

Les services urbains : un problème un peu technique, beaucoup économique, et passionnément socioculturel

Gérard Bertolini - Ancien chercheur CNRS - Université Lyon 1

Ce texte vise à montrer les limites des réponses techniques ; l'apport des technologies est certes notable, mais il y a les techniques et... « le reste », qui ne doit pas être négligé ou sous-estimé. L'économique entre bien sûr en jeu, mais il appelle une vision élargie, pour prendre en considération des coûts « vrais », c'est-à-dire complets, généralisés, intégrant le social (dont l'emploi) et l'environnemental, et le long terme, dans une optique de développement durable. La promotion et la réussite des changements ne peuvent se faire sans une « appropriation » par les habitants, qui s'inscrit sur le registre du socioculturel. Les innovations attendues ne sont pas seulement de nature technologique ; il s'agira aussi d'innovations sociales, y compris relatives à l'organisation de la société. Dans ces conditions, la mise en œuvre des politiques passe par une véritable « ingénierie sociale ». Le propos est illustré par quelques exemples, et il s'accompagne de diverses propositions ; certaines de ces propositions, d'ordre assez général, sont rappelées en conclusion, sous forme de recommandations.

1. Limites des approches techniques

Éléments d'histoire des techniques ; la technique et... « le reste », qui ne saurait être négligé

Dans son livre « Urbanisme et technique » (1978), Gabriel Dupuy a analysé les rapports entre technique et urbanisme à travers trois applications, dont l'assainissement urbain. A ce sujet, le technicien devait surtout assurer l'évacuation hygiénique, par entraînement hydraulique et sans stagnations, ceci dans les conditions les plus économiques ; plus encore, le problème a été réduit à une mise en équations sous contraintes pour des calculs de dimensionnement des tuyaux (équations dites « de Caquot »).

On rappellera en outre qu'à l'époque de son apparition, le tout-à-l'égout n'a pas fait l'unanimité ; certains ont dénoncé, outre un coût d'investissement très élevé, la perte occasionnée de matières utiles pour l'agriculture, et, en corollaire, une perte de solidarité entre villes et campagnes.

Pour les déchets solides, loin est le temps où les maraîchers des environs de Lyon venaient chercher les équevilles en ville ; ils s'intéressaient aussi aux matières de vidange des fosses septiques, et un « merdoduc » (son tracé est encore représenté dans le hall de Plastic Omnium [autrefois UMDP] à Gerland) avait même été construit pour les acheminer du nord au sud, pour faire le bonheur des rosiéristes.

Toutefois, aujourd'hui, la valorisation agricole des boues d'épuration fait encore problème ; et s'agit-il seulement d'un enjeu de santé publique ? Le problème est d'abord d'ordre psychologique : l'idée que des boues, résultant d'eaux usées, y compris l'évacuation d'*excreta*, soient utilisées pour des cultures maraîchères, heurte la sensibilité de beaucoup de consommateurs ; dès lors, les producteurs, transformateurs et distributeurs de légumes veulent éviter des réactions négatives des consommateurs, qu'elles soient fondées ou non. En outre, la valorisation des boues nécessite des débouchés agricoles à proximité. D'autres interrogations d'ordre sanitaire demeurent ; ainsi, l'épuration assure-t-elle bien la destruction des virus, et la neutralisation des résidus de médicaments ? Ne les retrouve-t-on pas dans les boues ?

Au demeurant, d'une façon plus générale, les impacts ou les risques pour la santé restent encore mal connus, et les questions d'hygiène conduisent trop souvent à des discours mimétiques.

Proposition : davantage analyser et expliciter les enjeux et les impacts des technologies, y compris les impacts sanitaires.

L'histoire des techniques et des technologies est souvent complexe, et « non linéaire ».

L'incinération des déchets en fournit une illustration : la Grande Bretagne est le berceau de cette technologie ; elle l'a appliquée d'abord chez elle et l'a largement exportée, notamment aux États-Unis et sur le continent européen. Cependant, après un fort développement au Royaume-Uni ainsi qu'aux États-Unis, l'incinération a ensuite fortement et assez rapidement régressé dans ces deux pays, où le taux d'incinération des ordures ménagères est devenu très modeste ; ce n'est donc pas la connaissance de cette technologie qui constitue le facteur décisif. En Allemagne, son développement a été freiné, beaucoup plus récemment, par les écologistes. Il en a été de même aux Pays-Bas, où la sensibilité écologique est également forte ; mais, dans ce pays, ainsi qu'en Allemagne, les progrès de cette technologie et la modernisation des usines d'incinération ont permis de surmonter la crise des dioxines. En France, où la question des dioxines n'a été abordée que très tardivement, les inquiétudes à ce sujet sont encore fortes ; et le recours à l'incinération a été contesté lors du Grenelle de l'environnement.

Proposition : des contacts avec des responsables des Pays-Bas pourraient être utiles.

Parmi les alternatives possibles, des espoirs majeurs sont placés, outre dans le recyclage, dans la méthanisation ; d'assez nombreux projets existent en France, certains sont en cours de réalisation (Syctom de la région parisienne, Communauté urbaine de Marseille, Organom dans l'Ain, et beaucoup d'autres encore). Cette technologie est assez fortement implantée en Allemagne, et se développe en Espagne. Cependant, diverses incertitudes demeurent : quelles fractions, plus ou moins larges, résultant d'un tri, admettre dans le digesteur ? La valorisation du biogaz est-elle bien assurée ? Le sous-produit solide pourra-t-il bien être valorisé (au moins utilisé) en tant que compost, alors qu'il risque de contenir des métaux lourds et d'autres éléments polluants ? L'exemple français de Varennes-Jarcy s'est traduit par de grandes difficultés et, à l'heure actuelle, toutes n'ont pas été surmontées. Les difficultés rencontrées par le développement ou le renouvellement des capacités d'incinération ne doit pas conduire à une « fuite en avant ». Autre avatar, la thermolyse à Arras (*Arthélyse*) s'est traduite par un échec.

Le débat ne saurait en fait être réduit à un « tout ou rien ». A chaque catégorie de déchets, en fonction de leurs caractéristiques, sa filière de traitement, ce qui se traduit par des traitements différenciés, dans le cadre de choix multi-filières. Cette « philosophie » fait désormais école.

Le choix des technologies renvoie non seulement à l'économique et à l'environnemental, mais aussi au culturel : « images » (représentations) associées, croyances, peurs, traditions, conduisant, pour une évolution, à préconiser de jouer sur la « plasticité » de l'existant ; il apparaît en effet moins difficile d'augmenter les capacités des unités de traitement en place, en les modernisant, que d'ouvrir de nouveaux sites de traitement.

L'histoire de la récupération à des fins de recyclage a été, de même que celle de l'incinération ainsi que du compostage, non linéaire : ce fut une réalité forte, qui connut un déclin marqué durant les « Trente glorieuses » qui ont suivi la deuxième guerre ; puis elle a connu un regain d'intérêt dans le courant des années 1970, surtout sur la base de considérations environnementales et de développement durable. Cependant, dans le cadre d'une économie mondialisée, une part importante des matériaux récupérés en France, et au-delà dans les pays du Nord (qu'il s'agisse des métaux, des papiers à recycler, des plastiques, ou d'équipements électroniques) prend le chemin de l'Asie, notamment de la Chine.

Du curatif au préventif, du technologique au participatif

Les solutions techniciennes privilégient trop souvent les « prothèses » en aval, plutôt que les remèdes (au moins les actions) à la source ; par exemple, face à la multiplication des graffitis (« tags »), faut-il plus d'équipements et de personnels de nettoyage, ou un effort accru de dialogue avec les intéressés (y compris les délinquants) ? Sans doute vaut-il mieux agir sur les causes, plutôt que d'engager toujours plus de moyens techniques.

En matière de compostage individuel, l'expérience montre qu'il ne suffit pas de distribuer aux ménages des équipements de compostage et des notices d'usage ; c'est aussi un problème de savoir-faire à acquérir, conduisant [*proposition] à promouvoir des transferts à partir de ceux qui savent, y compris par la formation de « maîtres composteurs ».

Une tendance importante consiste à passer, de plus en plus, du curatif au préventif ; et la prévention passe par la prospective.

Il y a la technique, et ... « le reste », qui ne saurait être négligé ; ce n'est pas une simple « externalité ». Les technologies doivent être non seulement adéquates, mais aussi « appropriées » par les usagers, alors que le génie urbain reste trop marqué par une culture d'ingénieurs.

Proposition : pour les choix majeurs de technologies de traitement (outre la proposition précédente visant à « jouer sur la plasticité de l'existant »), ouvrir très tôt le débat avec les habitants.

2. Limites des approches économiques

Mettre en évidence des coûts « complets »

L'idée de devoir payer pour des déchets (des choses « sans valeur ») a mis du temps à être acceptée ; ce coût tend à croître fortement, ce qui se traduit par des plaintes ou doléances d'usagers, de même que pour l'eau et l'assainissement. Ce coût est-il justifié ?

Le coût constitue certes une question majeure ; encore faut-il, dans une optique de développement durable, qu'il intègre (« internalise ») les « externalités » sociales et environnementales, surtout s'il s'agit d'un service public. A défaut, divers coûts sociaux s'inscrivent en fait sur d'autres registres, comme les budgets d'aides sociales, et les coûts environnementaux se traduiront à terme par des effets de « boumerang ». Cette « internalisation » devra, de plus en plus, se traduire par des prix « vrais », c'est-à-dire complets. Tel n'est généralement pas le cas des prix de marché ; ils n'anticipent que partiellement les raretés ou pénuries futures : « on ne manque pas d'eau tant que le puits n'est pas à sec », dit un proverbe.

Proposition : mettre en évidence et s'efforcer de chiffrer des coûts « complets ».

Pour autant, il faut résister à la tentation de vouloir tout « monétariser » ; par exemple, le « symbolique » n'est pas à négliger, même s'il n'est pas évaluable en termes monétaires. Parmi les outils pour évaluer en termes monétaires des préférences diverses figure « l'analyse contingente », avec de questions du type : « Combien seriez-vous prêt à payer (consentement à payer) pour... » ; ou : « combien faudrait-il vous donner (consentement à accepter) pour... » ; cette méthode comporte de nombreux risques de « biais », qui rendent peu fiables les résultats.

Par ailleurs, pour justifier des équipements de très grand format, on met en avant l'importance des coûts fixes et des économies d'échelle, qui réduisent les coûts moyens à la tonne ou au mètre cube. Cependant, il faut tenir compte des coûts, y compris environnementaux et sociaux, des transports sur plus longues distances qui en résultent. De plus, l'acceptabilité sociale des implantations par les habitants du voisinage (phénomène du *Nimby*) est d'autant plus difficile, les déchets à traiter faisant alors figure de déchets « des autres ».

Proposition : tenir compte des coûts (complets) de transport, et de l'acceptabilité sociale.

Quels sont les coûts ou surcoûts acceptables ? La réponse renvoie au social et appartient au politique ; mais il faut là encore, en premier lieu, analyser les enjeux, et, dans les analyses coûts /avantages ou bénéfiques, ne pas ignorer l'identité des bénéficiaires.

Quelques exemples d'innovations aux contours variés

Par exemple, la collecte souterraine (pneumatique) des ordures ménagères, qui s'est développée d'abord dans les pays scandinaves et qui connaît un regain d'intérêt dans d'autres pays, dont l'Espagne (Barcelone, etc.) , permet de désencombrer la voirie urbaine, mais elle se traduit par des coûts importants d'investissement, surtout s'il s'agit de quartiers existants ; cela conduit généralement à la réserver à de nouveaux quartiers, en l'intégrant dès la conception. Les économies de fonctionnement, par rapport à la collecte en surface, restent à évaluer. De plus, ce changement s'accompagne d'un bouleversement relatif aux emplois ; en particulier, il supprime le recours aux éboueurs classiques.

De même, pour les apports sélectifs, les conteneurs enterrés permettent de désencombrer l'espace urbain de surface, moyennant un coût d'investissement ; cela conduit à les réserver à des quartiers historiques, comme Saint Jean, dans le Vieux Lyon.

Le service dit « complet », en vigueur à Lyon, qui conduit les éboueurs (« ripeurs ») à aller chercher les poubelles dans les allées des immeubles et à les remettre en place après vidage constitue « un plus » pour les habitants de ces immeubles, mais il comporte bien sûr un coût.

Dans les immeubles, en raison du fort accroissement du volume des déchets et du développement du tri sélectif, la plupart des locaux de stockage des poubelles sont devenus mal adaptés : malcommodes d'accès, exigus, mal aérés, mal éclairés, insalubres voire « insécuritaires » (risques d'agressions). L'ambition consisterait à en faire ce qu'on pourrait appeler des « centres de préparation à la vie publique des résidus », suffisamment vastes pour accueillir des capacités de stockage intermédiaire des divers flux sélectifs, voire de petits équipements de pressage (des boîtes métalliques et des corps creux en plastiques notamment). Mais il en résultera des coûts importants d'adaptation de l'existant ;

(Proposition) pour les constructions futures, la conception de ces locaux mérite d'être repensée.

A propos de la privatisation

La délégation à des groupes privés s'accompagne trop souvent d'un marketing de l'offre de service. Ces groupes ont en effet tendance à proposer toujours plus de services, en faveur de l'environnement, mais bien sûr avec des coûts supplémentaires pour la collectivité. Les coûts de plus en plus élevés, de l'eau et des déchets, conduisent notamment à mettre en cause les profits réalisés par les prestataires privés.

A la privatisation, et à l'inverse au « socialisme municipal », s'attachent de plus des considérations idéologiques. Ce qu'on qualifie en France de privatisation se fait sous couvert de service public, à travers la gestion déléguée. En fait, qui supporte les risques ?

Le recours à une multiplicité de prestataires successifs, pour les études, la conception, la construction et l'exploitation comporte également des risques, les uns et les autres se « renvoyant la balle » en cas de mauvais fonctionnement ou de mauvais résultats.

Proposition : bien mettre en évidence le partage des risques.
--

Le débat sur la privatisation se double d'un débat sur la concentration d'entreprises. Le système de la concurrence (qui se voudrait de surcroît « pure et parfaite ») s'avère difficile à tenir, précaire ; il n'est certes pas question de redonner à l'habitant la liberté de faire appel, pour l'enlèvement, à l'entreprise de son choix, ce qui conduirait à des circuits de collecte non rationnels et à des risques d'élimination des déchets collectés dans des conditions mal contrôlées. Au stade du traitement, s'y ajoute la question des économies d'échelle, ainsi que le problème ci-avant signalé de partage des risques entre concepteur, constructeur et exploitant.

La suggestion correspondante est de partager la collecte, ainsi que le traitement, entre quelques entreprises (Groupes) et de conserver une partie de ces activités en régie directe ; c'est en fait la solution adoptée jusqu'alors par le Grand Lyon.

On notera de plus que les Grands groupes français, et plus largement européens, du génie urbain ont des profils diversifiés (eau, propreté, énergie, voire transports urbains), qui permettent de proposer aux collectivités locales une gamme étendue de services, tandis que les leaders américains ont des profils spécialisés. Les profils « à la française », bien qu'ils s'accompagnent de recompositions diverses (cas de Véolia vis-à-vis de Vivendi, de Sécché se développant dans le secteur de l'eau à travers Coved, etc.), apparaissent performants, mais il en résulte un choix limité de partenaires potentiels pour l'ensemble des services urbains délégués par les collectivités locales.

D'une logique de l'offre à une logique de la demande sociale

A la logique de l'offre de services devrait se substituer une logique de la demande sociale ; il faut adapter l'offre à la demande, et non l'inverse ; en outre, à défaut de mettre en évidence les surcoûts occasionnés, permettant de faire des choix en toute connaissance de cause, l'offre de services a de grandes difficultés à suivre une demande sans cesse croissante de la part d'utilisateurs à la fois de plus en plus exigeants et ennemis du moindre effort personnel.

Cependant, la demande sociale exprime et explicite certes un besoin, mais de façon imparfaite ; il faut du reste l'aider à s'exprimer et davantage l'explicitier. Comment la demande se structure-t-elle ? Comment passer des demandes individuelles à la demande globale, comment agréger les préférences ? Et cette agrégation suffit-elle à exprimer le bien commun ?

De plus, cette demande est-elle solvable ? Quel est le consentement à payer ? De même que l'offre ne crée pas automatiquement la demande, la demande ne crée pas automatiquement une offre. La demande est elle-même évolutive ; c'est également le cas du consentement à payer. Et, lorsque la demande rencontre une offre, le niveau d'exigence a tendance à s'élever.

Le service ne doit pas non plus être rendu partout de la même façon ; ainsi, le système de collecte des déchets à mettre en place dépend des caractéristiques propres de l'espace à desservir. Pour l'assainissement, l'individuel, ou le collectif à petite échelle, a encore son intérêt, ici et là.

La modernité ne doit pas faire oublier le social, relatif notamment à l'emploi

Autre aspect, la tendance est à la mécanisation et à la motorisation, par exemple du nettoyage des rues ; cependant, les moto-nettoyeuses de trottoirs de chiens coûtent très cher, y compris par rapport au balayeur (au « cantonnier ») ; une autre voie (comme pour les graffiti) consiste à responsabiliser (suivant divers moyens possibles) les propriétaires d'animaux. Autres volets, les jeunes employés préfèrent chevaucher une moto, plutôt que de manier le balai et la pelle ; et, plus généralement, les « brigades légères motorisées » de nettoyage fournissent une image de modernité, contrairement au traditionnel balayeur ; toutefois, le balayage constitue une planche de salut pour les non-qualifiés, et la présence du cantonnier a un rôle social, de même que le concierge ou le gardien d'immeuble. Le volet social du développement durable ne doit pas être négligé ou sous-estimé. Sans vouloir conclure à ce sujet, force est de souligner que de multiples facettes doivent être examinées.

Les emplois en centres de tri des collectes sélectives multi-matériaux restent des emplois ingrats ; mais sans doute vaut-il mieux un emploi ingrat, d'insertion, que pas d'emploi du tout. On observe à ce sujet une automatisation croissante du tri ; faut-il l'encourager ou la freiner ?

Les analyses du contenu en emplois des filières de traitement montrent que le contenu le plus élevé est relatif à la réparation (qui accroît la durée de vie des équipements) ; viennent ensuite, par ordre décroissant, la récupération (assortie d'un tri en centre de tri) et le recyclage, l'incinération (ou la méthanisation), et enfin le stockage (la mise en décharge).

Proposition : bien mettre en évidence les enjeux relatifs à l'emploi (en termes quantitatifs et qualitatifs).

A propos de la redevance incitative

Le financement actuel de la gestion des ordures ménagères est essentiellement assuré par la taxe d'enlèvement. Perçue avec les impôts fonciers et assise sur la valeur locative des propriétés bâties, elle n'a qu'un très lointain rapport avec les coûts occasionnés. Une disposition, préconisée par le Grenelle de l'environnement, consiste à instaurer progressivement une redevance dite « incitative ». Cette disposition s'ajoute à celle de la loi de juillet 1992 qui a institué la redevance « spéciale », d'application obligatoire au dessus d'un certain volume, pour les déchets d'activités enlevés par la collectivité locale.

L'équation de coût de collecte et de traitement occasionné par tel ou tel usager est en fait complexe : elle est fonction du poids de déchets, de leur volume, de leur nature, du mode de présentation à la collecte, de la configuration de cette collecte, de la fréquence de collecte et du mode de traitement. Dès lors, la redevance ne reproduira qu'imparfaitement les coûts réels : les dispositifs de « pesée embarquée » sur la benne de collecte fournissent seulement des indications sur le poids ; le système de « vignettes » prépayées à apposer sur les sacs de déchets vise les volumes et ne s'applique qu'aux présentations en sacs ; le cas de l'habitat en immeubles collectifs pose ensuite la question de la répartition entre foyers. On peut aussi tenir compte de la fréquence de collecte sans pour autant passer à la redevance ; c'est ce qui est déjà fait dans le cadre du Grand Lyon.

La redevance « incitative » est d'ores et déjà assez largement appliquée, suivant des modalités diverses, dans d'autres pays, notamment en Suisse, en Allemagne et en Belgique ; en France, on peut citer surtout la région Alsace. Les résultats, à court et à plus long termes, méritent d'être suivis.

En fait, la redevance en question n'est appliquée que sur les ordures « résiduelles », c'est-à-dire ne faisant pas l'objet d'apports aux collectes sélectives ; elle incite à intensifier ces apports (quantitatifs, au risque d'une baisse de qualité), mais, au-delà (en amont), aura-t-elle une incidence sur les achats, les comportements de consommation ?

De même que l'idée de devoir payer pour des déchets a mis du temps à être acceptée, il faudra du temps pour que la « redevance incitative », prévue par le Grenelle de l'environnement, soit mise en place et aboutisse effectivement à une réduction à la source des quantités.

L'application de cette redevance comporte divers risques d'effets non désirés, relevant de l'incivisme ; de plus, en résultera-t-il véritablement des économies (dans le court, moyen ou long terme), pour la collectivité locale ? En outre, cette mesure risque d'alourdir la facture pour les ménages à revenu modeste.

Proposition : faire une simulation (y compris suivant divers scénarios) des effets de l'instauration d'une redevance incitative ; et développer à ce sujet les échanges d'expériences entre collectivités (rôle possible de l'association Amorce, à ce sujet comme sur d'autres relatifs aux déchets).

A propos de la REP ; pour une co-responsabilité

Un autre grand principe en cours d'extension est celui de la « responsabilité élargie des producteurs (la REP) » ; à la limite, si la responsabilité de ceux qui mettent les produits sur le marché devenait complète et généralisée à tous les produits, ce serait la fin du service public des ordures ménagères ; nous n'en sommes pas là. De plus, les collectivités locales accepteraient-elles une « déprise » croissante à ce sujet ? Et vaut-il mieux une organisation par filières de produits ou une organisation territoriale ?

Il apparaît en fait souhaitable de mettre en avant une co-responsabilité, y compris en considérant que le consommateur conserve une responsabilité en la matière : il est aussi « consomme-acteur » ; il peut pratiquer « le tri à l'achat », en choisissant les produits labellisés en faveur de l'environnement ou du commerce équitable ; il peut également réduire ses consommations. Cette question renvoie plus fondamentalement à la promotion de styles de vie plus économes en ressources naturelles ; à ce sujet, il apparaît intéressant

[Proposition] de montrer des exemples de gens dont le style de vie peut être un facteur d'émulation.

Réduction à la source : comment passer des vœux pieux à des résultats concrets

Au niveau de la collectivité locale, la réduction à la source est affirmée comme une priorité dans les discours ; mais quelle part de financement, et plus globalement de moyens, lui est-elle accordée ? L'obtention de résultats significatifs passe par une planification, une programmation et une budgétisation, dont on peut silhouetter les étapes[*Proposition] : enregistrer toutes les suggestions ; les analyser en termes d'impacts, de coûts (par catégories d'agents), de faisabilité, d'opportunité, etc. (analyse multi-critères) ; choisir un ensemble (« bouquet ») coordonné d'actions à promouvoir ; nouer des partenariats ; déterminer un mode de financement (plan de financement, avec diverses sources de financement, et un échéancier) ; baptiser cette campagne, établir un plan de communication à ce sujet ; désigner un « manager », qui sera entouré d'une équipe ; assurer le suivi, évaluer les résultats et réorienter si besoin.

En tous cas, la logique d'ensemble conduit progressivement à passer d'une gestion de bout de chaîne des déchets à une politique intégrée des produits, en considérant tout leur cycle de vie, du berceau au tombeau. Les analyses de cycle de vie (ACV) des produits et services ont pour atouts d'être multi-stades et multi-milieux : impacts sur l'air, l'eau, les sols, consommations d'énergie et d'autres ressources naturelles.

En d'autres termes, il convient de passer d'une économie de « cow-boy » (extensive) à une économie « de cosmonaute », dans le cadre de vols de longue durée, qui nécessitent de minimiser les quantités embarquées et de recycler au maximum (et « in situ »), avec des cycles de l'eau, de l'air, de l'énergie, etc., interconnectés entre eux.

Proposition : faire des analyses multi-stades (tout le cycle de vie) et multi-milieus (eau, air, sols, etc.).

3. Le poids du social (au sens large)

Qu'est-ce qu'un déchet ? Déchet ou ressource ? Pour un autre regard...

Le déchet ne renvoie pas seulement à une valeur économique, nulle ou négative (coûts, croissants), mais à un ensemble complet, et complexe, de valeurs socioculturelles.

Le déchet, c'est ce que le détenteur d'un « bien » décide de jeter. Cette décision est en fait, au moins pour partie, fonction du lieu, du temps, des circonstances, voire de l'humeur du moment ; et le déchet des uns est susceptible de faire le bonheur d'autres. La distinction entre déchet et non-déchet doit être tenue pour relative.

Ainsi, à contrecourant, l'artiste prend le déchet à rebours, pour le valoriser, le magnifier, le sublimer. Certes, tous les déchets ne finiront pas au musée, mais ces artistes nous invitent à porter un autre regard sur les choses [A ce sujet, je suis l'auteur du livre « Art et déchet, avec pour sous-titre : « Le déchet, matière d'artistes »].

A son tour, l'économiste voit dans les rebuts des matières premières, même si une économie « en boucle fermée » reste utopique. On peut aller jusqu'à voir dans tout objet un déchet en devenir (vision pessimiste, mais qui permet de prévenir), et aussi (vision optimiste) dans tout déchet une ressource potentielle.

Le tri par les habitants, dans le cadre des collectes sélectives organisées, les amène à porter un autre regard sur les déchets et sur les objets (y compris les emballages) qui les entourent, avec des répercussions possibles sur leurs comportements d'achat.

Dans le cadre du programme Erasme « *laclasse.com* », pour les Collèges, le projet « *ledéchetmatière* », soutenu par le département du Rhône, et auquel je participe, aux côtés de la FRAPNA, vise à sensibiliser les enseignants et les élèves à ces approches.

Proposition : inciter, par divers moyens (y compris à travers des démarches d'artistes), à porter un autre regard sur les objets et les déchets qui en résultent.

La participation passe par « l'appropriation » (de nature psycho-sociologique), et certaines solidarités restent à construire

Les discours du type (en caricaturant) « Fermez le couvercle de la poubelle et n'y pensez plus ; nous ferons le reste » ne tiennent plus ; la participation des habitants est indispensable. « Les muets (c'est-à-dire les habitants) parlent aux sourds (c'est-à-dire les responsables municipaux) à travers les tas d'ordures », dit le sociologue Djaffar Lesbet ; d'origine algérienne ; il a par exemple souligné la dégradation croissante de la casbah d'Alger, en particulier en raison de la perte de l'histoire du lieu par les nouveaux occupants.

La non-participation des habitants peut être une forme de « fronde » ou d'opposition, dont les motivations sont susceptibles de se situer sur d'autres terrains. La citoyenneté passe par le sentiment d'appartenance à une communauté large (au-delà de cercles de proximité), ce qui ne va pas de soi ; c'est une forme de solidarité à construire, et le respect des codes urbains passe par un apprentissage.

A ce sujet, nous suggérons d'appliquer autant que possible le principe de « subsidiarité » ; la cohérence d'ensemble devrait être construite à partir de cercles de proximité ; l'ignorance appelle en outre un management du savoir, à divers niveaux ; le micro-décideur que constitue l'habitant est en tous cas le premier maillon indispensable d'une chaîne à construire ou à aménager.

Que puis-je, moi parmi des milliers, des millions voire des milliards d'individus, et face aux grandes forces économiques dans le cadre d'une économie mondialisée ? « Nul ne commit de plus grande erreur que celui qui ne fit rien en prétextant qu'il ne pouvait faire qu'un petit peu », peut-on dire en plagiant un vieux philosophe irlandais.

Vis-à-vis des « cercles de proximité » à construire, on notera aux États-Unis l'expérience des *block leaders*, c'est-à-dire de représentants bénévoles des habitants d'un immeuble assurant une fonction de courroie de transmission entre les habitants et le Service, pour l'enlèvement des déchets et le tri sélectif.

Pour une observation « fine » de terrain

On soulignera également l'intérêt des Agendas 21 locaux, par exemple celui de Rillieux-la-Pape ; et, dans cette commune, l'expérience des observateurs de quartiers mérite attention.

Proposition : considérer l'intérêt d'un développement de l'expérience des observateurs de quartiers.

A Besançon, l'ambition est de faire de chaque citoyen un « ambassadeur de proximité ».

Pour qu'il y ait propreté, il faut qu'il y ait appropriation par les habitants. Cette appropriation (ou réappropriation) est de nature psycho-sociologique, voire psychanalytique ; elle fait intervenir le moi et le non-moi (qui le plus souvent est encore un moi) ; et comment passer du moi au nous ? (« C'est ta voiture ; comment faire en sorte que ce soit ta rue ? »).

Il faut également composer avec les cultures, les croyances, les préjugés, ainsi que l'ignorance de certains, composer avec des rationalités diverses.

Au niveau global, l'ambition est de jeter un pont entre des rationalités diverses, des motivations variées et des intérêts différents, d'intégrer des valeurs économiques, sociales et sociétales.

Démocratie participative et innovations sociales

Par ailleurs, les grands projets pour la ville doivent s'appuyer, plus que sur des innovations technologiques, sur une mobilisation sociale, faisant notamment intervenir les couches populaires et les forces vives que constituent les associations, formelles ou informelles (groupements divers).

La ville ne doit pas être seulement physiquement belle, mais aussi socialement intégrée. A ce sujet, bien que dans des contextes très différents, des villes brésiliennes comme Belo Horizonte, Curitiba ou Porto Alegre sont intéressantes à étudier, sur les thèmes de la démocratie participative et de l'innovation sociale.

Des instruments à combiner

L'OCDE distingue trois catégories d'instruments de régulation :

- les instruments réglementaires ;
- les instruments économiques, dissuasifs (taxes, redevances) ou incitatifs (aides, subventions), conjugués le cas échéant à travers des fonds redistributifs auto-gérés ;
- les autres instruments : concertation, persuasion, sensibilisation, formation, etc. L'intérêt de cette troisième catégorie d'instruments ne doit pas être sous-estimée, même si les trois catégories sont à conjuguer ou combiner.

Écoute du terrain, communication de proximité et médiation sociale

La communication ne doit pas seulement être « descendante », ni emprunter seulement la voie des grands médias ; et elle doit être interactive. Force est de souligner l'importance, d'une part de l'écoute des habitants, d'autre part de la communication de proximité (y compris le bouche à oreille), avec l'aide de médiateurs sociaux. L'avenir est au développement de métiers de médiation sociale.

Par exemple, pour développer la participation des habitants aux collectes sélectives, des ambassadeurs du tri ont été mis en place ; on peut noter que, parallèlement, une proportion élevée d'éboueurs (agents de salubrité) sont usés par leur métier, alors qu'ils sont encore loin de l'âge de la retraite ; ils peuvent aussi remplir cette fonction, ou assurer une surveillance des apports sélectifs. Une question difficile est celle d'un dialogue et d'une coopération entre de jeunes diplômés « cols blancs » et des « cols bleus » ayant surtout une expérience de terrain. Une autre question concerne le cloisonnement entre agents de salubrité et agents du nettoyage.

Proposition : développer le dialogue entre métiers, voire aménager des passerelles entre certains d'entre eux.

Lors du lancement des collectes sélectives sur le quartier de La Croix Rousse, un local provisoire avait été ouvert sur le Boulevard ; les habitants sont venus nombreux, pour poser non seulement des questions relatives aux emballages, mais beaucoup d'autres questions diverses relatives aux déchets.

Suggestion : mettre en place dans les quartiers des points d'information et de rencontre, avec la présence de personnes suffisamment bien formées pour apporter directement des réponses ou, à défaut, pour relayer les demandes et informer en retour.

Autre cause, la communication sur l'intérêt à ne pas gaspiller l'eau apparaît, aux yeux du grand public, de façon très « primaire », y compris en lui associant des images de populations du Sud victimes de grandes sécheresses ; si j'économise l'eau, leur sort s'en trouvera-t-il amélioré ? Économiser l'eau permet de réduire la facture (elle coûte de plus en plus cher) et, au plan de l'environnement, des économies d'énergie et de produits chimiques, etc., en amont, pour la pomper et la traiter, puis en aval, pour l'épurer.

En outre, des campagnes en faveur de l'eau du robinet (en liaison avec l'agence de l'eau) sont de nature à inciter à réduire la consommation d'eau en bouteilles, génératrice de déchets solides.

Proposition : communiquer sur les vrais enjeux.
--

La promotion d'un projet nécessite de s'appuyer sur des relais et des leaders d'opinion. C'est un processus stratégique à construire.

Importance et dimension démocratique de l'évaluation

Une autre dimension importante est celle de l'évaluation de l'activité publique, en particulier des performances du service. A ce sujet, nous ferons notamment référence aux travaux de France Qualité Publique : qui évalue ? Pour qui ? Suivant quels critères ? L'évaluation est trop souvent perçue comme une mise en cause de responsables d'actions ou d'activités ; entourée de suspicions, elle conduit à des attitudes défensives de leur part. Force est de souligner la dimension démocratique de l'évaluation : c'est non seulement un outil de diagnostic, mais aussi un outil d'apprentissage et de mobilisation, permettant de converger par la concertation et de promouvoir une culture commune, d'enclencher une dynamique de progrès. Le diagnostic lui-même est participatif. Il s'agit aussi, bien sûr (autre volet démocratique), de rendre des comptes au citoyen. De même, la définition d'indicateurs de performance, par exemple dans le cadre des travaux de l'Institut de la Gestion Déléguée, conduit d'abord à recueillir puis à confronter des points de vue ; et la performance comporte de multiples facettes, qui appellent une évaluation multi-critères.

L'évaluation doit également faire apparaître le cycle des résultats et les écarts entre les résultats voulus par le décideur, les résultats réalisés par le prestataire, les résultats perçus par les bénéficiaires et les résultats attendus par les bénéficiaires ; et le processus en œuvre sera itératif.

Pour un recours accru aux sociologues

Sur un plan plus général, la sociologie ne doit pas être tenue à l'écart de l'analyse, ni de l'opérationnel, alors que le génie urbain tend traditionnellement à privilégier les sciences de l'ingénieur, dites « dures », par rapport aux sciences humaines, dites « molles » (l'économie apparaissant toutefois comme « la plus dure de ces sciences molles »).

Ainsi, l'évaluation est un jugement sur « la valeur ». Quelles sont les valeurs en question ? Comment les révéler ? Qui les attribue ? Le recours au sociologue permet d'élargir le champ de vision ou de porter un regard plus profond, de remettre en cause certains présupposés.

Pour lutter contre le graffiti sauvage, l'invasion des trottoirs par les crottes de chiens ou pour comprendre les raisons de non-apports aux collectes sélectives, des enquêtes sociologiques sont indispensables.

Pour la réussite des collectes sélectives, qui impliquent une chaîne d'acteurs, la conviction des foyers est indispensable, nous l'avons dit. S'y ajoutent des interrelations au sein même du foyer, avec un rôle prépondérant des femmes et des enfants ; de plus, les relations de voisinage jouent un rôle important (« Lorsque les voisins ne s'entendent pas, la propreté s'en ressent »).

Autre cas, le choix de sites d'implantation de nouvelles installations de traitement, face au phénomène du *Nimby*, doit, au-delà des exigences réglementaires et de critères économiques, s'appuyer sur la connaissance des réalités sociologiques et socio-politiques, en premier lieu de terrain.

Choix politiques et ingénierie sociale

Nous terminerons par quelques propos relatifs à la décision politique. La décision ne saurait être conçue comme un acte discrétionnaire à l'état pur. La théorie (relevant de l'économie politique) dite du « principal agent », ainsi que l'analyse stratégique ou le concept de « gouvernance », montrent que la régulation doit s'opérer à partir de l'analyse du système concret des agents ou acteurs, de leur « configuration », de leurs logiques, de leurs pouvoirs respectifs, et de leurs inter-relations. L'espace, géographique et social, est une construction dynamique résultant d'une interaction entre les différents acteurs parties prenantes d'un territoire. Plutôt qu'une rationalisation technicienne, ce qui est recherché est un processus de convergence, pour aboutir sinon à un consensus du moins à un *modus vivendi*.

La planification « à la française » est aussi une mise en cohérence des plans des agents économiques et sociaux, contrairement au concept rigide de planification « à l'américaine » ou « à l'allemande » ; en Allemagne toutefois, les négociations entre les parties (par exemple avec les syndicats ouvriers) se traduisent fréquemment par des accords à durée déterminée, faisant l'objet d'un examen des résultats et d'une renégociation à l'issue de cette période.

La démocratie ne doit pas être seulement représentative, mais aussi participative alors qu'un pouvoir centralisé omnipotent aboutit à une atomisation des relations sociales.

Au-delà voire à la place d'une rationalisation technicienne, les questions posées renvoient surtout à l'ingénierie sociale.

De façon pragmatique, le « bon choix », c'est aussi et peut-être surtout celui que le décideur est capable d'assumer, y compris dans le long terme, dans une optique de développement durable.

Un exemple historique est fourni, aux Etats-Unis, par Waring : après avoir construit, vers 1875, à Lénox (dans le Massachussets), le premier réseau d'égouts séparatif du pays, isolant les eaux pluviales des eaux usées, il est devenu responsable de la propreté de New York : il a alors institutionnalisé et réorganisé la récupération, assortie d'un tri poussé en centres de tri, à la place d'un « chiffonnage » de rues informel ; plus globalement, les ordures ménagères, séparées suivant leurs caractéristiques, ont fait l'objet de traitements différenciés. Estimant qu'il fallait le faire sortir de l'ombre, il a également donné à son Service une grande visibilité aux yeux des habitants. Surtout, pour instaurer des changements majeurs, il s'est appuyé sur des associations et groupements divers (de citoyens, de jeunes, de femmes, de propriétaires, de contribuables, etc.), constituant des forces vives.

Beaucoup plus récemment, le cas de villes brésiliennes cité précédemment s'inscrit à son tour dans ce courant, bien que dans un contexte (y compris idéologique) différent.

Les ingénieurs d'élite, dépassant une approche trop technicienne, peuvent eux- aussi (cette fonction n'est pas réservée aux politiques) avoir de grands projets à base sociale.

A Porto Alegre par exemple, Darci Campani a été tantôt responsable du service de l'assainissement liquide, puis solide, tantôt, en alternance, élu municipal ; ce type d'alternance est de nature à favoriser la réalisation de grands projets.

Pour conclure, quelques recommandations :

- davantage analyser les enjeux et les impacts (y compris sanitaires) des technologies ;
- pour les choix majeurs de technologies, ouvrir très tôt le débat avec les habitants ;
- mettre en évidence et s'efforcer de chiffrer des coûts « complets (y compris sociaux et environnementaux) ;
- toujours appliquer le principe de « subsidiarité », qui permet d'agir au plus près des réalités de terrain (proximité organisationnelle) ;
- le principe de subsidiarité rejoint celui de proximité (en premier lieu géographique), qui constitue un gage de succès ;
- développer l'écoute de terrain ;
- développer les actions de nature à responsabiliser les habitants ;
- favoriser la communication « ascendante » ;
- développer l'expérience des observateurs de quartier ;
- développer des expérimentations sociales ;
- encourager l'exercice de fonctions de médiation sociale ;
- développer l'évaluation des actions publiques, notamment en associant davantage les bénéficiaires (actuels et potentiels) ;
- accroître le recours (recrutements ou/et prestations sous-traitées) à des sociologues ;

- dans le cadre de la formation continue, développer l'ouverture aux sciences humaines (ou sociales) des responsables de services, des ingénieurs et des techniciens ;
- passer, de plus en plus, du curatif au préventif (et en considérant que la prévention passe par la prospective).