

CERTOP

**CENTRE D' ETUDE ET DE RECHERCHE
TRAVAIL, ORGANISATION, POUVOIR
(UMR du CNRS et de l'Université de Toulouse 2 le Mirail)**

**Maison de la Recherche
5 Allées Antonio Machado
31058 Toulouse cedex 1**

**Jean-Yves Nevers, Pierre Couronne
Avec la collaboration de Michel Escarboutel**

**L' ORDIMIP, Observatoire Régional
des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées,
Evaluation d'une expérience de concertation**

Rapport de synthèse

**Etude réalisée dans le cadre d'une convention de recherche
entre l'ORDIMIP et l'Université de Toulouse 2 le Mirail.
Etude financée par la DRIRE Midi-Pyrénées.**

2003

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
Première partie, L'ORDIMIP COMME ORGANISATION	7
1.1. AUX ORIGINES DE L'ORDIMIP	7
<ul style="list-style-type: none">• Le Préfet de région et le directeur de la DRIRE, promoteurs de l'Observatoire• Un contexte régional réceptif	
1.2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT	16
<ul style="list-style-type: none">• Une association parapublique finalisée• Les collèges : un système de représentation catégorielle et sectorielle• Des structures pluralistes de délibération, de pilotage et de travail• Le financement de l'ORDIMIP : les coûts de la concertation	
1.3. PARTICIPATION ET IMPLICATION	31
<ul style="list-style-type: none">• Le premier cercle : les adhérents• Le second cercle : les participants aux groupes de travail• Le troisième cercle : les animateurs de l'ORDIMIP	
Conclusion	40
Deuxième partie, L'ORDIMIP EN ACTION	45
2.1. L'AGENDA DE L'ORDIMIP	46
<ul style="list-style-type: none">• Séquence 1 : la phase des études (de février 1993 à mars 1995)• Séquence 2 : appel à projets et examen des propositions de CTSDU (1995 à 1996)• Séquence 3 : concertation décentralisée et actualisation du projet de PREDIS (1997-1999)• Séquence 4 : L'ORDIMIP à la recherche d'une nouvelle mission...	

2.2. L'ORDIMIP ET L'ELABORATION DU PREDIS 54

- L'élaboration des « Propositions pour la gestion des déchets Industriels en Midi-Pyrénées »
- L'actualisation du projet de PREDIMIP
- Conclusion

2.3. L'ORDIMIP ET L'IMPLANTATION D'UN CTSDU 68

- La justification
- Le choix d'un mode d'action : un mixage public/privé
- Première étape de la « procédure ORDIMIP » : le cahier des charges
- Deuxième étape : l'appel à projets
- Troisième étape : un « tri sélectif » des projets par la contestation locale
- Quatrième étape : l'accompagnement du « projet Graulhet »

Conclusion 91

RESUME : REPRISE DES CONCLUSIONS DES DEUX PARTIES

100

INTRODUCTION

L'objet de cette étude est double. Il est d'abord de restituer la mémoire de l'Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées (ORDIMIP) en décrivant cet organisme de concertation, son organisation et son fonctionnement, ses acteurs et ses actions¹. Au-delà, il s'agit de cerner les principaux traits de la « méthode ORDIMIP », c'est-à-dire le capital social et la plus-value collective qui ont été élaborés progressivement au cours d'un long travail collectif fait d'échanges, de débats et de controverses entre les différentes catégories d'acteurs impliqués à divers titres dans les enjeux liés à la gestion des déchets industriels et mobilisés pour la recherche d'une solution « *techniquement, économiquement, sociologiquement et écologiquement pertinente* » au problème posé par le stockage des déchets ultimes potentiellement dangereux. Le second objectif de l'étude est d'analyser en quoi et comment la « méthode ORDIMIP » explique la performance (certains diront : le succès) de la procédure de décision mise en place dans la région Midi-Pyrénées, seule région où l'application de la loi de 1992 s'est concrétisée par la création d'un Centre de Traitement et de Stockage des Déchets Ultimes (CTSDU). Dans les autres régions en effet, lorsqu'un projet de création d'un nouveau CTSDU a été élaboré et programmé, ce qui ne fut pas toujours le cas, il a été bloqué par l'opposition de mouvements locaux de défense ou par des divergences entre les divers partenaires en charge de la gestion des déchets².

Les sociétés développées produisent un volume sans cesse croissant de déchets industriels³. L'accumulation de ceux-ci constitue une cause importante de la dégradation de l'environnement et, dans certains cas, une menace pour la santé de la population. Leur collecte, leur destruction, leur valorisation ou leur stockage, ont représenté un problème socialement moins bien maîtrisé que celui des déchets ménagers dont la collecte et le traitement sont anciennement organisés autour de la notion de service public par les collectivités locales et leurs groupements⁴. Longtemps en effet, la question des déchets industriels est

¹ Une synthèse de l'histoire et de l'activité de l'ORDIMIP a été publiée en 1997 par son président : Pierre Auriol, *L'Observatoire régional des déchets industriels en Midi-Pyrénées : un Conseil des sages que tout le monde peut saisir*, Annales des Mines, novembre 1997, pp 59-62.

² Dans la plupart des 9 régions où existaient des centres de classe 1 en 1992, il a été prévu une simple extension de ceux-ci (Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Ile de France...). Dans les autres régions, aucun projet, excepté en Midi-Pyrénées, n'a pu être conduit à terme. Dans la région Centre, le projet de Charenton sur Cher a reçu une autorisation d'exploitation mais ne s'est pas concrétisé. En Aquitaine, Rhône Alpes ou Auvergne, les projets de CTSDU envisagés ont été abandonnés en raison d'oppositions locales avant même qu'une demande d'exploitation n'ait été déposée.

³ Cette croissance peut être ralentie, stoppée ou inversée comme le montre l'évolution de certains types de déchets industriels.

⁴ En fait, la multiplication des incinérateurs de déchets ménagers, solution de plus en plus contestée, produit une masse croissante de résidus, déchets ultimes potentiellement dangereux, les REFIOM, qu'il

restée l'affaire exclusive des entreprises qui les produisaient et des services du Ministère chargé de l'environnement et donc notamment de l'application des réglementations en matière d'autorisation et de contrôle des installations classées dangereuses.

C'est dans les années soixante-dix, alors que se développe dans la société une sensibilité écologique, que la question des déchets industriels a commencé à faire l'objet d'une véritable politique publique tant au niveau européen que national. En France, l'inscription de la question des déchets sur l'agenda politique s'est concrétisée notamment par la loi cadre du 15 juillet 1975 adaptée de la directive européenne qui porte la même date⁵. Le dispositif législatif n'a cessé d'être enrichi dans les vingt années suivantes notamment par les lois du 13 juillet 1992 et du 2 février 1995, étroitement inspirées des réglementations européennes.

La loi du 13 juillet 1992, prise en application de la Directive européenne du 18 mars 1991, affiche comme priorité la réduction à la source du volume et de la nocivité des déchets, la limitation de leur transport, leur valorisation et pose comme objectif de limiter à terme le stockage aux seuls « déchets ultimes ». La loi qui se réfère au principe de proximité énoncé au niveau européen, prescrit l'élaboration de « Plans Régionaux d'Élimination des Déchets Industriels spéciaux » (PREDIS). Ces documents doivent présenter un état des lieux des différents flux et filières de déchets, recenser les installations de traitement et de stockage existantes et faire une évaluation prospective à dix ans des « *quantités de déchets à éliminer selon leur origine, leur nature et leur composition* ». Le plan doit en outre formuler des propositions pour « *prévenir l'augmentation de la production de déchets* », pour réduire la quantité de « *déchets ultimes* » et « *obligatoirement prévoir ... un centre de stockage des déchets industriels spéciaux et ultimes* ». Les PREDIS sont élaborés sous l'autorité des Préfets de région qui désignent une commission consultative associant services de l'Etat, élus locaux, industriels, experts et associations de protection de l'environnement. La loi prévoit en outre la mise en place à l'initiative des préfets des départements concernés par un projet de CTSDU de Commissions Locales d'Information et de Surveillance (CLIS).

La loi de février 1995 assouplit le principe de proximité en prévoyant la mise en place de filières nationales de traitements destinés à certaines catégories de déchets. Le décret du 18 novembre 1996 ouvre la possibilité aux Régions de prendre en charge, à la place du représentant de l'Etat, « *l'élaboration, l'application et la révision* » des PREDIS. Cette mesure de décentralisation

faut stocker dans des conditions spécifiques de sécurité faute de pouvoir les recycler ou les détruire. Pour cette raison, la loi a prévu une coordination entre la gestion départementalisée des ordures ménagères et la gestion régionalisée des déchets industriels. L'évolution de la quantité de REFIOM a été un des paramètres les plus difficiles à cerner lors de l'élaboration des PREDIS et constitue un facteur d'incertitude important dans les travaux de prospective concernant la croissance des déchets ultimes.

⁵ Directive cadre 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975, relative aux déchets, modifiée par la directive 91/156/CEE du 18 mars 1991.

prolonge en quelque sorte le principe de proximité par un principe de responsabilité puisque les Régions, collectivités territoriales majeures, sont incitées à prendre elles mêmes la responsabilité de la gestion planifiée de « leurs » déchets industriels produits sur « leurs » territoires. La Région Midi-Pyrénées a été la seule région française à vouloir assumer cette responsabilité. Toutes les autres régions ont préféré laisser à l'Etat le soin de traiter une question considérée comme « électoralement sensible ».

Dans le domaine du traitement et du stockage des déchets, comme dans bien d'autres secteurs, les autorités gouvernementales sont confrontées à un paradoxe : alors même qu'une pression sociale s'exerce sur elles pour les inciter à agir rapidement et efficacement, la décision et l'action publiques deviennent de plus en plus difficiles et incertaines. Ces difficultés ont une double origine. D'une part, les décideurs doivent faire des choix technologiques, parfois irréversibles, qui engagent lourdement l'avenir dans un contexte d'incertitude quant à la pertinence des connaissances scientifiques acquises et aux conséquences à terme des solutions techniques disponibles⁶. Ces solutions sont fréquemment l'objet de controverses entre experts et même de plus en plus souvent entre les différents protagonistes, acteurs ou coalitions d'acteurs porteurs des divers intérêts qui sont impliqués dans le problème à traiter⁷. L'intégration du principe de précaution dans la décision complique et allonge les procédures. D'autre part, l'implantation et la localisation des équipements destinés à traiter et à stocker les déchets posent un problème d'acceptabilité sociale. Ces équipements appartiennent en effet à la catégorie des équipements « utiles mais indésirables »⁸. Bien que destinés à produire une utilité collective générale dont est bénéficiaire la société dans son ensemble, ils sont très fréquemment l'objet de réactions de rejet du fait des nuisances qu'ils génèrent ou des risques, réels ou supposés, qu'ils représentent pour les populations qui vivent à proximité. La mise en place de tels équipements, qu'il s'agisse d'un centre de stockage de déchets, d'une ligne à haute tension ou d'un aéroport, est devenue de plus en plus problématique en raison de la multiplication des mouvements de protestation locaux désormais bien connus sous le nom de mouvement NIMBY (*Not In My Back Yard*).

Ainsi la question « comment décider ? » ou plus exactement « comment rendre effective et 'robuste' une décision ? » est-elle devenue la question

⁶ Ce que Roqueplo résume par la formule : "*prendre des décisions dures fondées sur des connaissances molles*". L'exemple des déchets nucléaires montre très bien comment des solutions présentées comme « optimales » par les techniciens, apparaissent quelques années après comme dépassées. Voir Yannick Barthe, *La mise en politique des déchets nucléaires. L'action publique aux prises avec les irréversibilités techniques*, thèse pour le doctorat de sociologie, Ecoles des Mines, Paris, 2000.

⁷ Les anglo-saxons utilisent le terme plus adéquat de « *stakeholders* » pour désigner les différents acteurs impliqués dans un enjeu et d'« *advocacy coalition* » pour nommer les grands « partis », au sens large, qui se mobilisent autour d'une cause.

⁸ Ces équipements sont parfois désignés aux USA sous divers acronymes plus ou moins malveillants comme LULU (*Locally Unwanted Land Uses*) et BANANA (*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anybody*) L'acronyme NIMEY (*Not In My Electoral Year*) se réfère au phénomène très connu de la « non décision » dans les années d'échéance électorale.

centrale de la gestion publique dans certains domaines sensibles comme ceux des déchets industriels potentiellement dangereux. Confrontés à cette question, les pouvoirs publics ont vite mesuré les limites des procédures de décision centralisées et autoritaires, imposées « par décret » au nom d'un « intérêt général » ou d'une « rationalité optimale » de plus en plus contestés. Cette méthode « dure » aboutit très souvent à des décisions fragiles⁹. La mise en œuvre d'une procédure transparente, l'implication consentie et la participation de la population apparaissent indispensables pour construire une solution socialement robuste à un enjeu controversé, c'est-à-dire capable de résister aux contestations *ex post*. La mise en place de dispositifs de communication, de consultation et de concertation n'est pas un fait récent. Depuis longtemps, les commissions consultatives ou les commissions mixtes (les commissions extra municipales dans les communes) ont été un moyen traditionnel d'associer les « forces vives » de la société civile à l'élaboration de documents programmatiques et des grands choix de gestion. Dans le domaine de l'urbanisme, cette pratique avait été instaurée pour l'élaboration des PEM (Plan d'Équipement et de Modernisation) et des SDAU (Schéma de Développement et d'Aménagement Urbain) dès la fin des années soixante. Plus récemment, face à des enjeux complexes (risques technologiques et scientifiques, gestion des problèmes d'environnement...), bien d'autres solutions, incluant parfois la participation de « citoyens de base » ont été expérimentées sous des labels variés : comité de sages, agora, *focus group*, comité de citoyens, conférence de consensus, « parlement » divers, etc. La multiplication de ces organismes est telle que certains y voient le développement d'une nouvelle forme de démocratie, la démocratie dialogique¹⁰.

Dans ce contexte, on comprend que l'ORDIMIP constitue une expérience d'un grand intérêt. Il s'agit en effet comme on l'a dit, du seul exemple français d'organisme ad hoc, créé spécialement pour l'élaboration collective d'une politique régionale de gestion des déchets industriels ultimes dont l'activité a débouché finalement sur l'implantation d'un CTSDU¹¹. Il n'est probablement pas exagéré de dire que l'Observatoire a fonctionné, même si c'est toujours sur un mode discret, non seulement comme « *une structure technique d'étude et d'information du public* », définition initiale de son rôle, c'est-à-dire comme un bureau d'étude et une agence de communication et d'information, mais aussi comme une sorte de « parlement régional » des déchets industriels, à la fois forum pluraliste, arène de négociation entre groupes d'intérêts, acteurs publics et acteurs privés, et finalement comme une véritable instance de décision si on considère la prise de décision comme un processus collectif « multi acteurs » qui ne se limite pas à un « choix tranchant » ou à l'acte final d'un acteur unique

⁹ En Aquitaine, un site pour l'implantation d'un CTSDU a été proposé par France Déchet avant même que ne commence la procédure d'élaboration du PREDIS. Ce projet soutenu par la DRIRE a été abandonné à la suite d'un fort mouvement de mobilisation.

¹⁰ Voir par exemple : Callon M., Lascoumes P., Barthe Yannick, 2001, **Agir dans un monde incertain**, Le Seuil. Ces auteurs désignent par l'expression « forum hybride » ces organismes mixant différentes catégories d'acteurs.

¹¹ L'activité de l'association MEDIANE, créée en Auvergne avec un statut et des objectifs assez voisins n'a pas débouché sur l'implantation d'un CTSDU.

qui est investi, par sa position hiérarchique et/ou institutionnelle, du pouvoir légal de décider en apposant sa signature sur un document¹².

L'intérêt spécifique de l'expérience de l'ORDIMIP tient au fait que l'objectif initial de créer un centre régional de stockage de déchets spéciaux ultimes a été conduit à son terme en dépit de la mobilisation de mouvements locaux de protestation. Contrairement à d'autres situations régionales où des projets ont été abandonnés parfois à un stade très avancé de leur réalisation, celle qui s'est dégagée finalement de la procédure de décision où l'ORDIMIP a joué un rôle central s'est révélée « robuste ». On peut observer que la solution a été estimée largement « satisfaisante » par les principaux acteurs régionaux du monde du déchet industriel et qu'elle a été finalement acceptée par une majorité de la population de la commune qui a accueilli le site de stockage, comme en porte témoignage par exemple la réélection en 2001 de l'équipe municipale sortante qui était favorable au CTSDU. Par ailleurs, l'ORDIMIP a porté depuis son début en 1993 jusqu'à son terme en 2002 la procédure d'élaboration du PREDIS de Midi-Pyrénées (le PREDIMIP). Contrairement à ce qui s'est passé dans les autres régions, l'Observatoire a eu entièrement en charge l'élaboration de ce document, la Commission consultative régionale présidée par le Préfet de Région puis par le Président du Conseil Régional n'ayant eu de fait qu'un rôle d'« officialisation » des propositions qui leur étaient soumises. Le transfert de responsabilité de l'élaboration du PREDIS de la Préfecture régionale au Conseil Régional n'a pas eu d'incidence notable sur la mission confiée à l'ORDIMIP.

Cette étude s'est inscrite dans une recherche plus large réalisée dans le cadre du programme « Concertation, Décision et Environnement » lancé en 2000 par le Ministère de l'Environnement. Cette recherche se proposait d'analyser l'impact des procédures de concertation et des mouvements de contestation sur la décision publique à partir d'une investigation empirique portant sur les procédures d'élaboration du PREDIS et les processus de choix de sites pour l'implantation de CTSDU dans trois régions. Comparée à celle de l'Aquitaine (échec du projet de CTSDU de Lucmau, invalidation du PREDIS) et de l'Auvergne (échec du projet de CTSDU de Buxières les Mines), la situation en Midi-Pyrénées apparaît comme une véritable *success story*. Il y avait par conséquent un intérêt tout particulier à analyser d'une façon plus détaillée la « méthode ORDIMIP » pour tirer les leçons de cette expérience¹³.

¹² Pour nuancer, on pourrait dire que l'ORDIMIP a joué un rôle déterminant dans la structuration des choix préalables à la décision. Voir par exemple : Gilles Barouch, **La décision en miettes**, L'harmattan, 1989.

¹³ En France, il semble que nous soyons plus attentif aux échecs qu'aux succès. Une autre démarche prévaut aux Etats-Unis, où il est beaucoup plus fréquent que les travaux d'évaluation et de recherche universitaire mettent l'accent dans un souci pragmatique, sur les « *strategies that work* ». Dans le domaine des déchets par exemple, de nombreux travaux ont fourni la base de la rédaction d'un manuel, le « **Decision Maker's Guide to Solid Waste Management** » édité en 1989 par l'USEPA (US Environmental Protection Agency). Ce guide propose notamment une méthode pour choisir un site de stockage des déchets industriels finalement très proche de la « méthode ORDIMIP ». Voir le site de l'USEPA : www.epa.gov/epaoswer.

Le contenu de cette étude n'engage que ses auteurs. L'évaluation *ex post* d'une politique publique se fait toujours à partir d'un point de vue déterminé. Ici il s'agissait d'étudier quel rôle une instance de concertation a tenu dans la réalisation d'objectifs affichés aux dépôts et non pas d'évaluer la pertinence de ces objectifs.

Le rapport qui suit comprend deux parties. La première s'intéresse à l'ORDIMIP en tant qu'organisation et présente ses caractéristiques institutionnelles, les principaux aspects de son fonctionnement, l'implication et l'engagement de ses membres. La seconde partie saisit l'ORDIMIP « en action » en analysant son rôle dans la procédure d'élaboration du PREDIS et dans le processus de choix d'un site pour l'accueil d'un CTSDU.

La réalisation de cette étude repose en partie sur des entretiens avec quelques uns des membres les plus actifs de l'Observatoire. Nous tenons à les remercier en espérant ne pas avoir trahi ou déformé leurs propos qui sont en partie reproduits dans des hors textes. Mme Virginie Baunier, chargée de communication, a mis à notre disposition une copie des archives de l'ORDIMIP, les nombreuses données qu'elle a élaborées sur les activités de l'Observatoire et sa connaissance profonde du « monde des déchets industriels ». Nous la remercions pour sa disponibilité et pour la contribution décisive qu'elle a apportée à ce travail d'évaluation.

Première partie

L'ORDIMIP COMME ORGANISATION

L'origine de la création de l'ORDIMIP n'a pas fait l'objet d'une investigation poussée. Les éléments d'analyse présentés dans le premier point se limitent à évoquer le contexte dans lequel a eu lieu la mise en place de l'Observatoire au début des années 90 et la mission centrale qui a été assignée à l'association. Les principales caractéristiques de l'organisation et du fonctionnement de l'ORDIMIP sont décrites dans un deuxième point. Enfin, l'objet du troisième point est de cerner à partir de quelques indicateurs l'importance de la participation mobilisée par l'Observatoire et le niveau d'implication des différents acteurs dans le travail collectif.

1.1. AUX ORIGINES DE L'ORDIMIP

L'Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées a été installé officiellement lors d'une Assemblée Générale constitutive convoquée par le Préfet de Région, le 12 février 1993. La mise en place d'un organisme regroupant les différents acteurs, publics, privés et associatifs, intéressés à des titres divers par la question des déchets industriels avaient été envisagée depuis quelques années mais la décision de créer une structure *ad hoc* ayant le statut d'association 1901, a été prise au début de l'année 1992 par le Préfet de région, sur proposition du Directeur de la DRIRE. Tous deux, récemment nommés à Toulouse, s'étaient assurés au préalable du soutien du mouvement associatif environnemental et du milieu industriel local.

On ne doit pas s'étonner d'observer quelques variations entre les différents récits qui sont tenus sur l'origine de l'ORDIMIP (hors texte 1). Chacun des protagonistes et des institutions participants, dans la mesure où il considère que l'Observatoire a été une expérience réussie, cherche à mettre en valeur le rôle qu'il a joué dans sa création¹⁴. Il y a cependant unanimité pour

¹⁴ Comme le faisait remarquer à ce propos Marc Censi, président du Conseil régional : « *Lorsque les recherches en paternité deviennent nombreuses, c'est le meilleur témoignage de la bonne santé du bébé !* » Conseil Régional de Midi-Pyrénées, Examen du transfert éventuel au Conseil Régional de la compétence élaboration, application et révision du plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux, Compte rendu des débats, 1997.

souligner la place déterminante du Préfet de région¹⁵, qui a insisté à plusieurs reprises sur l'idée qu'une solution viable au problème du traitement et du stockage des déchets industriels passait par la mise en œuvre d'une très large concertation, spécialement pour atteindre l'objectif qu'à plusieurs reprises il avait désigné comme la priorité des priorités : la création d'un centre de stockage des déchets industriels spéciaux ultimes dont la région était dépourvue. L'engagement personnel du Préfet, sa volonté affirmée d'instituer une procédure de concertation indépendante, largement ouverte et l'affirmation d'un objectif clairement établi, ont été incontestablement des facteurs décisifs pour assurer la réussite de l'implantation de l'Observatoire.

Le Préfet de Région et le Directeur de la DRIRE, promoteurs de l'Observatoire

La création de l'ORDIMIP a été proposée au Préfet par le Directeur régional de la DRIRE¹⁶, nouvellement nommé à la tête des services régionaux, après avoir été en poste dans la région Rhône-Alpes et dans la région Auvergne où il avait contribué à expérimenter deux solutions différentes pour gérer les déchets industriels. En Rhône-Alpes, région anciennement industrialisée, face à l'urgence de l'installation d'un centre de classe 1 et aux déficiences de l'initiative privée, l'Etat, la Région, les départements et les groupements d'industriels concernés avaient créé dès 1987 une société d'économie mixte, la SEMEDDIRA. Cette SEM était conçue avant tout comme un organisme d'intervention opérationnel, mais elle se voulait aussi le support d'une concertation assez large entre les différents partenaires des déchets industriels.¹⁷ En Auvergne, un dispositif beaucoup moins ambitieux avait été mis en place quelques années plus tard, en 1991, avec la création d'une Mission d'Etudes sur les Déchets Industriels en Auvergne et pour un Nouvel Environnement. MEDIANE était en effet une simple association 1901, présidée par une personnalité scientifique et dotée d'un budget assez modeste, alimenté par un versement de l'Etat, des collectivités locales et des industriels. Conçue pour être une « *plateforme de concertation entre les différentes sensibilités régionales* », cette structure associative avait pour but principal d'établir un diagnostic sur la situation régionale et de diffuser des informations auprès de la population. La formule associative adoptée pour l'ORDIMIP est à l'origine directement inspirée de celle de MEDIANE. Cependant, le rôle réel que joueront les deux associations dans la procédure d'élaboration du PREDIS et dans le processus de choix d'un site pour un CTSDU sera très différent.

¹⁵ M. Alain Bidou, Préfet de la région Midi-Pyrénées, Préfet de la Haute-Garonne.

¹⁶ M. Christian Desmoulin, Directeur Régional de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement de Midi-Pyrénées.

¹⁷ Une des raisons de la création d'une société d'économie mixte en Rhône-Alpes est l'impuissance de l'initiative privée : « *pour atteindre la création d'un centre de traitement de déchets, l'initiative privée est souvent maintenant insuffisante* » est-il écrit dans le PREDIS de Rhône-Alpes (PREDIRA, p 27). En fait, la formule choisie en Rhône-Alpes ne semble pas avoir été la plus pertinente. La SEMEDDIRA ne parviendra à mettre en place aucun des deux CTSDU estimés indispensables par le PREDIRA et sera dissoute en novembre 1996.

En Midi-Pyrénées, il avait été envisagé dans un premier temps la création d'une société d'économie mixte sur le modèle de la SEMEDDIRA. Le Préfet de région en poste en 1990¹⁸, avait confié une mission dans ce sens à l'ANRED (Association nationale de récupération et d'élimination des déchets). La Région qui se souciait alors de développer ses propres compétences et ses activités dans le domaine de l'environnement avait accepté de s'associer à ce projet¹⁹. L'objectif affiché était l'aménagement d'un « *Centre de Stockage des Déchets Ultimes* », nouveau concept qui tendait alors à se substituer à celui de « *décharge de classe 1* », devenu très impopulaire à la suite de l'affaire de Montchanin en 1986. Les pouvoirs publics, comme les milieux industriels, avaient pris conscience à cette occasion de la nécessité de « *restaurer la confiance vis-à-vis des décharges* », condition indispensable pour implanter de nouvelles installations de stockage²⁰. Il est intéressant de noter que, dans la perspective de la préparation d'un « *schéma régional d'élimination des déchets industriels* » prévu par le Ministère, la DRIRE et le Préfet évoquaient en 1991 la nécessité d'élaborer un « *cahier des charges* » construit autour de « *deux notions inédites : la visitabilité et la réversibilité* » et annonçaient l'abandon du concept d'« *enfouissement* » au profit de celui d'« *entreposage* », afin de rendre les déchets disponibles pour un éventuel recyclage²¹. Un approfondissement de ces notions et leur opérationnalisation feront partie des tâches assignées à l'ORDIMIP lors de sa création.

Cependant, le projet de création d'une société d'économie mixte est abandonné quelques mois plus tard, en avril 1992, peu après l'arrivée du nouveau Préfet. Celui-ci renonce en effet à la création d'une SEM à laquelle il préfère un organisme non opérationnel, moins lourd et mieux adapté à l'organisation d'une procédure de concertation. Cette décision apparaît comme la conséquence d'un changement d'orientation du Ministère qui abandonne la solution de la mise en place d'organismes semi publics pour aménager et gérer des centres de stockage au profil d'une formule qui laisse plus de place à l'initiative privée. Ce changement de stratégie a créé semble-t-il, une certaine

¹⁸ M. Jean Coussirou.

¹⁹ « *La Région souhaite agir au côté de l'Etat, seul compétent en la matière et souhaite la création d'un Centre de stockage des déchets ultimes... La Région entend prendre ses responsabilités et c'est pourquoi, sollicitée comme tous les départements, elle accepte de figurer parmi les membres de la société d'économie mixte créée par l'Etat pour mener à bien ce projet...* » Déclaration reproduite dans un magazine régional.

²⁰ Selon le journal **L'Usine Nouvelle** du 24/10/91 évoquant les projets du Ministère Lalonde. Le journal rappelle qu'aucune nouvelle décharge n'a été ouverte en France depuis 7 ans alors que les décharges existantes approchent de la saturation. Face à cette perspective, l'objectif du Ministère est de créer des centres de stockage comportant de nouvelles normes de sécurité : stabilisations des déchets, barrière passive d'argile d'au moins 5 m, protection contre la pluie...

²¹ Propos d'un ingénieur de la DRIRE cités dans **Presse Environnement**, n°298 du 12/12/1991. Après avoir relaté la présentation du futur équipement par le Préfet Jean Coussirou (« *A la préfecture on n'envisage surtout pas d'ouvrir une décharge. Ayons peur des mots : c'est maintenant un centre de stockage des déchets ultimes... ce centre sera conçu comme une usine, de façon moderne, visitable et réversible...* »), la journaliste Sabine Bernede, ironise sur le défi posé aux autorités publiques : « *Reste à savoir quelle est l'heureuse commune qui accueillera ce centre...* ». (**La Dépêche du Midi** du 30/04/1991).

tension entre la Région et la Préfecture²². Cette tension est encore perceptible lors de la création officielle de l'ORDIMIP en février 1993 : les élus régionaux protestent en effet contre la place insuffisante qui leur est accordée au sein de l'Observatoire²³.

Un contexte régional réceptif

D'une façon générale, un contexte local favorable à une initiative comme celle qui conduit à la création de l'ORDIMIP existait dans la région Midi-Pyrénées du fait de l'accumulation d'expériences antérieures et de la convergence des préoccupations des principaux acteurs impliqués dans la recherche d'une solution locale au problème des déchets. En effet, dans les dix années qui ont précédé la création de l'Observatoire, la « sensibilité environnementale » avait très sensiblement progressé. Plusieurs initiatives avaient permis de diffuser des informations, d'organiser des rencontres et de structurer des réseaux d'échanges sur les grands dossiers environnementaux. On peut citer entre autres exemples, la publication par la DRIRE, à partir de 1987, d'un bilan biannuel de l'état de la pollution industrielle dans la région et surtout, la mise en place du SPPPI de l'agglomération toulousaine (Secrétariat pour la prévention des pollutions industrielles), organisme associant sous l'égide du Préfet, des administrations de l'Etat, des collectivités locales, des associations de défense de l'environnement, des entreprises et des personnes qualifiées en vue d'organiser une concertation sur la question des risques et pollutions industriels. Cet organisme est souvent cité comme une préfiguration de l'ORDIMIP dont plusieurs des membres actifs étaient membres du SPPPI.

Du côté du Conseil Régional, l'organisation des Assises Régionales de l'Environnement et la création de l'Agence Régionale pour la Protection de l'Environnement (ARPE) ont constitué en 1990 une étape très importante de son engagement dans ce domaine. Depuis le début des années quatre-vingt, la Région avait soutenu des actions concernant les déchets banals et ménagers (opération *Recup'verre*) et participé à la création de l'« Association régionale pour la valorisation des déchets en Midi-Pyrénées ». Un projet de décharge de classe 1 dans le Lauragais avait été soutenu en 1989-90 mais sans succès. D'après certains témoignages, c'est à l'occasion d'un colloque sur les déchets industriels spéciaux, le 9 novembre 1989, organisé par l'Association Régionale pour la Valorisation des Déchets de Midi-Pyrénées qu'avait été envisagé pour la

²² Le responsable de l'ARPE déclare à propos de l'abandon du projet de SEM : « *tout était prêt pour rechercher le site en développant une large information auprès du public. Ce blocage nous fait perdre deux ans* ». Il regrette « *le peu d'efficacité opérationnelle de l'observatoire envisagé* ». **Valeurs Vertes**, avril 1993.

²³ Lors de l'Assemblée constitutive, le représentant du Conseil régional « *a estimé que la place qui lui revenait dans le collège des collectivités locales est insuffisante* » et a réclamé « *une présence renforcée au sein de l'ORDIMIP* ». **La Dépêche du Midi** du 13/02/1993. A la suite de la désignation des représentants des différents collèges au Conseil d'Administration, la Région était en effet non représentée dans cette instance. Une Assemblée extraordinaire, tenue quelques semaines plus tard a accordé au Président de la Région le statut de membre de droit du Conseil d'Administration dont il a par ailleurs été nommé vice-président.

Hors texte n°1

Les origines de l'ORDIMIP vues par les acteurs et la presse

ARPE, Monsieur BONNEFOY :

« A la suite de la création de l' Association Régionale pour la Valorisation des Déchets de Midi-Pyrénées, en 1984, nous avons travaillé sur les déchets banals... dans un cadre juridique imprécis. Entre 1988 et 1990, il y eut un projet de création d'une décharge de classe 1 dans le Lauragais, porté par un industriel et soutenu par l'Agence Nationale pour la Récupération et l'Élimination des Déchets. Ce projet n'a pas abouti, il était mal orienté et mal monté, sans aucune transparence ... Des élus du Conseil régional s'intéressaient à cette question, en particulier le Président de la commission de l'environnement qui a écrit au Préfet de Région en lui disant que ce serait bien de réfléchir autour de ce problème, car on avait besoin d'un centre pour la région. C'est à ce moment qu'est arrivée la loi de 1992... Le Préfet de Région a alors dit : 'puisque'il faut faire un projet de plan régional autant prévoir aussi un centre de classe 1...'. C'est lui qui a décidé de faire un projet de plan avec un centre, sur sa propre initiative, même s'il est vrai que Monsieur Desmoulins, le Directeur de la DRIRE de l'époque, avait pu intervenir dans ce sens. Le Préfet a demandé à la DRIRE de créer un organisme de concertation, ouvert à tous, mais qui ne serait pas décisionnel. Ce devait être simplement un organisme de concertation et de proposition. Et la DRIRE a préparé le dossier de création d'une association, l'ORDIMIP dont les membres furent répartis en cinq collèges... »

APOMIP, Monsieur LASSERRE :

« Il existait déjà une structure qui regroupait des industriels, l'APOMIP, 'émanation de syndicats tels que la chimie et la métallurgie qui sont les plus gros producteurs de déchets industriels (...). Tout naturellement on nous a demandé si on voulait assurer la représentation des industriels. Ceux-ci étaient concernés par la production de déchets. Ils sont les utilisateurs des centres de stockage... Il était tout à fait normal de les impliquer de façon forte. Ils souhaitaient la création d'un site d'accueil pour les déchets industriels, mais qui ne soit pas un équipement « inutilement luxueux » pour satisfaire on ne sait quelle demande non fondée de riverain, ou d'écologiste ou d'administration... Il ne fallait pas qu'on en arrive à des coûts exorbitants... Voilà pourquoi les industriels étaient présents... »

CRCI, Monsieur DUBOSC :

« Depuis quelques années, on sentait bien que les entreprises allaient être confrontées à des problèmes de plus en plus importants dans le traitement et l'élimination des déchets (...). L'idée de créer des centres régionaux de classe 1 nous a semblé une voie à explorer puisqu'il fallait limiter les déplacements des déchets dangereux (...). Au sein de l'ORDIMIP, notre participation s'est inscrite dans un cadre général de partenariat avec les autres acteurs de l'environnement et nous avons de très bonnes relations de travail avec l'ARPE, l'ADEME, la DRIRE et l'APOMIP, créée au départ par les entreprises du secteur de la chimie. Nous avons eu des réunions régulières avec cette dernière pour s'assurer que l'on travaillait en complémentarité (...). La création de l'ORDIMIP nous est apparue comme une excellente initiative, cela nous a paru la meilleure façon d'aborder le problème de la concertation avec l'ensemble des partenaires et des personnes concernées. Les DIS sont des sujets sensibles, et ce dossier ne peut progresser que dans le dialogue, la transparence, on ne peut pas faire des choses en catimini et les imposer. Je pense que c'est le Préfet qui est à l'origine de cette idée et c'est bien volontiers que nous nous y sommes associés... »

Suite hors texte 1

UMINATE : Madame CAMBOU

« Notre fédération UMINATE s'était fortement impliquée dans l'information sur les déchets industriels au début des années 90, avant même le démarrage de l'ORDIMIP. Nous avons créé du matériel pédagogique pour une exposition destinée à sensibiliser l'ensemble des acteurs régionaux pour qu'ils ne fassent plus l'autruche... On se rendait bien compte qu'il n'y avait pas de traitement adapté, les déchets industriels étaient entreposés ou transportés n'importe où... Pour le grand public, les déchets industriels ne le concernaient pas ; il n'avait pas conscience que dans l'acte d'achat, il générait en amont du déchet industriel et que les OM traitées en incinérateur fabriquaient un déchet assimilable à du déchet industriel, les REFIOM. Notre volonté était de faire partager un minimum de connaissances et d'aboutir à ce que chacun se sente concerné par les déchets industriels et donc par la recherche d'une solution partagée (...). Donc, nous étions en première ligne pour le démarrage de l'ORDIMIP. Nous étions en effet pour la création d'un observatoire centré sur les déchets industriels, avec une volonté de concertation... Ce sont des consultations croisées entre le Préfet de Région, la DRIRE, et un ensemble d'acteurs économiques qui sont à l'origine de l'ORDIMIP... Il y a eu un temps de gestation pendant lequel ont eu lieu un certain nombre de contacts informels avant de déboucher sur une sorte d'officialisation publique... C'est vrai que la Préfecture de Région, celle de la Haute-Garonne, la DRIRE et les associations environnementales, à travers moi, étaient amenées à se rencontrer souvent (...). Le SPPPI et l'ORDIMIP sont fondés tous deux sur le même système avec différents collèges... C'était bien la même démarche et la même filiation en quelque sorte. »

La Dépêche du Midi du 30 avril 1991, Sabine Bernede

Déchets industriels : 40000 tonnes de problèmes !

« C'est apparemment un problème insoluble mais il va bien falloir le résoudre » : le Préfet de Région, Jean Coussirou, qualifie ainsi le schéma régional d'élimination des déchets industriels qu'il est en train de préparer (...). A la préfecture, on n'envisage surtout pas d'ouvrir une décharge industrielle dans la région. Exclu. Ayons peur des mots : c'est maintenant d'un centre de stockage des déchets ultimes que l'on parle. « Ce centre sera conçu comme une usine, de façon moderne, visitable et réversible » dit Jean Coussirou (...) Reste à savoir quelle est l'heureuse commune qui accueillera ce centre... La discussion n'en est pas encore là. Comme dans la région Rhône Alpes, le Préfet souhaite créer une société d'économie mixte... On n'a pas fini d'en parler. » (Extraits).

La Dépêche du Midi du 13 février 1993, Sabine Bernede

Déchets industriels : un Observatoire créé à Toulouse.

« Que faire des 180 000 tonnes de déchets produits chaque année dans la région Midi-Pyrénées ? Le Préfet de région, Alain Bidou, a trois ans pour tracer un plan régional d'élimination des déchets industriels. Hier à Toulouse, il a commencé par créer un Observatoire (...). « Je n'ai pas vu ces dix dernières années une seule création de décharge dite de classe 1 a rappelé Christian Desmoulins, Directeur de la DRIRE, il fallait changer de méthode. » (...) Le Ministère de l'Environnement souhaite « une concertation la plus large possible ».... C'est pourquoi le Préfet a lancé environ quatre cents invitations dans toute la région pour créer l'Observatoire de Déchets Industriels de Midi-Pyrénées..... » (Extraits).

première fois, l'idée de la création d'un organisme incluant à parité une représentation des différentes catégories d'acteurs impliqués avec comme objectif explicite la recherche d'une plus grande transparence dans les décisions. Les représentants des associations de protection de l'environnement présentes à ce colloque avaient alors exprimé leur souhait de voir se concrétiser rapidement un tel projet et proposaient une concertation à géométrie variable sur la base de collèges ouverts à toutes les bonnes volontés.

La question des déchets constituait depuis longtemps une préoccupation majeure du mouvement associatif environnemental. Une partie de ce mouvement, très divers, qui s'est progressivement fédéré dans l'UMINATE (Union Midi-Pyrénées Nature Environnement), s'est imposé comme un interlocuteur incontournable des pouvoirs publics sur les grands dossiers de l'environnement. Le rôle de l'UMINATE et en particulier de sa directrice²⁴, dans la mise en place de l'Observatoire est unanimement souligné. Depuis la fin des années 80, l'Union Midi-Pyrénées Nature Environnement avait développé des actions pédagogiques d'information et de formation destinées non seulement à un large public mais aussi aux acteurs du monde associatif plus directement impliqués dans la question des déchets ménagers et industriels. La directrice de l'UMINATE avait elle-même acquis une compétence reconnue tant dans le domaine des déchets industriels que dans celui de la concertation au cours d'une activité militante diversifiée (en particulier à l'UFC). Au niveau régional, elle avait participé à la mise en place du SPPPI en tant que représentante du monde associatif.

Outre l'UMINATE, sollicitée par la préfecture de région dès la phase de préparation du projet, plusieurs autres associations se sont impliquées depuis le début dans l'activité de l'Observatoire. Parmi les plus actives, il faut citer les Amis de la terre dont un des représentants a été vice-président de l'ORDIMIP de 1993 à 1995 et l'Association de Défense de Pibrac, une association qui avait conduit une longue mobilisation, victorieuse, contre un projet de décharge dans une commune suburbaine. Pour sa trésorière²⁵, l'ORDIMIP constituait une opportunité non seulement de représenter son association en tant que telle, mais aussi de faire entendre un point de vue « citoyen » fondé sur les connaissances concrètes acquises dans le domaine des déchets lors d'une expérience vécue de mobilisation collective. On retrouve des motivations assez semblables parmi les représentants d'autres associations ou de syndicats, comme l'Union Féminine Civique et Sociale²⁶ ou le syndicat Force Ouvrière²⁷. Leur participation active aux travaux de l'ORDIMIP est autant liée à un comportement « citoyen » associé à la volonté d'assumer une tâche civique qu'à la seule représentation d'intérêts catégoriels.

²⁴ Mme Cambou.

²⁵ Voir en hors texte l'extrait d'entretien avec Mme Mazzoleni.

²⁶ Représentée notamment par Mme Frayssinet.

²⁷ Représenté notamment par M. Granier, par ailleurs membre du SPPPI.

Enfin, les entreprises, acteurs les plus directement concernés en tant que producteurs de déchets, et à ce titre souvent mises en accusation, ont apporté un soutien actif à l'initiative préfectorale. Depuis plusieurs années, elles étaient devenues plus attentives aux conséquences environnementales de leurs activités. Les CCI de la région avaient progressivement installé un réseau de groupes de réflexion et de chargés de mission « environnement »²⁸. Les principaux producteurs de déchets, notamment les industriels de la chimie et de la métallurgie étaient quant à eux déjà regroupés dans une association spécialisée, l'APOMIP (Association patronale anti-pollution pour Midi Pyrénées) dotée de moyens d'expertise et de communication. Les représentants des industriels, prenant acte des nouvelles réglementations énoncées au niveau européen et au niveau national, étaient soucieux de participer à l'élaboration d'une solution « raisonnable » notamment par la création d'un centre régional de stockage, qui permette de limiter les coûts de transport sans cependant que le « principe de proximité » ne conduise à une situation de monopole et à des contraintes nouvelles²⁹.

L'engagement des principaux acteurs concernés par la question des déchets industriels s'est fait sur la base d'un objectif commun clairement affirmé par le Préfet et la DRIRE, à savoir l'aménagement dans la région Midi-Pyrénées d'un centre de traitement et de stockage des déchets ultimes. Personne semble-t-il n'a mis en cause la nécessité et l'urgence d'un équipement de ce type comme ce fut le cas dans quelques autres régions. L'objectif de la création d'un centre répondait tout à la fois à des préoccupations de la population concernant les risques présentés par le transport et le stockage de déchets dangereux, préoccupations exprimées par le mouvement associatif environnemental et aux intérêts des industriels producteurs, soucieux de limiter les coûts de transport de leurs déchets, pour une grande part expédiés dans des centres de traitement et de stockage distants de plus de 300 km de la métropole régionale. Par ailleurs, l'implication de la Préfecture régionale et de ses administrations, la DRIRE en premier lieu, puis du Conseil Régional s'est trouvée légitimée par le choix inscrit dans la loi, de l'espace régional comme cadre de gestion et de planification des déchets industriels. On remarquera sur ce point, qu'après une brève consultation des régions voisines, le Préfet a très vite écarté l'idée d'une coopération interrégionale³⁰. Un diagnostic sur les déchets industriels dans le Grand Sud-Ouest avait pourtant été commandité en 1991-92³¹. On peut se demander à ce propos si la création à un niveau interrégional d'un observatoire analogue à l'ORDIMIP aurait été concevable. Il est probable que le sentiment, si faible soit-il, d'une appartenance commune à une région, a pu constituer pour

²⁸ La CCI est représentée par M Dubosc, responsable du service développement des entreprises.

²⁹ Voir en hors texte la déclaration de M. Lasserre, directeur de l'APOMIP, trésorier de l'ORDIMIP.

³⁰ Devant le Conseil régional, le Préfet déclare : « au tout début... nous avons consulté les Régions voisines pour savoir si elles souhaitaient que l'on travaillât en commun sur ce sujet et les réponses ont été négatives... ». Il insiste à nouveau sur la nécessité d'un CTSDU régional compte tenu de la saturation annoncée du centre de Bellegarde et « il n'y a pas de raison que nous ne soyons pas nous-même en mesure, comme vont le faire toutes les régions de France, de traiter nos propres déchets ».

³¹ Etude réalisée par « SOFRES Conseil » pour les DRIRE des régions Aquitaine et Midi-Pyrénées.

certaines catégories d'acteurs, un facteur de « responsabilisation » et d'incitation à une action collective.

L'accord préliminaire des principaux « *stakeholders* » sur un objectif simple, facilement identifiable, correspondant à une convergence d'intérêts clairement établis, a certainement contribué à la réussite de l'ORDIMIP. Mais l'existence d'un objectif commun défini à partir d'un enjeu collectif bien structuré ne signifie évidemment pas qu'il était facile d'atteindre le but énoncé. Tous les protagonistes étaient conscients des difficultés liées à la réalisation de ce genre d'équipement, ce qui a pu constituer aussi une sorte de défi et une incitation à la participation. Pour le responsable de la DRIRE, il était clair que la création de l'ORDIMIP répondait à la nécessité d'expérimenter une nouvelle méthode de décision parce que d'autres méthodes avaient échoué³². On peut logiquement penser que le dispositif officiel prévu dans le cadre de l'application de la loi du 13 juillet 1992, c'est-à-dire la mise en place d'une Commission régionale du plan, (pourtant composée de représentants des services de l'Etat, des collectivités locales, des organisations professionnelles, d'associations de protection de l'environnement et de personnalités qualifiées) n'était pas considérée par le préfet et le directeur de la DRIRE comme un moyen pertinent d'atteindre le but visé.

En résumé, bon nombre d'éléments favorables étaient réunis au début des années quatre-vingt dix pour que soit assuré le succès de la mise en place d'une structure de concertation sur la question des déchets industriels. Compte tenu de son objet spécifique, et de l'enjeu peu conflictuel et peu spectaculaire que représentaient au début des années 90 les déchets industriels dans la région Midi-Pyrénées comparativement à d'autres régions fortement industrialisées ou touchées par un « scandale », il n'est à l'évidence pas surprenant que la naissance d'un organisme comme l'ORDIMIP n'ait pas suscité une mobilisation élevée de l'opinion publique³³. Si on en juge par l'attention très relative qui lui a été accordée par la presse régionale, elle n'a certes pas été un événement médiatique majeur de l'année 1993³⁴. Mais l'objectif recherché par le préfet et ses partenaires n'était pas là. Il s'agissait de créer une structure de concertation

³² Ainsi le responsable de la DRIRE, M. Desmoulin, rappelle-t-il lors de l'Assemblée constitutive de l'ORDIMIP : « *je n'ai jamais vu, ces dernières années, en Europe occidentale, une seule création de décharge dite de classe 1* » et il justifie la création de l'ORDIMIP par la nécessité de « *changer de méthode* ». (**La Dépêche du Midi**, du 13/02/1993). Dans une publication qui rend compte de la création de l'Observatoire, le magazine de l'APOMIP indique que « *toutes les tentatives d'ouvrir une décharge de classe 1 ont échoué depuis 10 ans* » et rappelle qu'une seule décharge de ce type existe au sud de la Loire, Bellegarde dans le Gard.

³³ La situation locale est très différente à la suite de la catastrophe du 21 septembre 2001.

³⁴ La dépêche du Midi publie dans son supplément économique du 2 février 1993, un encart annonçant l'Assemblée Générale de l'ORDIMIP, puis un article par S. Bernède d'environ 400 mots sur trois colonnes au lendemain de celle-ci, le 13 février 1993 sous le titre « *Un observatoire créé à Toulouse* ». Le 14 mai, un encart signale la réunion du Conseil d'Administration et la désignation du Président. Un deuxième article est publié le 17 août (« *Déchets industriels : un catalogue de produits... à nettoyer* » par D. Vieu). Deux autres articles (« *Comment éliminer les déchets industriels ?* » et « *On vide les poubelles au grand jour* ») signés Sabine Bernède et une interview du président Claude Laguérie paraissent à l'occasion de l'Assemblée Générale de l'ORDIMIP les 16 et 18 décembre. Sur les informations parues dans la presse régionale : voir le hors texte 6.

capable de d'organiser un travail collectif suivi et approfondi sur un problème complexe. Dans ces conditions, l'intérêt suscité par l'invitation lancée au tout début de l'année 1993 par le Préfet de Région est indéniable dans la mesure où sur les quelques 400 institutions ou personnalités invitées, plus du tiers ont répondu à l'appel et ont adhéré à l'ORDIMIP.

1.2. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

La création de l'ORDIMIP par la Préfecture de région et la DRIRE a répondu à des objectifs précis qui s'inscrivaient dans le cadre de l'application du dispositif juridique sur la gestion des déchets industriels actualisé par la loi de 1992 et par son décret d'application de 1993. Cette finalisation est évidemment le premier élément qui a structuré l'organisation et le fonctionnement de l'Observatoire. Le modèle d'organisation adopté a été celui des associations « loi 1901 ». Votés en 1993 et modifiés à plusieurs reprises, les statuts de l'association constituent le deuxième élément du « design » institutionnel de l'Observatoire. Enfin, en 1995, l'ORDIMIP a élaboré une « Charte consensuelle », qui capitalise et clarifie les différents aspects du fonctionnement de l'Observatoire³⁵. Ce document définit des « règles du jeu » à suivre pour atteindre les objectifs de la seconde phase de la mission de l'ORDIMIP : le lancement de l'appel à projet de CTSDU et l'évaluation des propositions déposées par les industriels. Une seconde version de la charte, adoptée en avril 1997, propose une méthode pour mener à bien la troisième phase de l'activité de l'Observatoire, l'organisation d'une concertation locale pour l'« accompagnement » de l'implantation du ou des projets de CTSDU. La « Charte consensuelle » en proposant une méthode et un plan pour atteindre un objectif précis est un document qui tient à la fois du « règlement intérieur » et de la « feuille de route ». Elle montre les capacités de « réflexivité » dont a fait preuve l'Observatoire et son souci d'« auto évaluer » son fonctionnement à chaque étape importante de son activité. Enfin, il n'est pas inutile de rappeler qu'une organisation ne se construit pas seulement avec des statuts et des règles formelles mais par un « bricolage » permanent, fruit de pratiques d'ajustements et de négociations informelles entre ses différents membres et entre ceux-ci et leur environnement.

³⁵ La Charte consensuelle de l'ORDIMIP, a été établie par Décideur Consultant sur la base d'une réflexion collective conduite au sein du groupe de travail n°4 « communication, sociologie » co-piloté par Mme Cambou, vice-présidente, et Mme Lagasse du SICTOM Aveyron et Causses.

Une association parapublique finalisée

Lors de sa séance d'installation, l'ORDIMIP est présenté comme un outil « *indispensable dans l'élaboration et la mise en place du plan régional* » et une « *véritable force de proposition* » au service de la Commission consultative régionale dont la mise en place est prévue par la loi de 1992³⁶. Mais son rôle n'est pas limité à celui d'un comité d'experts ou d'un « think-tank » puisque cette « *structure technique d'étude et d'information du public* » doit « *privilégier une large concertation au travers de sa composition pluraliste ... (qui) sera le garant de son indépendance et le fondement de sa crédibilité* ». La Charte consensuelle définit l'ORDIMIP comme un « *lieu de concertation, rencontre, échange, confrontation, débat* ». On note que la légitimité, la crédibilité sociale et l'indépendance de l'Observatoire sont ainsi fondées autant sur sa « capacité » à exprimer le pluralisme des intérêts sociaux et la confrontation des points de vue des différents « *stakeholders* » que sur le regroupement de compétences techniques et scientifiques variées. Dans la mesure où l'élaboration de propositions communes suppose l'organisation d'une négociation, l'Observatoire se voit attribué en quelque sorte, une fonction délibérative. L'ORDIMIP, par le seul fait d'aménager une « *plate-forme d'échange* » entre acteurs publics, privés et associatifs, introduit au niveau régional un premier élément de structuration dans le « monde des déchets industriels ».

L'ORDIMIP est une structure associative finalisée vers des objectifs d'action. Les statuts reprennent en effet assez fidèlement les grands objectifs de la loi de 1992, réaffirmés lors de l'Assemblée constitutive du 12 février par la représentante du Ministère de l'Environnement et le directeur de la DRIRE. L'association se donne comme objet de « *réaliser un bilan de la production et de l'élimination des déchets industriels... notamment des déchets ultimes* », de contribuer à l'élaboration du « *futur Plan Régional d'Élimination des Déchets Industriels Spéciaux* » et de « *définir des actions de communication... pour assurer l'information du public* ». Cette définition des objectifs, adoptée lors de la création de l'ORDIMIP, est suffisamment large pour permettre une certaine élasticité dans l'interprétation de l'étendue et du sens de la mission confiée à l'ORDIMIP³⁷. L'énoncé des objectifs est cependant plus précis puisqu'il est question de « *définir un concept techniquement, économiquement, sociologiquement et écologiquement pertinent de Centre industriel de traitement de traitement et de stockage* » et de « *faire des propositions pour la mise en place d'une structure adaptée à l'élimination des déchets ultimes* ». Ces deux points annoncent ce qui sera en réalité au cœur de l'activité de l'Observatoire. Votée en 1995, la charte consensuelle est encore plus explicite puisque ce document recentre toute l'activité de l'Observatoire sur « *la raison d'être de l'ORDIMIP (qui) est de faciliter*

³⁶ D'après les fiches du dossier de l'Assemblée Constitutive de l'ORDIMIP, DRIRE, 12 février 1993.

³⁷ Dans sa relation de la création de l'Observatoire, le magazine de l'APOMIP souligne (et approuve) le fait que « *L'ORDIMIP s'interdit de rechercher un site... ce sera le préfet de région qui organisera avec la Commission Consultative Régionale la mise en œuvre du concept (de CTSDU), y compris la consultation du public* ». (**Magazine de l'APOMIP**, n°4, avril 1993). Il est clair que les représentants des associations de défense de l'environnement fixent à l'ORDIMIP une mission plus ambitieuse.

la mise en place de CTSDU respectant les exigences du cahier des charges sous toutes ses facettes, techniques, économiques, sociologiques et écologiques »³⁸.

Doté du statut ordinaire des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, l'Observatoire marque néanmoins son ancrage dans l'administration publique en conférant le statut de membre de droit aux autorités régionales (le Préfet de Région et le Président du Conseil Régional) et départementales (les Préfets des départements et les Présidents des Conseils Généraux) auxquelles est associé le Président du Conseil Economique et Social (article 4). Le lien privilégié entre l'association et son administration mère est assuré par ailleurs par la localisation de son siège social à la DRIRE (article 3) et par le fait que le directeur de cette administration régionale en est, de droit, le secrétaire (article 10). Cette fonction-clé a consisté à assurer la gestion de l'organisation et un suivi permanent des activités de l'Observatoire. La DRIRE a été en outre le principal financeur, direct ou indirect (prise en charge du secrétariat) de l'association pendant les deux premières années de son existence. Les liens étroits entre l'Observatoire et la DRIRE ne semblent cependant pas avoir nui à l'autonomie de l'Observatoire et n'ont pas été en tout cas ressentis comme une vassalisation ou une tutelle par les principaux acteurs de l'ORDIMIP même s'ils mentionnent le rôle prépondérant du personnel de la DRIRE dans le suivi des dossiers³⁹. De leurs côtés, la DRIRE et au-delà le Préfet de Région ont toujours pris soin de marquer les limites entre leurs propres compétences et celles de l'Observatoire non seulement pour garantir sa crédibilité mais aussi probablement par « principe de précaution » afin de ne pas être associés ou liés à ses décisions. On peut ajouter que ces relations sont des relations d'interdépendance dans la mesure où l'efficacité de l'administration étatique est devenue dépendante de la capacité de l'ORDIMIP à conduire avec succès la mission qu'elle lui a confiée.

Les collègues, un système de représentation catégorielle et sectorielle

Mis à part les 19 membres de droit, l'adhésion à l'ORDIMIP résulte comme dans toute association, d'une démarche volontaire dont la particularité est d'être conditionnée par l'appartenance préalable à un des 5 collèges énumérés à l'article 5 : a) collectivités territoriales, b) services et établissements publics de l'Etat, c) chefs d'entreprises et associations patronales, d) associations de protection de l'environnement et de consommateurs et d) personnalités qualifiées. Ces catégories sont identiques à celles prévues par la loi pour la Commission Régionale du PREDIS. Sont considérés membres actifs de l'association, toutes les personnes qui en font la demande et qui relèvent d'un de ces cinq collèges. Les statuts ne comportent aucune précision sur les critères

³⁸ Charte consensuelle de l'ORDIMIP, septembre 1995-décembre 1996, document établi par Décideur Consultants, p.1.

³⁹ Certains témoignages indiquent cependant que l'autonomie de l'ORDIMIP par rapport à la DRIRE a dû être quelque peu conquise, celle-ci ayant spontanément tendance à considérer l'observatoire comme une simple commission consultative. Le rôle du premier Président a été décisif dans la conquête de l'espace d'autonomie dont par la suite a bénéficié l'ORDIMIP.

d'examen des demandes d'adhésion, qui doivent être formulées par écrit et « *au titre d'un collège* ». Si l'appartenance aux quatre premiers collèges semble clairement établie par le seul fait de la détention d'un mandat d'élu ou d'un emploi dans une collectivité locale, par l'exercice d'une fonction dans un service et un établissement public de l'Etat ou par le statut de chef d'entreprise ou de représentant d'une association, les critères d'appartenance au collège des « *personnalités qualifiées* » sont beaucoup moins évidents. Ce collège, très hétérogène, destiné à accueillir des experts, les représentants des syndicats et de diverses associations, est la seule porte d'entrée pour les personnes non affiliées à un organisme constitué. Pour cette raison, les statuts prévoient que les demandes d'adhésion « *en particulier les adhésions des personnes physiques au collège des experts... sont soumises à l'approbation du Conseil d'Administration* ». En fait, les membres de ce collège appartiennent tous à des institutions bien identifiées ; les universitaires et chercheurs y sont très majoritaires.

Formellement, l'organisation et le fonctionnement de l'ORDIMIP reposent en grande part sur l'existence des « *collèges* ». Chacun des cinq collèges dispose en effet de 7 sièges au Conseil d'Administration. De même, sans que ce soit prévu explicitement dans les statuts, la composition du Bureau assure une représentation égale de tous les collèges : le président est membre du collège des personnalités qualifiées, le secrétaire est (de droit) un fonctionnaire de la DRIRE, la fonction de trésorier échoit à un membre du collège des industriels tandis que les deux vice-présidences vont à un représentant des collectivités locales et à un représentant du milieu associatif. Les statuts prévoient en outre que les deux pilotes des groupes de travail sont « *désignés dans deux collèges distincts* ». De fait, tous les collèges fournissent au moins un pilote. De même, la désignation du Comité technique, instance importante puisque chargée d'évaluer les projets de CTSDU en 1996 s'est faite sur le principe d'une représentation des cinq collèges. Enfin, lorsque le CA est appelé à se prononcer sur une question, les règles statutaires prévoient un vote à deux degrés : un premier vote par collège puis le vote final au cours duquel chaque collège dispose d'une voix. Cette procédure a été abandonnée lors d'une modification des statuts en 2001 pour un vote direct, tous collèges confondus mais reste de droit à la demande d'un seul membre.

En théorie, la participation à l'activité de l'Observatoire telle qu'elle est conditionnée et médiatisée par l'appartenance à des collèges repose sur le postulat que les membres de ces « *corps intermédiaires* » représentent des intérêts catégoriels ou sectoriels spécifiques et qu'ils sont sensés adopter des positions communes dont le poids est a priori estimé équivalent (un collège = une voix). La formation d'un consensus global est attendue, dans un second temps, de la confrontation de ces positions catégorielles. En fait, on voit bien l'hétérogénéité de ce mode de distribution en cinq catégories. Chacune possède sa propre logique de représentation et d'action. Soumis à une hiérarchie et aux obligations de leur statut, les fonctionnaires de l'Etat ne « *représentent* » pas leur administration comme les élus « *représentent* » les collectivités territoriales

(et au-delà leurs administrés), comme les dirigeants des associations environnementales « représentent » une certaine sensibilité environnementale ou comme les représentants de la CCI ou de groupements patronaux « représentent » le milieu des industriels⁴⁰.

Cependant, en dépit de l'hétérogénéité qu'elle comporte, qui peut introduire des biais importants en cas de recours au vote pour l'adoption d'une délibération, la structuration par collèges a été un moyen efficace d'imposer et de maintenir un certain pluralisme dans l'association, notamment dans ses instances dirigeantes. La division en catégories n'a recoupé des clivages importants que sur certains points de discussion et qu'entre certaines catégories d'intérêts. L'exemple le plus significatif est fourni par l'élaboration du cahier des charges du CTSDU qui a donné lieu à une confrontation serrée principalement entre les représentants du collège des associations de défense de l'environnement et ceux du collège des industriels (voir hors texte). Mais ce cas de figure a été rare. La presque totalité des délibérations ont été prises à la quasi unanimité sans recours au vote par collège. Elaborée après deux années de fonctionnement de l'association, la Charte consensuelle ne mentionne pas l'existence des cinq collèges comme un des « principes de bases » du fonctionnement de l'ORDIMIP ni comme un élément de l'organisation des débats et des délibérations. La charte ne connaît finalement que des « membres » (séparés de leur catégorie d'origine) et précise que « *l'idéal recherché au sein de l'ORDIMIP est d'obtenir le plus souvent possible un consensus sur les propositions, préconisations et positions* »⁴¹.

On peut ajouter que comme tous les organismes paraétatiques fondés sur le principe d'une représentation de ce type, l'Observatoire a été un moyen de coordination intersectorielle entre les administrations de l'Etat, les collectivités locales et quelques uns de leurs interlocuteurs semi-publics ou privés.

⁴⁰ Le collège des « industriels » regroupe en fait trois grandes catégories dont les intérêts ne sont pas a priori convergents : les industriels producteurs de déchets ultimes spéciaux, les industriels du traitement et du stockage des DIS et l'ensemble des activités économiques (y compris commerce et services) représentées par les CCI et la CRCI. Quant aux associations environnementales, outre les clivages idéologiques qui les traversent et leur fractionnement en groupes sectoriels (selon leur objet : nature, pollution urbaine etc...), le principale clivage qui se manifeste au sujet des « équipements utiles mais indésirables » est le clivage entre des instances qui adoptent un point de vue global et les mouvements protestataires locaux de type NIMBY.

⁴¹ La charte indique ensuite : « *Lorsque le consensus n'est pas, ou ne peut être, trouvé, l'ORDIMIP exprime les différences émises en son sein* ». Charte consensuelle de l'ORDIMIP, septembre 1995-décembre 1996, document établi par Décideur Consultants, p.2.

Des structures pluralistes de délibération, de pilotage et de travail

Les statuts de l'ORDIMIP régissent d'une façon très générale la répartition des compétences et des pouvoirs entre l'Assemblée Générale des adhérents, les groupes de travail et les instances de direction et de pilotage de l'association : Conseil d'Administration, Bureau et Présidence. Une des caractéristiques dominantes des structures de délibération, de travail et de pilotage est d'assurer à tous les niveaux une représentation des différentes catégories d'acteurs.

L'**Assemblée Générale** selon les statuts, doit être réunie « *au moins une fois par an sur convocation du Conseil d'Administration* » pour délibérer et se prononcer sur les activités des groupes de travail et les propositions du Conseil d'Administration (article 16). De la création de l'ORDIMIP à décembre 2001, en 9 ans, l'Assemblée Générale a été convoquée 18 fois. Jusqu'en 1997, elle a tenu deux réunions par an en début et en fin d'année auxquelles se sont ajoutées une réunion spéciale d'information sur les problèmes de l'amiante (en 1997) et une importante session de deux jours en 1996 pour délibérer sur les projets de CTSDU proposés à la suite de l'appel à projet. A partir de 1998, le rythme de réunion de l'AG est passé à une réunion annuelle (courant mai ou juin). Les modifications des statuts et le transfert du secrétariat à l'ADEME ont donné lieu à la convocation d'une réunion supplémentaire en 2001.

Même si l'Assemblée Générale peut apparaître comme une instance assez formelle, on aurait tort de réduire son rôle à celui d'une « grand-messe » ritualisée, une « chambre d'enregistrement » destinée à officialiser des décisions prises en amont. Au contraire, l'Assemblée Générale a constitué un moment fort de la vie collective de l'Observatoire, la seule occasion offerte à tous ses membres actifs de se rencontrer, de s'informer et d'être en contact direct avec le Président, le Bureau et le Conseil d'Administration. Le fait d'être présent à l'AG annuelle ou biennale est une façon de réaffirmer son adhésion à l'Association et par conséquent son soutien en tant qu'espace de débat public. En réalité, la place de l'Assemblée Générale dans la procédure d'élaboration des décisions est tout à fait capitale puisqu'elle est le moment où celles-ci sont légitimées par un collectif. Comme l'indique la Charte consensuelle, une des « règles du jeu » essentielle pour que l'ORDIMIP remplisse son rôle est que dans l'Assemblée Générale « *les échanges et confrontations permettent d'aboutir à des solutions, choix, positions... les plus consensuels possibles* ». La Charte consensuelle n'hésite d'ailleurs pas à définir l'Assemblée Générale comme « *le lieu privilégié de prise de décision de l'ORDIMIP* ».

Selon les statuts le **Conseil d'Administration** dirige l'Observatoire. Les 30 administrateurs sont élus pour deux ans à bulletin secret, à raison de 6 pour chacun des cinq collèges. Ce nombre a été porté à 7 pour répondre aux sollicitations du Conseil Régional qui, à la suite de l'élection du premier Conseil d'Administration en mai 1993, s'était trouvé sans aucune représentation dans

les instances dirigeantes de l'ORDIMIP. Le Président du Conseil Régional a alors acquis la qualité de membre de droit du Conseil d'Administration et siège à partir de 1995 au Bureau en tant que vice-président. Cette modification a permis à l'ARPE, organisme dépendant du Conseil Régional et chargé des problèmes d'environnement, de participer très activement aux travaux de l'ORDIMIP.

En dépit des renouvellements de 1995 et de 1998, la composition du CA est restée assez stable jusqu'en 2001. Dans le collège des « services et établissements publics de l'Etat », outre le Préfet de Région et la DRIRE, sont représentées les principales administrations ou agences concernées par les déchets industriels à divers titres : la DIREN, l'ADEME, l'Agence de l'Eau (qui subventionne le traitement de certains déchets), la DRASS (salubrité et santé publiques) et la DRAF. Au titre du collège des collectivités locales, on note la présence au Conseil d'Administration des Présidents du Conseil Général du Tarn et Garonne et du Conseil Général de la Haute-Garonne, du maire adjoint à l'environnement de la mairie de Toulouse, de deux représentants de communes rurales (dont une commune où était implanté une importante cimenterie brûlant des déchets) et enfin du maire de Graulhet, petite ville mono industrielle du Tarn (mégisserie) qui a développé un projet de reconversion industrielle fondée en partie sur l'accueil d'activités de traitement de déchets (et qui sera le site de l'implantation du futur CTSDU). La présence de cet élu n'est évidemment pas un hasard. Le Conseil Régional est officiellement représenté par son président mais en réalité par le vice-président chargé de l'environnement. Le milieu industriel est représenté par un chargé de mission de la CCI, le directeur de l'APOMIP, un membre de l'Union des entreprises métallurgiques et d'un représentant des syndicats de la Mégisserie, du syndicat des industries chimiques, du syndicat des fondeurs, et du syndicat des industries de récupération. Le collège des associations de protection de l'environnement et des consommateurs est présent au Conseil d'Administration à travers les représentants de la Fédération UMINATE, des Amis de la Terre, du COPRAE, de l'UFC et du Comité Technique Régional de la consommation. Les personnalités qualifiées sont toutes issues des universités (Paul Sabatier), institutions de recherche (CNRS) et grandes écoles (Ecole des mines d'Albi, INP, école vétérinaire).

En définitive, le Conseil d'Administration en regroupant une grande variété d'acteurs, offre une image assez représentative de l'ensemble des adhérents à l'ORDIMIP, ce qui lui a permis de fonctionner sans introduire de biais importants par rapport à la « base » et au-delà au « monde des déchets » que l'Observatoire entendait représenter. Les statuts initiaux indiquaient que le CA « se réunit au moins 2 fois par an ». Ce rythme a été tenu jusqu'en 1996. Par la suite, il n'a été convoqué qu'une fois par an. Son rôle a été surtout de préparer et d'opérationnaliser les délibérations soumises à l'Assemblée Générale. Il semble que le Conseil d'Administration a été largement supplanté comme

« *instance de direction et de pilotage* » de l'Observatoire par le Bureau élargi (incluant ceux des pilotes des groupes de travail non membres du Bureau).

Le **Bureau** est élu chaque année par le Conseil d'Administration. Il assure la gestion ordinaire de l'association, la programmation et le suivi des travaux, la préparation des réunions du Conseil d'Administration et de l'Assemblée Générale. En fait, ces tâches ont incombé très largement à celui qui au nom du Directeur de la DRIRE (secrétaire de droit de l'association) a assuré réellement le secrétariat de l'Observatoire, l'adjoint au chef de la division environnement de la DRIRE qui y a consacré environ un mi-temps. La gestion financière est l'affaire du trésorier et du trésorier adjoint, choisis parmi les membres du collège des entreprises probablement dans l'espoir que celles-ci contribuent au financement de l'ORDIMIP. Le recours à un expert comptable a été requis à partir de 1995 puis un commissaire au compte.

Pendant les deux premières années de son existence, l'Observatoire a fonctionné grâce au personnel (un secrétariat à temps partiel) et aux locaux mis à sa disposition par la DRIRE. En 1995, un emploi de chargé de communication a été créé d'abord à mi temps puis à plein temps. La création de cet emploi a nettement renforcé les moyens d'action de l'ORDIMIP dans le domaine de la communication interne et externe. Il a été particulièrement utile dans la période cruciale d'examen des projets de CTSDU et dans le suivi des travaux du Comité Local d'Information mis en place par le préfet du Tarn pour accompagner les projets de CTSDU à Graulhet.

Les membres de l'ORDIMIP interrogés ont souligné la qualité du travail réalisé par le Bureau en aval et en amont des réunions en y voyant un des facteurs clé de l'efficacité de l'ORDIMIP. A ce titre, sont mentionnées toutes les initiatives concernant la communication interne et la préparation des réunions par exemple la distribution préalable d'un dossier technique simplifié, la diffusion rapide (par fax) en « temps réel », à tous les membres de l'ORDIMIP et à toutes les personnes qui ont souhaité les recevoir, des informations sur les actions mises en œuvre par le Bureau et le Conseil d'Administration, la tenue d'un planning des travaux et d'un état d'avancement des projets. La charte consensuelle insiste fortement sur l'importance de ces techniques de communication et de préparation des réunions et de conduite des débats.

Fin 1995, le Bureau s'est adjoint les pilotes des groupes de travail qui n'en étaient pas membres. La mise en place de ce **Bureau élargi** répondait à une préconisation inscrite dans la Charte consensuelle qui y voit un « *groupe de décision rapide en situation d'urgence et de crise* » indispensable pour aborder la phase critique d'évaluation des projets de CTSDU.

La **présidence** de l'ORDIMIP a été investie de deux rôles-clé. Le président est d'une part le « *communicateur* », porte parole de l'Observatoire auprès du public, des médias et de ses divers partenaires institutionnels. Il

assure d'autre part « en interne » le bon déroulement des réunions du Bureau, du CA et de l'AG en jouant le rôle d'animateur et de modérateur des débats, de « traducteur » ou de « transcodeur » lorsqu'il s'agit de trouver un langage commun aux experts, élus, fonctionnaires et associatifs et finalement, de médiateur entre les différents groupes d'intérêts. Son rôle de modérateur a été particulièrement important en 1996 dans la phase d'évaluation des avant-projets de CTSDU lorsque le comité technique désigné par le Conseil d'Administration a auditionné les représentants de la population locale. En bref, le rôle du Président a été de garantir la transparence, l'impartialité et la crédibilité des travaux et propositions de l'ORDIMIP.

C'est pour ces raisons que les promoteurs de l'ORDIMIP, comme l'avaient fait ceux de MEDIANE en Auvergne deux ans plus tôt, ont proposé de confier la présidence de l'Observatoire à une personnalité scientifique reconnue. Il ne s'agissait pas en réalité de désigner un expert « pointu » dans le domaine des déchets industriels mais plutôt une personnalité du monde scientifique, neutre et indépendante par rapport aux intérêts et groupes de pression tout en ayant une bonne connaissance des milieux industriels et administratifs⁴². Bien évidemment, il fallait que le président proposé par le Préfet de région, partage l'objectif général que celui-ci assignait à l'Observatoire, c'est-à-dire avec la création d'un CTSDU en Midi-Pyrénées.

Les deux personnalités qui ont présidé l'ORDIMIP de sa création à 2001, M. Claude Laguerie, de 1993 à 1995, et M. Pierre Auriol, de 1995 à 2001 correspondaient à ce profil⁴³. Le premier, directeur de l'Ecole Nationale d'Ingénieurs de génie chimique (ENSIGC) comme le second (ancien directeur régional à la recherche et à la technologie, directeur d'un laboratoire du CNRS) étaient des enseignants-chercheurs, gestionnaires d'institution de formation et de recherche et avaient joué un rôle actif dans les échanges entre la recherche et l'industrie. Les témoignages recueillis ont unanimement souligné la très grande qualité du travail effectué par ces deux premiers présidents.

Les groupes de travail ont constitué l'« instance opérationnelle » de l'ORDIMIP. Leur création et leur mission ont été explicitement prévues par les statuts (article 12, 13 et 14). Créés à l'initiative du Conseil d'Administration, ils sont chargés à la demande de celui-ci d'organiser une réflexion, d'élaborer un diagnostic, de faire des propositions et des recommandations. Ils peuvent faire appel à des organismes et experts extérieurs. Dans ce cas, seul le Conseil d'Administration a le pouvoir de lancer un appel d'offre. Leur activité est animée par deux pilotes désignés par le CA dont ils sont membres à titre consultatif. Les membres des groupes de travail doivent être adhérents de l'association. Leur rôle de « véritable lieux de production » de projets et de

⁴² P. Auriol écrit : «... le choix est fait d'un président universitaire. C'est un choix de neutralité, important tant pour le fonctionnement interne que pour l'extérieur. N'étant pas partie prenante dans les projets, le président peut donc porter en toute indépendance la voix de l'Ordimip. », Auriol P., L'observatoire..., article déjà cité. p 60.

⁴³ M Claude Laguerie, né en 1947, est décédé subitement en juillet 1995.

proposition est réaffirmé par la charte consensuelle et se vérifie pleinement dans le fonctionnement concret de l'Observatoire.

Dès la séance d'installation de l'ORDIMIP, la DRIRE a proposé la constitution de quatre groupes de travail dont elle avait défini avec beaucoup de précision le programme et le calendrier de travail :

- le groupe 1, « *Etude des flux* », piloté par un cadre de l'ADEME et un industriel de la chimie. a été chargé d'analyser par filières le volume de la production de déchets produits dans la région et reconstituer leur devenir (traitement, stockage, etc.).

- le groupe 2 « *Analyse économique et prospective* » a consacré ses travaux à l'économie des déchets incluant un calcul des coûts de leur traitement et stockage et à l'examen des différentes formules juridiques envisageable pour une structure de gestion. Ce groupe a été animé conjointement par un cadre de l'Agence de l'Eau du Bassin Adour-Garonne et un chargé de mission de la CCI de Toulouse.

- le Groupe 3 « *Techniques de traitement et de stockage des déchets, réglementation* » a été co-piloté par un enseignant chercheur de l'Université Paul Sabatier (membre par ailleurs du comité de Bassin Adour Garonne) et par un chargé de mission de l'ARPE (Agence régionale pour l'environnement). Ce groupe de travail a été chargé de faire le point sur la réglementation et les différentes technologies de traitement et de stockage (inertage, stabilisation) et de réfléchir au profilage d'un projet de centre de stockage « *techniquement, économiquement, écologiquement, sociologiquement acceptable intégrant les notions fondamentales de visibilité et de réversibilité* », autant dire que ce groupe de travail était au cœur stratégique de la mission confiée à l'ORDIMIP. C'est en son sein que sera élaboré le cahier des charges d'un CTSDU.

- le Groupe 4 « *communication - sociologie* » a été investi à l'origine de deux missions. La première était de mieux connaître la « perception » qu'a la population des déchets industriels pour définir ce qui serait pour elle « un projet jugé acceptable » de CTSDU. Le groupe était à l'origine chargé de la « *constitution du cahier des charges d'un dossier type* ». Cette tâche sera prise en charge par le groupe de travail n°3. La seconde mission du groupe de travail a été l'élaboration d'une politique de communication interne (élaboration d'une « culture commune » et d'un plan de communication) et d'information en direction du large public (lettre d'information « *L'Observatoire* »). Le groupe a été animé par la directrice de l'UMINATE, devenue vice-présidente et par un représentant des collectivités locales (le maire d'une petite ville puis la présidente d'un SIVOM).

- Au quatre groupes mis en place lors de la création de l'ORDIMIP, il faut en ajouter un cinquième groupe de travail qui est en fait le regroupement des

groupes 1 et 3. Ce groupe a été chargé de l'actualisation du projet de PREDIS à la demande de la Région et a travaillé de janvier 1998 à septembre 1999.

- Un Comité technique a été désigné en février 1996 pour expertiser les avant-projets d'implantation de CTSDU présentés par les industriels en réponse à l'appel à projet. Cet examen incluait l'audition des « porteurs de projets » et des représentants de la population des sites envisagés. Emanation du groupe de travail qui a élaboré le cahier des charges, ce comité de 12 membres comprend, outre un des pilotes des groupes 2 et 4, dix membres du groupe 3 à raison de deux par collège, incluant les deux pilotes et le secrétaire de l'ORDIMIP (l'adjoint au chef de la division environnement de la DRIRE). Les 7 autres membres du groupe 3 sont élus par l'Assemblée Générale. L'importance de ce comité explique qu'on y retrouve la plupart des animateurs de l'Observatoire.

La formation des groupes de travail s'est faite par l'adhésion spontanée des membres de l'ORDIMIP mais une représentation équilibrée des différents collèges a été encouragée. On dénombre au total 332 inscriptions, ce qui indique qu'une proportion importante des adhérents s'est inscrite dans un, deux ou plus rarement trois groupes de travail. L'« attractivité » des quatre groupes a été variable comme le montre le nombre des membres qui s'y sont inscrits. Les groupes 1 et 2 ont été les moins attractifs avec respectivement 59 et 48 inscriptions. Le groupe 4 compte 80 membres. Le caractère stratégique du Groupe 3, chargé de l'élaboration du cahier des charges, a bien été perçu puisqu'il a attiré 145 personnes. On reviendra plus loin sur la participation réelle des adhérents à l'activité de ces groupes.

Le financement de l'ORDIMIP : les coûts de la concertation

Le financement de l'ORDIMIP a été essentiellement assuré par des subventions publiques. Sur l'ensemble de la période 1993-2000 (8 années), le montant des dépenses se situe aux environs de 6 millions (915000€) soit 750 000F (114 000€) par an (Tableau 1). Le volume des recettes s'est élevé à 6,4 millions de francs (970 000 €) soit environ 795 000 F par an (121000€) (Tableau 1bis). Ce budget est plus de 6 fois supérieur à celui de l'association MEDIANE créée en Auvergne avec le même objectif⁴⁴. Le volume du budget, après une phase de croissance importante de 1993 à 1996 a fortement diminué par la suite. La situation financière est parfois relativement tendue en raison de sa dépendance par rapport à des subventions qui sont parfois versées avec des décalages importants. A quatre reprises en huit ans, le budget annuel a fait apparaître un déficit.

L'Etat, à travers le Ministère de l'Environnement et le FNADT (Fond National d'Aménagement du Territoire), a été le principal financeur de

⁴⁴ Les recettes de MEDIANE pour la période de mars 1991 à janvier 1999 (8 années) se sont élevées à 938000F (121000F/an), les dépenses à 632000F. Le budget a été financé pour 1/3 par les collectivités locales, 1/3 par l'Etat et 1/3 par les entreprises.

l'Observatoire de 1993 à 1995 inclus en apportant environ la moitié des ressources. Les aides de l'Etat sont restées à un niveau plutôt « symbolique » en 1996-97-98 puis ont été supprimées. Le désengagement de la DRIRE s'est poursuivi en 2001 par le transfert du secrétariat de l'Observatoire dans les locaux de l'ADEME. Il faut cependant noter que l'aide de la DRIRE au fonctionnement de l'ORDIMIP est beaucoup plus élevée si on prend en compte la mise à disposition d'un secrétariat et de locaux pour les réunions des groupes de travail notamment. A partir de 1996, la prise en main de la procédure d'élaboration du PREDIS par la Région s'est accompagnée d'un accroissement de ses aides. Sur l'ensemble de la période, la Région a apporté près du tiers des ressources de l'ORDIMIP. Un autre tiers vient de financement européen spécifique (FEDER notamment) obtenu par l'intermédiaire de la Préfecture de Région. Les subventions de l'Agence de l'eau Adour Garonne et de l'ADEME, irrégulières, ont été attachées au financement d'opérations spécifiques.

Le principal poste de dépenses de l'ORDIMIP a été consacré à la communication et à l'information. Au 34% du budget qui y a été consacré, il faut ajouter la plus grande part des rémunérations versées puisqu'elles ont essentiellement financées à partir de 1995 un demi poste puis un poste de chargée de communication. Les frais d'étude (19% des dépenses) et les frais divers ont servi à rémunérer les services extérieurs de bureaux d'étude et de consultants.

Evidemment, les dépenses de l'ORDIMIP sont loin de représenter le coût de la concertation. Pour calculer celui-ci, il faudrait comptabiliser les heures passées dans les différentes réunions et assemblées par les membres de l'Observatoire, salariés ou bénévoles. Sur la base d'une durée moyenne de 2h30 par réunion et d'un nombre moyen de présents, on peut estimer à environ 10500 heures le temps consacré aux activités de l'ORDIMIP par ses membres au cours des 165 réunions des groupes de travail, du Comité technique, du Conseil d'Administration et de l'Assemblée Générale (hors réunions du Bureau). Il suffit d'affecter à ce volume un taux horaire moyen pour avoir une idée grossière des coûts « invisibles » de la concertation (sans prendre en compte la participation au CLI de Graulhet). On peut estimer à 1,6 M de F (244000€) au minimum ces coûts qui ont été pris en charge lorsqu'il s'agissait de salariés représentant une institution, par leurs employeurs (administrations, entreprises), ou lorsqu'il s'agissait de bénévoles par eux-mêmes⁴⁵. Plusieurs d'entre eux, représentants des associations de défense de l'environnement et des consommateurs ou des syndicats ont du reste déploré la lourde charge qu'a représenté une participation bénévole aux travaux de l'Observatoire (hors texte 2). Le coût élevé de la participation que doivent acquitter les bénévoles crée une

⁴⁵ Estimation des coûts : (132 réunions des groupes de travail * 2h30 * 18 participants en moyenne = 5940 heures) + (15 réunions du CA * 2h30 * 21 participants en moyenne = 788 heures) + (18 AG * 2h30 * 83 participants en moyenne = 3735 heures) = 10463 heures. Sur la base d'une rémunération moyenne de 150 F/heure (charges comprises, ce qui équivaut à un salaire net de 15000F/mois), le coût total s'élève à 1,56 millions de F, environ 240000 € pour les 8 années 1993-2000. Cette estimation est minimale.

dissymétrie dans l'accès aux procédures de concertation, qui désavantage à l'évidence les intérêts et catégories qu'ils représentent.

Tableau 1: répartition des ressources de l'ORDIMIP de 1993 à 2000 (en milliers de francs)

	Conseil régional	Etat * (DRIRE, FNADT)	CE (FEDER)	Agence de l'eau	ADEME	divers	Total
1993		150					150
1994	122	273		200			596
1995	180	371		60	200		811
1996	409	110	635	240	16		1410
1997	402	100		31		320	854
1998	199	156	219	73	89		735
1999	200		266				466
2000	440		905				1345
Total	1952	1159	2024	605	305		6367
	30.7 %	18.2 %	31.8 %	9.5 %	4.8 %	5 %	100 %

* dont DRIRE : 484, Ministère de l'environnement : 120, FNADT : 555.

Sources : données fournies par V. Baunier, d'après les comptes

Tableau 1 bis: répartition des dépenses de l'ORDIMIP de 1993 à 2000 (en milliers de francs)

	fonctionnement	Personnel	études	communication	Divers*	Total
1993	10			33		43
1994	22		347	74		444
1995	50	78		743		870
1996	111	188	22	491	380	1193
1997	50	192	347	282	5	877
1998	34	207	334	211	5	792
1999	65	425		82	5	576
2000	39	184	58	57	761	1098
Total	381	1275	1109	1973	1155	5893
	6.5 %	21.6 %	18.8 %	33.5 %	19.6 %	100 %

* engagements à réaliser, amortissement et provisions

Sources : données fournies par V. Baunier, d'après les comptes

Hors texte 2

Les coûts de la concertation vus sous des angles différents

CRCI, M. Serge Dubosc

Je n'ai jamais eu l'impression que les financements et les études lancées par l'ORDIMIP aient été de l'argent perdu. Il fallait bien se donner les moyens d'aboutir. Les moyens financiers alloués à l'ORDIMIP ont permis d'avoir des permanents pour conduire les projets, pour mener des études et faire de la communication. Ceci dit, d'autres régions ont mis des fonds beaucoup plus importants qu'ici et n'ont pas abouti. Par ailleurs, on peut penser que l'origine publique des fonds donne une plus grande indépendance... Il est peut-être plus facile de réussir avec des financements publics qu'avec des financements privés. Le statut associatif permettait d'assurer à la fois rigueur et souplesse...

Association AHPCVSE, Mme Florence adjoint

Le statut de l'ORDIMIP ne pouvait pas lui assurer une réelle autonomie... C'est le Conseil Régional qui finance en grande partie et s'il a envie d'imposer ses points de vue, qui va l'en empêcher et qui va lutter contre ?... On a toujours refusé la participation des industriels pour l'indépendance de l'ORDIMIP, mais est-il plus indépendant sous la coupe du Conseil Régional ? L'idéal, ce serait que l'ORDIMIP ait un moyen de s'autofinancer... le financement de l'ORDIMIP, c'est le prix de la paix et de la connaissance... Cet argent a servi à quoi ? A payer quelques faibles dépenses et surtout à financer les études au profit de tout le monde... Cela a contribué à l'efficacité de la démarche car tous pouvaient accéder au même niveau de compétence.

APOMIP, M. Louis Lasserre

Au début, je pensais que c'était un projet facile et je ne voyais pas pourquoi dépenser tant d'argent pour la communication (mais je ne l'ai jamais dit)... La suite a montré que mon opinion était erronée... On n'a rien demandé aux industriels, tout l'argent était public. Si on avait dit : « il faut mettre de l'argent », ils auraient peut être répondu « c'est trop cher et pourquoi mettre de l'argent pour la communication ? » mais comme ce n'était pas eux qui payaient, il n'y avait pas de problème ! Il est important, par ailleurs, qu'il y ait eu un technicien ORDIMIP qui ne soit pas salarié de la DRIRE, pour piloter tout cela. Sinon, il y aurait eu une confusion... Cela avait un coût, mais c'était une bonne chose.

Le principe d'une adhésion gratuite à l'ORDIMIP était bon. J'ai constaté dans bien des circonstances, que ce soit dans le domaine industriel ou associatif ou personnel, que dès que l'on demande à quelqu'un de participer financièrement, il change souvent d'attitude... même s'il est intéressé. Là, on était beaucoup plus serein car il ne fallait pas cotiser. Je ne me serais pas senti capable d'expliquer aux industriels qu'il fallait contribuer à un tel budget de communication.

Suite au recto

Suite hors texte 2

Association Montech Propre, M. Christian Birol

L'idée d'une adhésion sans cotisation n'est pas forcément mauvaise (adaptation dans la loi de 1901)...Mais il faut aussi aborder la question de la disponibilité des associatifs par rapport aux autres acteurs... il y a des problèmes dans ce domaine. Les associations sont tentées d'envoyer leurs salariés...cela ne correspond pas à notre philosophie car ce sont les gens concernés par les problèmes qui doivent les traiter et non les techniciens. Ils ne représentent pas forcément les intérêts de l'association, la même sensibilité. Ils sont susceptibles de traiter les dossiers de façon « technicienne », voire administrative. En règle générale, il y a toute une série d'entraves à la participation des associations au processus de concertation, des entraves pas obligatoirement volontaires comme les horaires de réunions... Il faudrait que les entreprises libèrent leurs salariés pour les activités associatives reconnues comme c'est le cas pour les syndicats.

Syndicat FO, M. Jean Louis Granier

En AG, personne n'a jamais demandé le remboursement des frais de déplacements comme le prévoient les textes sur les associations. En plus des frais de transport, les bénévoles prenaient sur leurs loisirs et sur leurs congés pour participer aux différentes réunions de l'ORDIMIP ; il ne faut pas confondre, celui qui fait du bénévolat, « qui a la fibre » et amène « ses tripes » et ceux qui sont rémunérés (de part leur activité professionnelle).

UFCS (Union Féminine Civique et Sociale), Mme Rose Frayssinet

On sollicite en permanence les associations et il faudrait des compétences extraordinaires dans tous les domaines, alors ça retombe toujours sur les mêmes personnes, ce qui pouvait expliquer que parfois les représentants des associations n'aient pas le temps de tout lire... Je croule sous les représentations que l'on me donne... Comme je n'aime pas aller aux réunions sans comprendre, cela me donne beaucoup de travail. Les associations sont confrontées à des horaires de réunion qui font que l'on y voit toujours les mêmes (cependant, nous avons réussi à modifier un peu cela au SPPPI). Dans le domaine associatif ce ne sont pas les gens qui travaillent à temps complet qui peuvent être les plus actifs. Il faudrait avoir des permanents qui nous représentent, mais c'est difficile en tant que salarié de prendre la parole pour un groupe ou il faut que le mandat soit très clair...

1.3. PARTICIPATION ET IMPLICATION

Organisme de concertation finalisé, les performances de l'ORDIMIP doivent s'évaluer par rapport aux objectifs qu'il s'est donné (participer à l'élaboration du PREDIS et à l'implantation d'un CDSTU) mais aussi à partir de sa capacité à impliquer les différents acteurs-clés du champ dans lequel il déploie son activité. Un premier examen des données concernant l'adhésion à l'Observatoire et la participation des adhérents à ses diverses instances de travail et d'animation montre que l'ORDIMIP a organisé une participation « à géométrie variable ». La participation varie en effet selon les diverses catégories de « stakeholders », selon les différents moments et lieux de la concertation et selon l'importance des enjeux. On peut tracer trois cercles d'implication concentriques.

Le premier cercle : les adhérents

Lors de l'Assemblée constitutive, adjoint a recueilli 170 adhésions (tableau 2). Le collègue le plus nombreux est alors celui des industriels (36% des adhérents), ce qui témoigne de leur intérêt pour l'initiative de la préfecture de région et de la DRIRE et de l'effort de leur organisations représentatives (CCI, syndicats patronaux de branches) pour faire connaître l'Observatoire. Le nombre d'adhésions s'accroît rapidement dans les mois qui suivent la création de celui-ci. En mai, lors de l'élection du premier Conseil d'Administration, le nombre d'adhérents est de 291. Il atteint 365 en 1994 et culmine à 380 en 1995. Il se maintient ensuite entre 340 et 360. Les variations des effectifs n'ont cependant pas grande signification puisqu'elles dépendent des aléas de la gestion des fichiers et des méthodes de comptabilisation des « adhésions ». Certaines sources indiquent que le fichier des adhérents aurait compris jusqu'à 674 adresses en 1995. La moitié de ces effectifs sont fictifs dans la mesure où il s'agit d'inscription de communes qui n'ont en fait jamais envoyé de délégués aux réunions de l'ORDIMIP.

En réalité, sur l'ensemble de la période, le nombre d'adhérents est d'environ 350/360. Leur répartition entre les cinq collèges est restée à peu près constante. Les représentants du milieu industriel sont les plus nombreux. Les collèges des administrations et des associations ont les effectifs les plus faibles tandis que ceux des collectivités locales et des personnalités qualifiées se situent entre les deux. On remarque la part assez faible des représentants du monde associatif probablement dû à sa structuration en grandes fédérations, ce qui permet à un petit nombre de personnes de représenter une large constellation d'associations et de réseaux. Les différences dans les effectifs des collèges n'ont cependant qu'une incidence assez faible sur les rapports de forces internes à l'ORDIMIP en raison comme on l'a vu, d'une représentation à peu près

équivalente des cinq collèges dans les instances dirigeantes, le CA et le Bureau, et du mode d'expression et de vote qui privilégie (en théorie) le vote par collège. Ainsi, bien que les représentants des associations environnementales et de consommateurs ne représentent que 11% des adhérents, elles disposent d'une voix sur 5 au CA et d'une des deux vice-présidences de l'ORDIMIP.

Tableau 2: effectifs et répartition des adhérents de l'ORDIMIP par collèges

Collèges	1993*		1997		1998		2000	
	Nbre	en %						
Administrations	27	16	40	11	38	11	50	14
Associations	20	12	48	13	42	12	43	12
Collectivités locales	35	20	81	23	71	21	74	21
Entreprises, Industriels	61	36	114	32	106	31	104	29
Personnalités qualifiées	27	16	77	21	85	25	89	25
Total	170	100	360	100	342	100	360	100

* d'après la « liste de membres » datée du 10 février 1993

Sources : d'après les données communiquées par V. Baunier

Tableau 2 bis: répartition des adhérents de l'ORDIMIP selon leur origine départementale

Pourcentages en ligne

Collèges	09 Ariège	12 Aveyron	31 HGaro	32 Gers	46 Lot	65 HPyré	81 Tarn	82 Tarn et Gar	Autres non connus
Administrations	5	5	48	5	8	8	13	5	5
Associations	2	4	54	8	8	2	4	17	
Collectivités locales	7	14	37	7	6	2	10	16	
Entreprises, Industriels	4	5	58	2	3	4	10	3	12
Personnalités qualifiées			81				8	3	9
Total = 100	4	6	56	4	4	3	9	8	6

Sources : d'après les données communiquées par V. Baunier

En l'absence de cotisation, le nombre d'adhérents n'a qu'une signification restreinte (non négligeable cependant puisqu'il faut remplir un bulletin d'adhésion) pour évaluer l'impact d'une association comme l'Observatoire. L'assistance aux Assemblées Générales est un meilleur indicateur. Elle indique l'intérêt voire même le soutien que les acteurs et institutions des différents milieux concernés accorde à l'association. On observe

que pendant les trois premières années de son existence, une centaine de personnes, entre un quart et un tiers des adhérents de l'ORDIMIP, ont assisté à l'Assemblée Générale (Tableaux 3).

L'assistance s'est fortement réduite à partir de 1996-97 pour se situer à environ 60 personnes soit moins de un adhérent sur cinq. L'évolution de la participation aux Assemblées Générales est parallèle à l'activité de l'Observatoire qui atteint son apogée en 1996. On observe que les industriels, les représentants des administrations et services de l'Etat et surtout les associations de défenses de l'environnement et des consommateurs ont été en moyenne plus assidus que les personnalités qualifiées et les élus locaux (Tableau 3 bis). Les représentants des associations semblent compenser en quelque sorte, la faiblesse des effectifs de leur collègue par un surcroît d'assiduité.

Si on en juge par l'origine géographique de ses adhérents, l'ORDIMIP apparaît comme une institution plus toulousaine que régionale. En effet, près de 60% des adhérents sont domiciliés en Haute-Garonne, essentiellement dans l'agglomération toulousaine (Tableau 2 bis). Chacun des 7 autres départements représente moins de 10% des membres de l'ORDIMIP. C'est bien évidemment dans le collège des élus locaux que les adhérents domiciliés dans les départements sont les plus présents. La quasi-totalité des membres du collège des personnalités qualifiées sont toulousains. L'« hégémonie toulousaine » apparaîtrait plus nette encore si on prenait en compte les seuls participants aux Assemblées Générales et la composition des instances dirigeantes. Par exemple, les départements du Tarn et du Tarn et Garonne sont les seuls départements représentés au Conseil d'Administration de l'ORDIMIP. Aussi, une fois de plus, peut-on vérifier que le traitement régional d'un enjeu de politique publique est associé à une centralisation des structures et des procédures dans la métropole régionale et de fait, à une certaine forme de « marginalisation périphérique » des acteurs et institutions départementales ou infra départementales. Il faut cependant mentionner que l'ORDIMIP a tenu plusieurs réunions en région destinée à faire connaître son action⁴⁶. En outre, les auditions du Comité Technique se sont déroulées *in situ* à proximité des sites proposés pour l'accueil d'un CTSDU. On pourrait par ailleurs rappeler que 43 % des déchets industriels produits dans la région proviennent de la Haute-Garonne, ce qui fait des déchets une « affaire principalement toulousaine ». Mais on s'étonnera cependant que ni l'Ariège, ni les Hautes-Pyrénées qui produisent une part significative des déchets industriels (34%) ne soient présents directement à travers leur CCI, leurs industriels, leurs fonctionnaires départementaux et même leurs élus.

⁴⁶ Ces réunions d'information ont été tenues entre avril 1994 et juillet 1995 à Bressols (82), Albi (81), Tarbes (65), Auch (32), Cahors (47).

Tableau 3 : nombre de présents aux Assemblées Générales de l'ORDIMIP.

Date de réunion de l'AG	Nombre de présents	Présents/ adhérents * en pourcentage
12.02.93	138	-
17.12.93	112	32
21.06.94	95	27.1
20.09.94	100	28.6
22.02.95	86	24.6
22.09.95	103	29.4
12.02.96	89	25.4
02.10.96	64	18.3
05.12.96	68	19.4
10.04.97	64	18.3
17.12.97	58	16.6
07.05.98	87	24.9
20.05.99	59	16.9
27.06.00	non connu	-
15.02.01	reportée	-
08.03.01	45	12.9
29.06.01	non connu	
Moyenne	83.4	23.8

* Nombre moyen d'adhérents de 1993 à 2000 : n = 350.

Sources : compte-rendu des réunions, feuilles d'émargement.

Tableau 3 bis : Participation aux Assemblées Générales de l'ORDIMIP selon les collèges (procurations exclues)

	Adminis- trations	Collectivités Locales	Industries	associations	Personnalités qualifiées	Total
17.12.93	20	15	35	13	29	112
	17.9	13.3	31.3	11.6	25.8	100
12.02.96	12	16	32	15	14	89
	13.5	18	36	16.9	15.7	100
17.12.97	8	6	14	15	15	58
	13.8	10.3	24.1	25.9	25.9	100
20.05.99	8	8	19	12	12	59
	13.6	13.6	32.2	20.3	20.3	100
08.03.01	7	6	16	9	7	45
	15.6	13.3	35.6	20	15.6	100
moyenne des 5 réunions	14.9	13.8	31.8	18.9	20.6	100
Répartiti on des adhérents *	12.5	21.2	30	12.4	24	100

* moyenne de la répartition des adhérents en 1997, 1998, 1999 et 2000.

Sources : compte-rendu des réunions, feuilles d'émargement.

Le second cercle : les participants aux groupes de travail

La participation aux réunions des groupes de travail permet de tracer un second cercle d'adhérents, inclus dans le premier, plus directement impliqués dans la vie de l'Observatoire. Il englobe en effet les adhérents qui ont contribué d'une façon relativement suivie au « travail collectif » réalisé au sein de l'Observatoire.

Une première idée de l'importance de ce second cercle est fournie par le nombre moyen de participants aux réunions des groupes de travail et par la part des inscrits qu'ils représentent. Ce nombre varie de 9 à 25 et la proportion de participants parmi les inscrits de 11 à 31% environ selon les groupes (Tableau 4). On ne peut s'étonner de la très forte participation aux travaux du comité technique de 12 membres qui a procédé en 1996 à l'examen des dossiers de proposition de sites pour l'implantation d'un CTSDU étant donné l'importance de l'enjeu. La participation moyenne aux travaux a été relativement élevée dans les groupes 1 (31%) probablement parce qu'il s'agissait d'un groupe assez homogène (industriels et représentants des services de l'Etat) qui n'a tenu que 10 réunions (en 1993-94). La relative faiblesse de la participation moyenne dans le groupe 4 s'explique en grande partie par le rythme très soutenu des réunions qui ont été tenues de 1993 à 1998 (58 réunions !). A plusieurs reprises des réunions ont dû être annulées faute de participants. La participation assez faible dans le groupe 3 est probablement liée au nombre considérable de personnes qui s'étaient inscrites dans ce groupe de travail considéré comme « stratégique » (145 inscriptions) et dont l'activité a été également soutenue pendant les 5 premières années de l'existence de l'Observatoire (24 réunions de 1993 et 1997). Au total 65 personnes ont participé en moyenne aux réunions des quatre groupes de travail mis en place en 1993. Ce chiffre donne une première estimation du cercle des adhérents assez fortement impliqués dans l'activité de l'ORDIMIP.

Afin de mieux cerner le cercle des participants les plus actifs, on peut ventiler les inscrits dans les groupes de travail en fonction du nombre de réunions auxquelles ils ont participé. Le Tableau 4 bis montre que moins d'un inscrit sur cinq a assisté à la moitié au moins des réunions alors que, selon les groupes de travail, de 40% à 67% des participants n'ont assisté qu'à une seule réunion. Le cercle des participants assidus (c'est-à-dire ceux qui ont participé à au moins la moitié des réunions) apparaît par conséquent beaucoup plus restreint que ce qu'indiquaient les données précédentes. Il ne représente guère plus de 10 personnes dans chaque groupe de travail quels que soient les effectifs du groupe. Plusieurs membres de l'ORDIMIP ont participé d'une façon relativement suivie à plusieurs groupes de travail. On dénombre 13 personnes ayant participé aux travaux de deux groupes (présents à au moins la moitié des réunions de deux groupes), 7 ont contribué à au moins 3 des 5 groupes de travail. Un ingénieur de la DRIRE, chargé du dossier des déchets industriels dans cette administration et un cadre de l'ARPE (Association régionale pour

l'environnement), émanation du Conseil Régional ont participé à la presque totalité des réunions des 5 groupes de travail. Les autres participants «sécants» représentaient l'ADEME, l'UMINATE (fédération d'associations environnementales), l'APOMIP, un cadre d'une entreprise de traitement de déchets et le représentant d'un syndicat de salariés.

En définitive, si l'on tient compte du fait que plusieurs participants se retrouvent dans le noyau le plus actif de deux, voire de trois groupes de travail, on peut estimer à environ 25 le nombre total des membres les plus impliqués dans le travail collectif de l'ORDIMIP (Tableau 4 ter) C'est moins de 10% des adhérents. Dans ce groupe, les représentants du milieu industriel sont les plus nombreux. Ils sont majoritaires parmi les animateurs des groupes de travail 1 et 2. On trouve parmi eux les représentants des quelques entreprises de la chimie toulousaine (Tolochimie, Grande Paroisse...). Les personnalités qualifiées et les représentants des collectivités locales sont peu représentés.

Tableau 4 : adhésions et participation aux réunions des groupes de travail, du comité technique et de la commission locale d'information

	Nombre d'adhésions au groupe de travail ou comité technique	Nombre moyen de participants aux réunions	Participants/adhérents en pourcentage
Groupe de travail 1	59	18	30.5
Groupe de travail 2	48	13	27
Groupe de travail 3	145	25	17.2
Groupe de travail 4	80	9	11.3
G de travail 1+3	93	24	25.8
Comité technique	12	9	75

Sources : d'après les listing et données communiqués par V. Baunier

Tableau 4 bis : répartition des membres des groupes de travail selon la fréquence de leur participation aux réunions. En pourcentage du total des inscrits dans chaque groupe

	La moitié au moins des réunions *	Entre le quart et la moitié des réunions *	Moins du quart des réunions *	<i>Dont une seule réunion</i>
GT 1	19	34	47	-
GT2	19	15	67	-
GT3	7	16	77	38
GT4	5	8	88	39
GT 1+3	20	19	60	44

* données calculées sur 8 réunions pour GT1 et GT2, 24 réunions pour GT3, 57 réunions pour GT4 et 12 réunions pour GT1+3. Sources : d'après les listing et données communiquées par V. Baunier

Tableau 4 ter : appartenance des membres du « noyau actif »* des groupes de travail aux différents collèges.

	administratifs	Collectivités locales	industriels	associatifs	Personnalités qualifiées
GT1	2	2	5	2	
GT2	3		6		
GT3	3		3	3	1
GT4	2	1	2	4	1
ensemble	10	3	16	9	2

Noyau actif : groupe des personnes ayant assisté à plus de la moitié des réunions.

Sources : d'après les données communiquées V. Baunier

Le troisième cercle : les animateurs de l'ORDIMIP

Ce troisième cercle peut être appréhendé à partir des instances dirigeantes de l'ORDIMIP, le Conseil d'Administration et le Bureau. Il recoupe à quelques exceptions près le groupe des membres les plus actifs des groupes de travail sans cependant s'y confondre tout à fait. En effet, tous les membres du Conseil d'Administration ne font pas tous partis de ce cercle. Le tableau 5 montre en effet que le taux moyen d'absence aux réunions du CA, pourtant peu fréquentes, s'est élevé à plus de 40% des effectifs. Les plus assidus ont été les fonctionnaires des services et des établissements publics d'une part et les représentants des associations d'autre part. En revanche, plus de la moitié des représentants des collectivités territoriales n'ont pas assisté aux réunions. Dans ce collège, seuls les représentants de la Région (essentiellement par l'intermédiaire de l'ARPE), de la mairie de Toulouse et d'un syndicat intercommunal rural ont été régulièrement présents.

Finalement, le Conseil d'Administration a « fonctionné » avec environ 20 personnes assidues lesquelles, à quelques exceptions près, ont également participé régulièrement aux activités des groupes de travail. Parmi ces vingt membres du Conseil d'Administration, la moitié sont membres du Bureau ou pilotes d'un groupe de travail. De fait, le « Bureau élargi » mis en place en 1995 auquel on peut associer une dizaine d'autres membres actifs des groupes de travail, membres ou non du Conseil d'Administration, constituent le cercle relativement restreint des principaux animateurs de l'ORDIMIP. Dans ce groupe, les cinq collèges sont représentés par quelques personnalités qui ont joué un rôle capital dans la vie de l'Observatoire. On peut mentionner dans celui des personnalités qualifiées, les présidents (M Laguérie puis M Auriol) et un des pilotes du groupe 3 (M. Mahenc), dans celui des associations, la directrice de l'UMINATE (Mme Cambou, vice-présidente et pilote du groupe 4) et la représentante d'une association de défense de l'environnement (Mme Mazzoleni, membre du Comité technique). Le collège des collectivités territoriales a été essentiellement représenté par le Conseil Régional par

l'intermédiaire de l'ARPE (M Bonnefoy, pilote du groupe 3), celui des entreprises par le représentant de l'APOMIP (M Lasserre), de la CCI de Toulouse et de quelques entreprises de la chimie (M Moretti). Les ingénieurs de la DRIRE, présents dans tous les groupes de travail et les instances dirigeantes, ont assuré l'essentiel de l'animation et de la coordination de l'Observatoire (Mrs Torloting, Haton et Barafort notamment).

Tableau 5 : Participation au Conseil d'Administration de l'ORDIMIP selon les collèges (procurations exclues)

	Adminis- trations	Collec- -tivités locales	Industries	Associa- -tions	Person- nalités qualifiées	Total	En %
17.12.93	7	3	6	7	3	26	74.3
21.06.94	6	3	4	6	3	22	62.9
20.12.94	2	4	1	3	2	12	34.3
30.10.95	5	2	5	3	3	18	51.4
22.12.95	6	4	4	5	3	22	62.9
29.02.96	5	4	3	4	3	19	54.3
23.09.96	7	2	5	4	4	22	62.9
14.10.96	4	3	4	6	3	20	57.1
10.06.97	6	2	3	6	3	20	57.1
07.05.98	4	4	5	7	6	26	74.3
20.05.99	4	3	3	4	5	19	54.3
27.06.00	6	2	4	5	4	21	60
08.03.01	5	0	5	4	6	20	57.1
Moyenne	5.1	2.8	4	4.9	3.7	20.5	58.6
sièges	7	7	7	7	7	35	

Sources : compte-rendu des réunions, feuilles d'émargement.

Tableau 7 : organismes dont les représentants ont assisté à plus de la moitié des réunions des groupes de travail

GT1	GT2	GT3	GT4
ADEME		ADEME	
APOMIP	APOMIP	APOMIP	APOMIP
ARPE	ARPE	ARPE	ARPE
DRIRE	DRIRE DRIRE	DRIRE	
SCORI	SCORI	SCORI	
SOFREDI			
Tolochimie	Tolochimie		France Déchets
UMINATE		UMINATE	UMINATE
Bosch	Agence de l'eau	FO	FO
CFDT Elf	Grde Paroisse	AHPVSE	AHPVSE
C G 31	SNPE chimie	SIAP	SIVOM
			UPS-SPPPI
			CTR conso

Tableau 6 : membres du Bureau et pilotes des groupes de travail

	De 1993 à 1995	De 1995 à 1998	1998 à 2001
Président	M Laguerie Personnalité qualifiée	M Auriol Personnalité qualifiée	idem
Vice président	M Baylet Conseil Général 82	M Censi Conseil Régional	Mme Mendez Conseil Régional
Vice président	A Farreny, Amis de la Terre	Mme Cambou, UMINATE	idem
secrétaire	M Desmoulins DRIRE	idem	M. Dorison DRIRE
trésorier	M Lasserre APOMIP et SIC	idem	M. Gendrau APOMIP Tolochimie
Trésorier adjoint		M Saint-Paul Grande Paroisse	M. Nadal FEDEREC & CCI
Pilotes GT1	M. Fraysse, ADEME M. Moretti, Tolochimie	Idem Idem	Idem nc
PilotesGT2	M. Faures Agence de l'eau AG M Schlegel CCI de Toulouse	Idem idem	Idem idem
Pilotes GT3	M. Bonnefoy ARPE M. Mahenc Université P Sabatier	Idem idem	Idem idem
Pilotes GT4	M. Bousquet Maire de Graulhet Mme Cambou, Dir. UMINATE	Mme Lagasse SICTOM Aveyron idem	Idem idem

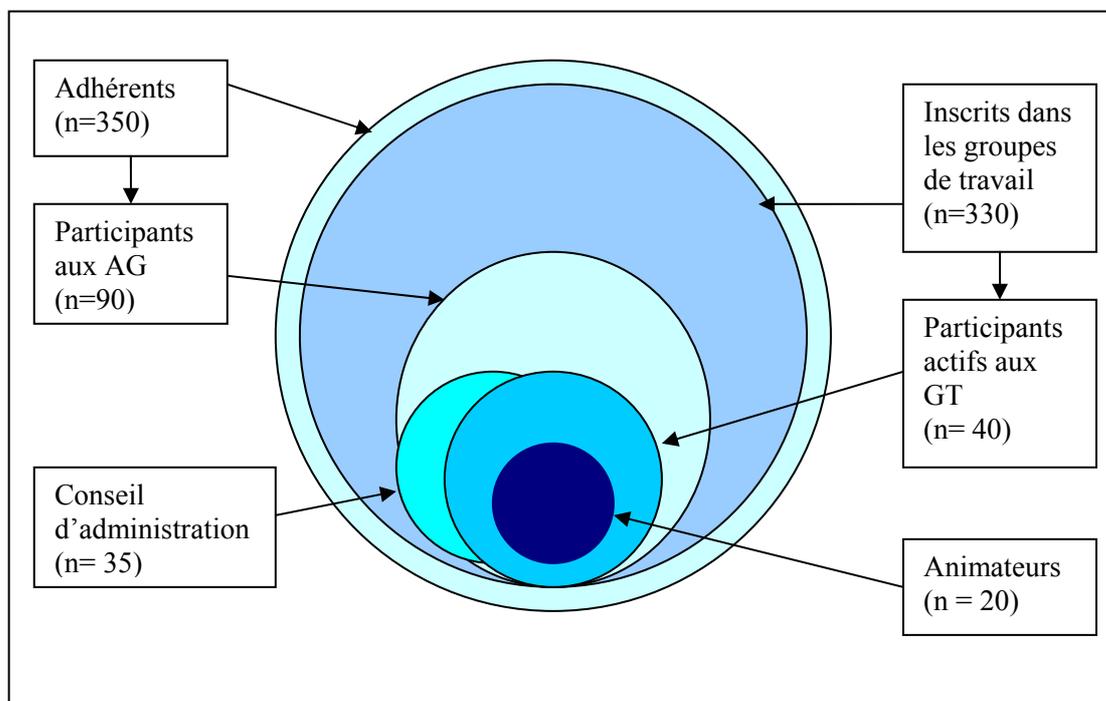
Pour résumer, on peut dire que l'ORDIMIP a mobilisé autour de la question des déchets industriels :

- un premier ensemble de 350 représentants d'organismes et d'institutions du secteur public, privé et associatif, représentatifs des différents milieux concernés à divers titres par les déchets industriels.
- parmi eux, environ un quart (de 80 à 100 personnes environ) ont assisté aux délibérations de l'Assemblée Générale et ont contribué de fait à la validation des décisions de l'Observatoire.
- un cercle plus restreint de 30 à 40 personnes ont participé avec assiduité aux activités des groupes de travail, à l'élaboration des dossiers, des propositions et des projets.

Mais pour avoir une idée plus juste de l'impact de l'ORDIMIP, il faudrait prendre en compte les divers réseaux auxquels appartiennent la plupart de ses membres. Tous les animateurs de l'Observatoire, professionnels de la DRIRE et de l'ADEME, industriels producteurs de déchets ou entreprise de traitement,

associations de défense de l'environnement sont connectés à des réseaux régionaux ou nationaux par lesquels se diffusent et s'échangent des informations.

Figure 1 : les cercles d'implication et de participation



Conclusion

L'examen de l'ORDIMIP comme organisation nous a permis de dégager les aspects suivants :

- l'Observatoire a été créé en vue d'une mission précise, pour atteindre principalement un objectif, l'implantation dans la région d'un Centre de stockage des déchets industriels ultimes spéciaux. Même si cet objectif s'inscrivait dans un enjeu englobant, l'élaboration d'une politique de gestion des déchets industriels, il est resté la cible permanente de l'action de l'Observatoire, l'élément structurant de son activité. Cette finalisation a probablement évité un enlisement dans des problématiques mal structurées.

- Le système des collègues, malgré son caractère un peu artificiel et hétérogène, a permis d'organiser l'expression pluraliste des points de vue et des intérêts selon des lignes de partage clairement identifiées et à différents niveaux d'engagement et d'implication : le cercle des adhérents et au-delà les réseaux, institutions et groupes qu'ils représentent ou avec lesquels ils sont en connexion, le noyau relativement stable des participants actifs et le groupe

dirigeant. La coopération inter catégorielle et intersectorielle qui s'est créée sur la base des collèges, rappelle certaines formes de paritarisme. Ce partenariat n'a cependant pas empêché l'unification progressive d'une « gouvernance » plus intégrée et homogène de l'Observatoire

- L'ORDIMIP a proposé à tous les acteurs intéressés à divers titres par l'enjeu traité, une offre de participation « à la carte », ouverte et souple, facilitant l'engagement comme le retrait, l'implication comme la défection, la prise de parole comme le consentement passif. Par conséquent même si pour les bénévoles, les coûts d'une participation suivie semblent élevés, l'adhésion est toujours consentie et la défection aisée.

- L'Observatoire est semble-t-il, parvenu à maintenir une zone d'autonomie non négligeable par rapport à son « administration mère », et à échapper à une instrumentalisation par la DRIRE. C'est en grande partie grâce à l'ouverture d'esprit (comme le signalent les personnes interviewées) du directeur de cette administration. Mais c'est aussi grâce aux présidents universitaires et à la formation d'un groupe d'animateurs qui a développé un savoir et un « capital social » spécifique, débordant en partie la zone de compétence technique et corporatiste des ingénieurs de la DRIRE. Cela dit, la DRIRE est restée le pilote du bateau.

Interrogés sur la « *méthode Ordimip* », la plupart de nos interlocuteurs, dont il faut mentionner qu'ils sont tous des membres actifs de l'Observatoire, ont évoqué spontanément en premier lieu l'« atmosphère » particulière qui s'est créée progressivement au cours d'un travail collectif de longue haleine. Cette atmosphère ne se réduit pas à une simple ambiance de convivialité, elle est l'expression de la satisfaction que procure une entreprise collective lorsqu'elle atteint des objectifs après avoir surmonté des obstacles (hors texte 3). Cette « atmosphère Ordimip » est liée au sentiment que la coopération entre des personnes venues d'horizon différents, parlant des langages différents et porteurs d'intérêts différents, parfois en position de méfiance ou d'affrontement, peut produire un « bien commun ».

Dans un article de 1997, Pierre Auriol, président de 1995 à 2001, met bien en évidence les principaux aspects de l'expérience de concertation organisée par l'Observatoire⁴⁷. Selon lui, cinq principes ont permis de créer les conditions d'une certaine réussite de l'entreprise : a) l'existence des cinq collèges a été un facteur d'équilibre qui a garanti le pluralisme et la légitimité des points de vue et des intérêts, b) la liberté de parole et même l'encouragement à la prise de parole, ont permis la confrontation des points de vue, meilleure façon de renforcer la cohésion de l'association et de donner de la force aux délibérations collectives ; c) la « socialisation » rapide et équitable des informations a assuré la transparence des décisions, d) des travaux techniques ont permis de fonder l'activité de l'Observatoire sur un principe de réalité, c'est-à-dire sur le respect

⁴⁷ Auriol, Pierre, 1997, L'observatoire ..., article déjà cité.

des contraintes objectives (« *réalité de la production de déchets, de l'état de l'art des techniques d'élimination, réalité des coûts, réalité des impacts sur l'environnement.* »). Pierre Auriol insiste enfin sur l'importance cruciale de la durée. Un organisme comme l'ORDIMIP doit avoir du temps en amont des échéances « *à l'évidence, une concertation efficace se joue tant que les dossiers ne sont pas solidifiés* ». Autrement dit, il ne doit pas se laisser déposséder par l'urgence (ou le chantage à l'urgence) de la maîtrise de son agenda.

Les observations et les témoignages recueillis au cours de cette étude confirment cette analyse faite « à chaud » et « sur le tas ». On peut la compléter en évoquant brièvement l'acquis le plus marquant qu'ont retenu les principaux acteurs de cette expérience. Et qu'on peut résumer en disant que l'Observatoire a réussi à ouvrir et à structurer un espace de dialogue efficace.

L'ouverture d'un dialogue est unanimement mentionnée comme l'élément clé de l'expérience. Un de nos interlocuteurs va même jusqu'à affirmer que : « *le grand succès de l'ORDIMIP, ce n'est pas ce qui se voit, comme le CTSDU, mais c'est ce qui ne se voit pas et qui est beaucoup plus important, c'est qu'on a pu se parler* ». Cette phrase révèle l'épaisseur des cloisonnements corporatistes, bureaucratiques ou sociologiques existants et en conséquence l'importance de la satisfaction induite par l'instauration d'une « logique de dialogue ». Il faut prendre le concept de dialogue au sérieux, c'est-à-dire dans son sens profond de « pratique de la discussion visant à trouver un terrain d'entente ». Il s'agit d'un mode de formation d'une décision collective fondée sur la recherche d'un compromis par le rapprochement progressif de points de vue distincts. Il s'agit donc de substituer la négociation soit à la « non communication », soit à la confrontation et au rapport de force brut. Pour ce faire il faut non seulement dépasser les cloisonnements sectoriels et catégoriels et les clivages radicalisés mais aussi instaurer les conditions d'un échange équitable en réduisant les dissymétries d'information et de pouvoir. Il faut en outre aménager un « terrain d'entente » c'est-à-dire définir des règles du jeu et construire un « patrimoine commun » ou une « culture partagée » qui permette d'élargir l'horizon cognitif de chaque catégorie d'acteurs. C'est ainsi que l'ingénieur peut « découvrir » que le choix d'un site pour implanter un CTSDU est (aussi) un problème social et que le représentant d'une association de défense de l'environnement apprend que c'est (aussi) un problème de géologie et de technique de stockage.

Hors texte 3 La « méthode ORDIMIP »

APOMIP : Monsieur LASSERRE

Pour moi, le facteur de la réussite a été l'intelligence des gens... j'appelle intelligence, l'esprit de collaboration, l'accessibilité en particulier, par exemple le fait qu'on puisse parler avec les gens de la DRIRE. ... On peut trouver des gens ouverts au dialogue dans toutes les DRIRE, mais s'ils ne sont qu'à un niveau modeste (de la hiérarchie), ils n'auront pas le poids qu'avait le Directeur de la DRIRE ici. ... Le fait que tous les responsables soient là, aux AG, c'était important.

ARPE : Monsieur BONNEFOY

Ce qui a aidé l'ORDIMIP, c'est de savoir travailler ensemble. Il y a 10/15 ans, discuter avec les services de l'Etat, c'était impossible, fort de leur compétence et de leur activité régaliennne. Depuis l'ORDIMIP a permis aux gens de s'entendre et de s'apprécier. A l'époque, les associatifs et les industriels ne se parlaient pas, ... les industriels lorsqu'ils voyaient « un vert », c'était des « empêcheurs de tourner en rond, des anti-économistes, des ayatollah ... ». Le plus grand succès de l'ORDIMIP, ce n'est pas ce qui se voit comme le CTSDU, mais ce qui ne se voit pas et qui est beaucoup plus important, c'est que le dialogue a pu s'instaurer, la discussion entre tous était large et a même permis de créer des relations privilégiées entre certains membres. Cela a aussi permis de communiquer et surtout de se comprendre. Au début on était sur des positions bloquées, puis cela s'est déridé, pour devenir moins virulent et pas être opposé, où être pour car l'autre est contre. Le plus important aussi a été la mise à niveau des intervenants sur le plan technique, le fait de comprendre quelle était la procédure réglementaire d'un dossier... On se connaît tous, ceux qui sont les pilotes de groupes sont là depuis le début, le noyau de 50 personnes est à peu près le même depuis le début. Nous avons un but : le plan et le centre de stockage, ce qui fut réalisé.

Il y avait la volonté systématique d'utiliser un vocabulaire accessible par tous, par exemple la définition des lixiviats. Cela a permis ces liens et cette entente entre tous afin qu'on puisse arriver à faire quelque chose d'intelligent. Pour moi, c'est essentiellement cela, il faut dire que l'on a eu la chance d'avoir eu Monsieur Desmoulins (Directeur de la DRIRE), diplomate et rigoureux, un intermédiaire entre la DRIRE et le Préfet de Région. Ses collaborateurs ont compris que ces dossiers n'étaient plus une « chasse gardée » de la DRIRE, et qu'il fallait ouvrir le débat.

CRCI : Monsieur DUBOSC

L'idée d'avoir associé tous les acteurs en leur donnant une liberté totale pour s'exprimer ... a été fondamentale. La personnalité des leaders qui ont pris la responsabilité des groupes et l'énergie qu'ils ont su déployer pour faire adhérer les autres à la démarche, a été un facteur de succès.... Je crois que tout le monde a réellement joué le jeu et les motivations des leaders ont su entraîner et parfois même aller au-delà de querelles de personnes. La barre avait été placée très haute. Nous, nous avons été sollicités par le Préfet, en tant qu'instance régionale, et c'est le niveau qui convenait pour un tel projet (...). L'ambiance était toujours conviviale et constructive bien que sur certains sujets, il y ait eu des éclats de voix ! La réflexion et les échanges divers revenaient toujours à un climat serein. Il n'y a jamais eu de gros problèmes dans les réunions auxquelles j'ai assisté. Les forces en présence avaient l'habitude de se côtoyer, on connaissait les thèmes favoris de chacun, ça permettait par une anticipation de pouvoir dialoguer en toute sérénité. Cela était très important, les gens se connaissaient bien et donc il n'y a jamais eu de débordements car cette connaissance naturelle favorisait les échanges. On a travaillé en bonne intelligence.

Suite au recto

Suite hors texte 3

UMINATE : Mme CAMBOU

Il a fallu beaucoup de temps et d'énergie. Mais c'est aussi un élément incontournable... on a pu aboutir parce qu'on s'est donné le temps. Cela peut être vu comme un des points faibles du système : le besoin de temps. Pour beaucoup, ce facteur temps est un point noir et on peut le comprendre. Mais c'est un facteur clé. Enormément de procédures de concertation ne débouchent pas et les gens en sortent en ayant l'impression d'avoir été grugés et que la solution était connue d'avance et qu'on les a concerté pour la leur faire accepter. C'est justement parce qu'on n'a pas prévu d'échelle de temps suffisante.

DRIRE : Monsieur BARAFORT

Nous avons réussis, malgré quelques fautes, car nous avons tiré les enseignements d'autres expériences. Nous avons essayé de travailler ensemble. C'est la première fois que l'on mettait autour d'un projet industriel toutes les composantes de la société civile. Si une idée était intelligente, elle était reprise par tout le monde, on a fait de la concertation, on a pris notre temps ... On peut féliciter les associations qui, au sein de l'ORDIMIP, ont joué le jeu de vérifier que le projet pressenti était conforme aux dispositions du cahier des charges, dans une totale honnêteté. Je dirais que le projet Graulhet n'était pas gagné d'avance et sans la concertation, le CLI, l'indépendance des bureaux d'étude, les expertises, la validation des projets au regard du cahier des charges ... jamais le centre ne se serait ouvert.

UFCS : Madame FRAYSSINET

« Dans les groupes de travail, les discussions étaient accessibles, mais peut-être cela vient de ma formation car je n'ai pas peur des choses techniques. Tout le monde était de bonne volonté et nous n'étions pas ridicules quand nous posions des questions « basiques », ce qui est toujours gênant pour des associations qui n'ont pas la culture industrielle ou qui ne connaissent pas le sujet et à qui on demande leur avis. Je ne me suis jamais sentie mal à l'ORDIMIP, on avait l'impression d'être acteur dans la démarche. Je me souviens que pour la rédaction du cahier des charges, la rédaction se faisait parfois mot à mot, ligne par ligne, mais nous aboutissions toujours à un accord. A cette occasion, il n'y avait pas tellement d'industriels, on était entre nous, on allait dans le même sens, donc pas de conflits dans l'écriture du document... D'une manière générale, c'est toujours les mêmes qui prenaient la parole et les interventions de ceux qui ont suivi les dossiers depuis longtemps font référence car il faut bien dire qu'il y a beaucoup de gens qui ne lisent pas les documents qui leur sont proposés et donc peu efficaces. »

SICTOM Aveyron Et Causses : Madame LAGASSE

« Copilote du groupe 4 dès le début de la création de l'ORDIMIP, j'ai participé activement aux travaux. Je me souviens de l'intensité des séances de travail ainsi que du caractère convivial des personnes qui ont participé aux travaux de ce groupe. Il y a eu une bonne circulation de l'information entre les divers groupes et cela a contribué à développer la transparence de nos travaux respectifs. Toutefois je dois vous dire que cela a nécessité un investissement important des leaders de groupes. En effet, notre assiduité à de nombreuses réunions me semblait être la meilleure garantie du sérieux et de l'efficacité de notre engagement. »

Syndicat FO : Monsieur GRANIE

« Je me suis intéressé au groupe 4 « piloté » par José CAMBOU. Les réunions ont été animées par quelques « leaders » de forte personnalité. Certains échanges « vigoureux » ont permis de supprimer les « incompréhensions ». Nous étions là pour participer dans un respect mutuel. A mon sens, il aurait été préférable que certaines Associations coordonnent leurs efforts car elles venaient surtout pour la défense du « bien commun » (je ne suis pas sûr que ce soit le cas de tous les participants) ».

Deuxième partie

L'ORDIMIP EN ACTION

Cette seconde partie présente une autre approche de l'Observatoire. Il s'agit de saisir l'« ORDIMIP en action », c'est-à-dire d'analyser son rôle par rapport aux deux missions qui lui ont été confiées. Présentée lors de sa séance d'installation comme « *une composante indispensable dans l'élaboration et la mise en place du Plan régional* » et comme une « *véritable force de propositions à l'attention de la Commission du plan* », l'Observatoire a été d'abord chargé de préparer l'élaboration du PREDIS de Midi Pyrénées (PREDIMIP). En fait, cette mission sera poussée plus loin puisque la Commission régionale du plan, installée le 27 septembre 1993, soit sept mois après la création l'ORDIMIP et la mise en place de ses quatre groupes de travail, n'a eu en fait qu'un rôle de « validation officielle » des propositions qui lui ont été soumises. La seconde mission de l'ORDIMIP, beaucoup plus délicate et pour cette raison définie dans des termes assez euphémiques, était d'accompagner l'installation d'un CTSDU, objectif fixé par le Préfet de Région en application de la politique gouvernementale⁴⁸. Si l'objectif avait été clairement explicité par le Préfet en 1993, les moyens d'y parvenir et notamment la place que devait prendre l'ORDIMIP dans la conduite de la procédure restait relativement flou et autorisait, comme on l'a mentionné, plusieurs interprétations. En fait, comme pour le premier objectif, le rôle de l'ORDIMIP sera revu à la hausse puisqu'il participera activement à la conduite de la procédure jusqu'à son terme, c'est-à-dire jusqu'à l'ouverture d'une installation de stockage sur le site de Graulhet.

Avant d'évoquer le rôle de l'Observatoire dans les deux grands chantiers qu'il a conduit à terme, l'élaboration du PREDIMIP et l'implantation d'un CTSDU, cette seconde partie présente une vue plus générale de l'agenda de l'ORDIMIP depuis sa création jusqu'à l'approbation du PREDIS.

⁴⁸ Il est question par exemple de « *définir un concept industriel de centre de traitement et de stockage des déchets industriels adapté à Midi-Pyrénées* » ou dans les statuts de « *faire des propositions pour la mise en place d'une structure adaptée à l'élimination des déchets ultimes* ». Cette euphémisation de l'énoncé de l'objectif ne reflète pas seulement le souci de bannir certains mots qui font peur (décharge, centre d'enfouissement) mais traduit aussi une certaine indétermination dans la mission confiée à l'ORDIMIP. Un tel « *slack* » est en réalité utile et « fonctionnel » parce qu'il crée un marge d'autonomie qui autorise l'Observatoire à redéfinir lui-même ses objectifs en fonction de ses propres capacités, ressources et ambitions.

2.1. L'AGENDA DE L'ORDIMIP

Un recensement chronologique à peu près exhaustif des événements ayant jalonné la procédure de concertation conduite par l'ORDIMIP a été effectué⁴⁹. Il comporte la liste des réunions (date, ordre du jour et participants) des quelques 228 réunions et manifestations organisées par l'Observatoire entre février 1993 et février 2002. En se basant sur cet indicateur approximatif, on observe que l'activité de l'Observatoire monte rapidement en puissance (37 réunions en 1994), elle connaît un pic marqué en 1996 (41 réunions) puis se stabilise en 1997-98 (28 réunions) avant de se réduire sensiblement les deux années suivantes (Tableau 8 et Graphique...). Les groupes de travail 1 et 2 achèvent leur activité fin 1994 - début 1995 tandis que le groupe de travail 3 et plus encore le groupe de travail 4 (« Communication ») se distinguent par une activité soutenue jusqu'en 1998 (58 réunions en 6 ans pour le GT4).

Tableau 8 : Les réunions et manifestations organisées par l'ORDIMIP

	AG	CA	BE	Gr 1	Gr 2	Gr 3	Gr1+3	Gr 4	CT	Autres	Total
1993	2	2	0	6	4	3	0	8	0	1	26
1994	2	2	0	4	4	9	0	9	0	7	37
1995	2	2	0	0	1	5	0	17	0	5	32
1996	3	3	2	0	0	1	0	13	14	5	41
1997	3	1	0	0	0	6	0	6	1	11	28
1998	1	1	1	0	0	0	5	5	1	14	28
1999	1	1	1	0	0	0	7	0	1	4	15
2000	1	1	0	0	0	0	0	0	0	4	6
2001	3	2	3	0	0	0	2	0	0	5	15
Total	18	15	7	10	9	24	14	58	17	56	228

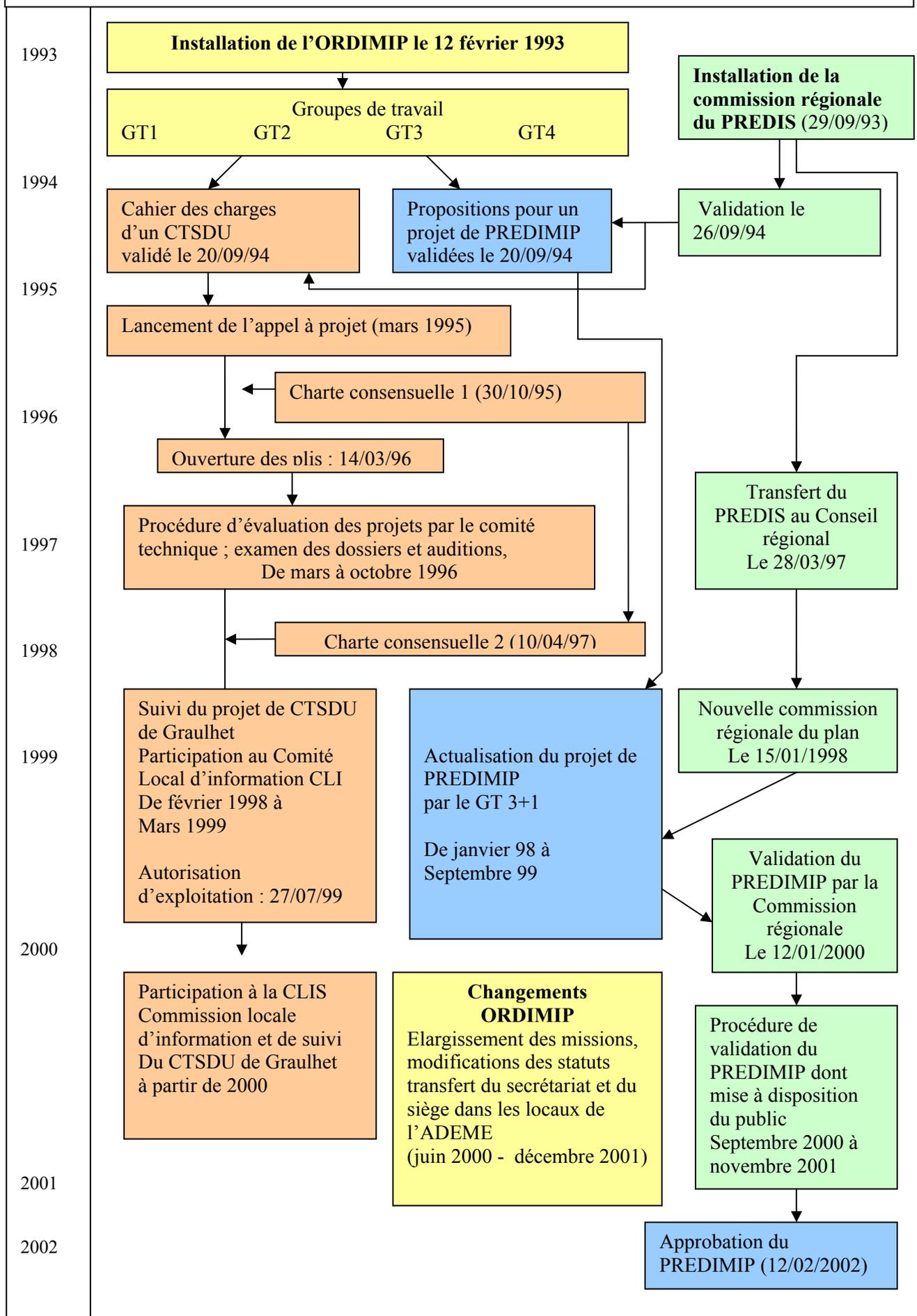
AG : Assemblée Générale ; CA : Conseil d'Administration ; BE Bureau élargi ; GR1, 2, 3, 4 : groupes de travail ; CT : comité technique ; autres : réunions d'information, auditions, conférences de presse, réunions du CLI du Tarn.

La figure 1 représente les principales phases de l'activité de l'Observatoire en figurant les cheminements parallèles de la procédure d'élaboration du PREDIS et d'accompagnement (pour ne pas parler de choix) de l'implantation d'un CTSDU régional. (Graphique 1). Ce premier aperçu sur la dynamique de l'activité de l'ORDIMIP est corroboré par une analyse plus précise de son agenda. Celui fait apparaître quatre séquences.

⁴⁹ Ces données nous ont été communiquées par Mme Virginie Baunier.

Figure 1

**L'ORDIMIP DANS LA PROCEDURE D'ELABORATION DU PREDIMIP
ET DANS LE PROCESSUS D'IMPLANTATION D'UN CTSDU**



Séquence 1 : la phase des études (de février 1993 à mars 1995)

Pendant cette période d'étude, l'essentiel de l'activité de l'ORDIMIP se concentre dans les quatre groupes de travail. Les groupes de travail 1, 2 et 3 collectent et analysent les données disponibles concernant les flux de déchets, les techniques et les filières de traitement, les modes d'exploitation des centres de stockage en vue d'établir un diagnostic et une évaluation prospective de la situation régionale et un inventaire des solutions disponibles et envisageables.

Ces travaux débouchent sur la rédaction par le groupe de travail 3 de deux documents importants : les « *Propositions pour la gestion des déchets industriels spéciaux en Midi-Pyrénées* » qui sont une première mouture du PREDIS, et le « *Cahier des charges d'un Centre de Traitement et/ou de stockage des déchets Industriels Ultimes* » qui a fait l'objet d'une rédaction très pointilleuse et discutée. Ces documents sont examinés par l'Assemblée Générale de l'ORDIMIP le 21 juin 1994. Après avoir été amendés, ils sont validés par les adhérents lors de l'AG du 20 septembre. Ils sont ensuite examinés et approuvés par la Commission régionale du Plan dans sa réunion du 26 septembre 1994. Lors de cette réunion, à l'initiative du Préfet de Région, la Commission du plan renouvelle sa confiance à l'ORDIMIP pour la poursuite de ses travaux et lui confie la mission de lancer un appel à projets de CTSDU et d'évaluer les projets proposés par les industriels sur la base des critères définis dans le cahier des charges.

Dans le même temps, le quatrième groupe de travail « communication, sociologie » conçoit une stratégie de communication et publie les premiers numéros de son Bulletin d'information, *l'Observatoire* (le premier numéro paraît en janvier 1994). Des réunions d'information sont organisées dans les départements de Midi-Pyrénées à partir de mars 1994 et se poursuivent jusqu'en juillet 1995.

Séquence 2 : appel à projets et examen des propositions de CTSDU (1995 et 1996)

Cette séquence correspond principalement au lancement et au suivi de l'appel à projets pour l'implantation d'un ou de plusieurs CTSDU. Marquée par une intense activité, elle est une étape cruciale de la vie de l'Observatoire. Elle s'ouvre par l'Assemblée Générale du 22 février 1995 qui décide le lancement de l'appel à projet et apporte son soutien au plan de communication qui doit l'accompagner.

L'appel à projet est diffusé par les médias à partir de mars avec comme échéance le 31 décembre 1995. Une visite est organisée au CTSDU de Champeusse sur Baconne (49), exploité par France déchets. Une campagne de communication accompagne l'appel à projets, elle inclut la réalisation d'un sondage, la publication de plusieurs articles dans le quotidien local et la diffusion d'un nouveau magazine *Regards sur l'environnement*. Cette activité est

conduite par le groupe de travail 4 (17 réunions en 1995) avec l'aide d'un cabinet de consultants et d'une chargée de communication embauchée à mi-temps par l'association. La « *Charte consensuelle de l'ORDIMIP* » dont l'objet est de définir des règles du jeu à observer dans la conduite de la procédure d'évaluation des projets de CTSDU, est validée par l'Assemblée Générale du 30 octobre 1995.

En juillet 95, le décès du Président Claude Laguérie âgé de 48 ans soulève une grande émotion au sein de l'ORDIMIP. Un hommage lui est rendu au cours de l'Assemblée Générale du 22 septembre qui procède à l'élection de son successeur.

En décembre 1995, la publication de l'interview du responsable régional de la société France-Déchets dans le quotidien « La Dépêche du Midi » mentionne l'existence des sites potentiels susceptibles d'être proposés en réponse à l'appel d'offre. Cette révélation qui déclenche une série de mouvements de contestation dans quelques unes des localités mentionnées provoque un malaise au sein de l'ORDIMIP dont le Préfet de région menace de retirer la mission. Une étude est faite pour évaluer l'impact juridique pouvant résulter de ces révélations. Cet incident retarde de trois mois l'ouverture des plis.

L'examen des propositions des industriels (six propositions de sites émanant de 3 entreprises) et l'audition des responsables des projets et des représentants des sites proposés (élus, associations de défense notamment) sont confiés à un Comité technique qui est élu lors de l'Assemblée Générale du 12 février 1996. A la suite des auditions et après un débat sur les diverses propositions au cours d'une Assemblée Générale de l'ORDIMIP les 2 et 3 octobre, un document de synthèse est envoyé à la préfecture et fait l'objet d'une large diffusion (conférence de presse le 16 octobre).

L'Assemblée Générale du 05 décembre clôt cette phase des activités de l'ORDIMIP en présentant le bilan de la procédure d'évaluation des projets proposés par les industriels et dresse un état de la situation : à la suite des mouvements protestataires, un projet a été abandonné (Varen-Lexos, 82) et deux autres ont été mis en sommeil (Boudrac et Nizan, 31), par conséquent, restent d'actualité le projet Montech (82) et les deux projets à Graulhet (81).

Séquence 3 : concertation décentralisée et actualisation du projet de PREDIS (1997-1999)

Pendant cette période de trois ans, l'ORDIMIP poursuit principalement la réalisation de deux tâches :

a) L'accompagnement du projet d'implantation d'un CTSDU sur le site de Graulhet dans le Tarn. Sur ce site, deux entreprises (France Déchets et Ipodéc-Onyx-SARP) avaient présenté un dossier. Compte tenu de la volonté

affiché de ces deux entreprises de maintenir leur projet, le préfet du Tarn avait mis en place un Comité local d'Information (CLI) installé à Graulhet par le Préfet du Tarn le 20 février 1997. Le secrétariat du CLI a été assuré par la DRIRE. Membre à titre consultatif, le Président de l'ORDIMIP ou son représentant, a participé avec assiduité aux travaux de ce comité. L'ORDIMIP a prêté activement son concours à toutes les actions de communication du CLI. L'ORDIMIP participe ensuite à la CLIS, Commission Locale d'Information et de Surveillance, qui se substitue au CLI à la suite de l'arrêté d'autorisation d'exploitation obtenu le 22/07/1999 par la société Occitanis, constituée par France-Déchets et Ipodec-Onyx-SARP pour l'exploitation d'un CTSDU commun.

b) L'actualisation du projet de PREDIMIP. Lors de la séance du 28/03/1997, le Conseil Régional présidé par Marc Censi (UDF), décide de prendre en charge la compétence de la gestion des déchets industriels comme la loi du 2 février 1995 en offrait la possibilité. Cette initiative dont la présidence de la Région avait fait part quelques mois auparavant au Préfet, est une première en France et elle restera unique⁵⁰. Le Conseil Régional prolonge la mission confiée de l'ORDIMIP par le Préfet de Région et lui demande de réactualiser ses « Propositions pour la gestion des déchets industriels spéciaux ». Cette tâche est confiée à un groupe de travail réunissant les groupes de travail 1 et 3. Le groupe 1+3 tient une douzaine de séances de travail entre janvier 1998 et septembre 1999. Le PREDIMIP est approuvé par la nouvelle Commission consultative régionale (nommée par le Président de Région) le 12 janvier 2000 avant d'être soumis à une longue procédure de validation, telle que prévue par la législation en vigueur, jusqu'à son approbation définitive le 16 février 2002.

Séquence 4 : l'ORDIMIP à la recherche d'une nouvelle mission...

La publication du PREDIMIP et l'autorisation d'exploitation accordée au projet d'Occitanis à Graulhet marquent l'aboutissement des deux grandes missions qui avaient justifié la création de l'ORDIMIP. Dès lors, l'activité de l'Observatoire se trouve sur une pente déclinante et la question de son avenir se trouve posée. Cette situation crée un certain malaise parmi ses membres, fort bien analysé par le Conseil d'orientation qui est alors désigné pour conduire une réflexion sur le devenir de l'association. L'« ambiance » de l'Observatoire se teinte d'une certaine « nostalgie » de la phase active qui a été vécue en 1995-96, phase pendant laquelle la « méthode ORDIMIP » a démontré son efficacité. Plusieurs voies sont suggérées mais elles n'ont pas la force mobilisatrice du défi qu'a constitué pour le groupe d'animateurs le lancement de la procédure d'appel à projet et l'évaluation des propositions des industriels dans les années 1995-96.

⁵⁰ Dès le début de l'année 1996, l'ORDIMIP alors dans la phase crucial de l'appel à projets, s'était enquis de l'attitude du Conseil Régional. Le président, Marc Censi, avait donné son accord pour que l'Observatoire poursuive son action.

Dès 1997, dans la perspective d'un élargissement et d'une diversification de son champ d'action, certaines opportunités sont mises à profit comme par exemple une demande de coopération de la chambre d'agriculture pour une étude sur les flux de déchets phytosanitaires du secteur agricole (première tranche en 1997). L'Observatoire est également saisi du grave problème posé par les déchets d'amiante (journée d'information en février 1997, rédaction d'un cahier des charges pour un centre de stockage). Cette diversification est encouragée par la nouvelle majorité politique du Conseil Régional. Sa représentante, vice-présidente de droit, souhaite que l'ORDIMIP s'intéresse à divers problèmes notamment à la question des boues d'épuration et aux rejets des pressings. Des pistes nouvelles concernant les déchets industriels banals et les sites et sols pollués sont évoqués lors des réunions du Conseil d'Administration et de l'Assemblée Générale de mai 1999. Le projet de développer un centre de ressources sur les déchets industriels accessible par un site internet est également envisagé. L'organisation d'une « journée inter observatoires » est projetée pour permettre des échanges d'expériences. Certains membres proposent que l'ORDIMIP réfléchisse à des actions visant la réduction à la source de la toxicité et la quantité de déchets produits pour renouer avec l'esprit initial des politiques publiques dans ce domaine⁵¹. On note que la question particulièrement épineuse des déchets ménagers, et en particulier les choix techniques à faire, ne suscite guère d'initiatives, probablement parce qu'il s'agit là d'un « domaine réservé » des départements (Préfecture, Conseil Général).

Le transfert du secrétariat de l'ORDIMIP de la DRIRE à l'ADEME, dont le principe avait été décidé lors de l'Assemblée du 27 juin 2000, est rendu effectif en décembre 2001 après une longue négociation. Ce transfert qui impose une modification des statuts et un remaniement des modes de financement, est justifié par l'élargissement des compétences de l'Observatoire aux déchets banals. L'ADEME propose de faire de l'ORDIMIP un « *observatoire des déchets industriels au sens propre* » en développant un centre de ressources tout en maintenant sa fonction d'organisme de concertation pluraliste. Ces nouvelles missions figurent dans l'article 2 des statuts modifiés et votés le 8 mars 2001. Ces changements institutionnels qui coïncident par ailleurs avec le renouvellement de la présidence de l'ORDIMIP, constituent comme le déclare le représentant de l'ADEME un « *véritable tournant de l'existence* » de l'Observatoire.

Parallèlement à cette recherche de diversification et d'élargissement de son domaine de compétence, l'Observatoire a engagé un travail de réflexion sur son organisation, son fonctionnement et ses missions. Déjà, lors de l'Assemblée Générale du 17 décembre 1997, le Conseil d'orientation avait proposé la mise en place de trois groupes de travail. Le groupe « déchets, les oubliés du plan » est chargé d'identifier les déchets qui n'ont pas été pris en compte dans le PREDIMIP (les pneumatiques, les boues d'épuration, les déchets banals, les sols

⁵¹ Il s'agit en particulier d'une demande exprimée par M. JL Granier, représentant du syndicat FO.

Hors texte 4

L'activité de l'ORDIMIP vue par le quotidien régional

1993

* La Dépêche du Midi publie dans son supplément économique du 2 février 1993, un encart annonçant l'Assemblée Générale de l'ORDIMIP, puis un article par S. Bernède d'environ 400 mots sur trois colonnes au lendemain de celle-ci, le 13 février 1993 sous le titre « Un observatoire créé à Toulouse ».

* Le 14 mai, un encart signale la réunion du Conseil d'Administration et la désignation du Président.

* Un deuxième article est publié le 17 août (« Déchets industriels : un catalogue de produits... à nettoyer » par D. Vieu).

* Deux autres articles (« Comment éliminer les déchets industriels ? » et « On vide les poubelles au grand jour ») signés Sabine Bernède) et une interview du Président Claude Laguérie paraissent à l'occasion de l'Assemblée Générale de l'ORDIMIP les 16 et 18 décembre.

1994

Pendant l'année 1994, l'information dans le quotidien régional reste à peu près au même niveau :

* deux encarts signalent la visite de membres de l'ORDIMIP au centre de traitement de la SIAP à Bassens en Gironde et la tenue d'une réunion d'information à Bressols dans le Tarn et Garonne

* l'AG du 21 juin fait l'objet d'un article de D. Vieu sous le titre : « Déchets industriels, il faudra trouver un endroit pour les stocker ». L'article affirme que « dans un an on connaîtra les lieux d'implantation possibles d'un centre » car il s'agit de boucler le dossier avant l'échéance du PREDIS prévue alors en 1996 ! Le Directeur de la DRIRE souligne que les délais sont « malgré tout tendus » et le Vice-président, Conseiller Régional, membre des Amis de la Terre, Henry Farreny déclare « il n'est pas bon de ne proposer qu'un seul site potentiel soumis à la procédure et aux enquêtes publiques ».

* le 21 septembre, un article de S. Bernède intitulé « Une solution pour les déchets industriels ? » annonce la réunion de la Commission Régionale et présente le cahier des charges qui lui sera soumis par l'ORDIMIP dont le Président précise : « c'est la notion de réversibilité qui a entraîné le plus de débats... ».

1995

Le nombre d'articles publiés s'accroît : 15 articles et deux interviews

* le 23 janvier : sous le titre « Midi-Pyrénées joue le dialogue », S. Bernède annonce le lancement de l'appel à projet et cite Mme MF. Mendez, Conseillère Régionale, élue des Verts, qui déclare « nous avons toujours réclamé la création de ces centres pour limiter les risques de pollution et d'accident liés aux transports ».

* en juin paraissent 4 longs articles avec deux interviews et les résultats d'un sondage.

* le 11 juillet : Un encart publicitaire et un article relatant la visite du centre de Champteusse sur Baconne près d'Angers et traçant le profil du Centre souhaité pour Midi-Pyrénées qui « conçu comme une entreprise », « sera forcément plus moderne ».

* le 22 septembre un article de P. Jalabert, « L'Observatoire prépare le terrain » rappelle le nombre limité de CTSDU existants en France (12) et que 10 d'entre eux sont gérés par France-Déchets, filiale de la Lyonnaise des Eaux.

Suite au recto

Suite hors texte 4

* le 20 décembre est publié (par P. Jalabert) un long article et une carte sous le titre « France-Déchets sort ses périmètres » qui présente avant le terme de l'appel à projets, les sites envisagés par la filiale de la Lyonnaise des Eaux. Cet article déclenche des protestations qui sont abondamment relatées dans le quotidien régional.

1996.

* On dénombre pour les seules éditions de la Haute-Garonne, 56 articles dont 36 concernent les mouvements de protestation contre le projet de Nizan. De nombreux articles paraissent dans les éditions départementales du Tarn et Garonne en rapport avec la mobilisation de la population contre les projets de CTSDU à Varen et à Montech. Dans l'édition du Tarn, de très nombreux articles rendent compte de l'opinion des résidants et de l'avancement des projets de Graulhet entre 1996 et 1999

Articles concernant l'activité de l'ORDIMIP

* 06 janvier : un article informe des changements apportés au calendrier d'examen des projets initialement prévu le 12 janvier.

* 17 janvier : interview du responsable régional de France Déchets

* 26 janvier : interview de Pierre Auriol, Président de l'ORDIMIP, sous le titre : « un centre de stockage, c'est inéluctable ! » et long article décrivant, sous un angle très favorable le centre de stockage de Champteusse sur Baconne (signé P.J.).

* 10 février : « sensibilisation à un sujet sensible » : relation d'un débat organisé par l'ARPE

* 13 février : « la phase ultime pour les déchets industriels » (P.J.)

* 9 mars : « Tous les sites proposés seront connus le 14 mars » (P.J.)

* 14 mars : « Quel site pour les stocker ? (P. Jalabert), annonce l'ouverture des plis de l'appel à projet.

* 15 mars : 2 articles « Cinq sites proposés sur la carte de la région », (P. Jalabert) et « Nizan, Boudrac et Lecussan, retenus par l'ORDIMIP » (J.J. R.)

* 26 mars « Jouer la transparence ».

* 14 mai : « L'opposition se mobilise partout sauf à Graulhet » (P.J.)

* 27 septembre : dossier « N'ayons pas peur des déchets » (P. Jalabert), avec un interview de JL Etienne

* 4 octobre dans l'édition du Tarn et Garonne : « Le projet de Varen n'ira pas plus loin » ; France Déchets annonce qu'il abandonne son projet.

16 octobre : « Un centre de traitement à Graulhet ? », (P. Jalabert).

17 octobre : « Des interrogations sur tous les sites proposés ! (P.J.), relate le document qui fait la synthèse de l'évaluation des sites.

18 octobre : « France Déchets donne la priorité à Graulhet »

18 octobre (dans l'édition du Tarn) : « Graulhet en pôle –position »

des sites pollués).

Un second groupe devait assurer une « veille technologique » sur les procédés de traitement des différents types de déchets et organiser une large diffusion des connaissances en s'appuyant sur un réseau d'experts. Enfin, un troisième groupe « Vie de l'ORDIMIP » devait faire une évaluation des aspects positifs et négatifs de l'Observatoire pour tirer les enseignements de la « *méthode ORDIMIP* » et dégager les moyens de « revivifier » son activité. Les animateurs du groupe remarquent à juste titre que la focalisation de l'activité de l'Observatoire pendant deux années entières sur la question de l'implantation d'un CTSDU a « *en quelque sorte 'cannibalisé' la mission initiale de l'ORDIMIP* »⁵². Aussi proposent-ils de revenir à sa « *mission fondatrice* » sans cependant en préciser les contours. Tout se passe comme si ce qui a été une des conditions du succès de l'expérience ORDIMIP, la focalisation sur une tâche bien définie, en l'espèce, l'implantation d'un CTSDU régional, tâche liée à un enjeu bien structuré, lieu de convergence, non dénué d'ambiguïtés, des intérêts des principaux « stakeholders » représentés dans l'Observatoire, était devenue une source de frustration voire d'échec. Sentiment de frustration renforcé par le fait que l'ORDIMIP ne s'est plus trouvé dans une position stratégique centrale dans les nouveaux dossiers dont il a eu à traiter.

2.2. L'ORDIMIP ET L'ELABORATION DU PREDIMIP

En application de la loi du 13 juillet 1992, le décret du 3 février 1993 fixe les modalités d'élaboration des Plans Régionaux d'Élimination des déchets industriels spéciaux. Il précise que ces plans sont établis sous la direction des Préfets de Région, normalement dans le cadre administratif régional (mais qui peut être interrégional) et dans un délai de 3 ans à compter de la date de publication du décret. Pour l'assister dans la réalisation et le suivi du plan, le Préfet désigne une Commission régionale consultative, où sont représentés différentes institutions et organismes impliqués dans la gestion des déchets. Il est prévu que les plans doivent être révisés tous les dix ans. Le décret indique les principaux points qui doivent figurer dans les documents : un état des lieux et un inventaire prospectif à 10 ans des déchets à éliminer, le recensement des installations existantes, les mesures recommandées pour réduire le volume des déchets et leur nocivité, les installations nouvelles à prévoir pour leur collecte, tri, traitement et stockage.

Ces dispositions ont été modifiées sur certains points par le décret du 18 novembre 1996 qui réduit le champ d'étude aux seuls « déchets industriels spéciaux » (euphémisation de « déchets industriels dangereux »). Un autre point concerne la possibilité donnée aux Conseils Régionaux de prendre en charge l'élaboration des plans. La région Midi-Pyrénées est la seule des 22

⁵² Extraits du compte rendu de l'Assemblée Générale de l'ORDIMIP en date du 17/12/1997

régions métropolitaines où le Conseil Régional a demandé le transfert de cette compétence. Cette originalité peut s'expliquer en partie par le fait qu'à la date de parution du décret, dans 16 régions, les plans avaient déjà été approuvés par arrêté préfectoral. Dans ces cas, sauf à vouloir introduire une procédure de révision, on voit mal pourquoi les Conseils Régionaux auraient demandé un transfert devenu sans objet. Seconde particularité de la région Midi Pyrénées, le caractère tardif de l'achèvement de la procédure puisque l'approbation par le Président du Conseil régional n'est intervenu qu'en février 2002, soit avec environ 4 à 5 ans de retard par rapport aux autres régions. En effet, à l'exception de la Corse et de Midi-Pyrénées tous les PREDIS étaient approuvés au début de l'année 1998 (dont 18 avant février 1997) c'est-à-dire que, grosso modo, les délais stipulés par le décret de 1993 avaient été respectés⁵³.

L'élaboration des « Propositions pour la gestion des déchets industriels en Midi-Pyrénées »

Dans un état des lieux partiel de l'avancement des PREDIS en septembre 1995, la revue *L'Environnement*, indique que la région Midi-Pyrénées «*figure dans le groupe de tête mais n'a pour l'heure seulement rédigé que des propositions* » et le journaliste s'étonne que «*curieusement la rédaction de ce pré plan n'a pas été confiée à la DRIRE mais à l'Observatoire régional des déchets industriels en Midi-Pyrénées,*»⁵⁴. Cette remarque indique que la procédure suivie dans la région apparaissait relativement atypique par rapport à celle suivie dans la plupart des autres régions où elle a essentiellement reposé sur la DRIRE et sur la Commission consultative nommée par le Préfet⁵⁵. Cependant, la constitution de groupes de travail intégrant diverses catégories d'acteurs comme ceux qui ont été créés au sein de l'ORDIMIP n'apparaît pas très différent de ce qui a été mis en place dans d'autres régions ou dans d'autres domaines, même si l'existence d'un groupe « communication, sociologie » apporte quelque chose de nouveau dans une procédure administrative traditionnelle en intégrant la communication comme un dimension fondamentale. La principale originalité tient dans l'ouverture et la plasticité de la procédure qui offre une « participation à la carte » et une forme de « concertation à géométrie variable », plus flexible et moins « compassée » que dans le cadre des commissions administratives officielles où les participants y compris les non fonctionnaires ont en quelque sorte une obligation à participer en raison des sollicitations préfectorales.

⁵³ D'après : ADEME, **Bilan des plans régionaux d'élimination des déchets**, ADEME Editions, Angers, 1998.

⁵⁴ **L'Environnement**, n°1540, septembre 1995 ; dossier : la genèse contrariée des PREDIS.

⁵⁵ Il apparaît cependant que la répartition des tâches (et du pouvoir) entre la DRIRE et la commission régionale a été très variable d'une région à l'autre. Dans certaines régions, la DRIRE a été le maître d'œuvre presque unique du plan. Dans d'autres régions, la commission a eu une activité très importante et a été au centre d'un processus de concertation élargi par l'intermédiaire des groupes de travail (cas de la région Centre). Les expériences de la SEMEDDIRA en Rhône Alpes et de MEDIANE en Auvergne ont été évoquées dans la première partie.

Hors texte 5
Réunions des groupes de travail 1, 2 et 3

GT1 « Etude des flux »

18.06.93 : Installation du groupe; débat : définition déchets + présentation des données connues ; réflexion sur une classification possible des déchets industriels spéciaux ; caractérisation et analyses

23.06.93 : Amélioration de la présentation de la première réunion : la situation au plan régional et caractérisation suite.

20.09.93 : Objectif de travail : fournir des données fiables sur la production de déchets en MP. Redéfinition des différents déchets ; analyse de l'étude Sofres 1991 ; débats sur l'estimation de la production de déchets ultimes. Décision de réaliser une étude prospective destinée à la rédaction d'un cahier des charges. Création d'un sous-groupe.

11.10.93 : sous-groupe « étude prospective production de DIS ». Réflexion sur la réalisation d'une l'enquête auprès des industriels ; choix des cabinets à consulter ; examen des financements possibles

09.11.93 : choix du bureau d'études pour l'enquête auprès des industriels ; projet de plan

07.12.93 : documents « état des lieux » ; première phase de l'enquête de Socotec Environnement.

11.01.94 : Etude prospective suite. Estimation du gisement déchets ménagers spéciaux ; déchets des lycées ; guide d'entretien de l'enquête

15.02.94 : état d'avancement de l'étude prospective

15.03.94 : présentation des matrices déchets de l'étude prospective (pas de fiche de présence) Socotec

09.05.94 : présentation de l'étude prospective par Socotec Environnement.

GT 2 « Analyse économique et prospective »

27.09.93 : installation du groupe et définition de son rôle et de son objectif : économie du déchet ; définition et structuration de l'offre (grands groupes et filières régionales) ; évolution des prix de traitement ; définition d'un seuil de rentabilité. Création d'un sous-groupe d'étude.

03.11.93 : sous groupe "Seuil de rentabilité" ; cahier des charges pour l'étude prix de revient du traitement et de l'élimination des déchets ; choix d'un cabinet à consulter.

15.12.93 : sous groupe "Seuil de rentabilité" : examen des compléments d'information demandés aux bureaux d'études finalistes ; choix du bureau d'études : SNPE Ingénierie

15.12.93 : pas de compte-rendu

19.01.94 : sous groupe "Seuil de rentabilité" ; étude sur les prix de revient du traitement et de l'élimination des déchets

23.02.94 : sous groupe "Analyse de prix de revient" ; présentation de la question « quelle structure de gestion pour un centre ? » Joseph Carles, Université des sciences sociales Toulouse

16.03.94 : sous groupe "Structure de gestion" ; cahier des charges pour l'étude à réaliser.

04.05.94 : sous groupe "Structure de gestion" ; service public, société d'économie mixte, société privée ?

14.03.95 : Prix de revient du traitement des déchets ; les aides et la politique d'aide de l'Agence de l'eau en matière de DIS

Suite au recto

Suite du hors texte 5

GT 3 « Techniques de traitement et de stockage, réglementation »

09.10.93 : installation du groupe ; rôle et objectif : état de la réglementation ; techniques de traitement existantes ; cahier des charges d'un CTSDU ; propositions pour la gestion des Dis en MP (projet de plan) ; informations sur le travail des autres groupes

03.11.93 : Présentation des techniques d'incinération de DIS en cimenterie ; présentation de l'unité de traitement de SIAP ; projet de sommaire du plan ; formation d'un sous-groupe PREDIMIP

01/12/93 : PREDIMIP - Cahier des charges d'un CTSDU ; Présentation de la torche à plasma ; présentation du traitement physico-chimique ; travail sur le projet de plan ; travail sur le cahier des charges d'un CTSDU

19.01.94 : CTSDU ; Présentation des techniques de solidification des déchets ultimes avant stockage ; les grands principes du fonctionnement d'un CTSDU

24.01.94 : réduction de la production des déchets à la source ; Sous-groupe projet de plan : compte- rendu de la commission régionale du plan du 21/01/94 ; chapitre « réduction à la source » du projet de plan ; travail sur les critères d'évaluation des projets de CTSU

16.02.94 : critères du Cahier des charges ; critères d'exclusion : sismicité, géologie défavorable, zones inondables et sensibles, espaces naturels protégés

07.03.94 : PREDIMIP : avancement de l'étude Socotec des flux et prospective et de l'étude SNPE prix de revient (travaux du groupe 2) ; mission confiée à l'Ecole de mines pour la mise en cohérence des différents résultats des différentes études

05.04.94 : critères d'évaluation d'un projet industriel de CTSDU

25.04.94 : avancement cahier des charges d'un CTSDU ; présentation du centre de stockage de boues de mégisseries sur la commune de Graulhet

26.05.94 et 10.06.94 : pas compte-rendu

19.09.94 : amendements au Cahier des charges et aux Propositions en vue de l'Assemblée Générale

02.03.95 : génie des procédés ; constitution et animation d'un réseau de veille technologique sur les techniques de traitement des déchets ; état des lieux des compétences régionales

07.03.95 : veille technique suite ; réseaux Midigep, ARIST.

22.03.95 : Examen de l'avant-projet des Ciments Lafarge : essai de valorisation thermique d'huiles usagées à la cimenterie Martres-Tolosane

14.09.95 : Examen du projet SA Maille Environnement de création à Castres d'une unité de distillation des culots de dégraissage (textile)

14.12.95 : Lafarge Ciments à Martres-Tolosane suite ; examen du projet d'incinération de DIS à la cimenterie ; examen du projet au regard du cahier des charges

16.12.96 : unité de traitement/valorisation des déchets gras d'origine alimentaire - projet de la Sté SARP à Maubourguet (65) + étude déchets phytosanitaires agricoles

16.04.97 : étude déchets phytosanitaires du secteur agricole suivi

10.06.97 : inertage et stockage des déchets d'amiante ; cahier des charges d'un centre de stockage de déchets d'amiante-ciment

03.07.97 : cahier des charges d'un centre de stockage de déchets d'amiante-ciment - Etude flux de DIS, choix du bureau d'études - Actualisation des *Propositions*

24.09.97 ; 12.11.97 ; 11.12.97 : étude déchets phytosanitaires du secteur agricole

Comme on l'a vu, l'élaboration d'une première mouture du PREDIMIP, appelée « Propositions pour la gestion des déchets industriels spéciaux en Midi-Pyrénées » est principalement le fait de trois groupes de travail : le groupe de travail 1 « Etude des flux, statistiques et caractérisation des déchets », le groupe 2 « Analyse économique et prospective » et le groupe 3 « Techniques de traitement et de stockage, réglementation ». Ces groupes peuvent s'appuyer sur des travaux antérieurs notamment sur une étude réalisée par la SOFRES en 1992 pour le compte du Ministère de l'Environnement et de l'Agence de l'eau et une enquête réalisée auprès des principales entreprises productrices de déchets.

Le GT1 avait pour tâche d'évaluer les flux de déchets selon leurs différentes classes et de faire une évaluation de leur évolution à 10 ans. Le groupe qui a tenu 10 réunions de juin 1993 à mai 1994 a créé un sous-groupe « Etude prospective » qui a fait appel à un bureau d'étude (SOCOTEC Environnement) pour conduire une étude prospective sur l'évolution des DIS (voir l'ordre du jour sommaire des réunions dans le hors texte 4). L'enjeu, très important, de cette étude était de savoir si l'évolution des DIS confirmait ou non le bien fondé de l'objectif prévu initialement de création d'un CDSTU. La nécessité sociale et la rentabilité économique ne pouvait se justifier que si le volume des DIS avait des chances de dépasser un certain seuil. L'exercice était d'autant plus difficile que la principale variable de la croissance des DIS était le volume des résidus d'épuration des fumées issues de l'incinération des ordures ménagères (REFIOM) qui lui-même dépendait des choix opérés dans les plans d'élimination départementaux des ordures ménagères et assimilés alors en cours d'élaboration.

Le GT2 qui s'est réuni à 8 reprises a mis en place trois sous-groupes chargés de traiter les trois problèmes qui lui était posés : le problème des coûts du traitement des DIS, les questions du seuil de rentabilité et des modes de gestion des installations de stockage (hors texte 4). Ce groupe a lui aussi fait appel à un bureau d'étude (SNPE Ingénierie) et à un expert indépendant. Un des enjeux de ces études était la détermination des composantes du coût de traitement et de stockage, notamment l'évaluation des surcoûts liés au transport des DIS dans des installations relativement lointaines comme c'est le cas d'une partie significative des DIS produits en Midi-Pyrénées, faute de CTDSU local. La aussi il s'agissait de vérifier et de conforter le parti pris initial de la nécessité d'un CTDSU régional.

Le groupe 3, chargé de faire le point sur les techniques et sur la réglementation et d'amorcer la synthèse des propositions pour un projet de PREDIS et un cahier des charges de CTDSU, avait un agenda chargé (hors texte 3). Il a rempli son contrat avec l'aide d'une équipe de l'Ecole des mines d'Albi, et a pu présenter en juin 94 une rédaction presque définitive des Propositions pour une gestion des DIS » et du « Cahier des charges ».

La contribution du groupe 4 à la procédure d'élaboration du projet de PREDIS a consisté à diffuser dans les deux premiers numéros (janvier et avril 1994) de l' « *Observatoire* » des informations destinées à un large public.

Les « *Propositions pour la gestion des déchets industriels spéciaux en Midi-Pyrénées* » se présentent comme un document de 37 pages dont la table des matières répond aux divers points préconisés par le décret sur les PREDIS de 1993. Après un rappel du cadre juridique, un état des lieux des DIS (flux, filières de collecte et de traitements, coûts) est présenté suivi d'une vue prospective sur l'évolution des flux, de la réglementation, des technologies et des coûts. Une analyse de l'adéquation entre les flux et la capacité des installations existantes précède un exposé les orientations souhaitées en matière de réduction des déchets, de logistique de collecte, de valorisations et de traitements pour indiquer *in fine* que l'ORDIMIP est habilité à examiner tout projet industriel de CTDSU, pour évaluer s'il correspond aux critères du cahier des charges élaboré par l'Observatoire. Le document constate que l'augmentation du volume des déchets et des coûts de traitements, notamment de transport, face à l'insuffisance des capacités locales de traitement et de stockage (il est question de sous-équipement) peut constituer un handicap pour l'économie régionale et ne permet pas d'atteindre les objectifs de la loi en particulier en ce qui concerne le principe de proximité. Le document apparaît assez faible dans sa partie « prospective » ; curieusement, les scénarios annoncés ne figurent pas dans le texte... De fait, l'évolution des DIS destinés au stockage apparaît spectaculaire puisque leur volume doit passer de 9200 tonnes en 1991 à 20000 tonnes en 1997 et 30000 tonnes en 1999 ! Elle est justifiée par la construction de nouveaux incinérateurs d'ordures ménagères destinés à remplacer les décharges et la suppression des décharges internes. De même la courbe d'évolution des coûts moyens de traitements (qui ont été multipliés par 5 entre 1979 et 1992) fait conclure un peu hâtivement à l'impossibilité d'une stabilisation alors qu'on assistera à partir de 1994 à une diminution puis une stabilisation de ceux-ci. Tout se passe à l'évidence comme s'il s'agissait de fournir des arguments pour justifier le choix initial de doter la région d'un CTDSU : « *la filière de stockage des déchets ultimes doit concerner un flux annuel qui dépassera largement le seuil de rentabilité établi. Au moins près de 30000 t devraient être concernés à l'échéance 2002* »⁵⁶.

Les « *Propositions pour la gestion des déchets industriels spéciaux en Midi-Pyrénées* » sont présentées et soumises à discussion lors de l'Assemblée Générale de l'ORDIMIP du 21 juin 1994. Elles y font en fait l'objet d'une présentation assez sommaire qui sert en quelque sorte d'introduction à un exposé plus détaillé sur le cahier des charges d'un CDSTU dont la construction est présentée comme indispensable. Le document est approuvé sans susciter d'objections fondamentales et la version définitive, validée à l'AG de l'ORDIMIP du 21

⁵⁶ ORDIMIP, *Propositions pour la gestion des déchets industriels spéciaux en Midi-Pyrénées* », version définitive, 1994, p 36.

septembre 1994 est présentée à la Commission consultative régionale du PREDIS le 26 septembre 1994. Celle-ci donne un avis favorable.

Le projet de plan aurait pu être ensuite soumis à la procédure de consultation préalable à son approbation préfectorale comme ce fut le cas dans d'autres régions afin d'être approuvé dans les délais requis par la loi (en 1996). Il n'en a rien été. Toute l'activité de l'ORDIMIP est alors recentrée sur le projet de CDSTU par la volonté du Préfet de région et du directeur de la DRIRE qui tenaient à ce que soit réglé d'abord cette question.

Ce n'est que trois ans plus tard que l'ORDIMIP est amené à remettre le projet de plan en chantier. Il est saisi en effet en avril 1997 d'une demande de réactualisation de la Région Midi-Pyrénées qui a pris en charge son élaboration comme le lui autorisait la loi de 1995 et le prévoyait le décret de 1996. A ce moment là, l'échéance prévue par le décret de 1993 est alors dépassée tandis que par ailleurs, le projet de CDSTU, déposé à Graulhet par la société Occitanis (filiale qui regroupe les deux « grands » du secteur des services urbains et de déchets) est en bonne voie de concrétisation bien qu'il reste soumis à l'incertitude d'une mobilisation contestataire (après une longue concertation, l'autorisation d'exploitation est accordée en juillet 1999 par le Préfet du Tarn).

Lors de la séance du Conseil Régional du 28 mars 1997 où est discuté le transfert de la compétence de l'élaboration du PREDIS, le Préfet de région insiste sur la priorité qu'il a voulu accorder à l'aménagement d'un CTSDU sur l'avancement du PREDIS : « *Quelle est la situation de Midi-Pyrénées ? C'est une région ...qui est totalement dépendante d'un centre situé en Languedoc Roussillon à Bellegarde. Ce n'est pas satisfaisant.... Il n'y a pas de raisons que nous soyons pas nous-même en mesure comme vont le faire toutes les régions de France, de traiter nos propres déchets...* »⁵⁷. En s'appuyant sur le fait qu'il existe un site « *qui semble prendre un peu d'avance... c'est sur le secteur de Graulhet...* », il peut déclarer que « *c'est tout à fait sereinement que nous nous apprêtons, si vous le saisissez, à vous transmettre le témoin...* » et il ajoute : « *on peut raisonnablement penser que la mission du Conseil Régional sera largement facilitée ... pour pouvoir dire 'il faut un centre de traitement en Midi Pyrénées et il sera à tel endroit', car vous aurez la réponse, je suppose dans un délai assez bref...* ». Au cours de la discussion, tous les porte-parole des groupes politiques rendent hommage à l'ORDIMIP. A l'exception du groupe communiste, tous votent en faveur du transfert de compétence même s'ils émettent certaines réserves quant à l'absence de moyens accompagnant ce transfert (voir hors texte 7).

L'actualisation du projet de PREDIMIP

L'actualisation des « *Propositions* » mobilise de janvier 1998 à septembre 1999 un groupe de travail rassemblant le GT3 et le GT1. Douze réunions sont

⁵⁷ Conseil Régional, compte-rendu de la séance du 28/03/97, pp 9-20.

Hors texte 6
Réunions du groupe de travail 4 «Communication, sociologie »

09.06.93 : présentation des études socio. Identifiées sur la perception des déchets : SOFRES – GERAL – UMINATE + rappel des missions du groupe de travail + définition des axes de travail

07.07.93 : communication : a) « faire connaître l'ORDIMIP » (journal), création d'un comité de lecture, diffusion 5000 ex ; b) élaborer et diffuser une information générale et régionale : expo UMINATE, soirées-débats, animation scolaire, création d'un comité technique + calendrier de réunions

13.09.93 : **comité de lecture** : Bulletin N°1, présentation et discussion

13.09.93 : **comité technique exposition** : exposition UMINATE, discussion du projet + soirées-débats

12.10.93 : examen du projet de bulletin + idem pour l'expo + choix d'un nom pour le bulletin + choix du logo + plan de communication

18.10.93 : **comité de lecture**: bulletin suite + logo suite + enquête suite + plan de communication suite

08.11.93 : **comité de lecture** : Bulletin mise en page + date de sortie avant l'AG

24.11.93 : bulletin + plan de communication + agenda réunions + préparation de l'AG + sommaire prochain bulletin + présentation sommaire du PREDIMIP + conférence de presse du 15/12/93 + inauguration expo du 12/01/94

10.01.94 : **comité de lecture** : Bulletin N°2

26.01.94 : Bulletin N°2 + réunions d'information

07.02.94 : **comité de lecture** : Bulletin N°2

21.02.94 : **comité de lecture**: Bulletin N°2 + fiches techniques + réunions d'information

14.03.94 : **comité de lecture** : pas de compte-rendu

25.04.94 : cahier des charges CTSDU ; centre de stockage de boues de mégisseries **27.04.94** : information du public (réunions + enquêtes publiques pilotes)

17.05.94 : pas de compte-rendu

06.10.94 : bulletin N°3 ; bilan réunions d'information et AG; appel d'offre en communication

15.12.94 : communication projet pour l'année 1995

23.01.95 : plan de communication Euro RSGC D 10

31.01.95 : slogan ORDIMIP + magazine + lettre aux élus et industriels

09.02.95 : validation éléments magazine + lettre élus et industriels

14.02.95 : rédactionnels à paraître + forme de l'appel à projets CTSDU

15.03.95 : outils communication suite

05.04.95 : articles parus les 22,23 et 24/03/95 ; visite du CTSDU de Champteusse; cahier des charges appel d'offres et procédure de sélection du cabinet

19.04.95 : bilan première phase de communication + bulletin N°4 ou nouveau N° du magazine ? Sondage « environnement »

04.05.95 : sondage la Dépêche suite (pas de trace de compte-rendu)

18.05.95 : Bulletin N°4 nouvelle maquette + sondage

14.06.95 : sondage la Dépêche + appel d'offres en communication

29.06.95 : *réunion du jury appel d'offres en communication*

03.07.95 : sondage + appel d'offres en communication ; résultats du sondage et des articles d'accompagnement + nouvelle réunion du jury

18.07.95 : *réunion du jury appel d'offres en communication*

14.09.95 : appel à projets CTSDU : préparation. Présentation du nouveau partenaire communication : Décideur Consultant + proposition Charte de l'ORDIMIP

05.10.95 : appel à projets CTSDU : apparition des projets, nouveau plan de communication Décideur Consultant

11.10.95 : Bulletin N°5 + modalités de retour financier en direction de collectivités d'accueil des centres de stockage

08.11.95 : appel à projets CTSDU : apparition des projets, Argumentaires questions/réponses + Bulletin N°5

24.11.95 : Communication appel à projets CTSDU : argumentaires questions/réponses + scénarios de stratégie + charte ORDIMIP + bulletin N°5

14.12.95 : appel à projets CTSDU : préparation ouverture des plis + charte d'information des porteurs de projets

Suite au recto

Suite hors texte 6

03.01.96 : com appel à projets CTSDU + charte ORDIMIP + bulletin N°5
du 03.02.96 : com appel à projets CTSDU, compte-rendu de la réunion du Bureau du 23.01.96 + stratégie presse + routage bulletin N°5 + préparation ouverture des plis
21.03.96 : com appel à projets CTSDU, bilan d'ouverture des plis et retours + information et communication avec les publics concernés + communication sur l'avancement de l'examen des projets de CTSDU + sommaire du bulletin N°6
Groupe de travail 4 réunion du 05.04.96 : suivi appel à projets CTSDU ; Bulletin N°6 + suivi veille locale + relations presse + glossaire + charte des maires
Groupe de travail 4 réunion du 24.04.96 : suivi appel à projets CTSDU, Revue de presse et relation presse + veille locale + relations contractuelles avec décideur consultant
09.05.96 : suivi appel à projets CTSDU ; suivi veille locale + revue de presse + réunion publique à Varen + auditions + bulletin N°6 + dossier d'information déchets avec la Dépêche du Midi
29.05.96 : suivi appel à projets CTSDU ; + communication interne + bulletin N°6 + fiche technique des projets de CTSDU
26.06.96 : suivi appel à Projets CTSDU, premier bilan de la veille locale + clôture des demandes d'auditions + veille presse + dossier d'information déchets la Dépêche du Midi + grandes orientations de la communication avant l'été + programme activité été + projection film CRDP sur les déchets industriels + glossaire
18.07.96 : suivi appel à projets CTSDU
18.07.96 : suivi appel à projets CTSDU ; Proposition de déroulement de l'examen des projets en Assemblée plénière à l'automne
09.09.96 : suivi appel à projets CTSDU ; revue de presse + bilan de la veille locale + plan d'actions de communication pour la rentrée
09.10.96 : suivi appel à projets CTSDU ; Bilan des journées des 2 et 3.10.96 + point sur les réunions locales d'informations + préparation de la conférence de presse du 16/10/96
07.11.96 : suivi appel à projets CTSDU ; bilan de la publication de l'examen des projets de CTSDU + bilan conférence de presse du 16/10/96 + communication à la presse nationale spécialisée + réunion à Graulhet
22.11.96 : Suivi de l'appel à projets CTSDU ; actualité des projets de CTSDU depuis la publication de l'examen + veille presse + préparation de l'Assemblée Générale du 05/12/96 + renouvellement du contrat de Décideur Consultant : passage au territoire local pour l'accompagnement » des projets de CTSDU
08.01.97 : réunion d'information sur les déchets contenant de l'amiante + revue de presse + projets de CTSDU + création de la CLI à Graulhet + réunion d'information à Graulhet le 27/01/97 + première approche de la com de l'ORDIMIP en 1997
27.01.97 : suivi CTSDU Graulhet + com 1997 ; Réunion publique d'information à Graulhet du 27/01/97 + actualisation de la charte + préparation réunion d'information sur l'amiante
11.03.97 : Bilan de la réunion d'information à Graulhet + bilan de la réunion amiante + bilan de la première réunion de CLI à Graulhet + réflexion sur les propositions à faire à la CLI Graulhet pour sa communication + préparation de l'Assemblée Générale du 10.04.97
01.07.97 : suivi CTSDU Graulhet + actualisation de la charte consensuelle, contrat avec Décideur Consultant, reprise de la compétence Dis par le Conseil Régional, + articulation des rôles de l'Ordimip et de la CLI à Graulhet + plan d'action : augmentation de la notoriété de l'Ordimip + circulation de l'information + les actions de com de la rentrée : expo, édition de documents d'infos, préparation de la phase 2 de la veille locale + conférence de presse de rentrée au niveau régional + Bulletin N°8
11.09.97 : Exposition sur le projet de CTSDU Graulhet + conférence de presse de rentrée
10.10.97 : conférence de presse régionale + expo CTSDU Graulhet + veille locale Phase 2
08.01.98 : veilles locales 1998
23.02.98 : analyse du Conseil d'orientations du 17.12.97 + suivi projet de CTSDU
07.04.98 : actualité
30.06.98 : présentation des résultats des veilles locales 98
09.09.98 : communication CTSDU Graulhet + valorisation de l'étude flux de DIS 1998

tenues pendant cette période de 21 mois au cours desquelles le texte fait l'objet d'un toilettage soigneux pour introduire de nouvelles données qualitatives (changements des réglementations, éléments nouveaux concernant les filières, la situation des régions voisines, etc.) et surtout des données quantitatives. Une enquête pour la réactualisation de ces données est confiée à un bureau d'étude (SOCOTEC).

Les résultats sont assez surprenants dans la mesure où le volume des DIS produits dans la région se trouve multiplié par deux (183500 tonnes en 1996 d'après la nouvelle enquête de 1998 au lieu des 92000 tonnes estimées en 1992). On observe qu'en dépit de ce véritable changement d'échelle, le volume des DIS destinés au stockage en CTSDU reste en 1996 inférieur (15300 tonnes) à ce qui avait été extrapolé trois ans auparavant (20000 tonnes). Les « perspectives » dégagées, qui remplacent la « prospective » de la version antérieure, s'inscrivent dans plusieurs scénarios de croissance à l'horizon 2005. Bien qu'ils paraissent établis sur des données plus réalistes que celles de 1994, tous ces scénarios sauf un, montrent que le volume des DIS à stocker en CTSDU sera supérieur en 2005 à 30000 tonnes, seuil pour lequel est calibré le projet de CTSDU de Graulhet. Ils reposent néanmoins sur l'hypothèse pas forcément convaincante qu'au moins 40% des déchets ménagers seront incinérés. Le document qui présente ces projections indique curieusement que « *c'est à la fois un objectif souhaitable qui nécessitera une politique volontariste des collectivités locales et une représentation assez réaliste de ce qui pourrait être dans quelques années* »⁵⁸.

Quoi qu'il en soit, au titre du recensement des filières de traitement, le plan affirme la nécessité d'un centre de stockage pour les DIS puis décrit longuement la procédure d'appel à projet organisée par l'ORDIMIP avant de mentionner le projet de CTSDU proposé par Occitanis à Graulhet est autorisé par un arrêté préfectoral le 22 juillet 1999. Le document indique même que « *le projet a été dimensionné pour traiter les DIS ultimes produits par la région Midi-Pyrénées soit 30000 tonnes par an* »⁵⁹. Le plan signale en outre qu'un second projet de CTSDU destiné uniquement aux REFIOM, sur le site de Montech, a été jugé irrecevable par le préfet du Tarn et Garonne.

L'actualisation du projet de PREDIS est achevée au cours d'une dernière séance de travail du groupe 3+1 le 29 septembre 1999. Le projet est diffusé à tous les membres de l'ORDIMIP dont les remarques et annotations sont examinées en Bureau élargi le 3 novembre. La version corrigée est alors transmise au Président de la nouvelle Commission Régionale du Plan qui a été mise en place le premier octobre 1997 à la suite du transfert de la procédure d'élaboration du PREDIS au Conseil Régional. La Commission s'était réunie une première fois le 15 janvier 1998 pour confirmer la mission d'actualisation du plan confiée à l'ORDIMIP en émettant un certain nombre de souhaits.

⁵⁸ L'Observatoire, n°8, non daté (1999 ?).

⁵⁹ Plan Régional d'Élimination des Déchets Industriels Spéciaux de Midi Pyrénées, p 26.

Convoquée à nouveau le 25 janvier 2000, la commission donne un avis favorable au Plan qui peut alors être introduit dans la procédure de validation.

Cette procédure implique que soient sollicités les avis des Conseils régionaux des régions limitrophes, de la commission consultative du plan départemental des déchets ménagers et du Conseil départemental d'hygiène de chacun des huit départements de la région. Cette première phase de la procédure s'est étalée sur les six derniers mois de 2000. La phase de mise à disposition du public s'est déroulée presque un an plus tard, du 17 septembre au 19 novembre 2001. L'explosion de l'usine AZF le 21 septembre explique probablement en partie pourquoi aucun avis n'a été recueilli pendant cette mise à disposition. La commission consultative régionale du plan est à nouveau réunie le 29 novembre 2001 pour valider une dernière version du PREDIS. Celle-ci est alors examinée par la commission Environnement du Conseil régional avant d'être soumise à délibération le 20 décembre 2001.

Le bref débat qui précède le vote d'approbation du PREDIS, montre que le changement politique intervenu en mars 1998 à la direction du Conseil Régional, passée dans les mains d'une coalition de « gauche plurielle », n'a guère modifié les positions des différents groupes politiques. L'actualité tragique de l'explosion à l'usine AZF marque les débats et tous les intervenants y font référence pour justifier soit leur critique soit leur approbation du plan. La représentante du groupe socialiste se félicite du transfert de compétence réalisé en 1997 et y voit l'anticipation d'une relance souhaitée de la décentralisation. Elle considère comme « responsable » l'acceptation par la population de Graulhet du projet de CTSDU et rend hommage à cette occasion à la DRIRE et à l'ORDIMIP. En revanche le porte parole de l'opposition de droite (intergroupe RPR-UDF-DL-RPF) se montre nettement plus critique qu'en 1997 vis-à-vis du PREDIS dont il dénonce le caractère imprécis et l'impuissance : « *il ne faudrait pas que ce que vous appelez un plan et qui ressemble à un vœu pieu en période de Noël, ne soit qu'un moyen de se donner bonne conscience* »⁶⁰. Le porte parole du groupe communiste tout en félicitant l'ORDIMIP, déplore que le travail d'élaboration du PREDIS soit resté « *procédural et parce qu'il était procédural, il est resté l'affaire des spécialistes...* ». Il regrette aussi que le site choisi soit dans « *la seule ville de Midi Pyrénées qui ne soit pas branchée sur le rail* ». Des remarques plus critiques sont faites par le représentant du groupe « 100 % à gauche », seul groupe qui refuse de voter l'approbation du plan et dénonce un « *projet libéral qui a pour seul souci la rentabilité de l'élimination des déchets, d'où évidemment le choix prioritaire d'un centre de stockage... confié de surcroît à une Société privée, Occitanis, qui est un partenariat entre Vivendi et la Lyonnaise des Eaux...* ». L' élu réclame « *la mise en place d'un organisme public de valorisation et d'élimination des déchets* » et une « *véritable instance de contrôle publique* ». Finalement, le PREDIS est voté par une très large majorité⁶¹.

⁶⁰ Conseil Régional, compte-rendu des débats, séance du 20 décembre 2001, pp 76-83.

⁶¹ Résultat du vote : 87 avis favorables (PS : 21 ; PC : 10 ; PRG : 7 ; RPR : 15 ; RPF : 3 ; DLI : 3 ; CPNT : 2 ; Nouvelle UDF : 9 ; RRR et NI : 7 ; Les Verts : 3 ; FN : 4 ; MNR : 3), défavorables : 2 (100% à gauche).

Conclusion

En définitive, cette approche du rôle de l'ORDIMIP dans la procédure d'élaboration du PREDIS permet de dégager deux constatations.

a) L'Observatoire a tenu une place centrale dans la production du plan régional. La Commission consultative régionale, créée quelques mois après l'ORDIMIP incluait ses principaux animateurs et en fait une bonne part de son Conseil d'Administration. Dès lors il était difficile aux deux organismes de fonctionner en parallèle sur le même modèle. De fait, la Commission qui n'a été réunie qu'à trois reprises avant le transfert au Conseil Régional du PREDIS a joué le rôle d'instance d'« officialisation » des propositions que lui a soumis l'ORDIMIP. Une fois validés les « Propositions » et le « Cahier des charge » en septembre 1995 elle n'a plus été convoquée par le Préfet. On pouvait s'attendre à une revitalisation de son rôle après la prise en charge par le Conseil Régional de l'élaboration du PREDIS, la nouvelle commission étant alors désignée par le Président de Région. Il n'en a rien été probablement parce que le Conseil Régional n'avait rien à objecter à l'activité de l'ORDIMIP et même tout à gagner à bénéficier des connaissances, de l'expérience, du « *patrimoine technique et humain* » (selon un Conseiller régional écologiste) que représentait l'Observatoire, lequel par ailleurs était mieux à même de créer une passerelle entre la préfecture de région, la DRIRE et les services de la Région que ne l'était une Commission dépourvue de moyens d'action. Le changement de majorité politique intervenu en 1998 n'a pas d'avantage déstabilisé l'ORDIMIP bien qu'il y ait eu probablement quelques intentions d'internaliser dans les services de la Région la fonction remplie par l'Observatoire. Mais là encore, les compétences acquises, le « capital social » secrétés par l'Observatoire garantissaient la pérennité de son rôle sur un terrain socialement difficile comme l'avait montré l'explosion de vigoureux mouvements de protestation sur les sites de Nizan, Boudrac, Varen, Montech et même Graulhet pressentis pour l'accueil d'un CTSDU.

b) L'ORDIMIP, sur incitation du Préfet et de la DRIRE a renversé la procédure prévue par la loi de 1992 en traitant en priorité la question de l'implantation d'un CTSDU. Pour prendre la mesure de cette décision, il faut rappeler que Midi-Pyrénées est la seule région (avec la Corse) dont le PREDIS n'était pas approuvé en 1998. Dans toutes les autres régions, y compris dans celles dépourvues de centre de classe 1, la priorité a été de satisfaire en quelque sorte avant tout à la prescription de la loi en élaborant un plan dans les délais ou à peu près sans que la préfecture de région, la DRIRE et la Commission régionale du plan ne se donnent les moyens de faire avancer un des objectifs fondamentaux de la politiques des DIS, à savoir l'installation d'un CTSDU régional. Dans ces conditions, le contenu des PREDIS apparaît relativement formel et de faible portée puisqu'il se limite à des préconisations assez vagues sans que les moyens existent de les concrétiser.

Hors texte 7
Au Conseil Régional : hommages divers à l'ORDIMIP
et position des groupes politiques sur le transfert de compétence

Le Préfet de Région, M Alain Bidou

« Je voudrais ... dire de vrais compliments à ceux qui ont beaucoup travaillé dans ce domaine, c'est-à-dire tous ceux qui au sein de l'Association de l'Observatoire Régional des Déchets Industriels de Midi-Pyrénées, ont travaillé depuis longtemps et bien, très objectivement, avec beaucoup de compétences, et rendre hommage aux Présidents successifs, et au Président actuel, le Professeur Pierre Auriol. »

Le Président du Conseil Régional, M. Marc Censi

« Le Conseil Régional, qui assume la Vice-présidence de l'ORDIMIP et qui, dès la constitution de cette association, a pleinement participé, y compris financièrement, mais aussi techniquement à de nombreux travaux, a donc accompagné sans réserve la démarche engagée par Monsieur le Préfet de Région depuis 1993. Je tiens d'ailleurs à saluer tout particulièrement l'initiative de Monsieur BIDOU, mise en œuvre par Monsieur le Directeur Régional de l'Industrie et de la Recherche, qui s'est révélée tout à fait fructueuse et riche d'enseignement pour d'autres régions qui n'avaient pas la même avance dans ce type d'approche. L'ORDIMIP, depuis 4 ans, s'est investi sans compter dans ce projet collectif, sous la présidence trop brutalement interrompue du Professeur LAGUERIE, puis de celle de Pierre AURIOL. Tous deux ont fait preuve, dans la conduite de ce difficile mais nécessaire et passionnant dossier, de rares qualités, enrichies de l'engagement constructif de José CAMBOU. »

M. Jacques Godfrain, Ministre, Président de la commission de l'Environnement

« Je tiens à cet égard à rendre hommage bien entendu à vous-même Monsieur le Préfet, mais aussi à tous les membres de l'ORDIMIP dont le sens des responsabilités et le sens civique n'ont à aucun moment fait défaut dans la conduite de ce dossier... ce transfert de compétences, c'est (...) aussi et surtout pour signifier la permanence de notre entier soutien à toutes celles et à tous ceux qui au sein de l'ORDIMIP et au-delà de l'ORDIMIP ont fait preuve d'une citoyenneté exemplaire... »

M. Beneteau, Président du groupe socialiste.

« Il y a en effet un accord assez général pour dire que le processus qui a été engagé en 1993 a été assez exemplaire... On a beaucoup fait référence à la citoyenneté et c'est une très bonne chose. Ce que je souhaite... c'est que l'ORDIMIP continue à jouer son rôle de parlement régional. Cette organisation a un rôle évident à jouer, puisque ce n'est pas toujours un terrain si facile que cela à maîtriser. »

Je trouve tout à fait normal que le Conseil Régional prenne sur lui cette compétence, parce que laisser à l'Etat la maîtrise de ce genre de dossier, c'est en fait reporter les difficultés de gestion sur l'Etat, quitte à pouvoir le critiquer facilement si les choses ne sont pas bien menées. Je préfère maintenant que la Région Midi-Pyrénées maîtrise ce plan, plutôt que d'envoyer, comme elle l'a fait trop souvent, trop longtemps, ses déchets industriels dans les régions voisines. Donc comme cela, nous serons maîtres chez nous ; si les choses marchent bien, nous nous en féliciterons, et si elles marchent mal, nous n'aurons qu'à nous en prendre à nous-mêmes. Ainsi le Groupe Socialiste votera avec plaisir ce transfert de compétence. »

Suite au recto

Suite hors texte 7

M. Laroze, Front National

« Je voudrais également féliciter les rédacteurs et les auteurs du document qui nous a été remis sur la gestion des déchets industriels spéciaux parce qu'effectivement, contrairement à de nombreux autres ... c'est un document...extrêmement clair... cela paraît être le modèle de document que nous voudrions pour traiter des différents sujets. »

« Nous voterons avec ferveur pour le transfert de compétence à la Région mais nous avons des inquiétudes sur le financement...j'ai peur qu'une fois de plus l'Etat se défausse sur les régions... »

Mme Dedieu, Union des écologistes

« Je tiens à saluer au passage, comme la plupart d'entre nous, le travail de concertation, sérieux et efficace, animé depuis plusieurs années par les services de l'Etat, comme en témoigne encore aujourd'hui le projet de charte consensuelle de l'ORDIMIP... Les représentants des associations, les personnalités scientifiques, les industriels et les élus ont su allier les volontés de progrès et les compétences des uns et des autres dans un souci de confrontation et d'échange. C'est un patrimoine technique et humain qui mérite de faire école sur d'autres secteurs et avec d'autres explications. »

Nous nous prononçons donc très favorablement pour le transfert à la Région de cette compétence. Mais comme toujours en pareil cas, nous nous interrogeons sur le transfert des moyens lié à ce transfert de compétence, non pas tant en terme de moyens financiers, mais plutôt en terme de moyens administratifs ou juridiques. »

M. Willemot, Groupe les Verts

« Concernant la mise en place de l'ORDIMIP et la méthode suivie, c'est effectivement une excellente méthode, nous l'avons d'ailleurs proposée sur d'autres dossiers comme celui de l'amiante... je crois que si cela a été fait... c'est parce que l'on avait pas le choix. C'était un dossier... beaucoup trop explosif pour imaginer que l'on allait faire passer des solutions et des solutions auxquelles nous aspirons tous avec l'assentiment de la population... »

M. Marque, Parti Communiste Français

« Tout le monde se réjouit du fonctionnement démocratique de l'ORDIMIP, y compris de ce qui est proposé avec la commission du plan mais si j'ai bien lu le dossier, dans la composition de la commission du plan, les salariés des entreprises concernées qui sont les premières victimes ... des déchets industriels, ne sont pas représentés (...)

« Contrairement au consensus ambiant, nous n'approuverons pas ce transfert de compétence au Conseil Régional, un transfert qui ne s'accompagne pas, comme cela vient d'être dit, des moyens légaux qui permettraient effectivement d'avoir une véritable maîtrise sur la production des déchets industriels et en même temps sur leur élimination. Il s'agit du transfert pour les élus, tout simplement, du choix du site le moins mauvais possible, sur lequel on pourra intervenir. Cela ne nous paraît pas du tout suffisant. En plus, dans la situation actuelle, nous y voyons aussi un danger par le biais de subventions qui pourront être amenées à être attribuées à ce genre de centre de traitement, d'être un peu une région qui pourra être une région d'appel pour des entreprises migrantes ; on pourrait leur dire : ' viens chez nous, on dépollue moins cher – sur le dos des contribuables régionaux, évidemment'. »

A la suite du débat, une délibération indiquant que le Président du Conseil Régional se substitue au Préfet de région dans la conduite de l'élaboration du PREDIS est voté par 86 voix :
Pour : Groupe de la majorité (GAR) : 43 voix, PS : 20 voix, CPNT : 3 voix, UE : 4 voix, Verts : 3 voix, PRS : 7 voix, FN : 6 voix.

Contre : 5 (PC : 5 voix)

2.3. L' ORDIMIP ET L'IMPLANTATION D UN CTSDU

La loi de 1992 indique que les PREDIS « *doivent obligatoirement prévoir parmi les objectifs qu'ils définissent un centre de stockage des déchets industriels spéciaux ou ultimes* ». Cette disposition a suscité beaucoup de commentaires et d'interprétations différentes. Elle a été souvent interprétée dans un sens minimaliste. Dans ce cas, elle s'est traduite tout au plus par une simple mention dans les PREDIS, à la rubrique « installation à prévoir », de la nécessité d'un centre régional de stockage des DIS dans un avenir plus ou moins proche sans que les caractéristiques ni la localisation n'en soient évoquées. Si on en croit l'évaluation que l'ADEME a faite du contenu des PREDIS approuvés en 1998, cette interprétation de la loi paraît majoritaire⁶². En effet, très rares sont les Plans qui désignent explicitement un site et/ou un projet de CTSDU. Sur les vingt régions métropolitaines dont le plan était approuvé (Midi-Pyrénées et la Corse exclues), seules quatre indiquent que l'installation d'un Centre de DIS est une priorité forte et urgente ; sept autres mentionnent qu'il s'agit d'une « nécessité » mais sans apporter des éléments précis sur ce point. Dans neuf cas, la question d'un CTSDU n'est pas mentionnée ou n'est pas considérée comme un objectif important. Il s'agit pour la plupart de régions qui disposent déjà d'une installation dont les capacités sont estimées suffisantes pour les 10 années à venir. Pour certaines d'entre elles, dont les centres arrivent à saturation, comme c'est le cas de la Région Languedoc Roussillon, les PREDIS indiquent vouloir en prolonger l'existence en restreignant le volume de déchets en provenance d'autres régions⁶³. A l'opposé, rares sont les PREDIS qui ont fait une interprétation stricte de la loi et qui y ont lu l'obligation de mentionner des sites et des projets précis de CTSDU. On comprend le choix devant lequel ont été placés les Préfets et les DRIRE des régions dépourvues d'un centre de stockage : soit « boucler » le PREDIS selon la procédure prévue et dans les délais impartis par la loi, soit lancer, parallèlement à la procédure d'élaboration du plan, un processus long, incertain, potentiellement conflictuel, en vue de faire émerger un projet de CTSDU. C'est assurément ce choix qu'a fait le Préfet de la région Midi-Pyrénées.

La justification

En Midi-Pyrénées, les deux arguments utilisés par le Préfet de région pour justifier la nécessité et l'urgence de l'aménagement d'un CTSDU étaient d'une part, l'obligation d'appliquer la loi et d'autre part, le constat qu'un tel

⁶² ADEME, Bilan des PREDIS..., déjà cité.

⁶³ Les DIS stockés dans le Centre de Bellegarde, exploité par France Déchets, proviennent pour 39% de la région Rhône-Alpes, 37% de la région PACA, de 12% des régions Aquitaine et Midi-Pyrénées. La région Languedoc-Roussillon n'en fournissant que 3% ! De ce point de vue, elle paraît être par excellence, une région « poubelle » si on raisonne en terme de principe de proximité et non de stratégie industrielle car pour France déchets, la localisation du centre de Bellegarde est très favorable.

équipement répondait à un besoin réel et même urgent dans une région devenue importante sur le plan industriel et qui comme il le rappelait devant le Conseil Régional était « *totalelement dépendante* » de centres de stockage distants de plus de 300 km dont celui de Bellegarde, en voie de saturation.⁶⁴ Il s'agissait d'échapper à la pression des régions pourvues d'un CTDSU qui, au nom du principe de proximité, pourraient vouloir se fermer aux déchets des autres régions : « *il ne faut pas se leurrer, nous sommes dans un domaine où les frontières apparaissent vite* »⁶⁵ Le Préfet de région pince à l'occasion la corde des vanités paroissiales et en appelle à l'esprit de compétition interrégional : « *il n'y a pas de raisons que nous ne soyons pas en mesure, comme le font toutes les régions de France, de traiter nos propres déchets* ».

Comme nous l'avons déjà indiqué, la conviction affichée avec force par le Préfet de Région Alain Bidou a été un élément décisif de la mobilisation de tous les « acteurs des déchets industriels » regroupés au sein de l'ORDIMIP et finalement elle peut être considérée comme un facteur clé du succès sur lequel a débouché le processus d'implantation d'un CDSTU. Il est évidemment impossible de faire la part entre les convictions personnelles du représentant local de l'Etat et les consignes gouvernementales. Mais un simple coup d'œil à une carte de France localisant les 13 CDSTU en activité en 1993 (12 sont installés dans la partie nord du pays) suffit à comprendre que l'équipement de la zone sud était devenue une sorte d'« ardente obligation » dans la perspective de l'application, même raisonnée et raisonnable, du principe de proximité défini au niveau européen.

De plus, dans la conjoncture du début des années 90, on pouvait considérer que l'installation d'un CDSTU était un réel atout économique pour une région ou une localité. L'environnement était présenté comme un secteur économique prometteur et les « pôles d'écologie industrielle » (selon le concept de France-Déchets) paraissaient être un support efficace pour un projet de développement local. Certaines villes en crise industrielle ne dédaignaient pas d'en faire un axe de leur projet de reconversion. C'était le cas à Graulhet comme à Buxières les Mines en Auvergne. En outre, on pouvait en attendre un allègement des coûts de transports et par conséquent du coût de traitement des déchets des entreprises grosses productrices.

Côté environnemental, il était aisé de montrer, pour autant que toutes les précautions aient été prises pour en garantir la fiabilité, y compris dans la longue durée, qu'un maillage du territoire national en CTSDU était indispensable pour limiter les stockages « sauvages » ou les « décharges poubelles » comme à Montchanin⁶⁶. Outre la réduction des risques liés au

⁶⁴ Une partie des DIS de la région Midi-Pyrénées est stockée à Champteusse sur Baconne dans la région Poitou.

⁶⁵ Conseil Régional, compte rendu de la séance du 28 mars 1997, p 19.

⁶⁶ Mme M.F. Mendez, Conseillère régionale des Verts déclare à La Dépêche du Midi en février 1995 : « nous avons toujours réclamé la création de ces centres pour limiter les risque de pollution et d'accident liés aux transports ». Mme J Cambou, directrice de l'UMINATE, pilote du GT4 de l'ORDIMIP,

transport de matières dangereuses, le principe de proximité permettait de « responsabiliser » la population bien d'avantage que si l'implantation des centres était gérée au plan national ou si elle était laissée au bon soin des entreprises privées, lesquelles ont à l'évidence intérêt à optimiser leur politique d'implantation en délaissant les régions faiblement productrices de déchets (comme en témoigne clairement la carte des CTSDU). En outre, comme on l'a vu, les données de la situation régionale en terme de volume de DIS et de coûts estimés de leurs traitement et stockage confortaient la volonté préfectorale de création d'un CDSTU en Midi-Pyrénées en la transformant en quelque sorte en une « nécessité objective »⁶⁷.

Au total, un référentiel commun et un argumentaire solide ont permis de souder la coalition régionale « pro-CTSDU » qui a dominée l'ORDIMIP depuis sa création⁶⁸. Même s'il y a pu avoir quelques doutes et objections émises à l'endroit de l'« ardente obligation » de construire un centre de stockage dans la région, ceux-ci n'ont pas cimenté une coalition adverse. En réalité l'offensive est venue de l'extérieur, lorsque les projets ayant été mis à jour, les mouvements contestataires de type NIMBY se sont levés dans les localités concernées. Restait donc à la coalition favorable à un CTSDU régional conduite par le Préfet de région et son bras droit, le directeur de la DRIRE, à choisir la bonne méthode pour parvenir à ses fins.

Le choix d'un mode d'action : un mixage public/privé

Dans le domaine des « équipements indésirables mais socialement utiles », entre le modèle d'action administrative et le modèle libéral du libre marché, le répertoire des modes d'action est largement ouvert. Dans le premier mode d'action, les pouvoirs publics choisissent un site sans consulter la population locale ni même les élus, financent, construisent et gèrent (ou conservent un contrôle sur la gestion concédée) un équipement au nom de l'intérêt général et à l'aide des armes traditionnelles de la « puissance publique ». A l'opposé, la solution est attendue du jeu de la concurrence entre des entreprises privées éventuellement incitées par des subventions à s'intéresser à ce type d'équipement⁶⁹. En France, la méthode administrative est

confirme dans une interview au même journal « *la création d'un ou plusieurs centres de traitement et de stockage en Midi-Pyrénées est un préalable indispensable pour développer des actions simples mais essentielles pour la qualité de notre environnement* ». **La Dépêche du Midi**, 26 juin 1995.

⁶⁷ Pour le président de l'ORDIMIP, Pierre Auriol « *un centre de stockage, c'est inéluctable* » en ajoutant cependant : « *cela dit, la science évolue : ces déchets industriels seront peut être recyclables dans l'avenir* ». **La Dépêche du Midi**, du 26 janvier 1996.

⁶⁸ Le terme de « coalition » n'est pas péjoratif. Il est employé dans le sens d'« advocacy coalition » développé par Paul A Sabatier dans ses recherches sur les politiques publiques. Par exemple : Sabatier Paul, *The political context of evaluation research*, in Kessler M-C et alii, **Evaluation des Politiques publiques**, L'Harmattan, 1998, pp129-146.

⁶⁹ Le marché économique est surplombé par un « marché socio-politique » plus large où l'opinion publique, les mouvements sociaux, la « demande environnementale » se confrontent sur un enjeu donné à l'inaction des gouvernements et du marché économique. Ce n'est que lorsqu'il se crée dans la société un mouvement majoritaire pour que « quelque chose soit fait », que les gouvernants et le marché répondent et agissent chacun selon leur logique.

restée largement dominante jusqu'aux années 80, mais le curseur s'est progressivement déplacé vers des solutions plus « libérales ».

En fait, les méthodes concrètement appliquées sont très souvent une combinaison des deux modes d'action. Souvent, l'action publique structure le problème à traiter, en définit les termes et trace le profil de ce que pourrait être une solution acceptable au regard d'un certain nombre de critères techniques, écologiques et sociaux. L'initiative privée propose alors, en tenant compte de ce profilage, les solutions concrètes qu'elle estime faisables et rentables. La confrontation entre les deux logiques ouvre un espace de négociation d'où peut sortir une solution satisfaisante pour les deux protagonistes, l'entrepreneur privé et le décideur public, au sens très large⁷⁰. Dans le domaine des DIS, ce changement est bien illustré par une comparaison entre la méthode mise en place en Rhône Alpes à travers l'expérience de la constitution d'une Société d'Economie Mixte, la SEMERIDDA que nous avons évoquée et celle adoptée quelques années plus tard en Midi-Pyrénées. Cette dernière méthode est un mixage, délicat à faire « prendre » et à faire tenir, entre l'action publique et l'initiative privée.

Dans le cas qui nous intéresse ici, la procédure de décision est encadrée par le dispositif juridique qui régit les établissements classés. Les entrepreneurs qui souhaitent créer et exploiter une installation de traitement et de stockage doivent constituer un dossier répondant à certains critères, ce dossier est examiné par l'autorité préfectorale qui après une procédure codifiée d'examen, de recueil d'avis et d'enquête publique, prononce ou non par arrêté l'autorisation d'exploitation. Dans le cas des CTSDU, la loi prévoit la création d'un Comité Local d'information (CLI), instance consultative destinée à organiser une concertation autour du projet avant son autorisation. Après celle-ci, est prévue la mise en place d'une Commission locale d'information et de surveillance (CLIS) chargée de veiller aux respects des réglementations et des règles fixant les conditions de son exploitation.

L'action de l'ORDIMIP vient se superposer à ce schéma en y introduisant en amont et en aval des éléments supplémentaires :

- en amont : une action de sensibilisation et de communication sur la nécessité d'installer un centre de traitement et de stockage des DIS.
- l'élaboration d'un cahier des charges détaillant les critères à respecter dans le choix d'un site et dans la conception et le fonctionnement des installations.
- l'organisation d'un appel à projet, régi par une charte contractuelle et associé à une politique d'information et de mise en transparence en direction d'un large public.
- à la suite de l'appel à projet, un examen des dossiers déposés par les industriels selon une procédure codifiée, examen destiné à évaluer l'adéquation

⁷⁰ L'ORDIMIP est en l'occurrence un « décideur collectif », plus qu'un collectif de décideurs, dans la mesure où ses règles du jeu et sa composition le conduisent à privilégier le consensus plutôt que le rapport de force

du projet aux données du cahier des charges et une synthèse des critiques et des doléances de la population locale des sites proposés, recueillis au cours d'une série d'auditions directes *in situ*.

- en aval, lorsque les projets sont maintenus, une participation à l'activité du CLI puis de la CLIS.

Ainsi, l'implication de l'ORDIMIP dans la procédure officielle d'implantation d'un centre a-t-elle singulièrement complexifiée celle-ci. L'objectif n'était évidemment pas d'imposer des contraintes bureaucratiques supplémentaires mais d'ouvrir la procédure pour mettre à l'épreuve par une succession de « tests », la viabilité et la robustesse des projets proposés. Du reste, on peut considérer que les mouvements de contestation qui ont surgi sitôt connus les sites proposés pour l'accueil d'un CTSDU ont joué finalement un rôle identique en « éprouvant » la viabilité sociologique des projets. Comme on le verra plus loin ce double tamisage, par la « procédure ORDIMIP » et par la mobilisation sociale « nimbyste », a permis finalement d'écarter trois des six projets déposés lors de l'appel à projet : le projet Varen-Lexos, abandonné définitivement en octobre 1996 et les projets de Nizan et de Boudrac qui sans être abandonnés par leur promoteur ont été mis en sommeil. La figure 2 illustre la structure du jeu à quatre : les entreprises qui proposent des projets, l'ORDIMIP qui formate en amont, évalue puis accompagne le(s) projet(s), les mouvements locaux de protestation qui « trient » et testent la viabilité sociale des projets, la préfecture qui instruit le dossier d'autorisation d'exploiter en s'appuyant sur le CLI et la CLIS (figure 2).

Première étape de la « procédure ORDIMP » : le cahier des charges

Comme on l'a indiqué précédemment (Agenda de l'ORDIMIP, séquence 1) le projet de cahier des charges pour un CDSTU a été élaboré au sein du groupe de travail « techniques et réglementation ». Une première version a été présentée et discutée lors de l'Assemblée Générale du 21 juin 1994. Après avoir été retravaillé pendant de longues heures, le cahier des charges a été approuvé en Assemblée Générale puis validé par la Commission régionale du Plan dans sa réunion du 26 septembre 1994⁷¹.

Le Cahier des charges dans sa version définitive publié en brochure, se présente comme un document de 33 pages qui a fait l'objet d'une large diffusion y compris dans les autres régions (la commission du plan de la région Auvergne s'en est inspiré)⁷². Il s'applique aux installations de traitement et/ou de stockage mais c'est principalement les unités de stockage qui sont concernées. Le document situe d'abord le cadre juridique en indiquant que le cahier des charges « *constitue un complément aux dispositions réglementaires*

⁷¹ Un petit document utile viendra compléter le Cahier des charges et sera largement diffusé : ORDIMIP, Les mots des projets de CTSDU en Midi-Pyrénées, glossaire et sigles, août 1996.

⁷² Après un tirage en 500 exemplaires, une nouvelle édition s'est avérée nécessaire.

applicables » (aux installations classées dangereuses principalement), il décrit brièvement l'action conduite en Midi-Pyrénées et notamment celle de l'ORDIMIP, et définit l'objet du cahier des charges. La seconde partie énumère l'ensemble des « contraintes » que doivent s'engager à respecter les industriels aux différentes étapes de la réalisation de leur projet : au stade de l'avant-projet, dans les phases de réalisation et d'exploitation et pour le réaménagement du site arrivé en fin d'exploitation. Le cahier des charges indique que le choix du site d'implantation doit correspondre à une batterie de 11 critères⁷³. Les dispositions prévues avant le dépôt de la demande d'autorisation d'exploitation visent à introduire de la transparence dans la démarche des porteurs de projets et une concertation locale « *la plus en amont possible* » où l'ORDIMIP se donne une position centrale puisque son intervention est prévue au niveau de l'examen de la conformité du projet aux objectifs du PREDIS, de l'évaluation des sites d'implantation, dans le CLI puis dans la CLIS. Les porteurs de projets doivent suivre un schéma très détaillé pour rédiger leur dossier de demande d'autorisation d'exploitation et même s'engager à « *rendre l'enquête publique... 'attrayante et communicante' pour faciliter la communication avec le public* ». Au niveau de la construction du centre, les contraintes imposées portent sur la réduction des nuisances. C'est au stade de l'exploitation que les contraintes techniques et procédurales imposées aux porteurs de projets sont les plus précises. Elles concernent, outre la protection des installations, la sélection des catégories de déchets admissibles (procédures d'acceptation et de vérification) et imposent trois principes : la *visibilité* du centre, la *réversibilité* du stockage (les déchets doivent pouvoir être retirés et éventuellement retraités et valorisés), la *traçabilité* des déchets.

L'élaboration du Cahier des charges a fait l'objet d'une discussion très passionnée qui a opposé notamment les représentants du milieu industriel, soucieux de ne pas augmenter les coûts de traitement et de stockage, et les représentants des associations de protection de l'environnement et de défense des consommateurs soucieuses d'obtenir le maximum de garanties pour assurer la sécurité des installations. Les débats ont porté principalement sur les dispositions concernant la réversibilité du stockage.

Les principaux acteurs ayant participé à ces discussions, notamment à l'examen des amendements proposés et à la rédaction définitive du Cahier des charges racontent volontiers les tensions, les prises de positions des uns et des autres et aussi la satisfaction d'avoir pu trouver un compromis qui fasse consensus (hors texte 3). L'examen des 81 propositions d'amendements déposés fin juin au Bureau de l'ORDIMIP reflète bien l'implication prépondérante des « industriels » et des « associatifs » dans le processus d'élaboration du Cahier des charges.

⁷³ Ces critères concernent a) la sismicité, la géologie, b) l'hydrologie, c) la situation par rapport aux inondations et d) aux autres risques naturels, e) la valeur écologique (zones protégées et sensibles), f) l'existence de sources de prélèvement d'eau potable, g) la situation de l'agriculture et du tourisme, h) de l'habitat et de densité de population, i) la proximité des zones de production de déchets, j) les facilités de transports et k) la disponibilité en énergie.

Amendements au cahier des charges :

N=81			
Industriels :	36	dont : APOMIP :	32
Associations :	32	dont : AHPCVSE :	14
		Amis de la Terre :	9
		UFC	7
		COPRAE :	2
Administrations	8	dont DIREN :	8
Personnalités qualifiées	5		

Deuxième étape : l'appel à projets

Sur la base du cahier des charges et après le feu vert donné par l'Assemblée Générale du 22 février, l'ORDIMIP lance le 24 mars 1995 un « appel à projets » à l'intention des industriels du déchet. Le terme en est fixé au 31 décembre. L'appel à projets est accompagné d'une campagne de communication pilotée par le groupe 4. Elle comporte la publication d'encarts dans la presse régionale et la réalisation d'un sondage en juin 1995. Le quotidien local, La Dépêche du Midi, publie de février à septembre, une série de 7 articles et deux interviews (du président C. Laguérie et du pilote du GT4, Mme Cambou représentant l'UMINATE) qui rappellent la « problématique » des déchets industriels dans la région, présentent l'action de l'ORDIMIP et insistent sur la nécessité d'aménager un centre de traitement et/ou de stockage des DIS (hors texte 6). Le dispositif de communication a été alors renforcé par le recrutement d'une chargée de communication et par un contrat avec un cabinet de consultants. Ce dernier élabore sous la direction du groupe 4 la « Charte consensuelle de l'ORDIMIP ». L'objet de ce document est de définir les règles du jeu et de « bonne conduite » que les membres de l'Observatoire s'engagent à observer pendant la procédure d'évaluation des projets de CTSDU. Bien que les résultats du sondage réalisé en juin montrent que 59% des personnes interrogées accepteraient que leur commune accueille un CTSDU, les animateurs de l'ORDIMIP ne cachent pas qu'ils s'engagent dans une phase d'incertitude et de turbulence⁷⁴.

Ces pressentiments ne sont pas infondés. En effet, quelques mois après l'approbation de sa « charte consensuelle », l'ORDIMIP est secoué par une

⁷⁴ Il est intéressant de noter que les industriels sont perçus non seulement comme ceux « qui génèrent le plus de déchets » (45% contre 42% pour la population) mais comme ceux qui « pourraient imaginer les meilleures solutions à la gestion de déchets industriels » (43% contre 35% pour les collectivités locales et 16% pour les « citoyens par l'intermédiaires d'associations ou d'organismes de gestion ». **La Dépêche du Midi** du 29 juin 95.

véritable crise qui, si elle n'a pas conduit à une mise en cause de sa mission, a néanmoins provoqué un certain malaise et a retardé l'ouverture des plis. La crise commence avec la publication sur une page entière dans le quotidien La Dépêche du 20 décembre, c'est-à-dire quelques jours avant le terme fixé pour le dépôts des projets, d'un article intitulé « France-Déchets sort ses périmètres ». Dans cet article, est exposée la stratégie que France-Déchets déclare avoir mise en œuvre pour sélectionner cinq « *périmètres géographiques potentiels* » susceptibles d'accueillir les trois projets de CTSDU que la filiale de la Lyonnaise des Eaux s'apprête à déposer. Le responsable régional de la société, membre de l'ORDIMIP, explique que 19 aires ont été dans un premier temps sélectionnées par un bureau d'étude (filiale du BRGM) en raison de leurs caractéristiques géologiques puis que le choix a été resserré autour de cinq sites pour un faisceau de raisons sur lesquelles il refuse de donner des détails mais dont on comprend qu'elles ont à voir avec des investigations dites « sociologiques » conduites en parallèle. Une carte localise les cinq secteurs concernés. Dans une précision apportée le lendemain, France déchets indique que cette carte localise des « *périmètres géologiquement et sociologiquement acceptables pour l'implantation d'un CTSDU* » mais qu'ils ne « *correspondent pas forcément aux trois « avant-projets » qui seront déposés le 31 décembre* »⁷⁵.

En réalité, un seul de ces « périmètres », une ancienne carrière d'argile située sur la petite commune rurale de Nizan, dans le département de la Haute-Garonne, correspond à un des projets que soumettra France-Déchets. Les autres localisations apparaissent comme des leurres lancés à quelques jours de l'ouverture des plis prévue le 12 janvier. Reste à savoir à qui étaient destinés ces leurres ? Aux concurrents de France-Déchets pour brouiller les cartes ? Aux populations concernées pour tester leur réaction ? Plus vraisemblablement, il s'agissait d'établir, avec le soutien des élus locaux concernés, une situation de « fait accompli » ?⁷⁶ Le délégué de France Déchets ne s'est jamais expliqué clairement sur le sens de son initiative. Mais dans une interview accordée quelques jours après, il indique que c'est à la demande des élus « *qui ont souhaité qu'une information soit faite* »⁷⁷. Des élus qui déclarent en effet voir dans le projet de France-Déchets une opportunité pour « *conforter l'économie locale* » et qui reconnaissent quelques jours après la « *révélation* » du 20 décembre avoir été démarchés par France-Déchets (en octobre) et avoir été invités à visiter le CTSDU de Champteusse les Baconne⁷⁸.

⁷⁵ **La Dépêche du Midi** du 20 décembre 1995.

⁷⁶ Une stratégie semblable a été mise en œuvre en Aquitaine par France-Déchets avec la « révélation » du choix du site de Lucmau, jusqu'alors tenu secret, quelques jours avant le début des travaux de la Commission régionale du plan. Comme à Nizan, une mobilisation immédiate et puissante d'une grande partie de la population s'est développée et a fait capoter le projet.

⁷⁷ **La dépêche du Midi** du 17 janvier 1996.

⁷⁸ **La dépêche du Midi** du 28 décembre 1995. Ces élus dont le maire de Nizan et le dirigeant du SIVOM propriétaire de la carrière d'argile avaient été informés en octobre du projet de France Déchets qui sera présenté au Conseil syndical du SIVOM le 16 décembre.

Hors texte 8

Controverse sur l'appel à projets

ARPE : Monsieur BONNEFOY

« La meilleure façon de travailler, c'était de faire « un appel à idées » et pas un appel à projets. On arrive au 23 Décembre 1995.... Le Préfet réunit le Conseil d'Administration car il souhaitait tout arrêter. Tout le monde s'est un peu énervé, car on ne comprenait pas très bien la situation, les lieux qui devaient accueillir les sites commençaient à être connus... le Préfet a peut-être eu un peu peur à ce moment-là, et il souhaitait dissoudre l'ORDIMIP. « C'est fini, je reprends en main le plan ». Il a donc convoqué le Conseil d'Administration. Mais il a été décidé de continuer l'appel à projet bien que le Préfet ait eu peur de ce terme car il craignait une « gestion de fait ». L'ouverture des plis a été retardée pour une expertise juridique car il y avait un problème à propos de cette notion d'« appel à idées » par rapport à un appel d'offre. Il faut rajouter l'interview du représentant de F. Déchets dans « La Dépêche du Midi » sur la liberté de parole des industriels. Le Préfet a « bondi » après ces révélations et cela a tout déclenché. Je ne sais pas encore pourquoi B (F. Déchets) s'est comporté ainsi. »

UMINATE : Madame CAMBOU

« Cela a été fatigant comme période. « Je me suis énervée, j'ai hurlé au téléphone, mis en demeure des Ministres d'intervenir, il y a eu quelques remous internes, j'ai certainement dépassé mon rôle associatif classique, mais il fallait tenir bon. Le problème a été de montrer au Préfet, qu'on était capable de tenir bon. Personne ne m'avait mandaté pour cela, je n'ai pas demandé « aux troupes » si j'avais le mandat, il fallait sauver l'ORDIMIP.... On a été convoqué pour un Conseil d'Administration extraordinaire, trois jours avant Noël... Le Préfet a cru qu'on était sur une phase d'échec. On a fait des études juridiques sur un certain nombre de points, à l'époque il n'y avait pas d'équivalent de l'ORDIMIP, donc c'était quelque part une expérimentation. Je soutiens toujours que du moment qu'on ne fait pas quelque chose d'illégal, on est dans la légalité. Le pépin que nous avons eu, est-ce qu'on était capable de le surmonter ? Si on n'y arrivait pas, on avait perdu tout le travail fait, ici mais ailleurs aussi, pour moi l'ORDIMIP pouvait faire « tâche d'huile » en termes de pratiques sociales...»

Syndicat FO : Monsieur GRANIER

« Même si un porteur de projet a été maladroit, c'est peut être dû à la pression hiérarchique et à son tempérament de gagnant. Mais avec le recul, personne n'étant parfait « que celui qui n'a jamais pêché lui jette la première pierre ». Cela a permis d'avoir des échanges animés et la participation de nombreux intervenants. C'est la preuve que l'ORDIMIP est un lieu d'échange démocratique ».

DRIRE : Monsieur BARAFORT

« Nous connaissions le nombre de dossiers en réponse à l'appel à projets puisque nous les avons fait envoyer chez un huissier avant que les plis soient ouverts. La position officielle de la DRIRE c'était de dire « attendons que tous ces dossiers soient déposés et à ce moment là il y aura une annonce officielle ». Monsieur B, avant l'annonce officielle, « vendait son produit » mais cela a été à mon avis une erreur stratégique. A cette époque, le Préfet se demandait où on allait, mais il n'était plus aussi sûr de la démarche de l'ORDIMIP. Le Préfet avait alors déclaré que s'il y avait des problèmes particuliers au sein de l'Observatoire, il pouvait demander à ce que les fonctionnaires qui y travaillaient renoncent à leurs activités... On a toujours très bien travaillé avec lui, même si, à un moment donné, il a été un peu en colère, mais cela s'est très vite réglé. »

Hors texte 9

Les auditions

UFCS : Madame FRAYSSINET

« On nous avait donné plusieurs dossiers, je les avais consultés avec mes collègues de l'UFCS mais il a fallu entendre les opposants aux projets pour avoir une vision plus globale (de la situation locale). Les gens qui n'avaient pas participé à l'ORDIMIP se sont manifestés au moment des auditions... Cela a beaucoup éclairé notre travail. Les éléments qui nous ont été apportés ce jour-là étaient concrets ; on ne les avait pas vu dans les dossiers. En tant que représentants d'associations, nous étions sensibles à ces arguments lorsqu'ils tenaient la route ». Il y avait deux catégories : ceux qui avaient des arguments et ceux qui étaient là « pour gueuler ». Je me rappelle des remarques concernant les zones d'AOC, les labellisations... il fallait mettre le centre ailleurs, et on l'a fait ! »

Syndicat FO : Monsieur GRANIER

« Ces journées ont été très instructives pour moi, ça a permis de remettre « les pendules à l'heure » ; le site de Lexos a été retiré car il n'avait aucune raison d'être sélectionné. C'était une grande victoire de la conscience et de la bonne volonté, les élus et les professionnels concernés se sont battus et c'était une victoire collective. En démocratie, il est normal que l'on tienne compte des riverains et de leurs avis car ce sont des citoyens à part entière qui votent et paient leurs impôts. Les droits de l'homme et du citoyen doivent être respectés »

DRIRE : Monsieur BARAFORT

« J'étais le secrétaire du Comité Technique et j'ai animé cette structure... Nous avons auditionné les porteurs de projet pour évaluer l'adéquation de leur projet au cahier des charges, puis toutes les personnes qui ont voulu venir s'exprimer, les élus et les associations de protection de l'environnement. L'ORDIMIP a ensuite donné un avis sur chacun des projets, ce qui veut dire que bien en amont du dossier de demande d'autorisation officiel, les conclusions de l'ORDIMIP ont été affichées, ce qui permettait déjà à chacun de se faire une idée, sa propre idée du projet, s'il voulait en savoir un peu plus... Quand nous avons auditionné des élus, on a appris plein de choses que nous ne connaissions pas comme l'existence de labels agricoles dans le Comminges. Dans le compte-rendu des auditions des 2 et 3 octobre... nous avons retranscrit le plus fidèlement possible ce qu'ont dit des élus, les associations de protection de l'environnement. Toutes les observations ont été prises en compte dans notre avis ... Si on nous disait « le sous-sol n'est pas argileux mais calcaire », ... ces avis figuraient en annexes. Nous nous étions fixés comme principe l'égalité du temps de parole lors des journées d'auditions (1 h-1 h 30). ... L'ensemble des auditions a permis de faire le tour des problèmes, d'en parler en amont, de prendre en compte les problèmes locaux, les problèmes d'urbanisme, de tourisme, d'agriculture et de donner à chacun une bonne vision globale du projet. Sur le site de Lexos, on nous a parlé de l'eau de source de Saint-Antonin-Noble-Val, puis des veaux du Comminges sur les sites de Nizan et de Boudrac. L'intérêt de l'appel à projet et des auditions, c'était de faire surgir plusieurs projets et de dire : voilà l'analyse qu'en a fait l'Observatoire, voilà les idées et les informations qui nous ont été données pour nous permettre de nous faire une idée du site le plus approprié... D'ailleurs, les industriels n'ont pas déposé des dossiers de demande d'exploitation partout : seuls Montech et Graulhet ont été conservés. »

D'après plusieurs témoignages, le dévoilement des sites de France-Déchets a suscité un très vif mécontentement chez le Préfet de Région qui aurait même évoqué la possibilité de dessaisir l'ORDIMIP de sa mission et d'arrêter l'appel à projets (hors texte 8). L'initiative prise par le représentant de France-Déchets, lui-même membre de l'ORDIMIP, pouvait en effet jeter un doute sur l'équité de la procédure. Un Conseil d'Administration de l'Observatoire est convoqué deux jours après la parution de l'article et, en présence du Préfet de région, décide de maintenir la date limite de remise des dossiers (le 31 décembre), de faire déposer ceux-ci chez un huissier et de repousser *sine die* l'ouverture des plis. Une expertise juridique est commanditée pour évaluer la situation créée par l'initiative de France-Déchets et notamment prendre la mesure des risques d'invalidation de la procédure engagée. Il est décidé en outre de mener une campagne d'explication. Dans les semaines suivantes, une « charte d'engagement » est élaborée. Il s'agit d'un document contractuel, signé par l'ORDIMIP et par chaque porteur de projet, qui établit en détail les règles et procédures à respecter pour l'ouverture des plis et l'examen des avant-projets. Cette charte indique la liste nominative des douze membres du « Comité technique » désigné par le Conseil d'Administration pour procéder à l'évaluation des dossiers. La procédure prévoit notamment un examen de la conformité des avant-projets aux dispositions du cahier des charges et l'audition des porteurs de projet et des personnes morales qui en feront la demande. Il est prévu en outre qu'une Assemblée Générale extraordinaire ouvrira un débat sur chacun des projets avant la rédaction définitive des avis de l'ORDIMIP destinés au Préfet de région.

L'ensemble de ces dispositions est validé par l'Assemblée Générale du 12 février 1996 qui enregistre avec satisfaction que le Conseil Régional, sollicité de donner son avis (puisqu'il a manifesté son intention de prendre en charge l'élaboration du PREDIS), encourage l'ORDIMIP à poursuivre l'appel à projets. Finalement, début mars, l'expertise juridique rend un avis rassurant quant à la « validité » de la procédure suivie. L'ORDIMIP étant un organisme privé, l'« appel à projets » qu'il organise échappe aux règles des « appels d'offre » en vigueur dans le secteur public et est par conséquent de ce point de vue, inattaquable.

Le dévoilement d'un des sites envisagé par France-Déchets a mis la région en ébullition et c'est probablement ce qui inquiétait le plus la préfecture. A Nizan et dans les environs, elle a suscité une mobilisation immédiate et beaucoup plus vigoureuse que ne l'avaient imaginé probablement le représentant de cette entreprise et les élus favorables au projet. Une Association de défense, créée dès le 31 décembre, recueille plus de 1000 signatures en quelques jours, une manifestation spontanée regroupe 300 personnes sur le site le 3 janvier et 600 personnes assistent le 5 janvier à une réunion. Des protestations s'élèvent également dans les autres « périmètres » désignés par France-Déchets. Dans ce climat, il n'est pas étonnant que l'ouverture des plis, le 14 mars, ait fait en quelque sorte « événement ».

En définitive six projets avaient été déposés par trois sociétés différentes sur cinq sites :

- a) France Déchets proposait trois projets mais un seul (Nizan) correspondait aux fameux périmètres divulgués en décembre,
 - le site de la commune de Nizan, en Haute-Garonne, au sud de Toulouse sur l'emplacement d'une ancienne carrière d'argile,
 - le site de Varen, commune du Tarn et Garonne à l'Ouest de Montauban, sur un terrain proche d'une cimenterie,
 - sur la commune de Graulhet, petite ville mono industrielle en crise du Tarn.

- b) Un regroupement des filiales de la Compagnie Générale des Eaux (Ipodec, Onyx, Sarp Industries, Via France) proposait deux sites :
 - à Boudrac, petite commune rurale du Comminges proche de Nizan en Haute-Garonne,
 - à Graulhet sur des terrains acquis par la municipalité.

- c) Un sixième projet était présenté par une filiale de la Caisse des dépôts sur un site proche d'une décharge contrôlée, sur la commune de Montech dans le Tarn et Garonne.

L'examen des avant-projets par le Comité Technique de l'ORDIMIP s'est étalé sur 7 mois, de la mi-mars à fin septembre (hors texte 9). Les auditions qui ont eu lieu *in situ* se sont déroulées en deux phases. Le comité a entendu en premier, en avril et juin, les porteurs de projet avant d'auditionner de juin à septembre les personnes morales et les élus qui en avaient fait la demande. Cette phase de la procédure a pris fin avec l'examen des avant-projets par une Assemblée Générale les 2 et 3 octobre. Au cours de cette séance, tous les projets ont fait l'objet d'une présentation identique devant une assistance composée d'une centaine de personnes (membres de l'ORDIMIP et élus locaux ou associatifs concernés par les sites. Ces derniers invités par l'ORDIMIP sont venus assez peu nombreux. Finalement, l'examen des projets a donné lieu à la rédaction d'un rapport de synthèse, rédigé par le comité technique, validé par le Conseil d'Administration du 14 octobre 1996 et présenté lors d'une conférence de presse deux jours après⁷⁹. Ce document, remis au Préfet de Région et largement diffusé, relate sous une forme condensée, identique pour chaque site, l'examen des 11 critères relatifs aux caractéristiques techniques des sites, la synthèse des séances d'examen des 2 et 3 octobre, les auditions des personnes morales (représentants d'associations en majorité) et des élus et enfin, les réponses, une lettre très laconique, des porteurs de projets.

⁷⁹ ORDIMIP, Examen des projets de centre de traitement et de stockage de déchets industriels spéciaux ultimes en Midi-Pyrénées, 14 octobre 1996. Ce document remarquable par sa clarté et sa précision a été tiré en 1000 exemplaires, ce qui donne une idée de sa large diffusion.

Hors texte 10
Réunions du Comité technique chargé de l'examen des projets de CTSDU

1996

07.03.96 : Conférence de presse: préalable à l'ouverture des plis de l'appel à projets

14.03.96 : **Ouverture des plis + conférence de presse**

01.04.96 : audition Ipodec Onyx-Sarp Industries-Viafrance, projet CTSDU Boudrac (31)

09.04.96 : audition France Déchets, projet CTSDU à Varen-Lexos (82)

Réunion publique à Varen-Lexos mi-avril 96 : pas de compte-rendu

22.04.96 : audition France Déchets, projet de CTSDU à Nizan-Gesse (31)

30.04.96 : audition France Déchets, projet CTSDU Graulhet (81)

03.05.96 : audition Ipodec Onyx-Sarp Industries-Viafrance, projet CTSDU Graulhet (81)

07.05.96 : audition Scet Environnement/Bec Développement, projet CTSDU Montech (82)

15.05.96 : audition personnes morales et élus projets CTSDU Graulhet, Varen-Lexos, Montech, Boudrac, Nizan-Gesse

20.05.96 : audition personnes morales et élus projets CTSDU Graulhet, Varen-Lexos, Montech, Boudrac, Nizan-Gesse

07.06.96 : audition personnes morales et élus projets de CTSDU Varen-Lexos, Boudrac, Nizan-Gesse

10.06.96 : audition personnes morales et élus projet de CTSDU Varen-Lexos

21.06.96 : validation des procès verbaux des auditions des porteurs de projets + préparation d'un document type énonçant les conclusions du comité technique en vue d'une présentation au Conseil d'Administration

18.07.96 : réunion commune avec le groupe de travail 4 : préparation de l'examen des projets de CTSDU par l'ensemble des membres de l'ORDIMIP

04.09.96 : auditions personnes morales et élus projet CTSDU Graulhet + finalisation des projets d'examens par le comité technique avant présentation au Conseil d'Administration

23.09.96 : présentation au Conseil d'Administration du travail effectué

Examen des projets de CTSDU en Assemblée Générale les 02 et 03.10.1996

11.12.98 (*avec groupe de travail 3*) : Projet CTSDU Graulhet : présentation et discussion du dossier de demande d'autorisation déposé par Occitanis

09.03.99 : examen du nouveau projet SCET Environnement et Bec Développement à Montech (82), projet limité aux stockage des REFIONS de la région Midi-Pyrénées

Hors texte 11
Auditions, principales objections adressées aux projets de CTSDU

Cette phase de la procédure a été vécue comme un épisode très marquant de la vie de l'Observatoire comme le montrent les témoignages recueillis. Le comité technique a procédé à l'audition des représentants des entreprises et à toutes personnes qui le souhaitent. Quarante vingt cinq personnes, élus ou représentants d'associations, ont apporté leur analyse de la situation en développant des arguments et en délivrant des informations que parfois les membres du Comité technique ignoraient. Ainsi, les auditions leurs ont-elles permis de dépasser la connaissance relativement abstraite des situations locales qu'ils avaient à travers la lecture des dossiers (hors textes 9, 10 et 11).

L'analyse des auditions effectuées par le comité technique permet de dégager les principaux thèmes développés par les opposants pour justifier leur refus ou inversement, par les rares personnes favorables aux projets (hors texte 11). Le nombre des personnes qui ont demandé à être auditionnées est à peu près fonction de la vigueur de l'opposition aux projets. Elles ont été 30 à Boudrac (projet IPODEC - Onyx) et 25 à Nizan (projet France-Déchets). Dans ces deux localités, une puissante association a mobilisé la population et a entraîné une majorité d'élus dans la protestation. A Nizan cependant, un groupe de maires est venu soutenir (mais avec peu de conviction) le projet de CTSDU.⁸⁰ A Boudrac, aucun élu n'est venu plaider la cause du projet. Même situation à Varen-Lexos et à Montech, où toutes les personnes auditionnées ont témoigné leur défiance ou hostilité. Graulhet est le seul des six sites où les représentants de la municipalité ont très fermement soutenu le projet. Dans cette ville, les représentants des deux associations auditionnées ont développé des objections techniques sans cependant afficher une opposition radicale au projet.

Dans les sites du « secteur rural profond » la décision d'implantation apparaît aux habitants comme arbitraire et injuste. Pourquoi ici et pas ailleurs ? Pourquoi nous et pas les autres ? Comme le montre le tableau récapitulatif des thèmes évoqués, les principaux arguments avancés portent sur les risques liés au danger de pollution des nappes phréatiques, sur l'inadaptation géologique des terrains par rapport aux prescriptions techniques, sur la dévalorisation des biens fonciers et la remise en cause des efforts faits pour développer une agriculture de qualité et le tourisme vert. En outre, l'absence de transparence et l'impossibilité de faire confiance aux grands groupes industriels sont des thèmes très fréquents. Selon les associations de défense, il paraît illogique d'implanter de toute pièce un site industriel, éloigné des lieux de production et parfois difficile d'accès dont les effets en matière de développement local peuvent s'avérer complètement contraires aux promesses.

⁸⁰ Ces élus ont évoqué l'initiative prise le 19 décembre par France-Déchets de révéler le projet sur le site de Nizan en regrettant qu'elle ait « mis en porte à faux » le maire de la commune et les dirigeants du SIVOM, la population n'ayant pas été informée auparavant.

Tous ces arguments ont été présentés devant le Comité technique de l'ORDIMIP qui en a pris soigneusement note pour les consigner, sans commentaires, dans son document de synthèse. Celui-ci indique tous les points qui lui paraissent poser problème au regard des prescriptions du cahier des charges. La plupart du temps, ce sont surtout des vérifications, des approfondissements, des compléments d'information qui sont demandés au porteur de projet. Conformément à la mission qu'il a reçu, l'ORDIMIP ne porte aucun jugement global sur les projets. *A fortiori*, il ne procède à aucune analyse comparative ou à aucun classement, ce qui aurait irrémédiablement eu valeur de choix.

Troisième étape : un « tri sélectif » des projets par la contestation locale

L'examen des projets achevé et rendu public, la balle est alors dans le camp des porteurs de projets qui doivent décider s'ils continuent ou non leur démarche jusqu'au dépôt d'une demande d'autorisation d'exploitation. Chacune des trois entreprises est alors placée devant un choix où intervient trois éléments : les observations de l'ORDIMIP sur la conformité de leur projet au cahier des charges, les données de la concurrence et l'évaluation de leurs chances de l'emporter, les réactions de la population. C'est probablement ce dernier élément qui a été, dans un premier temps, le plus décisif.

Les promoteurs de ces sites, tout comme les élus qu'ils ont convaincu de soutenir le projet ont probablement sous-estimé l'ampleur des protestations locales que leur projet soulèverait et l'importance des capacités de mobilisation des populations des zones rurales environnantes. Ils ont eu l'illusion qu'une faible densité démographique rendait le territoire convoité plus perméable, si on peut dire, à leur visée. Les nombreux échecs subis par des projets de ce type dans des zones rurales faiblement peuplées démontrent que sous la faible densité de la population existe un tissu social vivant et très réactif, entretenu par une vie associative bien présente même si elle est ordinairement discrète, milieu d'autant plus réactif qu'il est vivifié par une couche de néo-ruraux et de propriétaires de résidences secondaires extrêmement sensibles aux atteintes à l'environnement rural qu'ils ont désiré et acquis parfois au prix fort. En outre, les caractéristiques du leadership politique en milieu rural rendent les élus, maires et Conseillers généraux, très sensibles à la pression de leurs administrés. Enfin, l'hostilité de la population locale est avivée par le sentiment d'une dissymétrie inéquitable dans les relations de pouvoir entre de petites communautés rurales et les puissants groupes industriels qui dominent le secteur du traitement des déchets.

Ces constatations générales sont amplement vérifiées par l'ampleur des mouvements de protestation qui se sont levés dans le Comminges et le Quercy. Ceux-ci ont emprunté les voies classiques de la contestation « nimbyste » (pétition, manifestation, délégation) mais ils sont aussi venus exprimer leur position devant le Comité technique de l'ORDIMIP, ce qui a permis à ses membres de prendre la mesure de l'hostilité soulevée par les projets mais aussi

du sérieux de leur argumentation. La force de ces protestations a finalement conduit à l'abandon de trois projets, abandon définitif pour Varen face à une opposition unanime et soudée, gel ou mise en sommeil pour les deux sites du Comminges.

C'est au cours même de l'examen des projets par l'Assemblée Générale de l'ORDIMIP le 2 et 3 octobre, que le promoteur du projet de Boudrac (IPODEC-ONYX) et celui des projets de France-Déchets à Varen-Lexos et de Nizan ont fait connaître qu'ils abandonnaient ou surseoiraient à leur projet⁸¹. Quelques jours après, le responsable du projet Ipodec-Onyx de Graulhet indiquait qu'il accordait la priorité à ce site pour poursuivre sa démarche et le délégué régional de France-Déchets faisait connaître à son tour le 14 octobre qu'il privilégiait le même site. Les deux entreprises déclaraient à la presse qu'elles n'abandonnaient cependant pas les sites de Nizan et de Boudrac, mais reconnaissaient que l'ampleur de l'hostilité locale ne permettait pas d'aller plus avant.

Après la mise à l'écart des trois sites « ruraux », deux sites restent en course : Graulhet dont la municipalité est favorable depuis longtemps à l'accueil d'un CTDSU et Montech, petite ville située dans une zone en voie de périurbanisation où est exploitée une décharge d'ordures ménagères dont les nuisances ont soulevé depuis plusieurs années les protestations de la population riveraine, remobilisée lorsque le projet de la SCET « Environnement » a été rendu public. Cette société poursuit sa démarche et dépose en décembre 1998, en « schuntant » l'ORDIMIP, contrairement aux dispositions du cahiers des charges, une demande d'autorisation d'exploiter auprès de la Préfecture du Tarn et Garonne. Celle-ci après avoir pris l'avis de l'Observatoire refusera l'autorisation. Un nouveau projet limité à l'accueil des REFIOM, déposé après que la demande d'autorisation d'exploitation ait été accordée au projet Graulhet par la préfecture du Tarn, subira le même sort.

Quatrième étape : l'accompagnement du « projet Graulhet »

Fin 1996, Graulhet se trouve donc comme l'écrit significativement un journaliste « *en pôle position* » dans la « course » régionale au CTSDU. En effet, la perspective d'accueillir un centre de stockage est ici présentée comme une chance. Dès que l'existence de deux projets concurrents est rendue publique par l'ORDIMIP en mars 96, le maire (droite, UDF), fait paraître un communiqué où il déclare « *il est normal que, déjà dotés d'une station d'épuration, d'un site d'épandage*

⁸¹ Il est écrit dans le rapport d'examen du projet Boudrac : « *Le porteur du projet s'est prononcé sur la question de l'adhésion locale au projet. Dans une lettre adressée à M le Maire de Boudrac le 26 mars 1996, le porteur de projet indique : 'nous ferons état du refus de la population de ce projet et nous indiquerons clairement qu'il ne nous paraît pas possible de poursuivre si ce refus persiste'* ». Le rapport concernant Varen indique « *le porteur de projet a précisé ... que compte tenu de l'opposition unanime de la population et des municipalités aucun dossier de demande d'autorisation d'exploiter un CTSDU ne sera présenté sur la commune de Varen.* ». Dans le rapport sur Nizan, il est mentionné : « *le porteur de projet a précisé que pour l'instant il surseoirait au dépôt d'un dossier de demande d'autorisation d'exploiter, dans l'attente de nouvelles discussions avec les élus* ».

des boues de mégisserie et dans l'avenir proche d'un incinérateur, nous ayons souhaité compléter nos équipements...nous ressentons donc cette opportunité comme une chance à saisir pour Graulhet »⁸². Cette opinion est non seulement celle de la municipalité mais elle est partagée par une partie de l'opinion publique et notamment par les mégisseries qui dominent encore l'économie locale, malgré le déclin de cette activité qui a fait la réputation de la ville. Les mégisseries produisent 20000 tonnes de boues dont les résidus chromés dangereux doivent être stockés et la présence d'un centre de stockage des DIS correspond clairement à leurs intérêts⁸³. Le silence de l'opposition politique municipale s'explique par le fait que l'ancien maire socialiste, battu en 1995 mais Conseiller général du canton depuis 1992, a été l'initiateur de la politique d'une reconversion industrielle qui s'appuyait sur le financement d'équipements de dépollution.

Le climat reste par conséquent très calme lorsque sont annoncés les résultats de l'appel à projet et un journaliste peut titrer : « *Sites pour un centre de déchets industriels : l'opposition se mobilise partout sauf à Graulhet* »⁸⁴. Une exposition sur l'élimination des déchets est organisée à la mairie par l'UMINATE avec le soutien de l'ORDIMIP sans soulever de passion tandis que les élus visitent des centres de stockage à l'invitation des industriels⁸⁵. Une des rares voix discordantes est celle de L' « *Association pour la protection de l'Habitat, des voiries et de l'environnement sur le commune de Graulhet et ses environs* » qui conteste surtout l'emplacement choisi pour le futur centre, plus que le centre lui-même, emplacement qui serait géologiquement non conforme et qui présenterait des risques d'infiltration. C'est l'argument principal qui est développé devant le Comité technique de l'ORDIMIP pendant les auditions par cette association et par l'Union Protection Nature Environnement du Tarn qui regroupe les associations de défense de l'environnement du département, et dont les propos se limitent à demander des compléments d'information et des garanties de sécurité sans condamner l'implantation d'un Centre.

Le choix de Graulhet comme site prioritaire par les deux groupes industriels à la suite de la procédure d'examen impliquait une modification du

⁸² La dépêche du Midi, édition du Tarn, le 15 mars 1996. Quelques jours plus tard, lors du séance du Conseil municipal, le maire déclare : « *Il n'y a pas honte à devenir une ville industrielle spécialisée dans le traitement des déchets. Je puis vous dire que nous avons visité des centres et qu'il y a des vieillards moins bien traités que des déchets ! C'est un véritable plus pour Graulhet de présenter toutes les possibilités de dépollution* ». **La Dépêche du Midi**, édition du Tarn, 02/04/96.

⁸³ Le représentant des mégisseries déclare : « *depuis longtemps, je me suis engagé à fond derrière la mairie. C'est une commodité pour nous d'enfouir nos déchets sur place. Cela évitera de les transporter comme nous le faisons actuellement, ce qui représente un coût ... c'est vraiment une chance pour Graulhet.* » **La dépêche du Midi**, édition du Tarn, le 16 mars 1996.

⁸⁴ **La dépêche du Midi**, édition du Tarn, 14 mai 1996. En décembre 1997, un débat organisé par le Collectif Economie, Emploi, Environnement, ne rassemble qu'une quarantaine de personnes. Les intervenants s'interrogent sur l'indifférence des graulhétois que certains attribuent au fait qu'ils ont pris l'habitude de « *considérer la pollution comme un signe de prospérité économique* » ; **La dépêche du Midi** du 17/12/97.

⁸⁵ « *Voyage au cœur des déchets* », compte rendu d'une visite du centre de Guitrancourt, à l'invitation d'ONYX-IPODEC , **La dépêche du Midi**, édition du Tarn, 26 septembre 1996.

rôle de l'ORDIMIP. Cette nouvelle tâche pouvait être délicate car il s'agissait pour l'Observatoire régional, sis à Toulouse, de s'introduire dans un débat local. Des risques de rejet de l'organisme « étranger » existaient. En fait l'ORDIMIP s'était préparé à cette responsabilité. La « Charte consensuelle » d'une part, le Cahier des charges d'autre part, définissaient le rôle que l'Observatoire devait jouer dans les Comités Locaux d'Information lorsque ceux-ci seraient mis en place à l'initiative des Préfets de département dans le cadre de la procédure d'examen de la demande d'autorisation d'exploiter. La Charte consensuelle, à la fois règle de bonne conduite et feuille de route à usage interne, conférait à l'Observatoire un rôle pédagogique d'aide à l'information et à la concertation locale et une fonction d'« expert en DIS »⁸⁶. Elle insistait sur le respect d'une stricte neutralité dans les débats locaux. Par ailleurs, le Cahier des charges indiquait que l'Observatoire et le porteur de projet demanderaient de concert la création d'une CLI au préfet du département puis une CLIS après le dépôt officiel du dossier⁸⁷. L'obligation de tenir informer la CLIS sur le fonctionnement du Centre de stockage fait l'objet d'un long développement.

En bref, il s'agissait pour l'Observatoire d'opérer une « décentralisation » de son action sur Graulhet et un « repositionnement » sur un nouveau rôle d'« accompagnateur-conseil-expert » du projet de CTSDU dans sa phase d'opérationnalisation, rôle moins central, plus discret et probablement moins gratifiant pour ses membres que celui qu'ils avaient joué lors de la phase précédente. Les modalités et les conséquences de cette reconversion sont très clairement décrites par le Président Pierre Auriol devant l'Assemblée Générale du 5 décembre 1996 à la suite du bilan « globalement positif » qu'il fait de l'opération « appel à projet »⁸⁸. Le président souligne l'importance de l'intervention du groupe de travail « communication sociologie » pour contribuer à l'animation de la concertation locale d'une part, du groupe 3 et du Comité technique, appelés à suivre les études et expertises qui seront demandées par la CLI et à veiller à ce que les modifications apportées au projet restent conformes au Cahier des Charges.

C'est dans le cadre de cette mission qu'une cellule de l'ORDIMIP composée du Président, de la vice-présidente UMINATE, co-pilote du GT4, de l'ingénieur de la DRIRE chargé du dossier et de la chargée de communication, assura une présence régulière, discrète mais estimée très efficace dans la

⁸⁶ « l'ORDIMIP demande aux Préfets d'être associé avec voix délibérative aux travaux de la CLI. La mission de l'ORDIMIP au sein du CLI est essentiellement **pédagogique** (en gras dans le texte) : permettre aux différents acteurs d'avoir à leur disposition toutes les informations techniques, réglementaires, économiques, sociologiques concernant l'avant projet ou le projet. L'ORDIMIP peut apporter un Conseil méthodologique pour faciliter le fonctionnement (du CLI) ». ORDIMIP *Charte consensuelle*, 1995.

⁸⁷ « Dès que le projet dépassera le seuil de consistance minimal requis, et sans attendre la conclusion de la procédure d'examen, l'ORDIMIP et le porteur de projet solliciteront auprès du Préfet la mise en place d'une Commission Locale d'Information (CLI) pour le site d'implantation envisagé en application du décret 93-1410 du 29 décembre 1993. L'ORDIMIP demandera à être représentée dans cette commission ». ORDIMIP, *Cahier des charges*, p13.

⁸⁸ Compte-rendu de l'AG du 5/12/1996. Premier bilan de l'opération « appel à projet », Propositions pour le suivi des dossiers CTDSU.

procédure qui conduira jusqu'à une autorisation d'exploitation en juillet 1999 puis aux travaux d'aménagement et de construction du CTDSU de Graulhet. Entre temps, les deux grands groupes se seront entendus, comme ils l'avaient laissé poindre, pour créer une filiale commune, Occitanis, et le CLI se sera réuni pas moins de 20 fois entre février 1997 et mars 1999.

La particularité du Comité Local d'Information de Graulhet tient au fait qu'il a été créé très en amont du dépôt de demande d'autorisation d'exploitation du CTDSU, comme il est prévu par la loi. Cette anticipation a été faite pour répondre à une disposition du cahier des charges de l'ORDIMIP qui demandait la création d'un CLI dès qu'un projet avait « une certaine consistance », terme bien peu juridique ! On se trouve donc en présence d'une expérimentation qui n'est pas « légale » au sens strict du terme⁸⁹. Sa composition fixée par le Préfet du Tarn qui en assure la présidence regroupe à parité, des membres des services administratifs (DRIRE, DDAF, DDE, DESS, DDTE...), des élus locaux directement concernés (maires de Graulhet et de quatre communes environnantes et le Conseiller général du canton), des représentants des associations départementales et locales de défense de l'environnement et du cadre de vie, UMINATE et des délégués des porteurs de projet. Le Conseil Régional, à sa demande, a été intégré dans le comité après qu'il ait eu pris la responsabilité de l'élaboration du PREDIS. L'ORDIMIP participait à titre de membre consultatif.

En dépit d'un calendrier de réunion chargé, la participation effective des membres de la commission a été élevée, voisine de 80 %, ce qui témoigne de l'intérêt porté par toutes les parties mais qui contraste avec l'indifférence de la majorité de la population, souvent notée dans la presse. Le CLI a fonctionné ordinairement en formation plénière mais un groupe de travail restreint de 8 personnes a été mis en place pour élaborer une politique de communication. Ce groupe qui comprenait les représentants de la DRIRE, de l'ORDIMIP, de l'UMINATE, de France-Déchets et des sociétés EMTA et ONYX, la municipalité de Graulhet et un bureau d'études (Décideur-Consultant) recouvrait très largement le noyau le plus actif du CLI. Les associations locales en sont absentes. On note la forte présence de l'ORDIMIP à travers la participation de son président, de sa vice-présidente, pilote du GT4 mais membre du CLI au titre de l'UMINATE, du bureau d'étude Décideurs-consultant et bien évidemment du représentant de la DRIRE, un ingénieur qui a été chargé d'instruire le dossier de demande d'autorisation.

Outre son rôle d'information du public qui a été très largement pris en charge par la chargée de communication de l'ORDIMIP, l'essentiel du travail du CLI a consisté à vérifier la « fiabilité » du site. Dans cette perspective, le comité a élaboré un programme d'études et d'expertises : analyse des

⁸⁹ C'est pour cette raison que le Préfet de Région, s'adressant au Conseil Régional le 28 mars 1997 ne prononce pas le terme de « Comité Local d'Information » mais évoque « *la mise en place de telle ou telle commission anticipant sur les textes... pour gagner du temps...* ».

caractéristiques géologiques, hydrologiques, morphologiques, étude de la faune et de la flore, des impacts paysagères et économiques, etc.

Le CLI demande aux porteurs de projet une proposition précise d'étude, la discute, dresse un cahier des charges détaillé. Selon le représentant de la DRIRE, les études ont été réalisées par des bureaux d'études indépendants des porteurs du projet comme l'avait souhaité le CLI et elles allaient bien au-delà de ce qui était exigé par la loi pour une demande d'autorisation d'exploitation et même au-delà de ce prévoyait le Cahier des charges de l'ORDIMIP.

Ces travaux, réalisés pendant les années 1997-98, n'ont cependant pas réussi à convaincre tous les membres du comité de la fiabilité du site, notamment quant au degré suffisant d'imperméabilité de la « barrière de sécurité passive » de 5 mètres minimum qui doit empêcher toute infiltration des lixiviats et quant à l'absence de failles dans le sous-sol. Les sondages effectués ont créé une incertitude dont se sont emparées les associations de protection de l'environnement. Celles-ci, disposant de l'appui de deux personnes qualifiées ont alors porté le débat sur le plan technique. Elles ont exigé la réalisation d'expertises supplémentaires et surtout ont formulé la demande que soit reconstituée systématiquement, au nom du principe de précaution, la barrière passive d'argile, ce qui signifiait bien évidemment un surcoût important pour l'aménagement du centre de stockage.

La contestation de la fiabilité technique du site par les représentants des deux associations a éveillé un doute chez plusieurs membres de la commission, chez les élus des communes limitrophes notamment. L'ORDIMIP doit alors prendre l'initiative de réunir ces maires « à huis clos » pour répondre à leurs interrogations. Les représentants des associations reçoivent le soutien de l'ancien maire, Conseiller général qui demande que l'on reconsidère la question de l'imperméabilité de la barrière passive. Les séances du CLI deviennent plus animées⁹⁰. Ces débats et les doutes qu'ils suscitent, répercutés par la presse locale, trouvent progressivement un écho dans la population. Le Sous-préfet de Castres qui préside les travaux du CLI est de plus en plus pressé d'en finir (il évoque les limites de la concertation) et de fixer les dates de l'enquête publique prévue au début de l'année 1999.

La société Occitanis boucle son dossier et dépose officiellement sa demande d'autorisation d'exploitation le 11 décembre 98. Le même jour, le Préfet désigne un expert, le Professeur Conrad, pour rendre un avis sur la situation géologique du site. La date de l'enquête publique est fixée du 15 mars au 17 avril 1999. Elle s'ouvre par un débat public où l'expert rend compte de ses travaux dont les résultats, qui confirment la viabilité du site, sont vigoureusement contestés par les leaders des associations.

⁹⁰ Voir par exemple l'article de La Dépêche du Midi intitulé « Les cliquetis de la CLI ».

Hors texte 12

Réunions de suivi du projet de CDSTU de Graulhet

1996

9.10.96 : réunion d'information à Graulhet : info du Conseil municipal de Graulhet et des maires des communes voisines.

1997

27.01.97 : Réunion d'information publique à Graulhet

20.02.97 : CLI, Comité local d'information, séance d'installation + exposé des travaux de l'ORDIMIP + règles de fonctionnement + programme de travail

17.03.97 : CLI, présentation d'un projet de CTSDU commun + visite du site + étude de l'examen des projets par l'ORDIMIP + coordination des actions de communication

03.06.97 : CLI, présentation des cahiers des charges des études à réaliser + principe du choix des bureaux d'études + planning des travaux

11.06.97 : réunion de coordination des actions de communication des acteurs CTSDU Graulhet : définition des champs d'intervention, des rôles, des objectifs principaux et des territoires de communication de chaque acteur + premier planning pour l'ensemble du projet et de la procédure de concertation + communication de la phase "démarrage des études" + organisation du système d'acteurs

21.07.97 : CLI, rappel réglementation + présentation des études géologiques et hydrogéologiques + visite sur site + demande du Conseil Régional pour intégrer le CLI + coordination de l'information

25.09.97 : CLI, avancement des études + synthèse des travaux de sondages géologiques + présentation des méthodes pour les mesures de perméabilité + rapport du bureau d'études chargé du suivi qualité des travaux d'étude + présentation des résultats de l'étude faune et flore

07.11.97 : Réunion d'information pour les Conseillers municipaux voisins de Graulhet, présentation des travaux de l'ORDIMIP + infos DIS + infos CLI

03.12.97 : CLI, études géologiques et hydrogéologiques

09.12.97 : CLI, études faune et flore, géologique et hydrogéologique

1998

05.01.98 : CLI, débat sur les résultats des études géologiques et hydrogéologiques + définition des contraintes d'implantation du projet + exposition

06.04.98 : CLI, rapport de la mission "qualité des études" + visite exposition des carottes géologiques + débat et demandes d'information complémentaires + présentation de l'étude d'impact socio-économique

25.05.98 : CLI, commentaire test flûte de pan F16/17 du 14.05.98 + présentation du procédé de stabilisation des déchets à stocker + examen des cahier des charges des études complémentaires

10.07.98 : CLI, présentation de la nouvelle étude "flux de DIS" de l'ORDIMIP + nouveau point sur la réglementation + avis du BRGM sur les travaux d'études réalisés + état d'avancement des autres études

22.09.98 : CLI, résultat de l'étude "sols et végétaux" + résultats de l'étude "radioactivité point 0" + dimensionnement des voies d'accès + méthode d'exploitation + intégration paysagère + étude bruit + présentation de la géologie régionale, locale et géomorphologie locale + résultats nouvelles mesures de perméabilité + précisions sur le calcul du coefficient de perméabilité + méthodologie enquête publique pilote

Suite au verso

Suite hors texte 12

05.10.98 : Projet CTSDU Graulhet : Réunion acteurs communication ; préparation de la communication d'accompagnement de l'enquête publique

20.10.98 : CLI, expertise du puits de La Lauzié + exposé de l'association de protection de l'environnement de Graulhet + rapport d'activités du CLI + sous-groupe "information" du CLI + synthèse des études sur le site de Mariole

30.10.98 : CLI, sous-groupe "information" projet d'affiche pour l'enquête publique + définition du rayon d'affichage + autres dispositions relatives à la préparation de l'enquête publique + résumé non technique du dossier Occitanis

13.11.98 : CLI, sous-groupe "information" : affiche enquête publique + nouvelle exposition + résumé non technique

13.11.98 : CLI, exposé M. Courjault-Radé Apve Graulhet + exposé BRGM + tests de lixiviation + reconstitution de la barrière passive + rapport d'activité du CLI + sous-groupe "information" + présentation de la procédure administrative

11.12.98 : Comité technique + réunion du groupe de travail 3 : présentation et discussion du dossier de demande d'autorisation à déposer par Occitanis

1999

14 et 15.01.99 : Information des Conseillers municipaux de Graulhet et communes voisines

23.01.99 : CLI, sous-groupe "information", rencontre des trois commissaires enquêteurs

22.02.99 : CLI, sous-groupe information présentation de l'information d'accompagnement de l'enquête projetée par le CLI

03.03.99 : CLI, actualité du dossier depuis le 13.11.98 + présentation de l'expertise réalisée par Pr. Conrad sur la géologie du site + modalité de l'enquête publique

09.03.99 : Comité technique ; examen du nouveau projet Scet Environnement/Bec Développement, à Montech (82), limité aux Refioms de la région Midi-Pyrénées

2000

12.01.00 : CLIS Commission Locale d'Information et de Surveillance : transformation du CLI en CLIS suite à l'arrêté d'autorisation d'exploiter + travaux d'aménagement du site

12.07.00 : CLIS : résultats des planches d'essai pour la reconstitution de la barrière passive

2001

03.05.01 : CLIS : modalités d'intervention d'Occitanis sur le bassin économique Graulhétain + planning des travaux de construction

20.07.01 : CLIS état d'avancement des travaux

10.10.01 : CLIS état d'avancement des travaux

Plus de 300 personnes assistent à ce débat qui selon la presse, tourne à l'avantage des contestataires. Quelques jours plus tard, une manifestation organisée par le collectif *Economie, Emploi, Environnement* mobilise 500 personnes alors qu'un an auparavant, une quarantaine de personnes seulement avaient assisté à une réunion d'information.

Aussi, alors que l'enquête publique est ouverte, la contestation se développe et se radicalise très rapidement. Une brèche est ouverte qui menace le projet. Dans ces conditions, l'enquête publique dont la clôture est repoussée de 15 jours, suscite un intérêt inhabituel : plus de 2000 personnes déposent un avis défavorable (dont 1985 sous la forme d'une pétition). Il n'y a que 48 avis favorables. Enfin, dans deux communes limitrophes du site, le Conseil municipal vote contre le projet tandis que dans la troisième, le vote favorable, associé à des réserves, l'emporte de justesse. Au Conseil municipal de Graulhet, le groupe majoritaire (droite et FN) se range derrière le maire et vote le projet par 22 voix contre 7. Le préfet désigne alors un nouvel expert, le professeur Jacques Rey, qui dépose un rapport qui conclut sans ambiguïté que « *le site du vallon de Mariole présente toutes les qualités géologiques et hydrogéologiques requises pour l'implantation d'un CTSDU. Les réserves exprimées par les associations locales opposées à ce site ne sont pas fondées* »⁹¹. L'ORDIMIP est intervenu dans cette dernière phase de la concertation par une lettre du Président qui certifie que les études réalisées sur le site correspondent aux exigences du cahier des charges.

Finalement, une autorisation d'exploitation est délivrée à la société Occitanis par arrêté préfectoral en date du 27 juillet 1999. Une Commission locale d'information et de surveillance (CLIS) est alors désignée pour suivre les travaux d'aménagement puis contrôler le fonctionnement du centre. L'ORDIMIP est associé « à titre consultatif » à cette commission comme il l'a été au CLI mais il est clair que cette participation n'est plus un enjeu important pour l'Observatoire.

Conclusion

L'émergence de la « solution Graulhet » et son opérationnalisation ont consacré le succès de la procédure de concertation dont l'ORDIMIP a été le maître d'œuvre depuis sa création en 1993. Il faut rappeler à cet égard que la création d'un nouveau CTSDU dans une région qui en était dépourvue est restée un cas unique en France. Les acteurs impliqués dans l'animation et le pilotage de l'Observatoire ne pouvaient souhaiter meilleur dénouement puisque Midi-Pyrénées avait finalement trouvé son site doté d'une géologie fiable (au dire des experts successifs), avec des élus demandeurs et une population en majorité consentante (du moins en apparence). Cette solution

⁹¹ Jacques Rey, *Rapport d'expertise géologique concernant le projet de création d'un centre de stockage de déchets industriels spéciaux ultimes au lieu-dit Mariole commune de Graulhet*, Tam, 12 mai 1999.

n'étonnera cependant personne puisqu'elle était envisagée comme une possibilité sérieuse avant même que ne débute la procédure de concertation.

En effet, Graulhet est une petite ville industrielle de 12000 habitants dont l'économie a longtemps reposée sur l'industrie de la mégisserie, activité très polluante et grosse productrice de déchets (boues chromées). Depuis les années soixante-dix, la crise de cette industrie avait conduit les équipes municipales à rechercher des solutions de reconversion pour relancer l'emploi. La population active de la commune comptait 23% de chômeurs en 1997. La municipalité socialiste précédente (élue en 1983, battue en 1995) souhaitait appuyer sa stratégie de reconversion industrielle sur la création d'un pôle technologiquement avancé de recyclage et de traitement des déchets et s'était en conséquence déclarée favorable à l'accueil d'un centre de classe 1. La ville avait consenti des efforts financiers importants pour investir dans une station d'épuration des eaux et dans un centre de traitement des boues. Elle s'est portée candidate plus récemment pour accueillir un des incinérateurs d'ordures ménagères programmés dans le plan départemental. Cette situation explique l'accueil favorable des deux projets de CTSDU. Le maire précédent comme le maire en place, tous deux membres de l'ORDIMIP, (l'ancien maire a été pilote du GT4) ne cachaient pas qu'ils entretenaient des liens suivis avec les deux grands groupes industriels du déchet dont l'appel à projets a montré qu'ils s'intéressaient tous deux au site.

L'évidence de la « solution Graulhet » ne doit pas conduire à conclure que les jeux étaient fait d'avance et que finalement, la longue procédure de concertation organisée par l'ORDIMIP n'a, au pire, servi à rien ou, au mieux, a servi à « faire semblant » pour renforcer la légitimité d'un choix qui en fait n'en était pas un. Cette affirmation est certes facile à faire quand on connaît la fin de l'histoire. Mais s'en tenir là serait affirmer l'inéluctabilité d'une solution dont il n'y a aucun exemple lorsque sont en jeu de processus sociaux complexes et des rapports de force. En Auvergne, la « solution Buxières les Mines » (site ayant un profil proche du site de Graulhet) était considérée comme « inéluctable » et elle a échoué. En Aquitaine, le site de Lucmau proposé par France-Déchets, était considéré comme la solution idéale. Soutenue dès le départ par la DRIRE, elle a échoué quelques jours avant que le Préfet ne signe l'autorisation d'exploitation. L'objectif d'une procédure de concertation comme celle mise en œuvre par l'ORDIMIP n'est d'ailleurs pas de promouvoir une solution donnée (et encore moins la mythique et illusoire solution optimale) mais de créer les conditions et de prendre les garanties pour qu'une ou plusieurs solutions émergentes puissent, à travers les aléas d'une conjoncture et d'un contexte local, s'imposer en tant que réponses fiables et viables, sûres et robustes au problème posé.

Hors texte 13

La « solution Graulhet »

UMINATE : Madame CAMBOU

« La solution Graulhet » a été satisfaisante dans l'élaboration, et entourée d'une concertation jusqu'à l'enquête publique, ce qui est rare. Nous sommes intervenus sur toutes les phases d'élaboration des études, nous avons pu demander des études complémentaires (...). Pour ce qui est des oppositions, elles ont été de deux types. Les élus des communes périphériques qui n'avaient pas été associés par la commune de Graulhet, étaient inquiets. Notre travail a été de leur donner des éléments de compréhension ; nous avons organisé des soirées-débats à huis clos ... Ces séances leurs permettaient ensuite de s'impliquer dans le CLI et c'était important qu'ils expriment leurs inquiétudes. Pour certaines communes, leurs territoires étaient plus proches du site que Graulhet et en plus elles avaient une activité agricole importante.... Les mouvements associatifs locaux qui se sont opposés de manière extrêmement virulente, mais c'était leur droit... quand je dis extrêmement virulent, ce n'est pas seulement avec des débats d'idées, ou des arguments techniques, mais parfois cela allait jusqu'à des dérives comportementales, orales ou écrites... Il y avait des associations anciennes qui avaient participé au CLI mais les 2 associations virulentes étaient à l'origine des opposants de proximité (des riverains) puis après, cela s'est élargi, politiquement aussi. Selon eux, par définition, on leur mentait, ... tout ce qui était présenté était mis en doute. Par rapport aux associations locales de terrain, c'est important pour nous de rester à leur écoute car il peut y avoir des choses tout à fait vraies dans ce qu'ils disent... C'est toujours un peu compliqué, quand nous, fédération on est confronté à cela, parce qu'on a souvent trouvé dans les associations NIMBY à la fois des connaissances de terrain ou des choses qui étaient vraies, et puis il y a toujours l'utilisation de l'argument en termes de santé qui peut-être fondé mais pas forcément.... »

DRIRE : Monsieur BARAFORT

« Il y a eu une très forte implication de la DRIRE dans ce dossier... On a dit dès la première réunion du CLI : « quelles sont les études qu'il faut mener indépendamment de la réglementation pour ouvrir un centre de stockage de classe 1 »... Pour chaque étude, nous avons demandé à l'industriel de faire un cahier des charges, puis le contenu de ce document a été validé... à l'unanimité par les membres du CLI. Cela est d'une importance extrême. Nous avons largement dépassé les contraintes réglementaires comme par exemple trois forages par hectare au lieu d'un... Ainsi le dossier installation classée a coûté plus de 760 000 euros c'est-à-dire 10% du projet total. L'industriel a tout payé... Le problème que nous avons eu à Graulhet... c'est quelques personnes qui ont considéré que le sous-sol n'était pas bon.... Quand j'ai considéré que la concertation avait atteint ses limites, ... j'ai demandé au Préfet de solliciter l'avis d'un expert désigné par le Ministère de l'Environnement... La seule chose que l'on a dit au Préfet c'est OK, on lance une tierce expertise... On ne savait pas ce que seraient les résultats de l'expertise du Professeur Conrad, mais on voulait que tout un chacun puisse avoir le maximum d'informations. Au sein du CLI on a créé un groupe spécial pour faire une synthèse du dossier, cela a nécessité 2 réunions pour faire un résumé non technique. Le Préfet du Tarn ...a pris sa décision très rapidement sur la base de l'avis de l'expert, des services administratifs et de la DRIRE. Dans le rapport de la DRIRE, on a apporté des réponses aux interrogations et validées par des expertises sur certains points. Rien ne s'opposait à la création de ce centre, aussi le Préfet a-t-il suivi l'avis de l'instruction. C'était quand même « sur du velours » avec une collectivité d'accueil. »

Suite au recto

Suite hors texte 13

ARPE, Monsieur Bonnefoy

Oui, on a eu de la chance de tomber sur un site où le maire était d'accord. Un site industriel où les gens connaissent ce milieu (mégisserie)... Le Maire, J. Picarel, un industriel de la chimie, souhaitait le centre dans le cadre de l'émergence d'un pôle industriel. Lui était tout à fait d'accord, à la suite de son prédécesseur qui avait proposé à l'ORDIMIP de faire une installation similaire pour traiter les boues. La réaction des élus tarnais a été différente de celles des autres départements (régionaux, plutôt contre), mais les associations se sont mobilisées, les Verts se sont bougés autour de la nappe phréatique, et les élections approchaient... Si l'ORDIMIP n'était pas intervenue, je ne pense pas que l'issue aurait été la même, pour plusieurs raisons. D'abord il n'y aurait jamais eu de CLI (14 réunions), ni les moyens financiers pour réaliser les études complémentaires nécessaires... Il y aurait toujours eu un esprit d'inachevé quelque part ou de « main forcée » alors que là toutes les études contradictoires ont été faites, toutes les contre-expertises menées et payées, on a fait même venir un expert du Conseil Supérieur d'Hygiène « un ponte » connu internationalement, ce qui a considérablement réduit l'incertitude, du moins l'écart type, que l'on peut avoir sur ce genre de choses. On se dit, on fait un choix, tout le monde y va, parce que maintenant avec tout ce que l'on a, s'il arrive vraiment quelque chose, c'est que...

Association Montech Propre, Monsieur Birol

C'est le site « le moins pire » de tous, peut-être car des sites non adéquats ont été présentés, des endroits où les mobilisations étaient très fortes, nous étions solidaires de VAREN (actions communes). GRAULHET était un secteur sinistré au niveau de l'industrie et peut-être que sur le plan géologique c'était le moins mauvais. Nous n'avons pas eu de relations avec les gens de GRAULHET mais je ne pense pas que du côté de nos adhérents les gens aient dit : « C'est à GRAULHET, tant mieux ! ». Sur GRAULHET, les élus ont été plus réceptifs aux arguments des industriels, nous avons envoyé un géologue étudier le dossier et il n'avait pas soulevé d'objection majeure.

Ecologie Emploi Environnement : Monsieur COURJAULD-RADE

« En 1997, Josée CAMBOU de l'UMINATE a fait appel à moi pour essayer de démêler le vrai du faux à propos de la barrière passive ... En 1998, ... sous la pression de la Fédération Régionale, on obtient une expertise sur cette barrière passive (controverse autour des valeurs de perméabilité), cela a provoqué un débat acharné. Finalement, cette expertise a redonné du moral aux associations. (...) Le Préfet du Tarn devait partir fin 1998, alors on a assisté à un forcing considérable pour arrêter la CLI fin 1998. Le Sous-préfet vantait la transparence, la concertation mais malgré tout, cela commençait à chauffer. On avait réussi à mobiliser le CDJA et ça commençait à bouger. D'expert de l'UMINATE, j'étais devenu seulement expert des associations locales. A la dernière réunion du CLI, le Sous-préfet a joué finement ; il a dit « effectivement il y a des problèmes; il a proposé de faire appel à un expert indépendant membre éminent du Conseil d'Hygiène de France : le Professeur Conrad....Je ne savais pas que cette expertise... constituait le début de la procédure d'enquête publique... Il y a eu une réunion publique avec 600 personnes. J'ai attaqué « billes en tête »... le rapport de l'expert, un document complètement falsifié, en indiquant pourquoi ses documents étaient faux. Les 600 personnes présentes ont vu très clairement à qui ils avaient à faire et l'expert était complètement déconsidéré. Là, il y a eu du flottement. Ensuite, nous avons organisé une manifestation (500 personnes) mais c'était trop tard.

Il est commode de résumer le processus d'implantation d'un CTSDU en rappelant ses différentes séquences :

a) La loi de 1992 impose dans le cadre de l'élaboration du PREDIS, la programmation d'un CTSDU dans chaque région (ou dans le cadre d'ententes interrégionales). Mais cet impératif apparaît à l'usage comme loin d'être catégorique. De nombreuses régions se contentent d'inscrire dans leur PREDIS des indications très vagues sur ce point.

b) Une orientation forte est donnée en Midi-Pyrénées par la Préfecture de région pour faire de l'implantation d'un CTSDU la priorité de la procédure de concertation, y compris au dépens du respect des délais administratifs d'approbation du PREDIS en dépit du fait que, en 1995, il semblait tout à fait réaliste de tenir ces délais, fixés à fin 1996⁹².

c) L'ORDIMIP, instance de concertation élabore un cahier des charges dont l'objectif est de formater la solution d'un CTSDU « adapté à la région ».

d) Un appel à projets est lancé par l'Observatoire. Il consiste à demander aux entreprises de déposer des propositions de site et des avant-projets de centre de stockage. Cette procédure s'apparente à un appel d'offre public mais il s'agit en fait d'une procédure « privée » qui bénéficie cependant de la forte légitimité que lui donne l'Etat en conditionnant l'examen des demandes d'autorisation d'exploitation à un examen par l'ORDIMIP des propositions de site et des avant-projets.

e) L'ORDIMIP examine la conformité des avant-projets aux clauses de son cahier des charges, auditionne les porteurs de projets et les représentants de la « société locale » qui ont des remarques à formuler. Un rapport est rédigé qui se limite à relever des points de non-conformité au cahier des charges et à enregistrer les observations formulées pendant les auditions. Il n'est ni question d'évaluation comparative ou de classement mais d'une mise en transparence neutre.

f) Les porteurs de projets choisissent ou non la poursuite de leur projet. Dans les faits, le critère en fonction duquel ils opèrent ce choix semble principalement lié à la réaction de la population locale et à une sorte de bilan opposition/soutien au niveau local. Il est probable qu'interviennent aussi d'autres éléments tels que : la concurrence intra régionale, la concurrence interrégionale, la stratégie globale des grands groupes (par exemple : l'échec de France Déchets en Aquitaine l'oblige à « privilégier » Midi-Pyrénées).

⁹² Dans un article de septembre 1995 faisant le bilan de l'avancement des PREDIS, le journal l'Environnement, indique que « *l'Aquitaine, l'Île de France, Poitou Charente et Midi-Pyrénées sont sur le point de rendre public leur projet de plan* ». **L'Environnement**, n°1540, septembre 1995, pp 22-39.

g) Le ou les projets qui ont passé l'épreuve de la contestation locale et qui sont maintenus, sont à nouveau soumis à un série de « tests » par le Comité local d'Information en amont ou en aval du dépôt d'une demande d'exploitation. Ces « tests » portent sur la viabilité technique du projet, ses conséquences sur l'économie locale, etc. Ils peuvent activer (comme à Graulhet) ou réactiver des processus de contestation.

h) La préfecture donne ou non l'autorisation d'exploitation après une procédure d'enquête publique et d'instruction du dossier de demande.

i) Au stade de la construction du centre et de son exploitation, la Commission Locale d'Information et de Surveillance assure une veille et un contrôle de conformité aux prescriptions techniques annexées à l'arrêté préfectorale d'autorisation d'exploitation et éventuellement aux engagements « supplémentaires » pris par l'exploitant.

L'ensemble de cette procédure où l'ORDIMIP a tenu une place centrale, et qu'on peut convenir de désigner comme « la procédure ORDIMIP » (pour la différencier des aspects organisationnels étudiés en première partie) est une combinaison complexe où l'on reconnaît des éléments de plusieurs types de procédure mis en œuvre pour choisir un site d'accueil d'un « équipement indésirable »⁹³ : On a déjà mentionné le mixage de deux modèles opposés traditionnels :

- la méthode administrative et réglementaire qui impose au nom de l'intérêt général une solution « par décret » en fondant ses choix sur une série de critères techniques⁹⁴. Le modèle anglo-saxon DAD (*Decide, Announce, Defend*) en est la forme typique⁹⁵.

- la méthode libérale qui laisse aux entreprises le soin de trouver des sites convenables en convaincant les élus locaux et en séduisant éventuellement la population locale par des compensations.

⁹³ Synthèse par Bobbio, Luigi, *Approches dialogiques de la localisation d'installations indésirables*, in Rabe BG, 1991, **Beyond NIMBY, Hazardous Waste Siting in Canada and the United States**, Washington : The brooking institution., Muton D (ed), 1996, **Hazardous Waste Siting and Democratic Choice**, Washington : Georgetown University Press.

⁹⁴ Le représentant de l'APOMIP, raille à juste titre la méthode de la SEMEDDIRA qui a procédé à un quadrillage systématique de la région à la recherche du meilleur site possible (analogue à la « one best way » des rationalistes optimistes de jadis) : « *la philosophie était de dire : on n'a pas d'a priori, tout est possible excepté la place Bellecourt !* ». Il ajoute « *nous pensions qu'il valait mieux laisser les investigations aux industriels car ils ont déjà trouvé les endroits où la géologie n'est pas mauvaise et où les élus sont de bonne composition...* ».

⁹⁵ Armour A., *La modernisation des processus démocratiques de prise de décision : du conflit à la coopération dans les implantations d'équipements*, **Espaces et Sociétés**, n°97, 1998, pp 133-154. Audrey Armour caractérise cette procédure conventionnelle, qui fait aujourd'hui figure de repoussoir, de « *technocratique* », « *rationaliste* », « *bureaucratique* » et « *autocratique* » !

Ces deux méthodes traditionnelles ayant conduit fréquemment à des échecs ont été perfectionnées. Il s'agit, pour reprendre la présentation qu'en fait notamment Luigi Bobbio de :

- la méthode volontaire et compétitive. Développée surtout en Amérique du Nord, elle consiste pour l'autorité publique compétente à lancer un appel au volontariat en direction des communautés locales et à demander à celles qui sont intéressées à quelles conditions et à quel « prix » elles accepteraient d'accueillir tel ou tel équipement indésirable. Il s'agit en quelque sorte d'une « appel à site ». Une règle du jeu fondamentale est que l'engagement reste totalement volontaire et réversible jusqu'au dernier moment du processus. Les collectivités volontaires sont sélectionnées ensuite en fonction de la viabilité technique de leur site. Cette sélection peut aller, par élimination successive, jusqu'à la désignation d'un « gagnant final » qui présentera le profil technique sinon optimal du moins le plus satisfaisant. Mais généralement, il reste un groupe de communautés locales sélectionnées difficiles à départager à partir des seuls critères purement techniques. La collectivité « gagnante » peut être alors désignée par tirage au sort ou par des « enchères descendantes »: la première localité qui accepte l'offre de compensation (la plus basse) obtient l'équipement⁹⁶. Une autre solution est l'organisation de référendums locaux ou de sondages d'opinion destinés à mesurer et à comparer le niveau de soutien apporté par la population au projet⁹⁷. Une telle méthode suppose des collectivités volontaires. A défaut, l'offre de compensation de départ est revue à la hausse jusqu'à ce que se manifestent des candidatures.

- la méthode « de la négociation structurée ». Cette méthode obéit à une logique très différente qui fait appel à des sentiments d'identité et de responsabilité communautaires associés à un calcul économique simple. Il s'agit dans un premier temps de délimiter la zone pertinente qui doit bénéficier de l'essentiel des retombées de l'équipement indésirable, une région par exemple, puis d'organiser dans ce cadre une discussion entre les communautés de base sur des critères généraux de choix de sites viables (critères techniques, niveau acceptable de risque, compensations équitable etc.). Une fois que ces critères font l'objet d'un consensus, leur application doit permettre d'aboutir progressivement à la sélection d'un site. Cette méthode permet de débattre très en amont du choix et sans que les communes sachent laquelle d'entre elles sera concernée, des critères généraux qui pourront alors s'imposer avec la force d'une décision collective.

⁹⁶ Ce type de mise à prix est pratiqué pour recruter des volontaires qui acceptent de laisser leur place dans un avion qui a été "surbooké". L'offre de compensation est relevée jusqu'à ce qu'un passager accepte de laisser sa place. Inhaber H, 1996, *NIMBY and LULU, Regulation*.

⁹⁷ Cette méthode a été inaugurée en 1980 par la province d'Alberta au Canada pour l'installation d'un centre de stockage de déchets dangereux. L'appel au volontariat a suscité 52 propositions. Finalement après plusieurs étapes 5 communes ont été retenues pour une évaluation finale.

Bobbio note que chacune de ces deux méthodes requiert pour fonctionner efficacement un contexte culturel particulier, mais qu'elles partagent des principes semblables :

a) le choix d'un site est un processus social avec des aspects techniques et non un processus technique avec des aspects sociaux ;

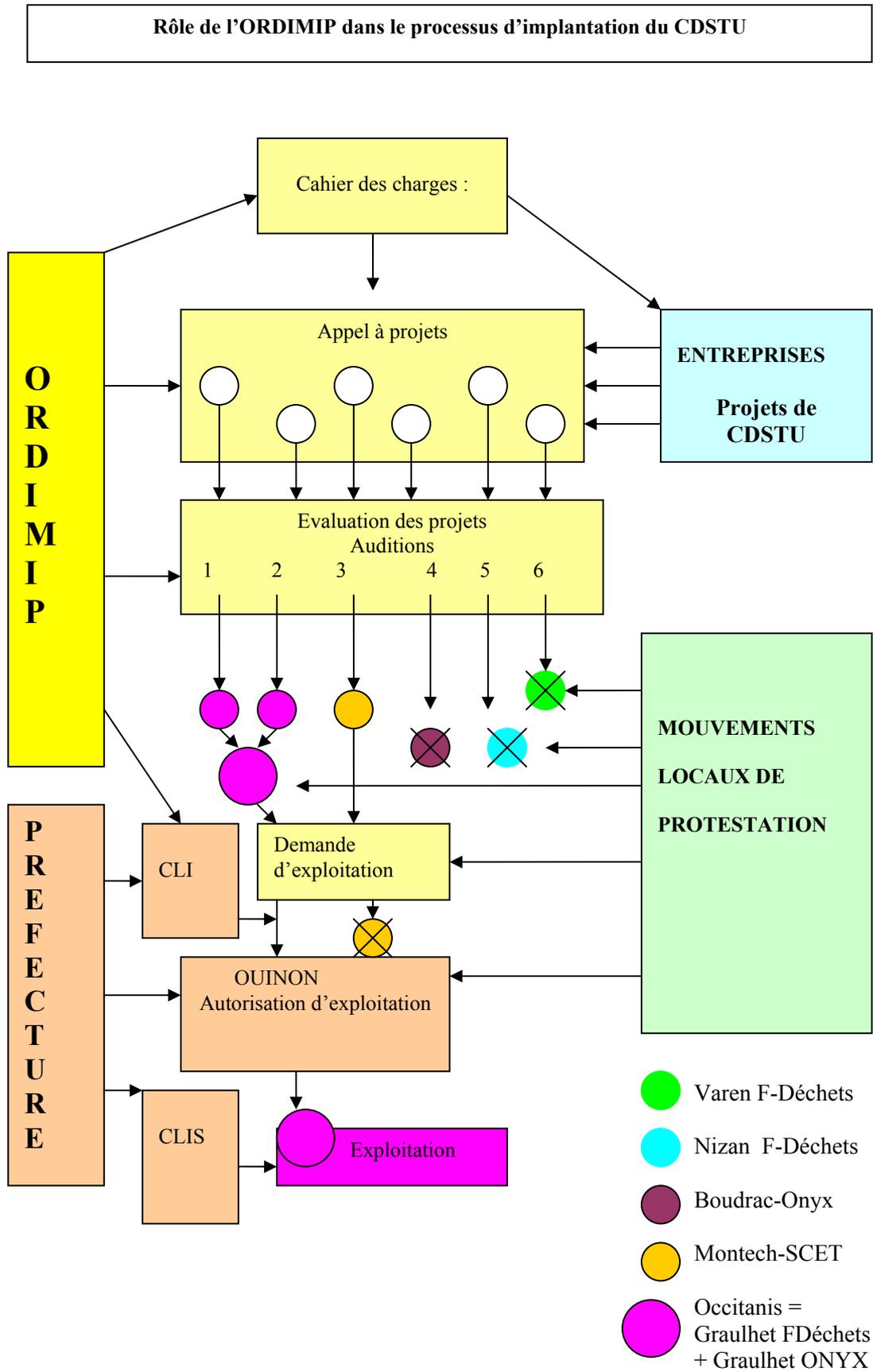
b) la concertation doit participer à la formulation ou à la reformulation du problème initial et non se limiter à l'application d'une solution et pour cela elle doit être engagée le plus en amont possible ;

c) la conduite d'un processus de concertation doit être confiée à des acteurs neutres et impartiaux, intéressés non par le contenu de la décision mais par le fait que la procédure se déroule selon les règles prévues et acceptées ;

d) l'acceptation du pluralisme, des conflits d'intérêt et des divergences de points de vue crée les conditions d'un accord plus robuste que celui qui découlerait de leur négation ou évitement.

Enfin, l'expérience de l'ORDIMIP tout en étant singulière, participe, à l'instar de celles qui émergent dans différents pays, à l'invention et à la diffusion de nouvelles méthodes de participation à la décision publique, qui sans être véritablement des alternatives à la démocratie représentative traditionnelle, offrent des voies nouvelles de faire face à certains problèmes complexes comme ceux que pose la localisation des équipements utiles et indésirables.

Figure 2



RESUME

REPRISE DES CONCLUSIONS DES DEUX PARTIES

1. L'ORDIMIP COMME ORGANISATION

L'examen de l'ORDIMIP comme organisation nous a permis de dégager les aspects suivants :

- L'Observatoire a été créé en vue d'une mission précise, pour atteindre principalement un objectif, l'implantation dans la région d'un Centre de stockage des déchets industriels ultimes spéciaux. Même si cet objectif s'inscrivait dans un enjeu englobant, l'élaboration d'une politique de gestion des déchets industriels, il est resté la cible permanente de l'action de l'Observatoire, l'élément structurant de son activité. Cette finalisation a probablement évité un enlisement dans des problématiques mal structurées.

- Le système des collèges, malgré son caractère un peu artificiel et hétérogène, a permis d'organiser l'expression pluraliste des points de vue et des intérêts selon des lignes de partage clairement identifiées et à différents niveaux d'engagement et d'implication : le cercle des adhérents et au-delà les réseaux, institutions, et groupes qu'ils représentent ou avec lesquels ils sont en connexion, le noyau relativement stable des participants actifs et le groupe dirigeant. La coopération inter catégorielle et intersectorielle qui s'est créée sur la base des collèges, rappelle certaines formes de paritarisme. Ce partenariat n'a cependant pas empêché l'unification progressive d'une « gouvernance » plus intégrée et homogène de l'Observatoire

- L'ORDIMIP a proposé à tous les acteurs intéressés à divers titres par l'enjeu traité, une offre de participation « à la carte », ouverte et souple, facilitant l'engagement comme le retrait, l'implication comme la défection, la prise de parole comme le consentement passif. Par conséquent même si pour les bénévoles, les coûts d'une participation suivie semblent élevés, l'adhésion est toujours consentie et la défection aisée.

- L'Observatoire est semble-t-il parvenu à maintenir une zone d'autonomie non négligeable par rapport à son « administration mère », et à échapper à une instrumentalisation par la DRIRE. C'est en grande partie grâce à l'ouverture d'esprit (comme le signalent les personnes interviewées) du directeur de cette administration. Mais c'est aussi grâce aux présidents universitaires et à la formation d'un groupe d'animateurs qui a développé un savoir et un « capital social » spécifique, débordant en partie la zone de compétence technique et corporatiste des ingénieurs de la DRIRE. Cela dit, la DRIRE est restée le pilote du bateau.

Interrogés sur la « *méthode Ordimip* », la plupart de nos interlocuteurs, dont il faut mentionner qu'ils sont tous des membres actifs de l'Observatoire, ont évoqué spontanément en premier lieu l'« atmosphère » particulière qui s'est créée progressivement au cours d'un travail collectif de longue haleine. Cette atmosphère ne se réduit pas à une simple ambiance de convivialité, elle est l'expression de la satisfaction que procure une entreprise collective lorsqu'elle atteint des objectifs après avoir surmonté des obstacles (hors texte 3). Cette « atmosphère Ordimip » est liée au sentiment que la coopération entre des personnes venues d'horizon différents, parlant des langages différents et porteurs d'intérêts différents, parfois en position de méfiance ou d'affrontement, peut produire un « bien commun ».

Dans un article de 1997, Pierre Auriol, président de 1995 à 2001, met bien en évidence les principaux aspects de l'expérience de concertation organisée par l'Observatoire. Selon lui, cinq principes ont permis de créer les conditions d'une certaine réussite de l'entreprise : a) l'existence des cinq collègues a été un facteur d'équilibre qui a garanti le pluralisme et la légitimité des points de vue et des intérêts, b) La liberté de parole et même l'encouragement à la prise de parole, ont permis la confrontation des points de vue, meilleure façon de renforcer la cohésion de l'association et de donner de la force aux délibérations collectives ; c) la « socialisation » rapide et équitable des informations a assuré la transparence des décisions, d) des travaux techniques ont permis de fonder l'activité de l'Observatoire sur un principe de réalité, c'est-à-dire sur le respect des contraintes objectives (« *réalité de la production de déchets, de l'état de l'art des techniques d'élimination, réalité des coûts, réalité des impacts sur l'environnement.* »). Pierre Auriol insiste enfin sur l'importance cruciale de la durée. Un organisme comme l'ORDIMIP doit avoir du temps en amont des échéances « *à l'évidence, une concertation efficace se joue tant que les dossiers ne sont pas solidifiés.* ». Autrement dit, il ne doit pas se laisser déposséder par l'urgence (ou le chantage à l'urgence) de la maîtrise de son agenda.

Les observations et les témoignages recueillis au cours de cette étude confirment cette analyse faite « à chaud » et « sur le tas ». On peut la compléter en évoquant brièvement l'acquis le plus marquant qu'ont retenu les principaux acteurs de cette expérience. Et qu'on peut résumer en disant que l'Observatoire a réussi à ouvrir et à structurer un espace de dialogue efficace.

L'ouverture d'un dialogue est unanimement mentionnée comme l'élément clé de l'expérience. Un de nos interlocuteurs va même jusqu'à affirmer que : « *le grand succès de l'ORDIMIP, ce n'est pas ce qui se voit, comme le CTSDU, mais c'est ce qui ne se voit pas et qui est beaucoup plus important, c'est qu'on a pu se parler* ». Cette phrase révèle l'épaisseur des cloisonnements corporatistes, bureaucratiques ou sociologiques existants et en conséquence l'importance de la satisfaction induite par l'instauration d'une « logique de dialogue ».

Il faut prendre le concept de dialogue au sérieux, c'est-à-dire dans son sens profond de « pratique de la discussion visant à trouver un terrain d'entente ». Il s'agit d'un mode de formation d'une décision collective fondée sur la recherche d'un compromis par le rapprochement progressif de points de vue distincts. Il s'agit donc de substituer la négociation soit à la « non communication », soit à la confrontation et au rapport de force brut. Pour ce faire il faut non seulement dépasser les cloisonnements sectoriels et catégoriels et les clivages radicalisés mais aussi instaurer les conditions d'un échange équitable en réduisant les dissymétries d'information et de pouvoir. Il faut en outre aménager un « terrain d'entente » c'est-à-dire définir des règles du jeu et construire un « patrimoine commun » ou une « culture partagée » qui permettent d'élargir l'horizon cognitif de chaque catégorie d'acteurs. C'est ainsi que l'ingénieur peut « découvrir » que le choix d'un site pour implanter un CTSDU est (aussi) un problème social et que le représentant d'une association de défense de l'environnement apprend que c'est (aussi) un problème de géologie et de technique de stockage.

2. L'ORDIMIP EN ACTION

2.1 En définitive, notre approche du rôle de l'ORDIMIP dans la procédure d'élaboration du PREDIS permet de dégager deux constatations.

a) L'Observatoire a tenu une place centrale dans la production du plan régional. La Commission consultative régionale, créée quelques mois après l'ORDIMIP incluait ses principaux animateurs et en fait une bonne part de son Conseil d'Administration. Dès lors il était difficile aux deux organismes de fonctionner en parallèle sur le même modèle. De fait, la Commission qui n'a été réunie qu'à trois reprises avant le transfert au Conseil Régional du PREDIS a joué le rôle d'instance d'« officialisation » des propositions que lui a soumis l'ORDIMIP. Une fois validés les « Propositions » et le « Cahier des charges » en septembre 1995 elle n'a plus été convoquée par le Préfet. On pouvait s'attendre à une revitalisation de son rôle après la prise en charge par le Conseil Régional de l'élaboration du PREDIS, la nouvelle commission étant alors désignée par le Président de Région. Il n'en a rien été probablement parce que le Conseil Régional n'avait rien à objecter à l'activité de l'ORDIMIP et même tout à gagner à bénéficier des connaissances, de l'expérience, du « *patrimoine technique et humain* » (selon un Conseiller régional écologiste) que représentait l'Observatoire, lequel par ailleurs était mieux à même de créer une passerelle entre la Préfecture de Région, la DRIRE et les services de la Région que ne l'était une Commission dépourvue de moyens d'action. Le changement de majorité politique intervenu en 1998 n'a pas d'avantage déstabilisé l'ORDIMIP bien qu'il y ait eu probablement quelques intentions d'internaliser dans les services de la Région la fonction remplie par l'Observatoire.

Mais là encore, les compétences acquises, le « capital social » secrétés par l'Observatoire garantissaient la pérennité de son rôle sur un terrain socialement difficile comme l'avait montré l'explosion de vigoureux mouvements de protestation sur les sites de Nizan, Boudrac, Varen, Montech et même Graulhet pressentis pour l'accueil d'un CTSDU.

b) L'ORDIMIP, sur incitation du Préfet et de la DRIRE a renversé la procédure prévue par la loi de 1992 en traitant en priorité la question de l'implantation d'un CTSDU. Pour prendre la mesure de cette décision, il faut rappeler que Midi-Pyrénées est la seule région (avec la Corse) dont le PREDIS n'était pas approuvé en 1998. Dans toutes les autres régions, y compris dans celles dépourvues de centre de classe 1, la priorité a été de satisfaire en quelque sorte avant tout à la prescription de la loi en élaborant un plan dans les délais ou à peu près sans que la préfecture de région, la DRIRE et la Commission régionale du plan ne se donnent les moyens de faire avancer un des objectifs fondamentaux de la politiques des DIS, à savoir l'installation d'un CTSDU régional. Dans ces conditions, le contenu des PREDIS apparaît relativement formel et de faible portée puisqu'il se limite à des préconisations assez formelles sans que les moyens existent de les concrétiser.

2.2 L'émergence de la « solution Graulhet » et son opérationnalisation ont consacré le succès de la procédure de concertation dont l'ORDIMIP a été le maître d'œuvre depuis sa création en 1993. Il faut rappeler à cet égard que la création d'un nouveau CTSDU dans une région qui en était dépourvue est restée un cas unique en France. Les acteurs impliqués dans l'animation et le pilotage de l'Observatoire ne pouvaient souhaiter meilleur dénouement puisque Midi-Pyrénées avait finalement trouvé son site doté d'une géologie fiable (au dire des experts successifs), avec des élus demandeurs et une population en majorité consentante (du moins en apparence). Cette solution n'étonnera cependant personne puisqu'elle était envisagée comme une possibilité sérieuse avant même que ne débute la procédure de concertation.

En effet, Graulhet est une petite ville industrielle de 12000 habitants dont l'économie a longtemps reposé sur l'industrie de la mégisserie, activité très polluante et grosse productrice de déchets (boues chromées). Depuis les années soixante-dix, la crise de cette industrie avait conduit les équipes municipales à rechercher des solutions de reconversion pour relancer l'emploi. La population active de la commune comptait 23% de chômeurs en 1997. La municipalité socialiste précédente (élue en 1983, battue en 1995) souhaitait appuyer sa stratégie de reconversion industrielle sur la création d'un pôle technologiquement avancé de recyclage et de traitement des déchets et s'était en conséquence déclarée favorable à l'accueil d'un centre de classe 1. La ville avait consenti des efforts financiers importants pour investir dans une station

d'épuration des eaux et dans un centre de traitement des boues rejetées par les mégisseries. Elle s'est portée candidate plus récemment pour accueillir un des incinérateurs d'ordures ménagères programmés dans le plan départemental. Cette situation explique l'accueil favorable des deux projets de CTSDU. Le maire précédent comme le maire en place tous deux membres de l'ORDIMIP (l'ancien maire a été pilote du GT4) ne cachait qu'ils entretenaient des liens suivis avec les deux grands groupes industriels du déchet dont l'appel à projets a montré qu'ils s'intéressaient tous deux au site.

L'évidence de la « solution Graulhet » ne doit pas conduire à conclure que les jeux étaient fait d'avance et que finalement, la longue procédure de concertation organisée par l'ORDIMIP n'a, au pire, servi à rien ou, au mieux, a servi à « faire semblant » pour renforcer la légitimité d'un choix qui en fait n'en était pas un. Cette affirmation est certes facile à faire quand on connaît la fin de l'histoire. Mais s'en tenir là serait affirmer l'inéluctabilité d'une solution dont il n'y a aucun exemple lorsque sont en jeu de processus sociaux, des rapports de force. En Auvergne, la solution « Buxières les Mines » (avec un profil proche du site de Graulhet) était considérée comme « inéluctable » et elle a échoué. En Aquitaine, le site de Lucmau, sans concurrence, proposé par France-Déchets, était considéré comme la solution idéale. Elle a échoué quelques jours avant que le Préfet ne signe l'autorisation d'exploitation. L'objectif d'une procédure de concertation comme celle mise en œuvre par l'ORDIMIP n'est d'ailleurs pas de promouvoir une solution mais de créer certaines conditions et de prendre certaines garanties pour que les solutions qui s'imposeront à travers les aléas et les hasards soient viables et fiables, robustes et sûres.

Il est commode de résumer le processus d'implantation d'un CTSDU en rappelant ses différentes séquences :

a) la loi de 1992 impose dans le cadre de l'élaboration du PREDIS, la programmation d'un CTSDU dans chaque région (ou dans le cadre d'ententes interrégionales). Mais cet impératif apparaît à l'usage comme loin d'être catégorique. De nombreuses régions se contentent d'inscrire dans leur PREDIS des indications très vagues sur ce point.

b) Une orientation forte est donnée en Midi-Pyrénées par la Préfecture de Région pour faire de l'implantation d'un CTSDU une priorité y compris au dépens d'un respect des délais administratifs d'approbation du PREDIS et en dépit du fait que, en 1995, il semblait tout à fait réaliste de tenir ces délais, fixés à fin 1996.

c) L'ORDIMIP instance de concertation élabore un cahier des charges dont l'objectif est de formater la solution d'un CTSDU « adapté à la région ».

d) Un appel à projets est lancé par l'Observatoire. Il consiste à demander aux entreprises de déposer des propositions de site et des avant-projets de centres de stockage. Cette procédure s'apparente à un appel d'offre public mais il s'agit en fait d'une procédure « privée » qui bénéficie cependant de la forte légitimité que lui donne l'Etat en conditionnant l'examen des demandes d'autorisation d'exploitation à un examen par l'ORDIMIP des propositions de site et des avant-projets.

e) L'ORDIMIP examine la conformité des avant-projets aux clauses de son cahier des charges, auditionne les porteurs de projets et les représentants de la « société locale » qui ont des remarques à formuler. Un rapport est rédigé qui se limite à relever des points de non-conformité au cahier des charges et à enregistrer les observations formulées pendant les auditions. Il n'est ni question d'évaluation comparative ou de classement mais de mise en transparence neutre.

f) Les porteurs de projets choisissent ou non la poursuite de leur projet. Dans les faits le critère en fonction duquel ils opèrent ce choix est concrètement lié à la réaction de la population locale et à une sorte de bilan opposition/soutien au niveau local. Il est probable aussi qu'interviennent d'autres éléments tels que : la concurrence intrarégionale, la concurrence interrégionale, la stratégie globale des grands groupes (par exemple : l'échec de France Déchets en Aquitaine l'oblige à « privilégier » Midi-Pyrénées).

g) Le ou les projets qui ont passé l'épreuve de la contestation locale et qui sont maintenus, sont à nouveau soumis à un série de tests par le Comité local d'Information en amont ou en aval du dépôt d'une demande d'exploitation. Ces tests portent sur la viabilité technique du projet, ses conséquences sur l'économie locale etc... Ils peuvent activer (comme à Graulhet) ou réactiver des processus de contestation.

h) La préfecture donne ou non l'autorisation d'exploitation après une procédure d'enquête publique et d'instruction du dossier de demande.

i) Au stade de la construction du centre et de son exploitation, la Commission Locale d'Information et de Surveillance assure une veille et un contrôle de conformité aux prescriptions techniques annexées à l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploitation (et éventuellement aux engagements « supplémentaires » pris par l'exploitant.).

L'ensemble de cette procédure où l'ORDIMIP a tenu une place centrale, et qu'on peut convenir de désigner comme « la procédure ORDIMIP » (pour la différencier des aspects organisationnels étudiés en première partie) est une combinaison complexe où l'on reconnaît des éléments de plusieurs types de procédure mis en œuvre pour choisir un site d'accueil d'un « équipement indésirable ». On a déjà mentionné le mixage de deux modèles opposés traditionnels :

- la méthode administrative et réglementaire qui impose au nom de l'intérêt général une solution « par décret » en fondant ses choix sur une série de critères techniques. Le modèle anglo-saxon DAD (*Decide, Announce, Defend*) en est la forme typique.
- la méthode libérale qui laisse aux entreprises le soin de trouver des sites convenables en convaincant les élus locaux et en séduisant éventuellement la population locale par des compensations.

Ces deux méthodes traditionnelles ayant conduit fréquemment à des échecs ont été perfectionnées. Il s'agit, pour reprendre la présentation qu'en fait notamment Luigi Bobbio de :

- la méthode volontaire et compétitive. Développée surtout en Amérique du Nord, elle consiste pour l'autorité publique compétente à lancer un appel au volontariat en direction des communautés locales et à demander à celles qui sont intéressées à quelles conditions et à quel « prix » elles accepteraient d'accueillir tel ou tel équipement indésirable. Il s'agit en quelque sorte d'une « appel à site ». Une règle du jeu fondamentale est que l'engagement reste totalement volontaire et réversible jusqu'au dernier moment du processus. Les collectivités volontaires sont sélectionnées ensuite en fonction de la viabilité technique de leur site. Cette sélection peut aller, par élimination successive, jusqu'à la désignation d'un « gagnant final » qui présentera le profil technique sinon optimal du moins le plus satisfaisant. Mais généralement, il reste un groupe de communautés locales sélectionnées difficiles à départager à partir des seuls critères purement techniques. La collectivité « gagnante » peut être alors désignée par tirage au sort ou par des « enchères descendantes » : la première localité qui accepte l'offre de compensation (la plus basse) obtient l'équipement. Une autre solution est l'organisation de référendums locaux ou de sondages d'opinion destinés à mesurer et à comparer le niveau de soutien apporté par la population au projet. Une telle méthode suppose des collectivités volontaires. A défaut, l'offre de compensation de départ est revue à la hausse jusqu'à ce que se manifestent des candidatures.

- la méthode « de la négociation structurée ». Cette méthode obéit à une logique très différente qui fait appel à des sentiments d'identité et de responsabilité communautaires associés à un calcul économique simple. Il s'agit dans un premier temps de délimiter la zone pertinente qui doit bénéficier de l'essentiel des retombées de l'équipement indésirable, une région par exemple, puis d'organiser dans ce cadre une discussion entre les communautés de base sur des critères généraux de choix de sites viables (critères techniques, niveau acceptable de risque, compensations équitable etc.). Une fois que ces critères font l'objet d'un consensus, leur application doit permettre d'aboutir progressivement à la sélection d'un site. Cette méthode permet de débattre très en amont du choix et sans que les communes sachent laquelle d'entre elles sera concernée, des critères généraux qui pourront alors s'imposer avec la force d'une décision collective.

Bobbio note que chacune de ces deux méthodes requiert pour fonctionner efficacement un contexte culturel particulier, mais qu'elles partagent des principes semblables :

- a) le choix d'un site est un processus social avec des aspects techniques et non un processus technique avec des aspects sociaux ;
- b) la concertation doit participer à la formulation ou à la reformulation du problème initial et non se limiter à l'application d'une solution et pour cela elle doit être engagée le plus en amont possible ;
- c) la conduite d'un processus de concertation doit être confiée à des acteurs neutres et impartiaux, intéressés non par le contenu de la décision mais par le fait que la procédure se déroule selon les règles prévues et acceptées ;
- d) l'acceptation du pluralisme, des conflits d'intérêt et des divergences de points de vue crée les conditions d'un accord plus robuste que celui qui découlerait de leur négation ou évitement.

Finalement, l'expérience de l'ORDIMIP tout en étant singulière, participe, à l'instar de celles qui émergent dans différents pays, à l'invention et à la diffusion de nouvelles méthodes de participation à la décision publique, qui sans être véritablement des alternatives à la démocratie représentative traditionnelle, offrent des voies nouvelles de faire face à certains problèmes complexes comme ceux que pose la localisation des équipements utiles et indésirables.