Laval, 1996, p. 2.

II.1.2. La montée en puissance circonstancielle du CG face à la préfecture

Le CG apprend que, par un décret de 1996, il peut prendre la compétence (facultative) de la planification. Par ailleurs, la création en 1997 de la commission consultative (CC) qui incorpore de nouveaux acteurs dans la prise de décision bouleverse l'ordre des choses. Des élus locaux comme départementaux ont maintenant un réel pouvoir d'inflexion. C'est ainsi que le Plan préfectoral prend fin. Les élus locaux et quelques conseillers généraux impulsent la prise de compétence par le CG.

« Il y a pas vraiment de controverse je pense, à l'origine, la décision de prendre la compétence elle a été quasi-unanime. Il a pas eu de débat en fait. Il y a pas eu de débats polémiques. » Un fonctionnaire du CG 53.

« Mais il y a quand même un changement régulier dans l'administration de personnes, donc ça veut dire, le temps qu'il ait bien pris en compte la spécificité du territoire, il s'est déjà passé quelques mois, donc les élus, c'est vrai qu'il y a quand même un peu plus de continuité et puis surtout, ils connaissent bien leur territoire (rire) aussi. » Un ingénieur environnement, Séché Environnement.

Une décision qui n'est donc pas remise en question, notamment à cause du changement récurant de préfet qui n'aurait su capter toute la spécificité du territoire. C'est la seule décision alternative à une compétence préfectorale dont tous les élus veulent se débarrasser, puisqu'éloignés des décisions concernant leurs territoires. Ce fait de consensus, marque le début d'une longue phase de travail par le consensus, preuve d'un malaise dû au manque de concertation.

On voit bien ici que ce sont les élus qui ont impulsé à la fois l'annulation d'un Plan et le changement de personne morale compétente. Ils n'ont pas supporté la mise à l'écart dans la prise de décision d'un domaine aussi sensible que le traitement des déchets. C'est donc les personnes peut-être pas à satisfaire (car il se peut que leurs avis soient divergents), mais dont il faut absolument tenir compte de l'avis depuis la création de la nouvelle commission. Nous pourrions donc sans difficultés, les qualifier de *veto players*¹⁰⁰ dans ce système qui leur donne plus de puissance et de notoriété. La différence que l'on pourra remarquer avec la base de ce concept, c'est qu'à ce moment précis, ces acteurs ne sont pas

des obstacles au changement, mais le moteur. Nous verrons plus tard, ce qu'il en sera de la suite.

II.2. Un CG compétent...

II.2.1. Les alternatives au CG à l'étude

Avant la prise de compétence du CG, il est fait une étude pour voir s'il ne serait pas pertinent de créer un syndicat mixte. Ce choix étant fait dans d'autres départements, il était important de pouvoir étudier toutes les variantes réalisables. Cette étude est réalisée par un indépendant privé.

« Donc on avait fait une étude juridique et fiscale. Et on a eu la chance que pareil, c'était la loi Chevènement qui permettait au Conseil Général de reprendre compétence. Donc cette étude, au bout du compte, elle a conclu que ce serait plus facile si c'était le CG pour plusieurs raisons. La première, c'était d'une part de dire qu'il y avait déjà une technostucture au CG, avec un service marché, un service finance, un service ressources humaines, etc. ... Donc juste compléter l'équipe pour faire tourner la compétence traitement, ça coûterait moins cher que de créer un syndicat ex nihilo. En plus, ça serait beaucoup plus rapide, parce que créer un syndicat ex nihilo, il faut le créer, élire son président... » Un fonctionnaire du CG 53.

« La lisibilité pour l'usager, c'est que : est-ce qu'il faut, à une époque de simplification administrative, fallait-il encore créer une nouvelle structure départementale. Et puis le dernier élément, c'est que quand il s'agissait de trouver 17 millions d'euros d'investissement financés par l'emprunt, le CG avait une assise financière importante, elle permettait d'avoir des emprunts structurés intéressants que n'auraient sans doute pas eu un syndicat mixte sans historique. Donc la capacité des éléments financiers, c'est un élément important. » Un fonctionnaire du CG 53.

Les choix sont donc faits dans une direction claire. La compétence doit être récupérée rapidement et ne doit pas solliciter des coûts supplémentaires. Le CG semble être le meilleur choix puisqu'il détient déjà des moyens humains et financiers importants et stables. De plus, il dispose de locaux. Le choix d'annuler le PEDMA étant notamment en raison de son coût autant en investissement qu'en fonctionnement, il était logique que la suite ne pourrait générer de coûts supplémentaires ou superflus.

¹⁰⁰ TSEBELIS, Georges, « Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism », in *British Journal of Political Science*, vol. 25, 1995, pp. 228- 235.

La compétence a alors le sort qu'on lui connaît. Une fois de plus nous pourrions souligner l'aspect volontariste et avant-gardiste du CG. C'est une *conversion*. Ce concept consiste à « *la réorientation d'une institution vers de nouveaux buts et/ou fonctions. Ce processus découle de décalages existant entre des règles institutionnelles et leur application concrète. Il est favorisé par les ambiguïtés de ces règles (parce qu'elles résultent le plus souvent de compromis) et surtout par des changements de contexte* ». ¹⁰¹

II.2.2. Une homogénéité et une cohésion politique

Les élus du conseil général incarnent une certaine homogénéité politique. À la prise de compétence, le CG est de large majorité centre-droite/droite. Sur 32 conseillers généraux, seulement 5 sont d'opposition. Cette assise donne une légitimité qui est confirmée à chaque élection pour le président de cette assemblée. Le terme de « légitime » est repris dans plusieurs entretiens.

Jean ARTHUIS est en effet à ce poste depuis 1992. Cet homme a accumulé les postes à haute responsabilité. Natal mayennais, il a gravi les échelons politique depuis le poste de maire dans une grande commune mayennaise jusqu'au cabinet de ministre. Il a même été plusieurs fois ministre (notamment à l'Economie et aux Finances) et secrétaire d'État. Il a aussi présidé la commission des finances ce qui fait de lui un centriste influent notamment au sein de sa propre orientation politique. En effet, il est à l'origine de l'Alliance Centriste. Cette personnalité dont le charisme est approuvé a donc largement influé sur la nature des choses dans la gestion des déchets en Mayenne. Il est à l'origine des deux prises de compétences et se revendique d'un certain avant-gardisme en ce sens.

« [sur les compétences :] Ce que j'en sais pour ne pas l'avoir vécu en direct c'est que c'était une volonté notamment du président du conseil général. [...] Bon, sans doute bien briefé par ses services et puis une volonté politique du président du Conseil Général donc Jean Arthuis c'est propre à sa personnalité, quand il fait quelque chose il veut toujours être le premier ou le meilleur, le principe du bon élève, et on a eu la même chose sur la LOLF et la nouvelle gouvernance. Il voulait être le premier à le mettre en place comme il faut. C'était un choix de maîtriser le traitement, et puis sans doute un choix en termes de maîtrise budgétaire, de maîtrise des coûts également. Je crois qu'il y avait une volonté politique d'être le premier à prendre en charge, d'ailleurs il le répète souvent "on a été le premier département de France à s'emparer de la compétence traitement" ». Un élu de Laval Agglo et du CG53.

¹⁰¹ HASSENTEUFEL, Patrick, op. cit., p. 268.

« Il est président depuis 1992. 20 ans, là quand même,... c'est une personnalité nationale quand même. » Un fonctionnaire du CG 53.

La faible opposition permet le consensus et évite donc les blocages. Cela facilite la rapidité des prises de décision surtout quand tous suivent un président rassembleur.

« [Les conflits] *Sur les déchets ? Non, il n'y en a pas. C'est vrai, il y en a pas... il y en a...* Je crois que les conseillers généraux dans leur ensemble, notamment parce qu'il y a eu un parti pris d'affiché par le président, donc les conseillers généraux de la majorité sont plutôt favorables à la démarche : démarche de réduction, de prévention, de maîtrise des coûts, d'évitement des impacts négatifs sur l'environnement, etc. ça, c'est quand ils sont au CG, c'est un peu comme les députés quand ils sont à Paris, ils votent des... et après quand ils sont sur le terrain, ils sont un peu plus critiques. Donc voilà, moi je pense qu'il y a des opposants, ils osent pas le dire au moment des votes par exemple, en séance plénière quand il faut voter le PEDMA, tout le monde l'a voté, mais quand ils sont dans leur circonscription, dans leur canton, et dans leur commune, j'en connais qui critiquent ouvertement. »

Jean ARTHUIS a fait le choix de léguer le domaine des déchets à un élu EELV, sachant que c'était le domaine de spécialité de ce dernier, dans lequel il s'est formé d'une manière indépendante de sa carrière politique. C'est là l'expression d'une volonté managériale pas forcément aisée que de donner un domaine de compétence à un opposant quand celui-ci est spécialiste.

Aujourd'hui, il y a un petit peu plus de conseillers d'opposition. Ils sont 7 et ont été 9. Leur rôle est assez important, notamment celui de l'élu EELV qui apporte un peu plus d'ambition écologique de par son étiquette politique.

« *Mais c'est intéressant, on discute pas mal avec [cet élu EELV] et c'est plutôt quelqu'un qui nous fait... c'est un peu un aiguillon, quoi, il nous titille, c'est intéressant d'avoir son point de vue.* » Un fonctionnaire du CG 53.

« *Si on risque de prendre l'électeur moyen ou lambda à contrepied, mes collègues vont un peu hésiter, quoi. Même si on sait qu'on a raison de le faire. Si ça coûte des sous, ça va moins passer, même si on sait qu'il faudrait le faire. Par exemple, nous pour finir, on avait défini 4 grandes orientations, donc en fin 2009, la prévention des déchets, ça, ça pose pas de problèmes, la réduction des déchets, c'est commencé, le réemploi et la valorisation, donc on travaille aussi avec*

un certain nombre d'organismes que ce soit Emmaüs, "Envie" (?), Etc. et la réduction des déchets du passé... ? Et là, il y a pas de recettes, je veux dire, on gagne pas de sous. Les déchets du passé, il faut s'en occuper, c'est que de la dépense, ça coûte la peau du cul, et là, on a pas commencé... » Un élu de Laval Agglo et du CG 53.

Ce consensus ravit les industriels privés.

« Notre combat, c'est surtout éviter ça, il faut surtout pas que notre métier se politise d'un côté ou de l'autre, parce qu'alors là, on est mort. » Un ingénieur environnement, Séché Environnement.

II.2.3. Partir de zéro : la constitution du service déchets

Des débuts modestes...mais efficaces

Le « service déchets » né en 1998 avec la prise de compétence planification. *« Il n'est même pas créé en tant que service, c'est deux personnes dans une direction de l'aménagement du territoire et de l'environnement à partir de 1998 »¹⁰².*

Il est constitué, au début, de deux personnes : un ingénieur (le fonctionnaire qui a été interrogé) et une technicienne. Si cet ingénieur a été recruté, c'est parce qu'il est connu par son passage à la Direction Départementale de l'Agriculture et des Forêts (DDAF) du Département. Des services sont mis à leur disposition (comme du secrétariat). Son recrutement est dû à la recherche d'une personne compétente en technique de gestion des déchets et qui connaisse les problématiques et les spécificités du milieu mayennais.

A l'époque le CG n'avait aucune action en matière de déchets. Il n'avait ni programme d'aide, ni subventions extraordinaires. Le personnel qui pouvait être en lien avec les déchets était mis à disposition de la DDAF, c'est une sorte de financement du personnel. On a fait alors totalement confiance à l'ingénieur pour élaborer un diagnostic. On « lui laisse carte blanche ».

Dans la réalisation des entretiens, toutes les personnes ont dit avoir apprécié les qualités de travail du service déchets.

¹⁰² Laurent GENEAU, CG 53.

« Le service environnement du Conseil Général est plutôt bien étoffé avec des gens de qualité. [...] je pense que s'il n'y avait pas ces personnes là dans ce service là on n'en serait certainement pas là. » Un élu de Laval Agglo.

« [J. ARTHUIS:] il fait confiance à ses services, c'est pour ça qu'il y a eu de ce point de vue là en tout cas des démarches d'embauche de techniciens de qualité, il y a vraiment un staff technique sur lequel il peut prendre appui vraiment en toute confiance. » Un élu de Laval Agglo.

« [à propos du fonctionnaire CG53] : lui c'est la cheville ouvrière du truc. » Un élu de Laval Agglo.

« Je pense qu'il a apporté une expertise technique, parce que c'est un technicien de ce domaine là et il est là pour apporter son expertise, après charge aux élus de se faire leur propre opinion. C'est un bon professionnel... » Un ingénieur environnement, Séché Environnement.

Cette appréciation est due notamment à la relation qu'a instaurée le fonctionnaire à la tête de la direction de l'environnement avec les élus. Il sait que c'est un domaine dont toutes les dimensions ne sont pas toujours évidentes à capter et adopte une attitude didactique envers les élus. Il déclare :

« Oui, indirectement, "formé" c'est pas forcément un mot qu'on utilise, mais ils s'appuient sur notre expertise en fait, c'est eux qui font les choix. Et ils attendent de nous qu'on arrive à leur formaliser les alternatives de la façon la plus compréhensive possible et après, eux, ils font les choix avec une lecture politique en fait, et la lecture politique c'est la maîtrise des dépenses, l'acceptation par la population, la pérennité, l'analyse de risques. Donc voilà, nous on essaye de leur apporter des éléments et puis je pense que le rôle d'un technicien c'est d'avoir une culture technique, mais c'est aussi d'avoir la grille politique en tête, le politique à qui je vais restituer le dossier, bé je fais une analyse préalable sur ses clés de choix en fait. Donc si je sais que l'élu va regarder l'acceptation par la population, qu'il va regarder l'impact sur le coût, qu'il va regarder la notion de risque sanitaire par exemple, bé dans les éléments, que je lui amène sur l'analyse multicritères que j'ai fait des différents scénarios, il faut que j'ai traité ces critères là. »

On peut donc voir une réelle complémentarité des rôles de la relation élus/fonctionnaires. Le fonctionnaire oriente ses travaux en fonction du politique avec lequel il travaille et le fait bénéficier de son savoir technique sans véritablement prendre la décision. Il laisse le choix politique à l'élu mais met en avant les critères qui sont importants pour ce dernier.

Une lente constitution du service

La constitution du service déchets ne fut pas immédiate, voire même lente. Pour un Département qui a pris les compétences majeures du secteur des déchets, cela peut surprendre. Mais le Conseil Général n'a développé que petit à petit ses actions en matière d'environnement. Une Direction Environnement aurait été anticipée avant les prises de responsabilités dans les domaines de l'eau, des milieux et des paysages et l'élaboration de l'Agenda 21 qui intervient au début des années 2000.

Une fois la direction de l'environnement et de la prévention des risques établie en 2006, le service déchets/énergie est créé simultanément. Ces thèmes sont assez complémentaires dans ce territoire qui recense une quantité importante de déchets à valoriser.

Le « service déchets » représente aujourd'hui 6 personnes auquel on peut ajouter le passage de nombreux stagiaires (dont ceux de l'ENGEES (Ecole Nationale du Génie de l'Eau de l'Environnement de Strasbourg), que le fonctionnaire à la tête du service déchets accepte souvent pour y avoir fait ses études). Il cumule les postes de chef du service déchet/énergie et de directeur de l'environnement et de la prévention des risques.

Le personnel sous son autorité s'est fortement accru. La création des laboratoires départementaux d'analyse offrant une structure de 50 personnes acquis à la cause du suivi environnemental du département.

La commission d'étude environnement : dernière étape de contrôle des décisions

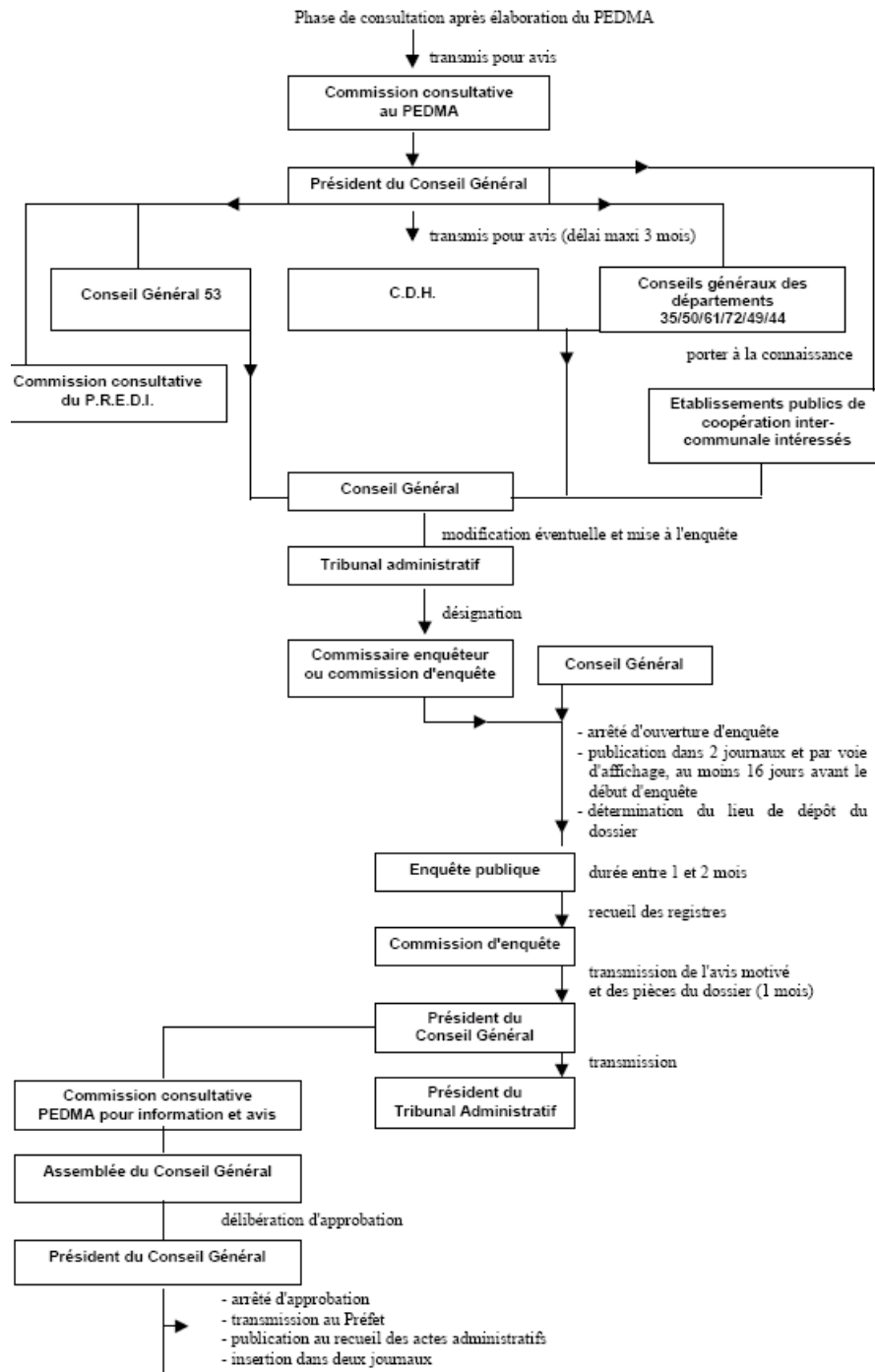
Le département s'est également doté de commissions d'études spécialisées : « l'Assemblée départementale dispose de 11 commissions qui correspondent aux champs d'interventions du Conseil général. Elles sont dirigées, chacune, par un président et ont pour objet d'étudier les dossiers et de préparer les décisions qui seront soumises au vote des élus. Les Conseillers généraux peuvent compter sur l'appui technique et l'expertise des 1 343 agents des services départementaux. »¹⁰³. Cette commission d'étude environnement et prévention des risques du conseil général est constituée de 8 conseillers généraux dont

¹⁰³ CG 53, *Les commissions d'étude de la Mayenne*, consulté le 26/07/2012, URL : <http://www.lamayenne.fr/fr/Le-Conseil-general/L-assemblee-departementale/Les-commissions-d-etude>

un seul d'opposition. Elle rassemble les élus compétents dans les thèmes abordés afin d'agir en amont de l'assemblée plénière.

II.2.4. Un CG qui devient animateur

Figure 6: La procédure d'élaboration du PEDMA du CG en 2000



Source : CG 53, *PEDMA*, Laval, 2000, p. 7.

Le CG a considérablement augmenté les procédures, parfois par volonté, parfois à cause du cadre réglementaire, mais il incarne le rôle d' « animateur-pilote », notamment grâce à l'attention qu'il porte aux autres acteurs par le biais de la commission consultative et d'autres instances. Il souhaite marquer le pas avec son prédécesseur et porte une attention particulière à influencer sur les comportements locaux.

Le CG a donc mis en place des moyens pour engager un changement brutal de politique. Il effectue une réappropriation du sujet, des moyens et se trouve dans un processus d'apprentissage face à ces enjeux nouveaux pour lui. Il ne reste pas figé, on peut voir des évolutions dans sa structure politique et dans sa technostucture. Cette dernière est particulièrement efficace et consomme donc peu de moyens. Il est fait un réel effort didactique pour faciliter les échanges entre fonctionnaires et élus. Aussi, la place de l'environnement y est grandissante, malgré le fait que peu d'élus soient compétents en la matière. Mais cette poignée de personnes a la volonté d'exemplarité, de lucidité sur les problèmes et l'anticipation.

Le CG d'aujourd'hui correspond de plus en plus aux trois principes majeurs de l'idéal type de la bureaucratie rationnelle-légale que sont la neutralité (objectivité dans le respect des règles), la hiérarchie (obéissance aux règles et contrôle des fonctionnaires), et la spécialisation (des tâches et compétences)¹⁰⁴. Ceci dit ce constat est à mettre en nuance puisque il persiste certaines autonomies, libertés d'action.

¹⁰⁴ HASSENTEUFEL, Patrick, op. cit., p.95.

II.3. Des mairies aux intercommunalités : l'harmonisation d'un territoire

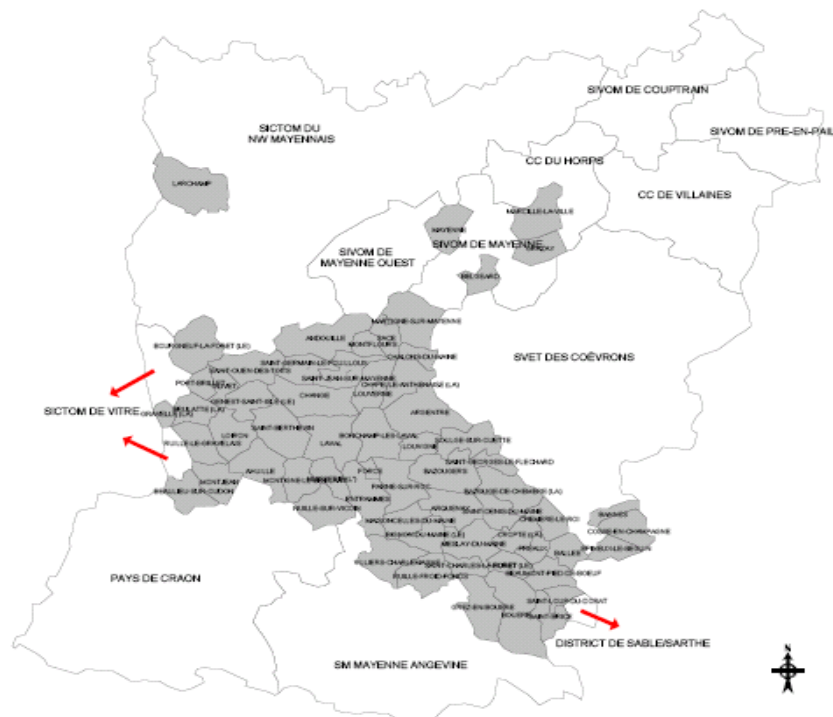
L'organisation intercommunale est un domaine politico-institutionnel qui a évolué ces 20 dernières années dans tout le territoire national, grâce, notamment aux aspects réglementaires vus un peu plus tôt. Dans cette sous-section, nous traiterons de l'évolution du paysage intercommunal après la proposition du premier PEDMA et tenterons de voir quelles en auront été les retombées sur la reconfiguration de la gestion des déchets.

II.3.1. Avant 2000 : un territoire au découpage désordonné

Du début jusqu'à la fin des années 1990, la situation intercommunale n'a que très peu évolué en Mayenne. Il y a une absence totale de logique globale et une inégalité dans l'organisation. Les EPCI existantes (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) à l'époque sont organisées généralement à petite échelle et la plupart des communes n'en font pas partie. Le centre de la Mayenne, Laval compris, est la partie du territoire la plus peuplée mais celle qui est la plus déficiente en matière d'intercommunalités compétentes. La plupart des EPCI existantes (8 sur 12) le sont depuis longtemps et il s'agit de syndicats qui sont compétents en matière de déchets.

Figure 7: Carte des structures compétentes pour la collecte et le traitement des OM (1998)

situation juillet 1998

LEGENDE:

- commune ayant conservé la compétence collecte et traitement des OM
- syndicat intercommunal ayant la compétence collecte et traitement des OM

Source : CG 53, PEDMA, Laval, 2000, p. 11.

Cette organisation chaotique est aussi une des raisons de la difficulté de trouver des interlocuteurs représentatifs. « *Lorsque le nombre de points de rencontre (clearance points) entre des participants nombreux et indépendants est élevé, la probabilité pour qu'un programme d'action publique atteigne ses buts est faible* »¹⁰⁵.

Le CG, au travers du PEDMA, fit indirectement ce constat. La planification étant plus difficile avec une multitude d'acteurs, il propose aux communes de s'organiser en intercommunalités afin d'établir une cohérence et une lisibilité du territoire. Il prend acte de l'existant et pousse les intercommunalités existantes (comme Laval Agglo) à prendre la compétence collective.

¹⁰⁵ Citation de Pressman et Wildavsky (1973, p110) par HASSENTEUFEL, Patrick, op. cit., p. 99.

Ses « prévisions », puisqu'il ne s'agit pas d'obligations, font état de plusieurs grands ensembles pertinents notamment avec le transfert des déchets vers Pontmain. Ces ensembles ne s'établissent alors pas sur des critères démographiques, mais bel et bien géographiques. La loi Chevènement vint alors faciliter la chose.

II.3.2. L'idée de sectoriser et de regrouper en intercommunalités, entre incitation étatique et impulsion départementale

La loi Chevènement intervient donc au bon moment puisqu'elle intègre une incitation financière. Plus les intercommunalités étaient grosses, plus elles bénéficiaient d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) importante. Cette subvention représente la majeure partie des subventions étatiques en faveur des collectivités. Le choix du Département de n'interagir qu'avec des EPCI s'est donc effectué au bon moment puisque l'on peut dire qu'il fut largement favorisé par la législation et la dotation financière...

Le PEDMA envisage donc de sectoriser l'organisation des compétences en de grands territoires. Son souhait est de faire 9 secteurs. Aujourd'hui 12 EPCI sont compétentes en collecte et une commune près de la ville de Mayenne refuse de participer à cette organisation pour des raisons de coûts et d'indépendance. Mais sa position est incomprise et elle est perçue comme totalement marginale. Avec le nouveau Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (2010) elle va, sous l'impulsion du préfet, être amenée à adhérer à une EPCI. Ce rôle du préfet va à l'avenir permettre de mettre un peu de cohérence et d'harmonie dans l'organisation intercommunale.

Par ailleurs, pour certains l'impulsion départementale est politique. La légitimité de la majorité de l'assemblée départementale rassure et fédère. C'est une assise qui affirme une position politique claire et durable :

« Un des éléments pour la Mayenne, vous savez, qui a fait que les collectivités ont suivi le CG, c'est la légitimité du président du CG ». Un fonctionnaire du CG 53.

II.3.3. Laval Agglo, un cas organisationnel, des difficultés politiques

« Laval Agglo » est la seule communauté d'agglomération du département. Il est intéressant de s'y intéresser puisqu'elle regroupe le chef-lieu de Département, sa première couronne et sa deuxième couronne dans une structure de 20 communes. Cette EPCI regroupe donc les trois couches de l'urbanisation de la ville-centre, des périurbanités et des petites communes de campagne.

Il n'est pas évident pour ces dernières communes de travailler avec de si grandes villes. La commune de Montflours, 250 habitants, dernière intégrée (1995), est restée longtemps dans l'expectative tant il existe une peur de se « faire manger dans une communauté de communes »¹⁰⁶.

Pourtant la répartition du pouvoir au sein des instances intercommunales, qui pourraient d'ailleurs être reconfigurées d'ici peu, ne s'est pas effectuée dans une logique représentative de la démographie. C'est un fait. Même si le président est simultanément le maire de Laval et qu'il y a une supériorité de représentants sur des critères démographiques, les trois couches sont représentées de manière quasi-égale dans les commissions. De plus, les postes pour la présidence des commissions sont partagées en trois vice-présidences tout de même hiérarchisées. Une organisation indispensable pour une cohésion des milieux urbains et ruraux.

Pour autant il existe une réelle bagarre politicienne pour l'obtention des postes clés dont les représentants des zones rurales se sentent totalement éloignés. Ainsi, pour cause de conflit entre deux camps, le poste de président de la commission environnement est confié à une élue de ces zones. C'était le seul choix qui faisait consensus, à part pour la personne elle-même qui ne voulait pas d'autant de responsabilités: « *On me l'a confié, je n'demandais rien, vous avez vu comment je marche ? J'ai des problèmes de santé, de sclérose en plaques, donc c'est compliqué pour moi de gérer les dossiers* »¹⁰⁷. Ainsi, les petits élus non encartés jouent parfois un rôle tampon tant les deux camps d'élus politisés sont représentés de manière sensiblement égale. La cohésion d'apparence n'est donc forcément actée tellement il existe des différences dans les fonctions, les stratégies et les rôles des élus.

¹⁰⁶ Annick RAGARU, Laval Agglo.

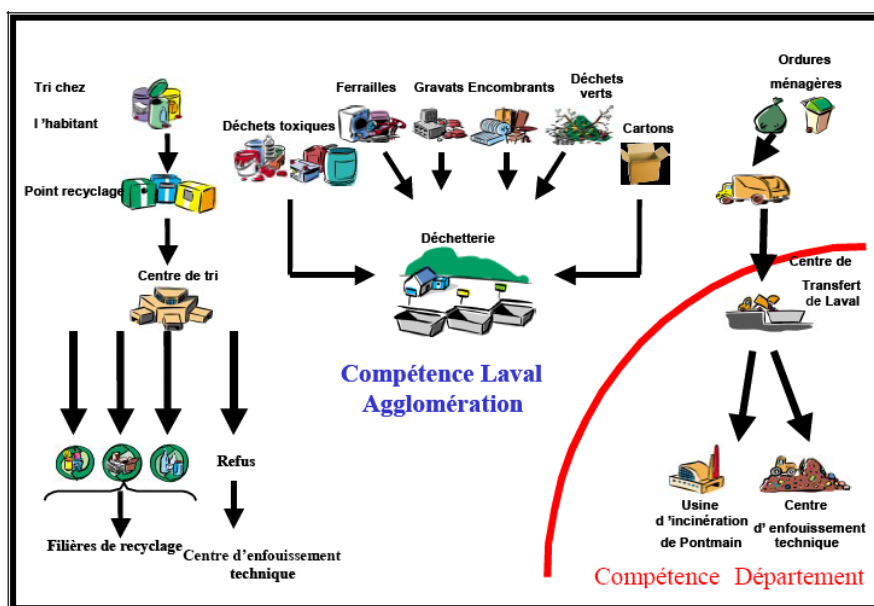
¹⁰⁷ Annick RAGARU, Laval Agglo.

« il y a le débat politique dans lequel nous les petites communes on a beaucoup de mal à entrer parce que nous les petites communes on est pas là pour..., on n'a pas d'étiquettes politiques, alors le débat politique c'est pas trop le notre. on a un peu de mal, alors que des, Laval et la première couronne sont plus dans le débat politique [plus tard sur la nomination des postes:] c'était une foire d'empoigne à qui allait la première vice présidence ». Une élue d'une petite commune de Laval Agglo.

« On n'est pas dans le débat communautaire, on est dans le débat, ben, de clochers quoi, faut qu'on ramène quelque chose dans notre commune. Ca c'est un débat qui n'est pas facile et dans lequel on a du mal à se retrouver, nous les petites communes ». Une élue d'une petite commune de Laval Agglo.

Dans cette ambiance, la gestion des déchets n'est apparemment pas une priorité. La présence des élus dans la commission n'est donc apparemment pas de mise. « Au début il y a du monde et puis après ça s'effiloche et c'est quand ça s'effiloche que même si on est minoritaire on finit par être presque majoritaire à force d'être là »¹⁰⁸. Si l'intercommunalité existait déjà au début des années 1990 sous la forme de district, la compétence collecte n'est pas harmonisée. Par contre Laval fait profiter 5 autres communes de son fonctionnement en régie. Il faut attendre les objectifs du PEDMA de 2000 pour que cette compétence soit prise au niveau de l'EPCI. Le fait que la compétence traitement soit prise au niveau départemental y a beaucoup joué pour des raisons de désengagement des moyens humains sur cet enjeu.

Figure 8: La compétence intercommunale lavalloise (2009)



Cependant, si la compétence collecte est prise assez vite, il n'y a aucune harmonisation entre les communes. 6 sont encore en régie et les 14 autres en délégation de service public. La compétence n'est donc prise que pour agir en tant que secteur pour rester dans les objectifs du PEDMA. Ainsi, la logique du transfert et du traitement au niveau départemental est respectée. Mais pas la logique intercommunale. Il y a donc de sérieux problèmes internes qui ont des répercussions sur la cohésion, ce qui explique une future reconfiguration de la représentativité.

Un changement de majorité intervient en 2008 à Laval et dans l'EPCI. Cela bouleverse l'ordre des choses. L'arrivée de l'élue EELV à la tête des déchets en 2008 changera notamment beaucoup de choses. Il impulse une nouvelle dynamique. C'est lui qui organisera la collecte en régie pour toutes les communes en janvier 2011. Cela passe par une relation difficile entre élus et fonctionnaires. Le mode de fonctionnement du service qui suivait une certaine politique depuis des décennies a totalement été remis en question.

« Et là, on a dit en arrivant, on a dit : "stop". Evidemment, ils étaient qu'à moitié contents. Il se trouve que malgré tout, l'ancienne directrice du service, bon là, je la connaissais très bien, donc elle a pas trop apprécié le fait que finalement on dit stop comme ça d'un seul coup, ni les autres élus éventuellement qui étaient des anciennes équipes, mais qui n'avaient pas été renouvelés dans les autres communes et qui continuaient à vouloir travailler sur le dossier. Donc voilà, on a dit : "stop", mais j'avais aussi les moyens d'argumenter, puisque j'avais la connaissance du sujet. Et à la fois une connaissance du sujet et une forme de reconnaissance de mes pairs élus et d'une partie des techniciens, ce qui nous a permis de remettre à plat l'organisation du service, de se donner des objectifs et aussi de mettre en place des groupes de travail en faisant appel aussi à des organismes extérieurs ». Un élu de Laval Agglo.

Nous pouvons voir, là aussi, le verrouillage (*lock in*) des fonctionnaires sur les politiques publiques antérieures. Nous ne ferons pas de rattachement avec les *policy feedback*¹⁰⁹ qui est plus en relation avec des groupes d'intérêts. Cependant, il existe ici une vraie difficulté du corps des hauts fonctionnaires à se remettre en question.

Quelque part pour se légitimer, il fait élaborer une étude de satisfaction par un indépendant. Ce travail intègre les attentes des électeurs et les freins qui empêchent un meilleur tri. Cela aura deux conséquences : la mise en place de mesures en adéquation avec

¹⁰⁸ Claude GOURVIL, Laval Agglo.

les résultats (et donc les volontés de la population qui ont pu se dégager) et une assise hiérarchique de cet homme dans son service.

Laval Agglo était très en retard sur les objectifs de valorisation. En cause : la collecte sélective n'est effectuée qu'en point d'apport volontaire. Le PEDMA en est fortement impacté, puisque ce mode de collecte lève une quantité moindre de déchets destinés au tri. En avril 2011, la collecte sélective est établie, ce qui permet une réduction considérable des OM.

II.3.4. Les EPCI hors Mayenne

Dans le cadre du PEDMA, il est pris en compte des échanges organisés avec des clients publics extérieurs. Pour la majorité, les échanges de déchets sont effectués avec les communes limitrophes, notamment pour le CVED de Pontmain. Elles interviennent uniquement dans un rôle de consommatrices répondant à des appels d'offre tous les 4 ans et n'ont pas d'intérêt à financer l'emprunt pour le CVED.

Ce phénomène remet quelque peu en cause la logique départementale. Par ailleurs, cette collaboration interterritoriale qui peut paraître consentante peut évoluer sous la forme d'une mise en concurrence des territoires si des échanges d'information ne sont pas faits.

Pour résumer, la situation intercommunale a considérablement évolué. Ce n'est pas le temps qui fut facteur de changement, mais bel et bien un cadre législatif nouveau, un levier financier non négligeable, une impulsion départementale et des événements plus accidentels. La constitution des entités intercommunales intervient souvent sur des critères très particuliers et d'envergure locale. Ça peut être l'entente politique, la proximité géographique... Mais d'autres facteurs de ces mutations peuvent être effectués en interne et réengager une logique intercommunale ou la fonder lorsqu'elle n'existait pas. Le changement d'élus à Laval Agglo par exemple, a, sous l'impulsion d'un besoin de légitimation, totalement changé la donne en matière de gestion des déchets.

¹⁰⁹ PIERSON, Paul, « When Effects Becomes Causes. Policy Feedback and Political Change », in *Word Politics*, n°45, 1993, pp. 595-628.

II.4. L'organisation en deux blocs : conséquence de la prise de la compétence traitement au niveau départemental

II.4.1. Tendre la main pour une logique intercommunale

Le CG fait un constat clair très vite : en 1998, l'organisation intercommunale n'est pas favorable à l'organisation départementale en matière de déchets. Pour que cela le soit, il comprend qu'il doit faire un pas vers les communes non-affiliées aux EPCI et vers les EPCI non compétentes pour avoir un réel pouvoir de planification dont il s'est doté. Ce choix prend en compte le fait que dans un département rural, la cohésion des territoires de différentes natures (les trois couronnes) n'est pas évidente dans chaque cas. La figure 5, vue un peu plus haut en est la démonstration : la « bande horizontale » que forment les communautés du centre Mayenne est constituée de zones fortement urbanisées à proximité de zones relativement désertées.

Dans leur contexte d'alors, les Départements ne sont pas des organes qui bénéficient d'énormément de compétences et de notoriété. Ils ne sont pas non plus dotés de moyens considérables. Il fait donc le choix de décharger les communes à la condition pas vraiment imposée qu'elles s'organisent. Ainsi, la prise de compétence traitement alla donc de pair avec la compétence traitement du département dans la logique du départ.

« Très sincèrement, la compétence prise par le CG arrange tout le monde. Voilà, on a pas à se poser la question, nos OM c'est le département qui s'en occupe, point final. [...] c'est là que ça milite en faveur d'une démarche véritablement départementale et ça milite en faveur d'une harmonisation des pratiques » Un élu de Laval Agglo.

Trois choses sont à constater pour l'organisation technique en conséquence. Le CVED de Pontmain est privilégié comme installation départementale de traitement et des liens doivent se tisser entre le CG et les intercommunalités. Le CG doit devenir l'interlocuteur numéro 1 dans le département. C'est facilement le cas avec les industriels et les organes de polices, mais pour les EPCI, il fait des efforts de communication (au travers de réunions, de veille réglementaire,...). Enfin, il doit, autant qu'il le peut, apporter un soutien technique et financier aux intercommunalités. Ce facteur incitatif fut pour le moins efficient, comme nous le verrons plus tard.

Sa place va nécessiter qu'il prenne en compte tout un nombre d'éléments qui ne dépendent pas de lui (réglementation, économie,...). Il est alors obligé d'orienter, de favoriser ou de promouvoir des politiques et des techniques par divers instruments pour une évolution simultanément non obligatoire mais globale et basée sur une certaine liberté d'action des communautés. Il incarne donc une fonction d'accompagnement dans la réalisation de la politique que sa compétence lui a permis de définir.

II.4.2. À chaque échelle territoriale son « bloc »

Les deux blocs, c'est deux logiques : l'harmonisation et la mutualisation des moyens techniques et financiers au niveau local et le désengagement du local sur le traitement. C'est aussi un mode de fonctionnement adapté à un département rural (faible capacité de traitement)

Pour ce faire, le local va devoir s'adapter et suivre de son propre chef les engagements du PEDMA. Le « bloc collecte » est délégué aux intercommunalités par principe de proximité et le « bloc traitement » délégué au CG grâce à ses atouts économiques et rassembleurs. L'échelle de ce dernier bloc semble plus adaptée au département pour des causes évidentes de capacité/viabilité.

Les quais de transferts sont le support de ce fonctionnement, mais, comme leur fonctionnement va dans le sens d'une réduction du coût pour les intercommunalités, ils appartiennent au CG, mais le personnel y travaillant est mis à disposition par les EPCI. On peut donc voir un partage des responsabilités.

La compétence traitement, c'est au final un recherche du consensus privilégié par le CG pour optimiser l'organisation, c'est aussi une réduction du nombre d'acteurs politiques pour que le Département soit un dénominateur commun Le CG est compétent en gestion et traitement en 2003, depuis le contexte politique et technique n'a que très peu changé. La prise de décision s'apparente alors à de l'incrémentalisme¹¹⁰ en réaction à l'instrument réglementaire qu'il subit ou tente d'anticiper.

¹¹⁰ Une évolution graduelle par un mécanisme de petit pas.

II.5. Des acteurs privés qui pratiquent l'écologie industrielle

Séché est l'acteur privé le plus important. Exemple, il a influé sur l'environnement et la capacité de traitement et même sur la manière du CG de concevoir le traitement. Il dépend de l'ambition d'un homme qui a connu une ascension fulgurante dans le domaine des déchets¹¹¹. L'importation est déjà réalisée par le CG depuis 1983, donc ne l'interdit pas, ce qui lui permet de s'implanter dans ce but. Il représente un acteur de poids: 250 emplois en Mayenne, 1,6 millions d'euros de chiffre d'affaires sur le site. Il ne fait pas concurrence au CG mayennais, puisque le CG choisit lui-même la destination de traitement et propose des prix plus intéressants. Il propose néanmoins une offre non négligeable de traitement de déchets de différentes natures DD, DND (Déchets non dangereux)...Malgré des efforts en termes d'écologie, cet acteur a du mal à ne pas susciter le mécontentement sur la transformation du paysage. S'il existe des montagnes de déchets, l'industriel a tout de même su se coordonner avec les associations locales pour le respect des milieux. Cette volonté d'éloigner tout phénomène NIMBY aura fait de lui un acteur exemplaire en matière d'environnement. C'est pourquoi il adopte une attitude à la fois sereine mais tout de même sur la défensive.

Observation de terrain: Lors de l'entretien avec l'industriel Séché, il a été très dur de rompre la méfiance des deux interrogés, tout comme lors de la difficile prise de rendez-vous. Des réponses récurrentes fusent lorsque je leur pose des questions sur les autres acteurs : « allez leur poser la question », « ça nous regarde pas »... Même si je ressens la volonté de peser ses mots ou alors des stratégies de communication, comme dans les autres entretiens d'ailleurs, il n'y a pas une atmosphère de tranquillité ou d'intérêt de leur côté. Je me sens muni d'une violence symbolique dont je ne veux absolument pas être responsable afin de mener à bien mon entretien. Mais je mets cela sur le compte du *look* peu conventionnel et donc, quelque part, expressif que je porte (les *deadlocks* ne sont sûrement pas à leur goût et me donne l'image stéréotypée du militant écolo). Après leur avoir prouvé à maintes reprises que mon approche ne portait pas d'aprioris sur leur profession et leur rôle et même qu'il s'agissait d'une volonté saine de compréhension, l'atmosphère se relâche et on entend même des rires.

¹¹¹ HECKETSWEILER, Chloé, « De l'eau et de l'audace », in *L'Expansion*, consulté le 29/08, URL: http://lexpansion.lexpress.fr/economie/joel-seche-de-l-eau-et-de-l-audace_204503.html

Jusqu'en 2002, le nombre d'industriels était plus important, mais le fait que la mise en conformité des équipements nécessite un investissement important, que l'évolution technique et réglementaire engagée vers de plus gros sites s'opérait dans un département déjà en surcapacité de traitement a facilité une désertion des industriels. D'ailleurs, depuis, aucun nouvel industriel exerçant le traitement des OM ne s'est installé en Mayenne. D'autres acteurs issus du secteur privé sont actifs en Mayenne. Seul Éco-Emballage retiendra pourtant notre attention. Cet acteur national dont l'activité est encadrée par l'État a un rôle économique incitatif notoire. Par le biais de barèmes dans lequel doivent rentrer les collectivités, il favorise le recyclage. C'est par exemple un argument qui a pesé lorsque Laval a choisi de changer de mode de collecte sélective.

II.6. Les acteurs associatifs : une faible présence

C'est Mayenne Nature Environnement qui est la plus représentative des associations. D'une part, parce qu'elle est la seule d'envergure départementale en environnement et d'autre part parce qu'elle prend part à des outils que sont la CLIS, le CODERST et la commission consultative. Cependant, elle se garde de tout professionnalisme ou d'activisme environnemental. Les personnes ne sont pas forcément formées pour les outils susnommés qu'ils fréquentent irrégulièrement (il se peut qu'il y ait des changements fréquents de représentants) et dans lesquels ils ne « comprennent pas toujours tout »¹¹². Ils se déclarent plutôt en défaveur de la dynamique de l'importation et ont du mal à accepter que « les pollutions, de plus en plus se jouent des frontières »¹¹³.

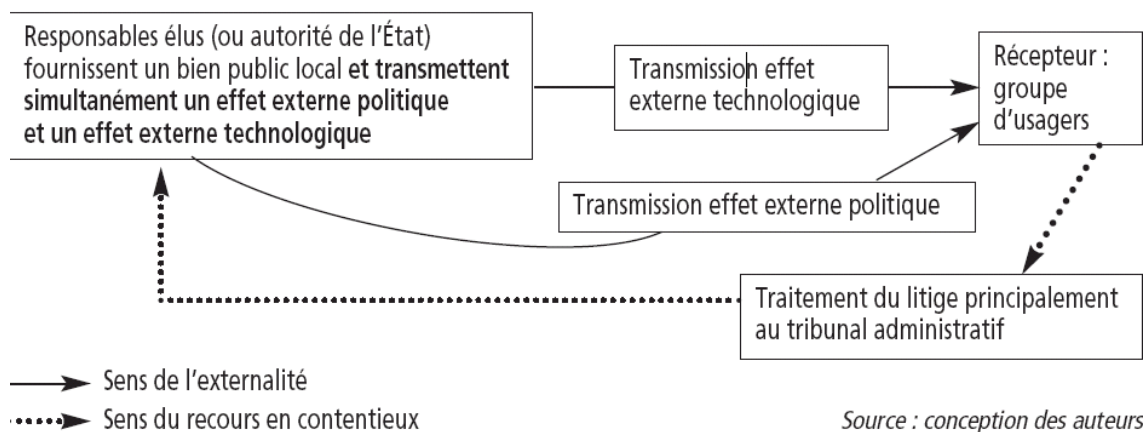
Il est important aussi de savoir qu'une partie non négligeable de leur financement provient du CG, ce qui peut poser la question d'une réelle neutralité. En même temps cela donne des moyens à des personnes engagées, ce qui traduit une certaine sérénité du CG sur sa politique en matière d'environnement.

¹¹² Louis RACINE, MNE.

¹¹³ GOXE Alexandre, VALLALBA Bruno, ZUINDEAU Bertrand, « Séquelles environnementales et persistance du territoire », in *Environnement et gouvernance des territoires, enjeux, expériences et perspectives en région Nord-Pas de Calais*, SCARWELL, Helga-Jane, KERGOMMARD, Claude, LAGANIER, Richard (sous la dir.), PUS, Villeneuve d'Ascq, 2007, p. 89.

Sa position de regard et de participation aux outils de concertation, de contrôle et d'information n'est pas motrice. Elle constitue tout au plus une force de proposition, mais qui n'est pas assez représentée pour être influente. Alors son action se joue sur le terrain, notamment par des partenariats, des contrôles et des suivis. Grâce à la communication, elle peut jouer le rôle d'alerte et grâce à son sa connaissance de l'environnement, elle peut être une menace juridique. Cette pression, Séché l'a ressentie puisqu'il a préféré établir en collaboration avec l'association des études et suivis de l'eau, de la faune et de la flore environnante. Tous deux se disent contents de cette collaboration et sur certains points Séché a avoué que l'association a généré des réflexions. « *La controverse permet de concevoir et d'éprouver des projets et des solutions qui intègrent une pluralité de points de vue, de demandes et d'attentes. Cette prise en compte, qui passe par des négociations et des compromis successifs, enclenche un processus d'apprentissage* »¹¹⁴... Cette citation qui a un rapport avec notre sujet même si il n'y a pas vraiment de controverse à proprement parler, émet l'idée d'une forme d'apprentissage face à une contestation. Le CG est clairement confronté à cette forme d'apprentissage pour ne pas avoir de controverse à gérer. La négociation est donc établie en amont pour éviter le processus traditionnel de plainte administrative esquissée figure 8.

Figure 9: L'autorité publique locale, émettrice d'effets externes technologiques et politiques négatifs: une seule solution pour les usagers?



Source : Philippe Jeanneaux et Philippe Perrier-Cornet, « Les conflits d'usage du cadre de vie dans les espaces ruraux et la décision publique locale », in *Économie rurale* [En ligne], n°306, juillet-août 2008, p. 48, URL : <http://economierurale.revues.org/index458.html>

¹¹⁴ CALLON, Michel, BARTHE, Yannick, « Décider sans trancher », Négociation et délibérations à l'heure de la démocratie dialogique, in *Négociation*, n°4, 2005, pp. 115-129.

D'autres associations environnementales sont établies en Mayenne, mais sont axées sur un registre NIMBY qui n'interfère pas forcément dans notre terrain (à part sur le site de Séché, mais il n'y a pas vraiment d'incidence notable. Il est aussi à noter que des associations de consommateurs ont été incorporées dans la commission consultative.

II.7. Des acteurs étatiques victimes du désengagement de l'Etat

II.7.1. La DDAF de 1996, un rôle de soutien technique aux collectivités.

La DDA est aujourd'hui une entité qui n'existe plus. En 1996 elle contribue à la mise en œuvre technique, à la mise en conformité et à la maîtrise d'ouvrage : une assistance technique et humaine que ne pouvaient supporter seules les collectivités. Elle avait les connaissances suffisantes pour établir des diagnostics sur les ICPE.

Les services de la DDA ont bénéficié du support humain du CG qui mettait à disposition du personnel. Une relation étrange entre collaboration et financement. C'est comme cela que le fonctionnaire du CG53 interrogé a été repéré. Depuis 2003, toute l'équipe du CG mis à disposition a été récupérée.

II.7.2. La Préfecture : la limitation à un référentiel régalien

Le préfet ne conserve aujourd'hui plus qu'un rôle de police notamment dans le contrôle des ICPE. Il décerne par exemple les autorisations d'exploitation et se réserve le droit d'effectuer des contrôles inopinés. Il est clairement dans une démarche de contrôle du réglementaire qui exécute la logique top/down que son rôle de service déconcentré lui exige de faire. Mais ce n'est plus un acteur qui a beaucoup de poids, même s'il bénéficie d'une place confortable dans les CLIS et au CODERST. « Les services de l'Etat, il faut bien dire qu'ils sont de plus en plus inexistants »¹¹⁵. De plus, la forte mobilité des préfets a pour conséquence qu'il n'a que très peu de temps pour comprendre les spécificités du territoire.

¹¹⁵ Laurent GENEAU, CG 53.

Cependant, il n'y a eu aucun problème d'ordre environnemental entre ICPE dans le domaine des déchets et préfecture en Mayenne. La préfecture s'est donc contentée de faire respecter la réglementation.

II.7.3. La DREAL : une mission d'exécution technocratique

La DREAL, Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement, est la nouvelle grosse entité déconcentrée. Sa direction est régionale et d'ailleurs, ici, la décision est décrite par plusieurs comme nantaise, mais chaque département possède une antenne, ou plutôt une unité territoriale (UTDREAL). Celle de la Mayenne est composée de 12 personnes.

Son rôle consiste à effectuer des rapports d'expertise technique en vue d'une décision préfectorale. C'est donc le service technique du préfet qui est en charge de la préparation à la décision préfectorale. Son action se situe dans une logique d'action relativement récente de prévention du risque.

II.7.4. L'ADEME, une mission incitative

L'ADEME, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, est un établissement public à caractère industriel et commercial qui a pour but de promouvoir la protection de l'environnement et la maîtrise de l'énergie. Elle dirige, oriente les collectivités dans leurs choix par un moyen aussi incitatif : le financement. Elle jouit d'un budget annuel assez important qu'elle touche grâce aux revenus de la TGAP qui lui sont reversées. Ainsi, elle a joué pour beaucoup dans le développement des structures et pratiques mayennaises, notamment dans la recherche de l'innovation, la mise en place des déchèteries,... La Mayenne a par ailleurs servi de site pilote lorsque l'ADEME a entendu parler de dispositifs nouveaux de contrôle via la commission consultative du département où elle siège.

« L'ADEME, on les voit souvent parce que c'est quand même, ils nous apportent quand même quelques recettes, le problème de l'ADEME c'est que c'est toujours vachement compliqué avec eux. Le montage des dossiers c'est compliqué, heureusement qu'on a des interlocuteurs qu'on voit régulièrement et qui nous aide, mais,... pff (résigné) ». Un élu de Laval Agglo.

CONCLUSION DE LA PARTIE II :

Nous avons pu voir que quelques hommes (l'élu EELV de Laval Agglo et du CG53, le fonctionnaire du CG53, Jean ARTHUIS,...) ont porté des idées et une volonté qui ont marqué la gestion des déchets. Cependant, il est évident que cette évolution de la gestion des déchets « *découle des interpénétrations des actes d'un groupe d'individus interdépendants* »¹¹⁶ et d'une succession de situations qui ont vu certains individus en place impulser la logique entreprenante telle qu'on la décrit jusque ici. En regardant l'évolution intercommunale et la prise de compétence traitement par le CG nous pouvons dire que : « *le déplacement vers un niveau supérieur de coordination permet de réduire des conflits majeurs entre acteurs* »¹¹⁷.

Donc, si certaines figures ont pu être motrices et incarner un changement (logiquement à tort puisque ces personnes n'évoluent évidemment pas seules et ne peuvent personnifier une réussite) c'est notamment grâce à la physionomie du système d'acteurs dans la gestion des déchets qui a fortement évolué. Les causes, comme nous l'avons vu, sont à replacer dans un contexte global (réglementaire, technique, politique, économique,...) qui changea petit à petit et parfois plus vite sur la période considérée.

Compte tenu de la durée de la période étudiée, nous ne seront pas particulièrement surpris de constater que certaines interdépendances et relations nouvelles se sont créées entre les acteurs (CGE/EPCI, CG/MNE, ADEME/collectivités, etc.). Les différents acteurs du système d'acteurs sont confrontés à la concertation, au dialogue, au consensus par l'instauration d'une gestion organisée officielle (au travers notamment de la compétence planification, du rôle de pilote qu'exécutent le CG et la commission consultative).

De ce fait, ils n'ont que peu d'autonomie stratégique que ce soit dans l'interdépendance entre deux seuls acteurs ou au sein du système global (notamment au travers de la Commission consultative). L'interdépendance des acteurs est plurielle: politique, matérielle et financière ce qui multiplie le degré de dépendance dans ce jeu collectif. Bien sûr la dépendance est mesurée, mais, par l'entrée en jeu d'une commission consultative, nous sommes bien dans un modèle d'« exploration collective »¹¹⁸ dans lequel chaque acteur va devoir remettre en question son identité afin d'opérer un consensus. C'est

¹¹⁶ ELIAS, Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pocket [1970], 1981, p. 157.

¹¹⁷ LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick, sous la dir., *Gouverner par les instruments*, Les Presses Sciences Po, 2005, p.365.

¹¹⁸ CALLON, Michel, LASCOUMES, Pierre, BARTHE, Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001, 358p.

en quelque sorte un « effet entonnoir ». On pourra parler de gouvernance dans le même esprit, c'est une forme de système qui est régulée transversalement.

Enfin, nous pouvons dire que la reconfiguration (ou les multiples reconfigurations) engagée marque une redéfinition, une redistribution des ressources stratégiques des acteurs: les ressources positionnelles (l'action publique est réorganisée), matérielles (financier, humain, technique), épistémiques (information, communication, CLIS, CC), légitimité politique (processus dialogique). Aussi, nous pouvons dire que les nombreux changements ont modifié la temporalisation (projection, objectifs, réglementation...sur des durées déterminées).

III. Les instruments mis en œuvre pour une action unidirectionnelle et légitimée

Depuis la fin du XXème siècle, l'instrumentation de l'action publique est analysée d'un œil nouveau par la sociologie. D'une perspective fonctionnaliste, qui la réduisait à un simple choix technique en réponse à un problème, elle est devenue porteuse de valeurs, de représentations du social. Mais elle incarne aussi un rôle d'indicateur dans l'orientation des politiques publiques, notamment en cas de rupture et permet donc d'interpréter un changement (graduel ou non) d'action publique.

Pour Peter HALL, le changement de l'action publique, c'est avant tout le changement du mode d'utilisation d'un instrument, la création de nouveaux instruments et le changement de paradigme politique¹¹⁹. L'enjeu sera donc maintenant de voir comment sont utilisées les ressources, à partir de quels outils et donc, dans quels buts et pour quelles conséquences.

III.1. La planification : un instrument organisationnel

Une « nouveauté instrumentale » découle d'un geste politique pour produire un « effet symbolique d'autorité », tente de traduire une recherche rationnelle d'efficacité comme « solution à l'échec des instruments antérieurs » et vise une rationalité de l'innovation en portant des valeurs comme la modernisation ou l'ouverture démocratique et la participation de nouveaux acteurs¹²⁰.

Ce nouvel instrument dont nous pouvons parler, c'est l'accumulation des deux compétences qui sont nouvelles pour le CG. La planification a par exemple permis une répartition des rôles comme la Mayenne ne l'avait jamais vue. D'ailleurs le département a voulu depuis décliner son mode de fonctionnement sur les déchets (planification + traitement) sur les autres domaines de l'environnement, comme l'eau.

Le rôle de cet instrument est de définir des orientations par le biais d'une concertation, pas de définir un lieu géographique précis pour un centre de traitement.

¹¹⁹ HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 245.

III.1.1. Les étapes :

Comme nous l'avons déjà dit en introduction le PEDMA comporte trois phases : le diagnostic, la mise en œuvre et le bilan.

Le diagnostic

Le choix est fait immédiatement d'opérer le diagnostic en interne afin de s'approprier le sujet jusqu'alors inconnu. Il permet de partir sur un constat commun, des mêmes connaissances et de l'identification des enjeux et intérêts. Par ailleurs il montre le peu de différence dans les moyens de traitements entre communes. C'est un travail d'expertise qui a plusieurs vocations. Le recueil d'informations en liens avec le fonctionnement (technique, financier, ...), les problèmes et les enjeux fondamentaux. Mais il constitue aussi un savoir, une analyse que les membres de la commission auront en commun.

Sachant que ce rapport sera le support privilégié d'aide à la décision, il est réalisé de manière didactique, la plus compréhensible possible car il s'adresse à un public inégalement formé. La différence entre le PEDMA de 1996 et celui de 2000 est flagrante. Le premier fait 30 pages avec des caractères en taille 10, tandis que le second fait plus de 100 pages toutes colorées et avec de nombreux schémas explicatifs, tableaux et cartes. Ce point est important car il permet de quantifier et de spatialiser les enjeux.

Une fois l'état des lieux fait, des objectifs sont réalisés et le PEDMA est voté selon la procédure consultable figure 6.

La mise en œuvre

Elle consiste à tenter de réaliser les objectifs votés dans le PEDMA. Cette étape est un engagement individuel et collectif des acteurs.

Le bilan

¹²⁰ LASCOURMES, Pierre, LE GALES, Patrick, sous la dir., *Gouverner par les instruments*, Les Presses Sciences Po, 2005, pp. 358-359.

Il consiste à un état des lieux par rapport aux objectifs. Il permet de relancer un processus de planification.

La révision

Ce n'est pas vraiment une étape, puisque c'est le réengagement dans un nouveau processus de planification quand l'ancien est estimé être arrivé à maturité. Elle est engagée régulièrement lorsque, par exemple, les objectifs sont loin d'être atteints ou redéfinis par une nouvelle réglementation. C'est le Président du CG qui fait alors la demande grâce à l'avis du service déchets, un diagnostic préalable est alors élaboré et un groupe de pilotage composé de conseillers généraux et municipaux réalise une nouvelle feuille de route qui sera régulièrement votée en commission consultative.

Le découpage en étapes permet donc une organisation temporelle et humaine. Les acteurs ne sont pas continuellement consultés, ce qui permet une phase de recul de leur part.

III.1.2. La commission consultative : une assemblée consultative ou décisionnelle ?

« Mais en tout cas, la Commission consultative, elle a été associée à toutes les étapes, déjà, l'état des lieux on l'a fait, et on l'a fait validé à la commission consultative et on l'a fait validé au CG ». Un fonctionnaire du CG 53.

La commission consultative est une assemblée délibérative en amont de la prise de décision du CG. Son pouvoir de décision n'est pas forcément supérieur à ce dernier, mais étant composée d'une majorité d'élus, le CG préfère avoir une attention toute particulière quant à son avis. Cela ne serait en effet pas productif si le CG ne prenait pas en compte l'avis des élus qui seront ensuite en charge de la mise en œuvre du PEDMA.

Composition d'un « organe ouvert »

La composition de la commission consultative est définie par la loi. On y trouve le président du CG et ses élus, les élus des EPCI, des représentants d'associations de consommateurs agréées, des représentants des associations de protection de l'environnement (MNE, la fédération de pêche aussi était associée), le préfet et son représentant ainsi que

tous les services d'Etat concernés, un représentant de l'ADEME et des représentants des chambres consulaires et des fédérations des industriels des déchets.

Ce panel d'acteurs est significatif d'un attachement à faire évoluer en parallèle dispositif participatif et prise de décision. Ainsi, les figures politiques sont confrontées à des représentants de la société civile, à différents collectifs qui échappent à la régulation étatique et qui ont leur propre système de valeurs à défendre. Les écologistes ont par exemple un argumentaire développé autour de questions d'intérêt général, exigences universalisables justifiées par un espace public¹²¹ déjà existant (le risque sanitaire provoqué par la pollution est un thème qui fait partie de la mise en agenda française). Face à la diversité stratégique des acteurs en présence, il ne peut se dégager de système de valeur qui satisfasse pleinement chacun. L'importance de la négociation implique une forme d'« apprentissage »¹²² des différents acteurs. La concertation, ou la négociation, doit alors s'organiser autour d'un compromis qui exacerbe la rationalité démocratique des choix.

L'organisation en groupes de travail : l'inclusion des acteurs dans la réflexion par l'orientation vers des thèmes précis

Tout ce monde ne peut être réuni pour élaborer des objectifs globaux, cela serait contreproductif au vu du nombre de participants. L'organisation en groupes de travail n'est pas obligatoire, c'est une initiative mayennaise qui vise à prendre en compte l'avis des principaux concernés autrement que par vote. Pour autant, si ce procédé paraît à première vue un processus de concertation intéressant, il peut aussi permettre de restreindre les logiques d'action. En effet, quatre grandes orientations peuvent paraître inadaptées. Pourquoi pas cinq ? Nous assistons alors à une régulation de l'organisation de la construction de l'action publique.

Les thèmes sont choisis en fonction de l'orientation du PEDMA (notamment en lien avec des directives nationales et internationales comme la prévention, réduction,...). Comment les définir afin que tous les acteurs puissent y trouver leur compte ? Pour toute réponse, nous avons appris qu'ils étaient choisis par la commission consultative et

¹²¹ Notion extraite de : HABERMAS, Jürgen, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise* (1962). « Le processus au cours duquel le public constitué d'individus faisant usage de leur raison s'approprie la sphère publique contrôlée par l'autorité et la transforme en une sphère où la critique s'exerce contre le pouvoir de l'État. »

¹²² Au sens de: CALLON, Michel, BARTHE, Yannick, « Décider sans trancher », *Négociation et délibérations à l'heure de la démocratie dialogique*, in *Négociation*, n°4, 2005, pp. 115-129.

répondaient à des objectifs nationaux. Par exemple en 2000, les groupes se nommaient « analyse financière et organisation es compétences », « valorisation, logistique et unités de traitement », « déchets industriels banals, déchets spéciaux », « civisme : pédagogie et information des citoyens ». Aujourd'hui, ils sont orientés vers la prévention et la réduction des déchets, parce que cela correspond à une orientation politique nationale, ce qui permet d'interroger la teneur décisionnelle de l'échelon départemental en France.

Chaque membre est libre de s'inscrire dans les groupes qu'il souhaite. Certains viennent pour participer aux négociations, d'autres voient dans cet organe un lieu d'information « à la source » sur les orientations à venir, comme Séché : « *il vaut mieux être présent ne serait-ce que pour écouter qu'est-ce qui va s'écrire* ». Il y a un groupe de pilotage qui supervise. Ces rencontres ont pour but, dans la majorité des cas, l'élaboration de scénarios, mais nous pouvons voir que les dispositifs participatifs ont également un rôle informatif important.

Les principes généraux : le ciment de la collaboration des PEDMA de la « génération CG »

Ces principes généraux sont la base des scénarios. Ils promettent par exemple un prix égal de transfert et de traitement pour toutes les EPCI; l'importation sans surtaxe. Mais ils engagent aussi le CG et les EPCI sur des points techniques et environnementaux. C'est ainsi la garantie de valeurs environnementales, financières, économiques qui seront à la base des projets et prennent en compte les choix et valeurs des acteurs.

Au final, c'est un pacte de collaboration entre toutes les intercommunalités mayennaises qui fait rentrer une idéologie égalitaire afin que tous se sentent légitimes et pas lésés. Le principe d'égalité ne dérange personne, car pratiquement les mêmes moyens sont mis en place pour tous (quais de transfert) et donc cela place tout le monde sur un pied d'égalité et derrière le CG.

III.1.3. La commission annuelle : l'aval des élus locaux avant tout

Cette commission réunit chaque année les élus des collectivités sur le principe d'une surreprésentation des élus locaux (26/32 sièges) par rapport aux conseillers

généraux. Cet organe montre à quel point l'avis des EPCI compte pour le CG. Cette délibération des élus des intercommunalités est effectuée depuis 2000 et fut rendue obligatoire en 2011. Ce fait traduit deux choses : d'une part le rôle d'animateur quelque peu désintéressé du CG et d'autre part, cela confirme la place de *veto player* que ce dernier laisse aux élus locaux. Ainsi, même si la participation est régulée par des procédures, il existe une forme de domination acceptée, latente et volontaire. En effet, le CG est responsable de ce choix, cependant, cela lui permet une certaine déresponsabilisation dans la décision.

III.1.4. La création d'une culture commune

L'information, la connaissance sont des éléments importants dans la prise de décision d'autant plus lorsqu'elle est d'ordre technique puisqu'il se peut qu'elles soient difficilement maîtrisées par des acteurs non formés. Dans la prise de décision, des interactions épistémiques s'effectuent et peuvent tendre à une uniformisation relative des connaissances. La création de cette « culture commune » passe ainsi par un certain nombre d'outils. Le diagnostic par exemple, permet de partir d'un constat commun. Les nombreux états des lieux, les études réalisées par le CG sont transmises par le CG aux membres de la commission.

« [En parlant des voyages d'étude] *Ça c'est des démarches, ça a deux vertus, d'une part, d'aller voir des sites, ça nous permet réellement de voir comment ça marche et puis aussi ça fait un groupe qui acquiert une culture commune et quand il s'agit de prendre une décision, ça aide, quoi. Parce ce que plusieurs personnes ont vu la même chose. Il n'y a pas que vous l'expert, il y a les élus, les techniciens. Donc par ces petits voyages d'études, c'est intéressant d'avoir petit à petit un noyau qui se constitue et qui est un peu un noyau moteur.* » Un fonctionnaire du CG.

Des voyages d'étude ont aussi été réalisés dans le but de visiter des sites de traitement innovateurs. Ces voyages sont effectués à plusieurs et font lieu d'un rapport communiqué à toute la commission consultative. C'est l'inclusion des acteurs (pas obligatoirement professionnels en la matière) dans le processus d'expertise. C'est clairement de l'expérimentation par la monstration. Le retour qu'il en aura été fait n'a pas pour but d'être objectif, mais de donner son avis et de le diffuser.

Ainsi, afin que tous les décideurs soient sur une même longueur d'onde, il faut leur céder les mêmes données de base. Ainsi, suivant comment celles-ci sont orientées, elles

laisseront un choix politique plus ou moins restreint. Même si l'acteur possède une certaine autonomie lui permettant de hiérarchiser clairement ses préférences, l'information, suivant comment elle est maniée peut donner lieu à une influence dans le calcul stratégique de chacun. Si l'acteur ne fait pas le choix de trouver des données alternatives, sans comparaison possible, il est orienté vers le raisonnement souvent le plus rationnel de sa stratégie qui est à la base de la donnée.

Néanmoins, si le choix de l'orientation de l'expertise a une incidence notable sur l'orientation politique, il peut s'avérer nécessaire dans le sens où il facilite la concertation. Travailler sur une base épistémique référentielle est simultanément un gain de temps (le débat se subjectivise sur des données officielles) et cadre dans un certain référentiel les oppositions.

III.1.5. Les scénarios

Les scénarios sont élaborés par les groupes de travail qui orientent les décisions quelque peu en fonction de leurs thèmes. Le choix des thèmes a donc une incidence notable sur les projections et fabrication d'objectifs. Cela peut être risqué si l'oubli d'un thème majeur est fait, car le PEDMA a vocation aussi de planifier territorialement des objectifs nationaux. Par exemple, la révision engagée en 2006 n'avait pas bien pris en compte l'aspect prévention des déchets, c'est pourquoi une révision anticipée va sûrement être effectuée.

« Chacun des scénarios, on les a adoptés sous l'angle de leur pérennité, de leurs coûts, de l'environnement, de l'adhésion des habitants, de l'adhésion des collectivités. » Un fonctionnaire du CG.

Les scénarios sont aussi le recueil de la prise en compte des stratégies des différents acteurs. Nous pouvons voir ici l'absence de la logique des acteurs privés. En effet, ces acteurs bénéficiant dès la base d'une situation qui leur est favorable (l'import conséquent et non surtaxé) ne jouent dans le PEDMA que le rôle d'un soutien résiduel ou ponctuel.

Si le concept de scénario permet d'inclure les acteurs locaux dans le traitement départemental des déchets avec une transparence évidente, elle réduit aussi considérablement le « champ des possibles ». En 2000, trois scénarios sont établis, dont deux ont une seconde alternative (donc il y a cinq scénarios). S'ils résultent d'une

concertation, d'un certain consensus, une fois établis, il n'est pas possible de revenir en arrière. Et une fois validé, il faut réengager une révision, ce qui prend du temps, nécessite des moyens, de l'énergie,...Au final, plus les négociations avancent, plus les décideurs se retrouvent dans un entonnoir et ont de moins en moins de choix. En résultant d'un consensus, la procédure d'élaboration des scénarios institue une régulation politique et temporelle.

III.1.6. Une collaboration au service des EPCI

De nombreux dispositifs (commissions, formations, réunions,...) sont mis en place au sein de la planification afin de laisser les rênes aux représentants des EPCI. Cette tendance s'exprime par le rôle de *veto player* des EPCI et des nombreux dispositifs mis en place dans le but d'écouter, fédérer et satisfaire. La non-opposabilité du PEDMA est par exemple une spécificité du CG. En effet, la préfecture avait déclaré, dès le début de son PEDMA qu'il était opposable. Le CG n'a pas fait ce choix, du moins officieusement, ce qui peut rendre son Plan relativement caduc car si les acteurs choisissent de ne pas le suivre, l'effort de planification est fait pour rien.

Ceci dit, si il est conçu comme opposable, les processus de concertation prendraient plus de temps, seraient moins efficaces. Le CG ne voulant pas être victime de votes sanctions, de procédures longues, préférera donc adopter une attitude consensuelle, non coercitive et utiliser d'autres moyens pour contraindre les acteurs à respecter un minimum son Plan.

« Nous on a jamais conçu le Plan comme étant un document opposable au tiers. On l'a conçu en disant: "c'est un document de planification qui ne vivra que si il obtient l'adhésion des principaux acteurs" et moi j'ai jamais conçu mon Plan en me disant: " il faut que j'écrive ça, parce que comme je l'écris, ça va s'imposer aux autres, ça va s'imposer aux collectivités". [...] "il faut qu'il obtienne l'adhésion et qu'il soit consensuel" ». Un fonctionnaire du CG 53.

J. B. : *Oui, mais bon si vous n'aviez pas le soutien des EPCI, vous étiez un peu tout seul aussi...* Un fonctionnaire du CG53 : *Bé oui !*

III.1.7. L'observatoire : outil d'évaluation ou création d'une osmose entre les EPCI ?

Lors de la première législation sur les PEDMA, il est prévu un observatoire des déchets, mais cet outil, très peu réglementé, n'est que très peu suivi. En Mayenne, nous ne pouvons le considérer en tant que tel. C'est en fait un rapport annuel du CG sur l'activité pour informer les EPCI. C'est un peu la fusion des logiques de la culture commune et de la recherche d'osmose avec les EPCI vue un peu plus haut.

En d'autres termes, les collectivités font remonter un rapport annuel, les données sont mutualisées puis exploitées et enfin redistribuées. C'est au final un bilan sur la performance technique, l'équipement, la finance, le rapport qualité/prix. Nous pouvons sans doute penser que ce rapport vise à une influence motrice sur les acteurs...En tout cas, si l'on en croit P. LASCOUMES et P. LE GALES : « *Certains instruments comme les indicateurs, le benchmarking et les best practices, qui sont souvent présentés comme visant essentiellement à la collecte d'information et la comparaison, peuvent se révéler, dans certains cas, de puissants instruments de contraintes contrôlés par l'État* »¹²³. Cet élément de comparaison de l'efficacité de l'action publique territoriale peut effectivement, sans peut-être aller jusque dans une logique de compétition, permettre une certaine notation de la mise en œuvre des EPCI.

III.1.8. L'évaluation environnementale : son but, son impact

Contrairement à ce qui est prévu par la loi, elle n'a pas été engagée après la révision du PEDMA (évaluation *ex post*), mais y a été intégrée (évaluation *in itinere*) en participant à l'analyse des différents scénarios pour en calculer l'impact. Une fois de plus, le CG s'est servi d'un instrument réglementaire à ses fins. Mais c'est encore une fois une volonté d'aller plus loin que l'obligatoire, en prenant en compte des données qui n'étaient pas exigées¹²⁴ et profiter des désagréments du domaine réglementaire (moyens mis en œuvre, temps, ...) pour mettre en œuvre une logique environnementale plus poussée.

¹²³ LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick, sous la dir., *Gouverner par les instruments*, Les Presses Sciences Po, 2005, pp. 358-359.

¹²⁴ BOULEAUX, Florence, *Elaboration de l'évaluation environnementale du PEDMA de la Mayenne*, mémoire, ENGEES, Strasbourg, 2007.

III.1.9. Le cas mayennais : un exemple de gestion départementale consensuelle ?

« Je crois que le ressenti général, sincèrement, je pense que le CG a fait un bon boulot dans le sens, où il y avait vraiment eu une écoute et une prise en compte des différents acteurs, il y a pas eu de volonté d'aller dans un sens ou dans un autre avec l'acceptation des différents points de vue des différents acteurs. Le premier PEDMA a pas été un PEDMA qui a fermé des options, il a plutôt été un PEDMA ouvert dans son mode rédaction, il y a beaucoup de Plan Départementaux qui figent énormément de choses. Aujourd'hui on a voit à droite, à gauche, le Plan départemental fige énormément d'options techniques, d'option d'implantation, d'option d'outils. Pour moi c'est allé trop loin dans le choix final politique, puisque entre le moment déjà où on écrit le Plan et au moment où on va réaliser des choses, les évolutions techniques ça existera, il y aura tel retour d'expérience pas forcément bon sur des trucs qui paraissaient bons à un moment donné et du coup, ça rend le Plan obsolète... » Un cadre d'un industriel privé.

La planification départementale assurée par le CG est une organisation qui satisfait la plupart des acteurs interrogés notamment grâce à une prise en charge départementale du traitement des déchets, mais aussi à l'écoute apportée aux différents acteurs. Pour autant on peut se demander si toutes ces procédures de concertation n'amointrissent pas une réelle concertation. Le choix rationnel est quelque peu dévié par les effets d'une culture commune et de la monopolisation de l'information par le CG. Par ailleurs, les choix sont standardisés, affinés d'une telle manière que le consensus génère une certaine régulation des décisions et donc, à l'extrême, à une dépolitisation des enjeux, malgré une relative neutralité de la part du CG.

Par ailleurs, même si on peut taxer le Département d'incrémentalisme depuis sa prise de compétence traitement, il fait toujours le choix d'aller plus loin que la réglementation afin de s'en libérer. Cette motricité fait l'objet d'un consensus auprès des EPCI.

Enfin, nous pouvons dire que cette situation est rendue possible par un contexte sociodémographique. En effet, Laval Agglo restant une structure modeste, l'égalité entre les EPCI peut être exercée. Serait-ce la même chose dans un département profondément urbain ou démographiquement déséquilibré ?

III.2. Le financement, un système complexe, protéiforme qui influe sur les acteurs, leurs choix et leurs pratiques

L'instrument d'action publique du financement est un instrument primordial dans l'action publique territoriale, est ce à plus forte mesure depuis la décentralisation. En effet, les financements et les prélèvements sont nombreux dans un système de gestion des déchets et chacun a son but, ses répercussions. Il est intéressant d'interroger cette dimension dont la portée a souvent des enjeux électoralistes à l'heure où les crises financières et bancaires sont dans toutes les bouches.

Le Département mayennais, fait ici encore preuve de singularité. En effet, tout d'abord, il réussit à conserver ses comptes à l'équilibre, à éviter le déficit en 2010 avec des dépenses hors réaménagement de dettes à hauteur de 296M€, pour des recettes de 308,4 M€¹²⁵. Par ailleurs, il organise le financement de la gestion des déchets via un budget annexe. Ce fonctionnement comporte de nombreux atouts, car il permet une facturation indirecte et différée aux EPCI, une planification claire, consensuelle et votée par ces derniers. Ceci traduit en fait un autofinancement de leur part, mais sous la responsabilité (relative, puisque la planification induit une certaine gouvernance) du CG. De plus, il permet de dédier un budget propre, ce qui améliore la visibilité des comptes (les élus savent qu'ils bénéficient chaque année d'une somme approchant les 7M€).

Il est également à noter que le CG a financé le fonctionnement de la gestion départementale pendant une dizaine d'années (jusqu'en 2011) au travers d'une subvention de 92 000€. Cette somme est certes dérisoire comparée au budget global, mais permet cependant une certaine légitimation du rôle de pilote du CG lors de sa prise de compétence. Il est donc intéressant de comprendre que l'arrêt de cette subvention correspond à une légitimation acquise symbolique et au passage au seul rôle d'animateur, de coordinateur, de gestionnaire.

¹²⁵ Comptes administratifs des départements en 2010, INSEE, consulté le 20/08/2012, URL : http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=3&ref_id=ecotc08303

III.2.1. L'incitatif : un contexte favorable à la « chasse aux subventions »

L'incitatif est financé en grande majorité par l'ADEME et le CG. Il oriente les comportements. C'est un instrument complémentaire à une planification non-opposable puisqu'il oriente décision et pratiques. Le financement des déchèteries est par exemple partagé équitablement entre collectivités locales, ADEME et CG.

« à l'époque les collectivités elles avaient pas toutes un technicien de déchets, c'était une secrétaire de mairie qui gérait le service déchets, c'est qu'administratif, donc on a apporté un savoir-faire technique, on a apporté des aides financières, donc c'était des leviers, donc tout ça pour montrer qu'on, on a jamais utilisé le levier réglementaire du Plan, en disant "le Plan est opposable au tiers, donc ce que j'écris dans le Plan, les collectivités doivent le faire", ça, on a jamais utilisé ça. Mais on a préféré utiliser des leviers plus incitatifs ou plus techniques pour fédérer les collectivités. » Un fonctionnaire du CG 53.

Nous pouvons constater, à ce propos, une réelle synergie avec l'ADEME. Les deux institutions financent les mêmes projets, à la même hauteur, ont des contacts réguliers (par le PEDMA et l'anticipation du CG qui lui vaut parfois le rôle de pilote national).

Par ailleurs, Eco-Emballages permet aussi une incitation au recyclage (environ 8% du financement de la collecte de Laval Agglo). Le système de barème, même s'il est difficile à formaliser, crée de l'engouement pour la collecte sélective. Avec le passage au barème E, Laval Agglo est, par exemple, bénéficiaire de 1 700 000€ hors investissements en 2010. Les EPCI sont très sensibles aux changements de normes et barèmes.

Les subventions sont orientées sur le financement de petites structures, comme les déchèteries, les méthaniseurs, mais aussi sur la formation et les opérations de sensibilisation de la population (« Composter, c'est tout gagné ») ou de gestion locale comme les Plans de Prévention. Nous constaterons donc que cela n'a trait qu'à la gestion locale ou sociale des déchets, mais que cela a des répercussions qui peuvent être notables dans la gestion du Département (les ordures compostées, réutilisées ne coutent rien au département et permet une réduction de son traitement).

L'instrument incitatif se place dans une logique de politique redistributive en faveur des usages promus. Mais s'il semble avoir une répercussion locale, c'est grâce à la dimension de subsidiarité descendante du financement départemental. Mais dans un même sens, le Département fait l'objet d'un financement incitatif national qui a largement permis

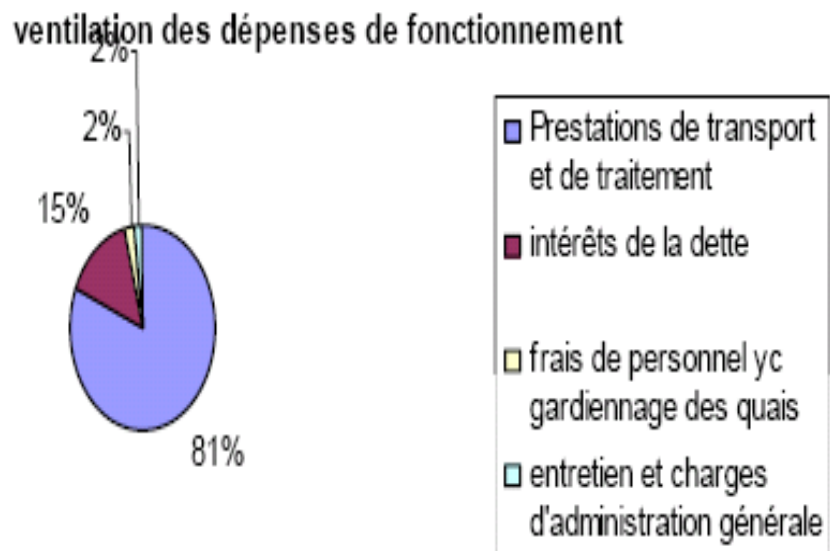
un développement de l'orientation écologique du Département (l'affichage environnemental du CVED a par exemple été financé par l'Etat). En effet, l'attitude de « chasse à la subvention » s'opérant dans un contexte financier difficile semble être adaptée à ce département rural dans la mesure où elle est suffisante pour faire changer certaines pratiques et décisions. Cet instrument résulte donc d'une logique purement *top down* qui modèle l'orientation politique.

III.2.2. Les emprunts : le passage obligé

Le recours aux banques n'est généralement pas systématique pour ce qui est des frais de fonctionnement, cependant il devient quasiment indispensable pour ce qui est des investissements à long terme, sur des grosses structures qui ne seront amorties que sur plusieurs années. L'emprunt est pratiqué par les localités (l'achat des 54 000 bacs par Laval Agglo) autant que par le CG qui en a besoin notamment pour payer le site Pontmain. Cependant, les structures départementales supportent généralement mieux ce fait que les petites communes, car elles peuvent investir suffisamment pour moderniser leurs équipements et générer des revenus optimisés. Absolument nécessaire en tant de crise et quand on ne sait pas de quoi demain sera fait, l'emprunt est souvent signe d'assurance et de volonté d'avancer.

III.2.3. Les recettes : un apport responsabilisant

Dans le terme de « recette », nous comprenons « revenus » essentiels au fonctionnement de la gestion des déchets. Cela comprend donc subventions, taxes, ventes,...

Figure 10: Les dépenses de fonctionnement pour 2010

Source : CG 53, *Programme déchets et énergie, budget annexe traitement des déchets ménagers pour 2009*, Laval, 2009, p. 7.

Dans l'étude du financement, il est nécessaire d'observer où ils se dirigent, pour comprendre ce qui a du poids dans les coûts de fonctionnement. Nous comprenons avec ce graphique que la dette représente une part conséquente des dépenses qu'il est préférable de limiter. D'un autre côté, la proportion de la dépense liée au traitement et au transport nécessite que l'on s'investisse dans plusieurs logiques de chasse aux subventions, de recherche de revenus,...propres à ces dispositifs. De surcroît, si les installations de traitements sont modernisées elle induit une baisse du coût de traitement. Ainsi, un choix rationnel s'opère entre modernisation générant des recettes annuelles et investissement supplémentaire.

Tableau 3 : Recettes liées au fonctionnement en 2010

RECETTES			
Lg	Nature	Libellé	BP 2010
58	7068	Particip.établissement publics	950 000,00
59	7068	Traitement archives de banque	70 000,00
60	7068	Traitement autres déchets indus.	2 000,00
63	707	Vente métaux issus machefers	90 000,00
64	7473	Participaton budget général	92 000,00
65	7474	Participaton établis.publics Mayen.	4 750 000,00
3157	7088	Produit de l'installation photovoltaïque	1500,00
2148	777	Reprise de subv d'équipement	198 537,00
Sous-total			6 154 037,00

Source : CG 53, *Recueil des actes administratifs*, Laval, février 2010, p. 55.

Ce tableau nous éclaire sur les sources de financement du dispositif de gestion départemental. La participation directe des EPCI contribue à plus de 75% des revenus perçus par le budget annexe. C'est en fait le paiement indirect (des services de gestion) de la population via le reversement des taxes et redevances. Les EPCI se sont partagées équitablement entre TEOM et REOM (6 de chaque sur les 12)¹²⁶ :

Taxe : 149 COMMUNES, 6 EPCI, soit 73,6 % de la population

Redevance : 128 COMMUNES, 6 EPCI, soit 26,4 % de la population

Il est donc flagrant que la REOM est largement privilégiée par les EPCI par rapport au niveau national, puisqu'elle ne représente que 29% des communes et 10% de la population française¹²⁷. Cela s'explique par le fait qu'elle s'applique plus facilement dans les secteurs ruraux. De plus, les EPCI en proie à la TEOM appliquent la Redevance Spéciale. Ce phénomène s'explique par l'effort grandissant des directives nationales et européennes de responsabilisation de la production des déchets et de l'incitation à leur réduction. Le volet financier incitatif s'applique donc également au niveau de la population et influe sur les pratiques individuelles.

¹²⁶ PEDMA, *Etat des lieux*, CG53, 2010, p. 13.

La gestion des déchets est pensée au niveau départemental. Cependant, pour éviter une concurrence des territoires, l'import de déchets n'est pas réellement sanctionné. Le coût de traitement d'une tonne d'OM est facturé 66,91€ Hors Taxe (HT) pour les EPCI mayennaises et 68,90€ HT/tonne pour les établissements publics non mayennais.¹²⁸ Ce cout valable pour Pontmain uniquement, n'induit pas le coût de transport, mais cette surfacturation est compréhensible voire raisonnable dans l'optique de participation aux investissements, aux moyens humains déployés hors traitement,...

Viennent ensuite, les produits de la vente. La valorisation permet de récupérer la manne non négligeable de 950 000€, ce qui en fait une technique incitative. Aussi, dans une optique de récupération, de recyclage, il est logique de profiter de la vente des mâchefers, tout comme les EPCI profitent de la vente des déchets recyclés, même si le niveau de revenu est moindre par rapport au budget global. L'apparition de revenus dus au photovoltaïque sont témoins d'un changement de logique consumériste et irrespectueuse de l'environnement. C'est également une certaine indépendance énergétique qui est revendiquée au travers de cet usage.

¹²⁷ ADEME, *Financement public du service public d'élimination des déchets*, <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=17432>

¹²⁸ CG 53, *Recueil des actes administratifs*, Laval, février 2010, p. 56.

Tableau 4 : Recettes liées à l'investissement en 2010

RECETTES			
Lg	Nature	Libellé	BP 2010
46	1311	Subd.ADEME CVED PONTMAIN	
47	1311	Subd.FEDER CVED PONTMAIN	
48	1311	Subd.ADEME quai transf.CHAMMES	
49	1311	Subd.FEDER quai transf.CHAMMES	
50	1311	Subd.ADEME quai de transf.LIVRÉ	
51	1311	Subd.FEDER quai de transf.LIVRÉ	
52	1311	Subd.ADEME quai de transf.LAVAL	
53	1311	Subd.DEPT quai transf.CHAMMES	
54	1311	Subd.DEPT quai transf.LIVRÉ	
55	1311	Subd.DEPT quai transf.LAVAL	
1143	1311	subv ADEME quai de Javron	
57	1641	Produits globalisé des emprunts	
119	281318	Amortissement bâtiments	1 003 859,00
1127	28157	Amortissement immo corporelles	1 115,00
1132	2817318	Amortissement autres bâtiments	82 405,00
1138	280414	Amortissement subv versée	7 439,00
1145	28031	Amortissement frais d'étude	2 520,00
			0,00
84	.021	Virement de la sec de fonct	104 321,00
Sous-total			1 201 659,00

Source : CG 53, *Recueil des actes administratifs*, Laval, février 2010, p. 55.

Nous pouvons donc constater que la valorisation génère de l'argent mais en coûte aussi. Ceci dit, le bénéfice est positif, ce qui permet de rembourser de la dette pour pouvoir réemprunter de nouveau. Le CG est donc dans une logique totalement libérale.

III.3. La contractualisation, une délégation technique et des choix politiques

La contractualisation s'exerce depuis des décennies en Mayenne, notamment au travers de la Délégation de Service Public (DSP), qui permet de bénéficier d'un savoir-faire technique. Elle permet d'affirmer le rôle d'animateur du CG, qui commande sans maîtriser tous les aspects techniques. Il devient, vis-à-vis du privé, un organe régulateur. En étant client, il signe des contrats à moyen terme, ce qui permet de pouvoir renégocier le coût de l'exploitation assez régulièrement. Pontmain est aujourd'hui la seule structure

départementale en délégation de service public. Mais les investissements y étant engagés, la modernité du site, en font un atout pour le CG.

Si le CG n'exerce pas le traitement en régie, la raison en est simple : il ne disposait pas, à la base, de savoirs techniques suffisants pour faire fonctionner un site. De plus, de grands groupes multinationaux proposent leur savoir et sont « éjectables » tous les cinq ans. Le CG en profite et se limite donc à son rôle de pilote-animateur. D'autre part, des marchés publics sont établis pour certaines situations. Cet outil répond plus à une logique économique de coût de revient, mais le Département s'est attelé à les rentrer dans la logique du PEDMA (choix de traitements respectueux de l'environnement avec Séché, proximité afin de limiter les transports, valorisation,...).

L'orientation économique s'effectue donc en parallèle d'une orientation politique. Les prestataires ont tout à gagner à collaborer avec le CG. Il est établi un certain rapport hiérarchique par le biais de l'incitation que cela soit dans les marchés ou la planification CG, comme l'atteste cet extrait :

Ce qui est plus nouveau, c'est l'utilisation par la puissance publique de la technique contractuelle dans des hypothèses où elle aurait la possibilité d'utiliser la voie unilatérale. Tel est le cas, notamment, des programmes de branche qui ont été utilisés pour inciter les entreprises à se mettre progressivement en conformité avec les normes environnementales, alors que les autorités administratives étaient en droit de mettre en œuvre le pouvoir de sanction dont elles disposent. En fait, ce sont la plupart des procédures d'environnement qui ont progressivement intégré le processus contractuel. De manière significative, l'étude de la pratique d'une procédure en apparence aussi unilatérale que l'autorisation d'ouverture des installations classées démontre que celle-ci résulte le plus souvent d'une négociation entre la puissance publique et le pétitionnaire. L'*instrumentum* reste unilatéral : les polices de l'environnement ne peuvent d'ailleurs donner lieu à la passation de contrats véritables, comme le rappelle le Conseil d'État⁶ en censurant ce qu'Étienne Picard qualifie de « conventions police »⁷. Par contre, le processus qui y conduit est contractuel.

JEGOUZO, Yves, « L'évolution des instruments du droit et de l'environnement », in *Pouvoirs*, n° 127, p. 29.

III.4. Les outils de contrôles, suivis et diagnostics : entre expertise, communication et maîtrise des aspects environnementaux

III.4.1. Les suivis et contrôles : un besoin de repenser les outils

De nombreux dispositifs, outils sont mis en place pour mesurer, améliorer les conditions et effets du traitement des déchets et génèrent une certaine connaissance des problématiques au niveau local. « La connaissance s'impose pour évaluer la pertinence et l'efficacité des actions dans un système complexe. Elle a pour objectif de minimiser les impacts et d'assurer une meilleure cohérence entre l'écosystème et les activités humaines »¹²⁹.

Dans le cas du CG53, comme ailleurs en France, nous pouvons voir quatre types d'outils de contrôle et suivi¹³⁰ :

- l'inventaire « fondé sur le constat, la déclaration préalable ou l'enquête »
- la mesure « répond a un besoin fondamental de quantification des nuisances et des risques ; elle est à ce titre indispensable aux politiques environnementales fondées sur la surveillance de phénomènes aussi variables [...] que la qualité de l'air ou de l'eau ». Elle permet de se situer par rapport à la norme qu'elle a permis de créer.
- la cartographie « relie la mesure ou l'inventaire à la dimension spatiale et permet de gérer les questions environnementales en termes d'aménagement du territoire » « L'évidence que semble revêtir la représentation cartographique aux yeux du non-spécialiste nous interroge sur sa fonction dans une gouvernance environnementale qui requiert de plus en plus la participation, sinon l'adhésion du citoyen ».
- la simulation numérique permet « une capacité de prévision et donc de réduction de l'incertitude du risque » et « attribue aux experts scientifiques qui

¹²⁹ CHOW-TOUN Frank, KERGOMMARD, Claude, LAGANIER, Richard, « Inventories, mesurer, cartographier : outils de connaissance et gouvernance des questions environnementales », in *Environnement et gouvernance des territoires, enjeux, expériences et perspectives en région Nord-Pas de Calais*, SCARWELL, Helga-Jane, KERGOMMARD, Claude, LAGANIER, Richard (sous la dir.), PUS, Villeneuve d'Ascq, 2007, p.303.

¹³⁰ *Ibid.*

la mettent en œuvre une responsabilité accrue ». Utilisé pour voir les impacts des scénarios

Ces outils répondent d'une réglementation nationale ou d'une initiative départementale facultative. Mais il est intéressant de se questionner sur la production de l'information et la réception des différents acteurs. « Dans son ensemble, l'activité d'information se positionne d'ailleurs dans une logique de l'offre plutôt que dans une logique de la demande. L'activité informative est mise en œuvre sans que soient véritablement connus les besoins en information des populations. Les attentes des destinataires sont souvent supposées limitées à leur environnement personnel le plus direct. »¹³¹

Des membres de MNE déclarent par exemple ne pas « toujours tout comprendre des contrôles ». Il est vrai que ces dispositifs épistémiques sont restreints aux oreilles expertes¹³². Cette technicisation des enjeux est dangereuse dans le sens où elle conduit à une désimplification. Au contraire, « inspirer la confiance deviendrait une condition importante pour s'assurer du soutien du public et éventuellement de son ralliement à de nouveaux comportements. »¹³³.

Par ailleurs, l'opposition aux systèmes de contrôle et informatif est compliqué. « La qualité de l'air est en effet un exemple de sujet où les citoyens, dans leur très grande majorité, se retrouvent dans une situation de dépendance face à des connaissances spécialisées qu'ils ne maîtrisent pas. Dans le cas étudié ici, la mise en circulation de connaissances ne signifie pas qu'il y a réduction de la dépendance du public. De fait, ceux qui reçoivent ces informations, mais qui resteraient sceptiques, devraient s'engager dans un lourd travail d'accumulation de nombreuses compétences pour évaluer la pertinence des éléments fournis. »¹³⁴

¹³¹ RUMPALA, Yannick, « De l'objectivation des risques à la régulation des comportements. L'information sur la qualité de l'air comme instrument d'action publique », in *Réseaux*, n°126, 2004/4, p.208.

¹³² « L'information produite ne devrait pas être vue comme un simple *output* de ce système expert à destination du public. C'est aussi le support d'une relation où la confiance tend à prendre une place déterminante ». « L'ensemble des discours tend ainsi à se placer dans un registre performatif. » Extrait de : RUMPALA, Yannick, « De l'objectivation des risques à la régulation des comportements. L'information sur la qualité de l'air comme instrument d'action publique », in *Réseaux*, n°126, 2004/4, p.181 et 209.

¹³³ RUMPALA, Yannick, « De l'objectivation des risques à la régulation des comportements. L'information sur la qualité de l'air comme instrument d'action publique », in *Réseaux*, n°126, 2004/4, p.181.

¹³⁴ RUMPALA, Yannick, « De l'objectivation des risques à la régulation des comportements. L'information sur la qualité de l'air comme instrument d'action publique », in *Réseaux*, n°126, 2004/4, p.208.

Nous pouvons donc percevoir une logique top/down pour convaincre ou faire passer le message¹³⁵ et constatons un problème au niveau de la différence entre sphère technique et sphère profane.

III.4.2. Les contrôles régaliens et les dispositifs participatifs et informatifs : une utilité controversée

Le CG pratique un autocontrôle sur son site et envoie à la DREAL un rapport semestriel exécuté par un laboratoire agréé indépendant. Il doit envoyer un rapport s'il y a un incident, ce qui le responsabilise face à des dispositifs de prévention. Cela permet également de préserver un temps d'avance sur les services régaliens en réglant immédiatement les dysfonctionnements et donc en évitant les amendes, taxe TGAP,... La certification ISO ne lui confère absolument aucun traitement de faveur. La DREAL se réserve de faire des contrôles inopinés deux fois par an et applique un contrôle séquentiel dont les étapes sont connues de tous et donc anticipables.

Le CODERST

La présentation du PEDMA y est exécutée. C'est un instrument qui n'a pas grande utilité en Mayenne au vu de l'autocontrôle pratiqué par le CG et l'exemplarité des sites privés. De plus, depuis 2000, il y a très peu de demandes d'autorisation dans le domaine des déchets (création ou renouvellement de structures de traitement,..) sûrement dû aux enjeux que subissent une implantation (*cf* Partie I). Le CODERST n'a aucun pouvoir, il émet juste un avis qui servira au préfet. Cependant, ce dernier peut ne pas en tenir compte. La plupart des acteurs le perçoivent comme coercitif dans la mesure où les installations sont aux normes et qu'il fait perdre du temps. Ce n'est donc pas dans ce département un outil qui a fait toutes ses preuves en termes d'efficacité. Par ailleurs, les politiques ne voient pas d'un bon œil ce dispositif participatif qui renverse parfois les logiques de la décision. Le préfet se trouve ainsi pourvu d'un pouvoir politique relatif indépendant de la représentation locale.

¹³⁵ CHARLES, Lionel, FRERE, Séverine, NORRANT Caroline, ROUSSEL, Isabelle, « Dans le domaine de la qualité de l'air, les outils développés pour la connaissance sont-ils des outils de gouvernance ? », in *Environnement et gouvernance des territoires, enjeux, expériences et perspectives en région Nord-Pas de Calais*, SCARWELL, Helga-Jane, KERGOMMARD, Claude, LAGANIER, Richard (sous la dir.), PUS, Villeneuve d'Ascq, 2007, p.380.

« J'ai siégé au CODERST en étant que suppléant, je n'y siége plus [...]il m'est arrivé de prendre des positions au nom du CG qui ont déplu à certains conseillers généraux de la majorité qui s'en sont plaints etc. Notamment, moi j'avais un principe, qui était assez clair sur lequel même le président était assez d'accord. Sur les dossiers industriels, mais c'est souvent des dossiers de régularisation, d'installation, d'extension de porcheries industrielles, voilà des trucs comme ça, j'avais un principe, c'est que si un dossier améliorerait les choses, je vote pour, si c'est stand by, si c'est de la régularisation et que c'est stand by, et que ça change rien, je m'abstiens et si le dossier présente une aggravation vis-à-vis de la reconquête de la qualité de l'eau et de milieux, je vote contre. Pas compliqué à comprendre, d'autant que quand le département affiche, et ça, ça me fait rire parce que depuis 2004 que je suis là, ils reprennent tout notre lexique, tous nos outils sémantiques sans les appliquer vraiment et ça, ça me fait sourire. Donc du coup, c'était très défendable comme position, parce que le CG dit : « Oui, nous on se lance dans la reconquête de l'eau et des milieux », enfin, tout un tas de trucs comme ça et puis du coup parce que c'est Monsieur Un Tel qui demande sa régularisation pour sa porcherie parce que ça fait je sais pas combien de temps qu'il a 300 truies de trop et que c'est pas supportable mais que malgré tout son plan d'épandage et son plan de fumure qu'il va présenter sont complètement irréaliste parce que les parcelles sont à je sais pas combien et que jamais il ira foutre ça là-bas et qu'il ira foutre ça n'importe où, tout le monde regarde ses godasses et est pour quoi. Alors, quand il y a un conseiller général qui est contre, évidemment ça fait un peu de couille quoi. En règle générale, c'est toujours l'association environnementale qui est contre, éventuellement les pêcheurs, mais tout le monde est pour quoi. » Un élu du CG.

Les CLIS

Censées être destinées l'information du citoyen, MNE pense que c'est utile « dans un certain sens ». Néanmoins, cette infrastructure publique de sécurité montre comme le CODERST, un manque d'utilité, un décalage avec la réalité des sites de traitement. On peut donc remettre en question l'efficacité de ces lieux de rencontre du pouvoir régalién.

III.4.3. Diagnostics, études économiques et financières outil de légitimation ?

La plupart des études de marché, économiques, juridiques, ou des enquêtes de satisfaction dont nous avons pris connaissance sont effectuées par des acteurs privés, la raison étant souvent des compétences inadaptées par les services internes et le besoin d'un point de vue extérieur et indépendant. La démarche originelle est soit due à une volonté de

changement de politique ou son optimisation. Les acteurs indépendants privés sollicités pour des études peuvent alors être considérés en tant qu'intermédiaires (*policy broker*) opérant un transcodage dans des registres nouveaux. Ces études permettent souvent un processus de légitimation à l'acteur (*cf* Partie II.3.3), souvent politique, qui l'établit (dû au point de vue indépendant). C'est un instrument d'évaluation, mais souvent, un facteur d'affirmation du politique.

D'autres outils, plus institutionnalisés peuvent permettre un diagnostic, une projection tel que le Plan Local de Prévention. C'est un programme qui est établi entre les intercommunalités et l'ADEME au travers d'une contractualisation.

III.5. La communication : informer le grand public sur l'action écologique du CG

III.5.1. L'enquête publique: le constat d'un secteur qui laisse indifférent

L'enquête publique est un outil de consultation de la société civile. Cependant, elle induit, une connaissance des projets par celle-ci, une opinion et une argumentation. Le premier PEDMA a recueilli deux avis, à Laval, alors que des efforts avaient été fournis pour avoir plus de mobilisation. On peut constater une sorte de trou configurationnel, de décalage temporel entre émergence de la critique sociale et la lutte politique¹³⁶. Le CG en a conclu à un désengagement du sujet par les mayennais et a fait des efforts en communication depuis, tout en abandonnant cet outil peu efficace.

III.5.2. Les réunions publiques : un lien informatif socialisant

C'est un évènement important pour le CG, il est confronté à son bilan. Il effectue aussi deux fois par an des réunions avec l'ensemble des élus d'une EPCI, ce qui donne une assurance quant à la prise de parole et une confrontation aux *veto players*.

Aussi, des réunions sont organisées simultanément avec les élus et les

¹³⁶ Notion développée dans Source : CHATEAURAYNAUD, Francis, des alertes à couper le souffle, 15/10/12, URL : <http://socioargu.hypotheses.org/4129>

fonctionnaires des EPCI pour « faciliter les transmissions d'idées et de points de vue » et quelque part créer une culture commune.

III.5.3. La communication institutionnelle entre affichage et sensibilisation

Une communication sobre est gérée par les EPCI, mais avec l'appui financier et technique du CG. Cela permet au CG de se désemparer de cette question, mais aussi quelque part de se désresponsabiliser envers la population. La seule interface restante est l'ensemble des EPCI. Plusieurs supports sont mobilisés suivant le message et les cibles, ce qui traduit une véritable stratégie de communication. Cependant, le CG fait parfois des opérations de communications de grande envergure (journalistes, ...) pour des événements exceptionnels comme lors de la certification ISO 50 001 de Pontmain.

Le CG a, par ailleurs, conçu le site : écomotivés53.fr qui promeut la valorisation individuelle, le changement de pratiques..., un discours donc très responsabilisant et individualisant développé autour du « simple geste » (comme les campagnes nationales « ça déborde »,...). Nous pouvons de même constater une certaine sobriété des messages et l'évitement simultané de la politique et de la polémique pour ce sujet sensible. Seuls les points positifs sont mis en avant lors de bilan et il y a également tout un pan de la communication destinée aux projets à venir.

Par ailleurs, le CG qui finance les collèges, y est implanté, a lancé de multiples opérations de communication et d'information en leur endroit (notamment un concours « éco-légien »). La démonstration que le changement de pratique passe aussi par l'éducation...et la compétition.

III.5.4. Séché et la communication :

Séché joue les sites touristique et reçoit 5 000 personnes par an. Acte important pour expliquer leur démarche, se sortir de leur image d'importateur. Le CG organise même parfois des visites avec l'industriel. Le site est pensé pour être esthétique, est recouvert d'un beau gazon vert, accueille des espèces protégées qui ne sont présentes qu'a

Changé,... Le crédo de l'utilité sociale et de la hiérarchisation des pratiques industrielles est aussi mis en avant

« c'est vrai que mettre en place des visites, ça nécessite d'avoir quelque chose de beau à montrer, donc c'est des moyens à mettre en place au niveau de l'exploitation, parce que si c'est pour montrer un site qui est mal tenu, qui pue où les gens sont pas heureux de travailler, ça n'a pas d'intérêts, donc l'objectif, c'est vraiment travailler sur l'utilité sociale des métiers et bien faire comprendre aux visiteurs que notre métier, il est utile et qu'il vaut mieux qu'il soit fait par des entreprises comme la notre avec des exigences importantes en termes de protection du sous-sol, de la qualité de l'air, etc que par une entreprise qui n'a pas forcément ces même exigences. » Un cadre d'un industriel dans le domaine des déchets.

CONCLUSION DE LA PARTIE III :

Nous avons pu voir combien l'action collective et le changement relatifs à la gestion des déchets mayennais ont été conditionnés et structurés par des instruments souvent invisibles. Ces instruments ont aussi pour but d'asseoir la position du CG qui se détache de la décision. Le CG est souvent dans une dynamique de légitimation que ce soit vis-à-vis des élus, de la société civile ou de l'Etat. Par ailleurs, nous avons pu constater que le CG a su tisser une toile de collaborations qui vont dans le sens d'une gestion optimisée, progressiste et concertée qui lui confèrent un rôle d'intouchable puisqu'il est plus un support de la logique territoriale qu'un responsable de la gestion des déchets.

Le pilotage assuré par le CG comporte effectivement quelques avantages : des coûts de traitement amoindris, une technostructure compétente et déjà établie, une harmonisation du système de gestion et donc un accroissement de sa lisibilité, la mutualisation des moyens, la possibilité de financement de projets,...

L'action menée par le CG n'est pas coercitive, dans un certain sens. Il a su fédérer grâce aux prises de compétences, à l'incitation et justement à la non-coercition. Il est aujourd'hui une entité animatrice/régulatrice qui maîtrise des instruments dans tous les domaines (même le contrôle auquel il n'est pas obligé). Il « gouverne par contrat » et joue un rôle de cohésion et de mise en compétition d'EPCI.

CONCLUSION GÉNÉRALE :

Ce sujet présente un exemple intéressant de changement de l'action publique. La Mayenne est le point de rencontre d'un certain nombre de logiques d'action, parfois nouvelles. Chacune d'entre elles s'appuie sur un effort de légitimation, notamment grâce à la communication. La logique économique s'appuie par exemple sur la préservation de la nature et la modernisation écologique, tandis que la logique départementale engagée par le CG s'appuie sur les intercommunalités et en fait sa raison de piloter. Nous avons pu observer par ailleurs de grandes spécificités dans ce territoire (rurales, techniques,...) qui en font une configuration qui a eu de la postérité.

Le système d'acteur de gestion des déchets mayennais est esquissé dans le schéma ci-dessous (*cf* p. 105). Ce schéma est en quelque sorte la synthèse de l'analyse du système de gestion des déchets mayennais. Il respecte donc une analyse de la configuration¹³⁷ du système d'acteur¹³⁸ de gestion des déchets en Mayenne. La disposition des acteurs n'est pas choisie au hasard. Au centre, nous pouvons observer un cercle. Il symbolise une prise de décision commune au deux acteurs principaux en matière d'action publique, à savoir le CG et les EPCI. C'est en quelque sorte une complémentarité des rôles. On peut comprendre que ces deux acteurs sont dépendants l'un de l'autre et que le rapport hiérarchique s'inverse, suivant l'étape dans laquelle ils se trouvent (avant ou après le choix du scénario du PEDMA). Ce rapport hiérarchique oscillatoire n'est pas forcément en faveur du CG qui incarne plutôt un rôle de pilote, d'animateur de la concertation et se met en retrait face aux EPCI auxquelles il n'impose (non-opposabilité).

De plus, au centre du cercle nous pouvons voir le lien essentiel marquant une collaboration possible entre les deux entités politico-administratives : à savoir le financement. S'il apparaît en sens unique, c'est pour les raisons de simplification qu'exigent un schéma mais il est vrai que le CG, par un règlement des aides, finance les investissements des intercommunalités dans un but incitatif. Cependant, ce financement est limité, contrairement au chiffre avoisinant les 5M€ dans le sens inverse.

L'Etat est relativement absent de ce schéma. Il est incarné par le pouvoir réglementaire, régalién et incitatif, mais nous pouvons voir les effets de la décentralisation et d'un pouvoir relativement réduit de la déconcentration. Ensuite, à gauche, nous pouvons

¹³⁷ Au sens de : ELIAS, Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pocket [1970], 1981, pp. 164-161.

voir les composants de la commission consultative, un des quatre piliers de la construction politique départementale, et leurs rapports. Enfin, à droite nous pouvons voir les interactions qu'ont provoqué les diverses prises de compétence depuis 1998.

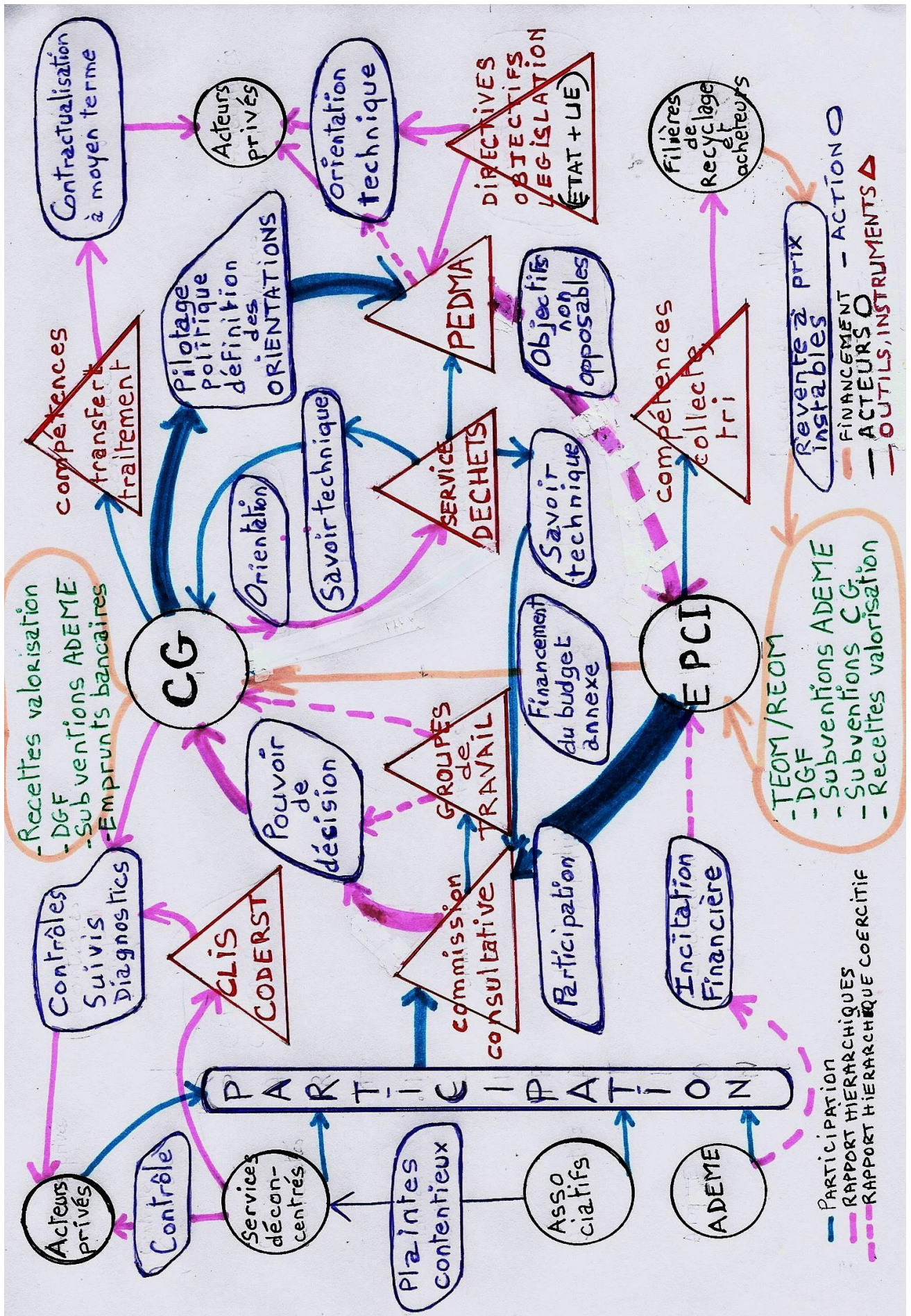
Le système d'acteur décrit tout au long de ce mémoire a une forme complexe. Ce n'est par exemple pas un système de gouvernement unitaire, car le CG ne concentre pas tous les pouvoirs, mais est un peu un centre névralgique. Comme nous pouvons le constater sur le schéma, le CG ne concentre pas les pouvoirs de police (contrôles des ICPE,...) et financier (il n'a pas vraiment d'autonomie ni d'autosuffisance puisqu'il dépend de ministères et d'organismes étatiques, du prix de l'énergie que lui propose le secteur privé,...). De plus, même s'il est seul compétent en planification, son attention au consensus avec les EPCI mayennaises ainsi qu'à toutes les composantes de la commission consultative confère au système une allure de gouvernance politique. La notion de gouvernement est comme nous l'avons suggéré en introduction, totalement inadaptée aux systèmes de gestion territoriaux actuels. C'est la notion de gouvernance que l'on doit ici bien évidemment privilégier, tout en faisant attention qu'elle ne perde pas tout son sens (c'est un concept nouveau, qui a un caractère fourre-tout).

Par son attention à la fédération des EPCI, nous pouvons dire que le CG a un rôle de régulateur et d'animateur. Nous pourrions faire l'analogie avec un système fédéral à tendance unitaire, mais ce n'est pas la finalité de ce travail. Nous avons réussi à montrer que le CG pouvait être un organe pertinent, même si l'échelle départementale ne l'est pas tout le temps. Le CG mayennais a su tirer profit de sa position et créer une organisation de la gestion objectivement efficace et efficiente au regard des autres départements, même si cela a participé à une déresponsabilisation et à une dépolitisation de la population face à l'absence d'enjeux (de nocivité, de système global, de production de déchets,...) importants.

Mais cette situation n'est pas cristallisée : le CG peut perdre sa position de pilote stratégique au profit de la Région, qui n'a pas beaucoup plus de cohérence. En effet, la Réforme des territorialités prévue en 2014 remet en question l'existence et les compétences du CG...

¹³⁸ Au sens de : CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, 504p.

...L'idée du syndicat départemental n'étant pas pertinent pour son coût et notamment au vu des infrastructures déjà établies. Il n'est pas non plus pertinent de déléguer les compétences aux intercommunalités (car la mutualisation, la confrontation a permis beaucoup de choses), voire aux communes ; il sera donc intéressant de voir si le changement de parti au pouvoir aura une incidence sur la structuration institutionnelle, les modes de gouvernances territoriales et des logiques d'action. Cependant cet état de fait risque d'être renversé si suppression du Département il y a.



Bibliographie

- ADEME, *Les déchets en chiffres en France. Données et références*, 2009
- AMORCE, *Exercice de la compétence « Plan d'élimination des déchets ménagers » par les Conseils Généraux. Rapport final de l'enquête*, DP n°08, juin 2006, 13p.
- AMORCE, *Évaluation de la politique des déchets de 1992 à 2002*, DP n°03, juin 2004, 8p.
- BAGUENARD, Jacques, *La décentralisation*, Paris, PUF, 2006, 128p.
- BARON Catherine, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droits et Société*, 2003, n°54, pp. 329-351.
- BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe, « Intercommunalité : le local entre en politique », in CORDELIER, Serge, LAU, Elisabeth, sous la dir., *L'état de la France 2001-2002*, La Découverte, 2001, 13e édition, 658p.
- BLESSIG, Émile, sous la dir., *La gestion des déchets ménagers sur le territoire*, Ronéo, Paris, Rapport commandité par le Commissariat Général du Plan, 2003, 44p.
- BOULEAUX, Florence, *Elaboration de l'évaluation environnementale du PEDMA de la Mayenne*, mémoire, ENGEES, Strasbourg, 2007.
- CABANES, Arnaud, *Essai sur la gouvernance publique*, Paris, Gualino, 2004, 259p.
- CADIOU, Stéphane, MAUBERT, Catherine, « Au centre des forces locales, éléments et enjeux d'une réflexion prospective », in *Les cahiers du plan*, juin 2005, n°5, 95p.
- CADIOU, Stéphane, *Le pouvoir local en France*, PUG, 2009, 208p.
- CAILLAUD, Kévin, « La recomposition de la gestion territoriale des déchets : un phénomène d'hybridation ? », in LE BOURHIS, Jean Pierre, JAMAY, Florence, sous la dir., *Les outils de la gouvernance environnementale : usages, appropriations, transformations*, PUF, à paraître (2012).
- CALLON, Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE, Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001, 358p.
- CALLON, Michel, BARTHE, Yannick, « Décider sans trancher », *Négociation et délibérations à l'heure de la démocratie dialogique*, in *Négociation*, n°4, 2005, pp. 115-129.

- CROZIER, Michel, « Pour une analyse sociologique de la planification française », *Revue française de sociologie*, 1965, vol. 6, n°2, pp. 147-163.
- CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, 504p.
- CROZIER, Michel, THOENIG, Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n°1, pp 3-32.
- DONZELOT, Jacques, « La ville à trois vitesses », in *Esprit*, n°3-4, mars-avril 2004.
- DURAN, Patrice, THOENIG, Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n°4, pp. 580-623.
- EPSTEINS, Renaud, « Le préfet-ajusteur. Entre intérêt général et ordre public, après le “pouvoir périphérique” », *Pouvoirs locaux*, janvier 2000, n°44, pp. 37-44.
- ESTÈBE, Philippe, « “Le département insubmersible” entre modernité territoriale et archaïsme politique », *Informations sociales*, janvier 2005, n° 121, pp. 66-75.
- FAURE, Alain, « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », *Revue française de science politique*, 1994, vol. 44, n°3, pp. 462-479.
- GRÉMION, Pierre, « Introduction à une étude du système politico-administratif local », *Sociologie du travail*, vol. 1, 1970, pp. 51-73.
- GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil, Paris, 1976, 472p.
- HABERMAS, Jürgen, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise* (1962).
- HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011, 318p.
- HODARA, Cécile, *Les déchets*, La Gazette des communes, octobre 2011, n° 2097, 22p.
- JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, 1987, 242p.
- LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick, sous la dir., *Gouverner par les instruments*, Les Presses Sciences Po, 2005, 370p.

- LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, 128p.
- LE BOZEC, André, « 1975-1995 : 20 ans d'évolution du service public local des ordures ménagères », *Annuaire des collectivités locales*, 1995, vol. 15, n°1, pp. 83-109.
- LE GALES, Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, année 1995, vol. 45, n°1, pp. 57-95.
- LE GALES, Patrick, « Gouvernement et gouvernance des territoires », *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation Française, 2006, 120p.
- LORRAIN, Dominique, « Administrer, gouverner, réguler », *Les annales de la recherche urbaine*, n°81-88, 1998, pp. 85-92.
- LORRAIN, Dominique, « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail* n°3, 1993, pp. 285-307.
- LORRAIN, Dominique, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 1991, n°4, pp. 461-484.
- MARCOU, Gérard, « Décentralisation : quelle théorie de l'État ? », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 24, 2004. p 235-252.
- MABILEAU Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994, 158p.
- MIGAUD, Didier, BRUNNER, David, sous la dir., *Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers et assimilés. Synthèse du rapport public thématique*, Ronéo, commandité par la cour des comptes, 2011, 305p.
- MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990, 128p.
- MULLER, Pierre, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1992, vol. 42, n°2, pp.257-297.
- PEZON, Christelle, CANNEVA, Guillem, « Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle de gestion des services d'eau potable », *Espaces et sociétés*, 2009, pp. 21-38.
- RANGEON, François, « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », *Annuaire des collectivités locales*, 2000, vol. 20, n°1, pp. 9-23.
- REYNAUD, Jean-Daniel, « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie*, 1988, 29-1, pp. 5-18.

- ROMI, Raphaël, WILLIAMSON, Simon, « Le bilan juridique des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 20, 2000. pp.121-133.
- RUMPALA, Yannick, « De l'objectivation des risques à la régulation des comportements. L'information sur la qualité de l'air comme instrument d'action publique », in *Réseaux*, n°126, 2004/4, p.208.
- SCARWELL, Helga-Jane, KERGOMMARD, Claude, LAGANIER, Richard (sous la dir.), *Environnement et gouvernance des territoires, enjeux, expériences et perspectives en région Nord-Pas de Calais*, Villeneuve d'Ascq, PUS, 2007.
- WORMS, Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, L'administration face au changement, n° spécial 3/66, 1966, pp. 249-269.

Méthodologie :

- BEAUD, Stéphane, WEBER, Florence, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2003,357p.
- ELIAS, Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pocket [1970], 1981, p. 157.
- KAUFMANN, Jean-Claude, *L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Colin, 1996, 128p.
- PINSON, Gilles, et SALA PALA, Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, Volume 57, pp. 555-597.

Sources :

- PEDMA du CG53
- Actes Administratifs du CG53

En supplément :Sources électroniques (non exhaustif pour le moment) :

- ADEME, *Approche territoriale et planification*, consulté le 19/03. URL : <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=15247>
- ANONYME, Historique et évolution de la fonction de préfet, 23/06/12, consulté le 24/06. URL : <http://www.france.fr/connaitre/institutions-et-valeurs/institutions/historique-et-evolution-de-la-fonction-de-prefet> .
- CHATEAURAYNAUD, Francis, *Des alertes à couper le souffle*, 15/10/12, URL : <http://socioargu.hypotheses.org/4129>
- DETRIE, Domitien, *L'évolution des politiques publiques place-t-elle l'analyse de la question locale sous tension ?*, 01/06/06, consulté le 23/06/12. URL : http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf_DETRIE- AFSP.pdf
- GADDES Chawik, *Le système politique*, mis en ligne le 14/10/2006, consulté le 23/06/2012. URL : <http://www.chawki.gaddes.org/Cours%20sociologie%20politique%20systeme.pdf>
- ZACCAÏ, Edwin, « Une modernisation écologique simplificatrice », in *Politique* (en ligne), consulté le 28/07/2012, URL: <http://politique.eu.org/spip.php?article1052> .

Sites :

- Développement-durable.gouv.fr
- Insee.fr
- Legifrance.fr
- Lamayenne.fr
- Mayenne-tourisme.fr
- Senat.fr

Merci de m'avoir lu, pour tout renseignement, jeremib.emploi@gmail.com