HAL
open science

Équité territoriale et gestion durable des déchets : le cas de l'agglomération de Tours

Laurence Rocher, José Serrano

▶ **To cite this version:**

Laurence Rocher, José Serrano. Équité territoriale et gestion durable des déchets : le cas de l'agglomération de Tours. Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance, Sep 2005, Lausanne, France. halshs-01026343

HAL Id: halshs-01026343

https://shs.hal.science/halshs-01026343

Submitted on 21 Jul 2014

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

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

EQUITE TERRITORIALE ET GESTION DURABLE DES DECHETS URBAINS : LE CAS DE L'AGGLOMERATION DE TOURS

LAURENCE ROCHER, DOCTORANTE EN AMENAGEMENT URBANISME
JOSE SERRANO, MAITRE DE CONFERENCES EN AMENAGEMENT URBANISME
UMR CITERES, UNIVERSITE DE TOURS, FRANCE

Comment appréhender les principes d'équité et de solidarité inhérents au développement durable dès lors qu'il est question de la gestion des *externalités* urbaines [i]? L'élimination des déchets ménagers et des boues d'épuration de l'agglomération de Tours nous fournit matière à approfondir cette question qui a trait à la dimension territoriale du développement durable[ii]. La recherche de l'équité *intragénérationnelle* –qui se manifeste dans l'espace- est incontournable, car sans elle le principe d'équité *intergénérationnelle* –dans le temps- serait dépourvu de sens (Zuindeau, 2000). Suivant la proposition de Nijkamp *et al*., B Zuindeau avance comme règle visant à une « *durabilité spatiale* » le double objectif d'une « *durabilité interne* » à un espace de référence qui ne doit pas pour autant s'obtenir au détriment d'une « *durabilité externe* », c'est à dire d'un report des nuisances et inconvénients sur l'extérieur. C'est donc la question de la relation entre un territoire donné et son « *reste du monde* », depuis les territoires voisins jusqu'aux plus éloignés, qui est posée. Ce dilemme a notamment été soulevé par J Theys et C Emelianoff (2001) qui ont mis en exergue les contradictions de la ville durable. Celles-ci étaient posées dans le cadre d'une ambivalence entre durabilité globale et durabilité locale (qu'illustre parfaitement la question des gaz à effet de serre), mais le même dilemme peut être décliné à d'autres types d'espaces, en l'occurrence dans le cadre d'une approche plus locale.

C'est la relation entre la ville et son espace proche –périphérique et rural- que nous discutons ici. Longtemps utilisés comme des espaces de relégation d'activités non désirables en milieu dense (industries polluantes, stockage des déchets , épandage des boues,…), les espaces péri-urbains sont aujourd'hui choisis comme espaces de résidence et de loisirs, et deviennent ainsi l'objet d'attentes et de fonctions contradictoires. Or, la revendication d'une qualité de vie optimale dans les espaces périurbains fait craindre le rejet encore plus loin des activités non désirées, notamment les installations de traitement de déchets, d'épuration des eaux et d'épandage des boues. Derrière cette situation se dessine le risque d'un report des nuisances vers les zones et les acteurs les plus faibles politiquement, économiquement et socialement, et ainsi le risque évoqué par J Theys (2002) de voir marginaliser un enjeu central du développement durable, « *le cumul des inégalités sociales et des inégalités écologiques* ».

Nous privilégions deux axes d'analyse pour appréhender cette question de l'équité spatiale relative à la gestion des *externalités* urbaines de l'agglomération de Tours. Tout d'abord l'évolution des configurations intercommunales comme tentatives de gestion institutionnelle de l'élimination des déchets. A cette approche institutionnelle s'ajoute l'analyse de conflits liés à l'implantation d'installation de traitement (en l'occurrence un projet d'incinérateur et une station d'épuration) et leurs effets sur les décisions locales.

Caractéristiques et dynamiques des espaces concernés par l'incinérateur et l'épandage des boues

L'épandage des boues ou le stockage des déchets se fait'effectue en milieu rural. Or avec le processus d'étalement urbain, la dichotomie ville-campagne s'estompe. Auparavant, l'éloignement permettait à la ville de se « débarrasser » de ses déchets dans des zones de faible densité. En rattrapant la campagne, l'étalement urbain modifie les caractéristiques de ces zones jadis à l'écart.

La réglementation (décret du 8 décembre 1997 et arrêté du 8 janvier 1998) définit l'aptitude des sols à recevoir des épandages de boues de stations d'épuration selon leur teneur en éléments traces, la proximité d'habitation ou de zones de loisirs et la proximité de sources ou de cours d'eau. A ces critères réglementaires s'ajoute l'orientation technico-économique des exploitations agricoles. Selon qu'ils sont céréaliers, éleveurs ou impliqués dans des labels de qualité les exploitants n'auront pas le même intérêt pour les boues. Les éleveurs épandent déjà leur propre matière organique alors que les céréaliers utilisent une fumure chimique et doivent importer les amendements organiques. A l'échelle d'un département, la diversité des exploitations et des sols est

suffisante pour une valorisation agronomique des boues. Mais, les choses se compliquent si l'on adopte le principe de proximité pour délimiter l'aire d'épandage.

Répartition des productions agricoles en micro bassins

Dans le département d'Indre-et-Loire, les cultures de céréales (49 % de la Surface Agricole Utile en 2003) et les oléagineux (16 % de la SAU) dominent. Les prairies et donc les élevages d'herbivores se concentrent essentiellement dans le quart nord-ouest du département. Le quart nord-est ainsi que le plateau de Sainte-Maure et le sud du département sont des zones de polyculture élevage. Les élevages du sud du département ont la particularité de bénéficier d'une appellation d'origine contrôlée. (fromages de Sainte-Maure). Le département d'Indre-et-Loire bénéficie aussi de la présence de deux vignobles classés en appellation d'origine contrôlée (3 % de la SAU). Enfin le plateau de Champeigne et de fausse-Champeigne au centre-est du département est nettement orienté vers la céréaliculture (Ministère de l'Agriculture et de la Forêt,.2002).

Une tendance à la spécialisation en céréaliculture

Au niveau du département, on observe des évolutions contrastées suivant les productions. Les productions bénéficiant d'un label d'appellation d'origine contrôlée bénéficient d'un dynamisme important. L'élevage d'herbivores connaît un net recul au bénéfice des cultures céréalières (excepté dans l'aire de production de Saint-Maure). Ce processus s'explique par la conjoncture difficile de l'élevage bovin et par un développement rapide du drainage. Celui-ci a augmenté de 40 % entre 1988 et 2000. De plus, on observe que la Gatine tourangelle au nord-est du département concentre la moitié des surfaces drainées. Or cet espace est concerné par le périmètre nord d'épandage (Direction Départementale de l'Agriculture de la Forêt, 2005). En dehors des aires d'appellation, on observe donc une tendance à la spécialisation en grandes cultures.

Une croissance urbaine très dynamique

L'aire urbaine de Tours a connu un fort développement démographique (plus 6,4 % entre 90 et 99) dû principalement à son attractivité. En effet les échanges migratoires participent pour plus de 36 % à la croissance démographique (INSEE, 2001). L'aire urbaine (selon la définition de l'INSEE) se développe par une densification du noyau urbain ainsi que par un fort étalement urbain ; elle est passée de 45 à 80 communes entre 1982 et 1999.

Dans le cas de l'Indre-et-Loire, la consommation d'espace a été particulièrement importante. En dix ans, le territoire urbanisé s'est étendu au rythme de 1000 ha/an (soit une progression de 30 % alors que la moyenne nationale n'était de 18 %). L'urbanisation s'est faite essentiellement au détriment des terres agricoles (-5500 hectares) est dans une moindre mesure des landes et des prairies (respectivement -2800 ha et -2100 ha) alors que la forêt et les vignes sont relativement épargnées (-700 ha et -500 ha) (Direction Départementale de l'Agriculture de la Forêt 37, 2004).

La réponse préférentiellement adoptée par les agriculteurs face à la pression urbaine est, aussi paradoxal que cela puisse paraître dans un contexte ou le marché foncier est tendu, une tentative d'adapter le modèle de grandes cultures au contexte périurbain. Ainsi, les grandes structures agricoles sont légèrement plus importantes dans un rayon de 15 km autour de Tours (20 % des exportations ont plus de 100 ha) que dans le reste du département (19 %) (Barbier, 2001). La diversification et notamment la vente directe sont essentiellement développées dans les vignobles et moins dans l'aire périurbaine. Or ces activités sont souvent présentées comme une bonne adaptation à la proximité urbaine et à la forte pression foncière.

1 LA GESTION TERRITORIALE ET INSTITUTIONNELLE DES EXTERNALITES URBAINES

La gestion des déchets ménagers et celle des eaux usées[iii] ont vu un renforcement réglementaire imposant des contraintes techniques visant à un meilleur respect du milieu naturel. Ces nouvelles contraintes, induisant des coûts accrus, ont conduit à un renouvellement des structures compétentes pour ces problèmes, de plus en plus traités au niveau intercommunal, ces regroupements ayant été encouragés par la législation française[iv]. Or, les réponses institutionnelles, rendues difficiles en raison d'une déconnexion entre le territoire du problème et le territoire institutionnel, représentent un enjeu majeur (Lagnier , 2002).

De nouveaux principes de gestion introduits par la loi-cadre de 1992[v] sont venus encadrer la gestion des déchets : il s'agit de leur valorisation, de l'élaboration de schémas de planification au niveau départemental, ainsi

que le respect d'un « *principe de proximité* » qui vise à limiter les transports des matières résiduelles. La définition de « l'espace de proximité » s'opère localement – notamment dans le cadre des plans départementaux – et surtout en fonction du maillage territorial constitué par les équipements existants. Pour ce qui concerne la gestion des eaux usées, les collectivités sont tenues d'assurer la collecte et l'assainissement des eaux usées, et d'éliminer les sous produits de l'assainissement.

Les contraintes réglementaires visant à une diminution des impacts sur l'environnement conduisent à une augmentation des coûts et au recours à des techniques sophistiquées de mesure et de prévention des impacts, d'où une tendance pour les collectivités à recourir à des équipements de grande taille.

1.1 Gestion des déchets ménagers : une intégration tardive de l'agglomération

En matière de gestion des déchets ménagers, la situation de la Touraine a longtemps été marquée par une gestion autonome et différenciée entre la ville de Tours et les communes périphériques. La première a dans les années 1980 opté pour l'achat d'un site dans une petite commune rurale distante d'une vingtaine de kilomètres. Bien qu'animé par le souci d'une concertation avec les représentants de cette commune et les associations, et la volonté d'une connotation innovante sur le plan environnemental (production de gaz pour alimenter les bus de Tours), le choix des décideurs de l'époque a porté sur un site éloigné disposant de réserves foncières. La négociation s'est opérée dans le cadre d'une convention passée entre la société gérante, la commune de Sonzay et la Ville de Tours qui prévoyait notamment un système de compensations[vi].

Parallèlement au choix de la ville de Tours, les communes périphériques s'organisaient progressivement avec la mise en place de syndicats intercommunaux en charge de la collecte et du traitement de leurs déchets.

L'engagement tardif de la ville de Tours dans une structure intercommunale est considéré par les rédacteurs de la révision du Plan départemental d'élimination des déchets ménagers adopté en 1996 comme une des causes du retard de la planification au niveau départemental.

C'est avec la création de la Communauté d'agglomération « Tours Plus », le 1er janvier 2000, que naît l'espoir d'une stabilisation de l'organisation intercommunale, bien que celle-ci amène de profonds bouleversements dans un premier temps. « Tours Plus » est dotée de la compétence traitement des déchets dès sa création puis en 2002 elle prend la compétence collecte, gérée en régie. La nouvelle configuration issue de la création de la Communauté d'Agglomération est vécue de manière brutale par les syndicats existants de la couronne périurbaine qui avaient mis en place une organisation et réalisé des équipements en fonction de leurs besoins. En effet, le cadre législatif modifié par la loi de 1999 vise à une forte intégration intercommunale et oblige donc les communes membres d'une Communauté d'Agglomération à quitter leur syndicat d'origine. Certains syndicats comprenant des communes péri-urbaines de taille importante se sont trouvés très affectés par ces modifications , notamment pour ce qui concerne la gestion des équipements. L'utilisation des équipements s'est organisée dans le cadre de conventions définissant les modalités de substitution de la Communauté d'Agglomération aux communes dans les contrats en cours , ce qui ne s'est pas fait sans conflits entre responsables politiques[vii].

Pour autant l'idée d'un équipement desservant un vaste territoire représentant les 2/3 nord-est du département fait son chemin, avec la création d'un syndicat d'étude –le SIPEPIOM[viii]- au début des années 1990. Ce syndicat a en charge l'étude de la création d'un incinérateur d'une capacité de 120 000 à 140 000 tonnes par an, dont la localisation est prévue sur le site de La Billette à Joué-Les-Tours[ix], qui comprend une unité de compostage et un centre d'enfouissement. En 2002 le syndicat élargit ses compétences non seulement à l'étude mais à la réalisation d'un équipement de « valorisation énergétique » et est renommé « Touraine Propre ». Il fédère alors un ensemble de structures intercommunales -dont « Tours Plus » représentant environ 430 000 habitants, soit 77 % de la population du département et 80 % des déchets collectés. Le rassemblement au sein de ce grand syndicat va de pair avec la recherche d'un exutoire unique[x] Dans la continuité des travaux du SIPEPIOM, l'équipement projeté est un incinérateur d'une capacité de 200 000 tonnes par an (dont 50 000 tonnes de DIB déchets industriels banals). L'annonce de ce projet en 2003 et de sa localisation va déclencher un conflit, lequel va aboutir à un gel du projet, dont nous développerons les conséquences dans une seconde partie.

1.2 La gestion des eaux usées réalisée très tôt autour d'un équipement majeur

Dès sa création « ToursPlus » possède la compétence assainissement ; elle gère en régie directe la station d'épuration de la Grange-David[xi] qui a été construite en trois tranches (1972, 1977, 1981)[xii] Dès la fin de la construction de la station le périmètre de collecte correspond pratiquement à celui de la communauté d'agglomération qui verra le jour vingt ans plus tard. L'épandage des boues a commencé au début des années 80. Six agriculteurs suffisaient alors à épandre les boues de la station sur 1015 hectares.

Au début des années 2000, la mise aux normes de la station ainsi que la croissance de la population ont nécessité de nouvelles installations. En 2002 « Tours Plus » procède à l'agrandissement de la station et à l'élargissement du périmètre d'épandage qui s'étend de 7 à 51 communes. En outre, la réglementation oblige le producteur des déchets à prévoir une capacité de stockage correspondant à six mois de production de boues. Ce sont ces sites de stockage qui ont suscité les plus vives contestations, en particulier celui de Vernou sur Brenne qui était de très grande taille.

Ce rapide balayage de l'histoire de la structuration intercommunale de l'agglomération de Tours et de l'Indre-et-Loire fait apparaître des différences notoires en matière de gestion des déchets ménagers et des eaux usées. Pour autant, les solutions privilégiées pour ces deux types de déchets urbains auront une forme similaire : la concentration de leur traitement dans des équipements de grande taille, ce qui induit la localisation des nuisances sur un seul lieu. Concernant les déchets ménagers, l'orientation vers cette solution s'inscrit dans le contexte institutionnel de regroupements intercommunaux. Quant à la gestion des eaux usées, elle résulte de raccordements successifs des réseaux communaux vers un équipement existant. Mais dans les deux cas, c'est la « mise en public » des projets d'équipements –le conflit lié à l'incinérateur et la procédure de consultation pour la station d'épuration- qui vont venir bouleverser la situation et remettre en cause les solutions avancées par les décideurs locaux.

2 DES SOLUTIONS CONTESTEES

2.1 L'épandage des boues d'épuration : les arguments mobilisés par les différents opposants

Le projet d'agrandissement de la station d'épuration et de mise à jour du plan et du périmètre d'épandage est un changement d'échelle important pour « Tours Plus ». En 1995, le dispositif concernait 7 agriculteurs et dix communes au sud de la Loire. En 2002 le nouveau dispositif implique 39 agriculteurs, 51 communes au nord et au sud de la Loire. De plus, le projet prévoit la construction de six plates-formes couvertes de stockage de boues dans le périmètre sud (d'une capacité de 900 tonnes à 1400 tonnes) et d'une plate-forme dans le périmètre nord (6000 tonnes).

L'analyse des propos tenus par des acteurs concernés par l'épandage et impliqués dans la procédure d'enquête publique fait apparaître différentes attitudes quant à cette pratique qui correspondent à autant de perceptions de l'espace rural.

En préalable à l'enquête publique, le producteur de boues a été contraint de prospecter les agriculteurs acceptant d'épandre des boues. En Indre-et-Loire, la chambre agriculture n'ayant pas souhaité adopter de position sur la question des boues, c'est donc individuellement que chaque agriculteur s'est engagé ou non dans l'épandage selon ses propres points de vue.

Ceux-ci sont partagés face à cette pratique. Le clivage est centré sur l'acceptation du risque que font courir les boues. Tous les agriculteurs considèrent que les boues ne sont pas un amendement organique ordinaire du fait de leur origine et de leur composition incertaine. Tous sont extrêmement attentifs à la préservation du sol qui est leur principal outil de travail.

Pour les agriculteurs acceptant l'épandage, c'est le nombre et la rigueur des analyses qui rend possible l'épandage. Ils ont une totale confiance dans le système technique et scientifique. Ils ont bien conscience de la dangerosité puisqu'ils tiennent à ce que les boues conservent leur statut de déchet qui est le garant du suivi opéré tout au long de la filière.

Les arguments des agriculteurs hostiles à l'épandage sont de trois ordres. Les boues, à la composition incertaine et à la connotation péjorative, sont antinomiques avec une politique de production de qualité (biologique, appellations d'origine contrôlée) et de respect du consommateur (vente directe). Certains agriculteurs avancent la responsabilité qu'ils ont à transmettre un sol sain aux générations futures. Ils ne veulent pas souiller leur sol. Enfin le troisième type d'arguments tient au souvenir de la crise de la vache folle. Les agriculteurs ne veulent pas faire à nouveau les frais d'une crise due un accident sanitaire ou environnemental imprévisible. Aucun de ces agriculteurs n'a vraiment confiance dans les analyses et dans l'encadrement technique de la filière de production de boues.

Majoritairement, les conseils municipaux[xiii] ont émis un avis défavorable malgré le fait qu'ils épandent eux-mêmes leurs propres boues. Les arguments avancés portent essentiellement sur les odeurs et sur les nuisances

dues aux norias de camions qui vont acheminer des boues. Les risques sanitaires et environnementaux sont peu avancés, la plupart des conseils municipaux estimant que les analyses sont globalement fiables.

Les conseils municipaux réagissent sur ce qui touche directement et immédiatement la population, à savoir la perturbation du cadre de vie (odeurs), la détérioration de la voirie communale (dont ils supporteront par ailleurs les frais de remise en état). Certaines communes périurbaines fondent leur développement sur le développement de la fonction résidentielle. L'arrivée de boues vient contrecarrer cette politique (surtout si elles font partie des communes recevant un site de stockage). Mais, cette fonction résidentielle n'apparaît pas déterminante quant aux arguments avancés. Enfin un autre grief des communes vis-à-vis de « Tours Plus » est le manque de communication en amont du projet. De nombreuses communes ont eu le sentiment d'être mises devant le fait accompli. Au final, les communes étaient quand même gênées pour constituer une véritable opposition puisqu'elles pratiquent elles-mêmes l'épandage. De fait, il n'y a pas eu de collectif qui s'est institué et chaque commune a protesté isolément.

L'enquête publique a été l'occasion d'une contestation très forte de la part de la population qui dans certaines communes a constitué des associations ad hoc d'opposition à l'épandage des boues. Les registres de commissaires enquêteurs ont recueilli 1064 avis contre, 43 avis pour. Le décompte montre que les odeurs sur le plus souvent citées (907 6 fois), viennent ensuite les atteintes au tourisme (739 fois), le manque de confiance dans les contrôles (738 fois) et les risques pour la santé (616 fois).

Les positions des habitants lors de l'enquête publique sont à rapprocher de l'évolution des représentations à l'égard de la campagne. Les habitants des communes périurbaines viennent de la ville et continuent de la fréquenter pour le travail. En s'installant à la campagne, ils importent du monde urbain leur regard, des pratiques résidentielles et de loisirs, un art d'habiter la campagne qui rompt avec la vision fonctionnelle et économique qu'en ont les agriculteurs. Leur rapport à la campagne est fondé sur l'esthétique et le symbolique. Ils reconstruisent la ruralité sur des bases écologiques et paysagères (Donadieu, 1999).

C'est par rapport à ce projet qu'ils vont s'exprimer lors de l'enquête publique. Ils dressent un lien entre la qualité du cadre de vie et le développement du tourisme. Le fait que se développent des gîtes ruraux et notamment une hôtellerie de luxe grâce aux nombreux châteaux est la preuve, et la garantie, qu'ils habitent une campagne recherchée et de qualité. Ceci explique qu'ils associent la dégradation de leurs cadre de vie et la préservation du tourisme, ces deux éléments se renforçant. L'argumentaire est faible du point de vue technique mais la population s'exprime à travers sa sensibilité et non en tant qu'expert technique.

La reconstruction du rapport à la campagne est au cœur de l'identité des nouveaux habitants des espaces périurbains. Pour ces ménages, l'installation à la campagne est souvent un choix calculé en fonction des revenus disponibles et du coût de la mobilité. Ce sont des populations à des situations financières fragiles qui vont être très sensibles aux nuisances du cadre de vie pour lequel elles ont consenti des sacrifices et qui seront capables de se mobiliser pour contester tout projet d'aménagement menaçant ce cadre de vie (Cloarec, 2004). Cependant dans le cas de Tours la constitution d'associations ad hoc n'a pas permis une montée en généralité du débat. Les associations sont restées très centrées sur leur problématique locale. Elles étaient également divisées sur l'alternative à proposer à l'épandage des boues : certaines avançaient le compost alors que d'autres refusaient de proposer une alternative. L'association départementale de défense de la nature (SEPANT) était favorable à l'épandage des boues. Les associations communales mettent d'abord en avant la gêne (argument local) tandis que pour l'association départementale le problème des odeurs est très éphémère et donc très secondaire par rapport aux autres enjeux de l'épandage des boues (écologique et sanitaire). De ce point de vue, le recyclage des boues est la meilleure réponse écologique et la rigueur de la réglementation permet de faire descendre le risque sanitaire à un niveau très faible. Le recyclage des boues est donc la meilleure solution en l'état actuel des connaissances.

Les commissaires enquêteurs ont finalement donné un avis favorable en l'assortissant de recommandations que la préfecture a validées en imposant des modifications importantes au porteur du projet.

2.2 Une certaine prise en compte des arguments relatifs au cadre de vie

La mobilisation du public n'a pas été sans effets sur le dossier de « demande d'autorisation du système d'assainissement de l'agglomération tourangelle ». La mobilisation et la très forte opposition de la population ont fait prendre conscience aux producteurs de boues et aux acteurs de la filière d'épandage qu'ils devaient être irréprochables dans la mise en œuvre du dossier et dans le respect de la réglementation[xiv].

Classiquement (Jobert, 1998), les opposants qui avançaient le problème des odeurs et l'atteinte au cadre de vie étaient disqualifiés par les acteurs institutionnels car traités d'égoïstes (syndrome N.I.M.B.Y.) et ignorants les

réalités de la campagne (l'épandage de fumier et autres amendements organiques a toujours existé en campagne). Nonobstant, « ToursPlus » a décidé de généraliser le chaulage des boues afin de les désodoriser y compris sur le périmètre sud où ce n'était pas justifié d'un point de vue agronomique. En application du principe de précaution, « ToursPlus » cherche à améliorer constamment le procédé de production des boues et recherche de nouvelles voies de traitement (compostage ou autres …). Dans ces conclusions les commissaire enquêteurs relèvent les efforts fait par « ToursPlus » pour réduire au maximum les nuisances et les risques de pollutions.

Les commissaires enquêteurs recommandent, et cela a été repris dans l'arrêté préfectoral, la recherche plusieurs sites de stockage dans le périmètre nord. Aujourd'hui, « ToursPlus » se dirigerait vers trois sites. La présence d'un site unique à Vernou-sur-Brenne avait été l'un des causes de la très forte mobilisation de la population dans cette commune. La première configuration (7 sites au sud, un seul au nord) s'explique par la différence d'expérience sur l'épandage entre les agriculteurs du périmètre sud et ceux du nord. Au sud, les agriculteurs ont été capables de s'organiser et de proposer des sites. Au nord, faute d'expérience les agriculteurs n'étaient pas moteurs. « ToursPlus » a donc résolu de manière simple le problème en plaçant un seul hangar pour tous les agriculteurs. La localisation à Vernou-sur-Brenne s'explique non par pas la centralité de la commune mais par une opportunité foncière qui s'est offerte à « ToursPlus ».

La carte d'épandage révèle que le périmètre d'épandage des boues est compris entre une distance de 10 et 30 km. La question de la localisation des périmètres d'épandage est cruciale car elle révèle les critères qui ont servi à localiser ce qui demeure une activité nuisante. Or la réflexion n'a pas été menée en fonction de critères issus du développement durable (solidarité entre territoires) mais d'une manière empirique au gré des obstacles. Tout d'abord se posait la question de la distance. L'épandage des boues s'étend jusqu'à un rayon de 30 km. Un rayon de 15 km aurait pourtant suffit à trouver la surface suffisante (4700 ha) pour épandre toutes les boues de la station de la Grange David. En effet dans ce rayon, le territoire compte 50 538 ha de surface agricole utile. Cependant le foncier est trop instable dans ce périmètre puisque l'urbanisation a consommé 8% de la surface agricole (Barbier, 2002). De plus cela correspond aux zones les plus densément peuplées du département or l'éloignement dans les zones peu denses est recherché [xv] afin d'atténuer la contestation sociale.

Par ailleurs « ToursPlus » souhaitait rester en deçà d'une limite de 30 km afin de limiter le coût du transport. Enfin « ToursPlus » recherchait à diversifier le profil des agriculteurs épandeurs (principalement grandes cultures) afin de répartir les risques en cas de problèmes avec la profession agricole. Enfin des contraintes locales s'ajoutaient ; la champeigne , le plateau de Sainte-Maure et le bassin de Savigné étaient classés en zone vulnérable (directive nitrates) le plateau de Sainte-Maure est déjà concerné par un épandage important d'effluents provenant des élevages d'herbivores. Ces dernières contraintes n'excluent pas formellement l'épandage des boues, mais simplement les doses de boues épandables seront moindres, ce qui oblige le producteur de boues à rallonger la liste des agriculteurs épandeur et complexifie la gestion et le suivi du plan d'épandage. Compte tenu de l'ensemble de ces contraintes se sont les agriculteurs de la champeigne au sud (cultivateurs) et de la gatine tourangelle au nord (polyculture élevage) qui ont été recrutés. A aucun moment le principe de solidarité n'a été mobilisé mais c'est la recherche de la moindre difficulté qui a prévalu à la combinaison des différents critères.

2.3 Un projet d'incinérateur vivement contesté

Une étude visant à définir la localisation de l'incinérateur a abouti à la désignation de trois sites potentiels, situés dans des espaces de natures différentes : un site en milieu urbain dense, à Saint-Pierre-des-Corps, un situé sur une commune péri-urbaine –Ballan Miré- et un troisième sur une commune rurale (Neuillé-Pont-Pierre). La désignation d'espaces différenciés peut se comprendre comme une volonté d'afficher une absence de préférence a priori quant au type d'espace concerné par l'implantation de cet équipement, et par-là même de donner à voir une relative équité de traitement entre ces différents espaces. Pour autant, la localisation dans l'agglomération semble privilégiée considérant les coûts de transport.

L'annonce de ce projet d'incinérateur déclenche en 2003 une mobilisation particulièrement vive qui s'organise très vite dans le cadre d'un collectif d'associations[xvi] opposé à l'incinération et autour du slogan « *L'incinérateur, ni ici ni ailleurs* ». La mobilisation prend des formes multiples : organisation de réunions et d'un colloque, manifestations, signatures de pétitions, participation à l'enquête publique relative au Plan départemental qui a lieu au printemps 2004, pression maintenue auprès des conseils municipaux des communes concernées … Le rejet de l'incinération est fondé sur de multiples arguments, parmi lesquels les risques sanitaires, mais qui portent également sur les implications financières et environnementales de ce mode de traitement. Sont notamment dénoncés le surdimensionnement de l'incinérateur, présenté comme contraire à une politique de réduction des déchets[xvii], les coûts et les impacts environnementaux liés au transport des déchets vers

un seul lieu, ainsi que l'injustice de faire subir à un territoire les nuisances induites par la gestion des déchets de presque tout un département[xviii] Aussi, les contre-propositions portent sur des techniques alternatives à l'incinération –le « *stockage réversible* » est notamment mis en avant- ainsi que sur une organisation davantage territorialisée reposant sur une gestion « *multi-sites* » et « *multifilières* », ce qui revient à diversifier les modes de traitement et à multiplier les équipements.

2.4 Vers des formes renouvelées de la gestion territoriale des déchets ?

Les communes pressenties pour l'implantation de l'incinérateur finiront par se déclarer une à une « non-candidate » pour l'accueil du projet. Mais ce sont les échéances politiques du printemps 2004 qui conduiront à un gel du projet : entre les deux tours des élections cantonales[xix]. A l'heure actuelle aucune décision formelle n'a été prise quant à la réalisation de l'incinérateur[xx]. Le conflit puis gel de ce projet n'ont toutefois pas été sans effets sur la gestion des déchets. Le premier effet consiste en le recherche de la valorisation des sites existants. Devant la certitude qu'aucun équipement ne serait réalisé dans un avenir proche, les exploitants des trois centres d'enfouissement existants ont déposé à la préfecture des projets d'extension de leur site. Ce qui dans un futur proche aura comme conséquence la continuation de la situation actuelle du report des nuisances sur des localités déjà affectées. Les maires concernés font d'ailleurs valoir l'hostilité des populations exposées aux nuisances afin de revendiquer des compensations.

Un autre effet du gel du projet d'incinérateur réside dans un changement de l'échelle de prise en compte du problème à travers une tendance à la reprise en charge de la question du traitement des déchets par les syndicats intercommunaux de moindre taille. En effet, certains syndicats intercommunaux ont amorcé une réflexion sur des modes de gestion alternatifs à l'incinération, du moins pour une partie des déchets. C'est le cas d'Amboise qui a réalisé une étude visant à évaluer la faisabilité d'une collecte séparative de la fraction fermentescible des ordures ménagères afin de fabriquer du compost. Dès 2004, le SMICTOM de La Billette a modifié son procédé de compostage afin de produire un compost de meilleure qualité qui fait maintenant l'objet d'un plan d'épandage sur des terres agricoles. Avec le gel du projet d'incinérateur le site de La Billette a gagné en valeur pour tous les protagonistes : pour les élus il reste le seul site dans l'agglomération (à un prix intéressant car nécessitant peu de transport), et pour les associations car le site d'enfouissement a un caractère réversible du fait qu'on y a enfoui que les refus du compost sous la forme de balles de plastique.

A ce stade l'engagement des syndicats de moindre taille dans une reprise en charge du traitement et de la valorisation de leurs déchets n'est pas général mais cela nous permet d'avancer l'hypothèse que la contestation de l'incinération pourra avoir déclenché d'une tendance à la re-territorialisation de la gestion des déchets ménagers.

Conclusion :

Le terme de développement durable est utilisé par les décideurs pour désigner les politiques de gestion des déchets ménagers et des eaux usées[xxi]. L'élimination de ces déchets est évoquée en termes de développement durable, mais cela s'inscrit dans une seule logique d'affichage et de désignation, sans que les choix soient a priori réfléchis à l'aune des principes du développement durable. La question de la solidarité n'est pas pensée à priori, elle s'opère de facto au gré des négociations et dans le cadre de rapports de force.

Pour autant, la survenue de conflits et/ou les procédures de consultation du public fait apparaître une tendance favorable à des équipements de plus petite taille, recourrant à des modes de traitement divers, ce qui revient à une gestion davantage territorialisée. La capacité de mobilisation des opposants autour d'une position partagée semble avoir été déterminante quant aux changements obtenus. Derrière la mobilisation, ce qui différencie fondamentalement la gestion de ces deux types de déchets c'est leur aptitude à s'inscrire dans un cycle écologique et ainsi dans une gestion durable des ressources.

Enfin, la mise en place d'un système de compensations semble en contradiction avec les principes du développement durable. La recherche d'une équité spatiale « *n'autorise pas la possibilité de compensations interterritoriales qui permettraient l'atteinte d'un objectif de développement durable global, au prix de disparités territoriales accentuées* » (Zuindeau, 2000 : 16). Pour autant ces pratiques se généralisent et semblent incontournables pour parvenir à implanter des projets nuisants sur un territoire.

BIBLIOGRAPHIE

BARBIER R. et WAECHTER V., (2000) « La ville face à ses déchets. De l'hygiénisme au "génie de l'environnement" » in Le Duff R. et Rigal J.J (dir.) *Maire et environnements, menaces ou opportunités? 3èmes rencontres Villes-Management*, Dalloz, Paris, pp. 8-23.

BARRIER H. *et al*. (2002) *Les enjeux de l'agriculture dans les espaces périurbains de Tours*, Centre d'Études Supérieur d'Aménagement, Tours.

CLOAREC J., (2004) « Les urbains à la campagne, le cas de la Beauce. » in *Journée d'étude : Le périurbain : un territoire sans nom ?*, UMR Citères, Tours.

D.D.A.F. 37, (2004) « L'évolution des territoires d'Indre-et-Loire entre 1992 et 2003 » in *Dossiers départementaux de l'agriculture et de l'environnement d'Indre-et-Loire*, 9, pp. 1-6.

D.D.A.F. 37, (2005) *Document de gestion de l'espace agricole et forestier*, Ministère de l'agriculture, Paris.

DONADIEU P., (1999) « Entre paysages urbains et paysages ruraux : les campagnes urbaines » in *Du milieu naturel à la ville : vers une gestion durable du périurbain*, Presses de l'école nationale des ponts et chaussées, Paris, pp. 9-18.

I.N.S.E.E., (2001) *Référentiel territorial urbain : portrait de l'aire urbain de Tours*, Paris.

JOBERT A., (1998) « L'aménagement politique ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42, pp. 67-92.

LAGNIER R. *et al* (2002) « Le développement durable face au territoire : élément pour une recherche pluridisciplinaire », *Revue Développement Durable et Territoires*, *www.revue-ddt.org*, 23 p.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, (2002) *Agreste Indre-et-Loire, recensement agricole, recueil de cartes*, Tours.

THEYS J., (2002) « L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Revue Développement Durable et Territoires*, *www.revue-ddt.org*, 18 pp.

THEYS J. et EMELIANOFF C., (2001) « Les contradictions de la ville durable », *Le Débat*, 113, pp. 123-135.

ZUINDEAU B., (2000) *Développement durable et territoire*, Presses Universitaires du Septentrion, Paris

---

[i] Nous empruntons aux économistes ce terme d'externalités urbaines pour désigner les résidus produits par une ville et voués à être éliminés, en l'occurrence les déchets ménagers et les boues résultant de l'épuration des eaux usées.

[ii] Cette dimension territoriale est avancée comme privilégiée tant pour caractériser les enjeux que pour apporter des solutions reposant sur une articulation entre les trois dimensions -sociale et écologique et économique- du développement durable : « *c'est essentiellement à l'échelle des territoires que pourront être construites, démocratiquement, les articulations indispensables entre les dimensions sociales et écologiques du développement durable*. » (Theys, 2002).

[iii] Loi sur l'eau, 1992.

[iv] Les lois « Voynet » et « Chevènement » ont en 1999 posé les bases d'une incitation financière pour le regroupement intercommunal.

[v] Loi 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets.

[vi] Ces compensations comprenaient le traitement gratuit des ordures de la commune, une redevance forfaitaire ainsi qu'une redevance en fonction des tonnages reçus. Le fonctionnement de cette décharge se faisait dans le cadre d'accords négociés entre la Ville de Tours et la commune de Sonzay, formalisés par une « Commission de contrôle et d'études », à laquelle participait une association locale, tandis que l'entreprise gérant du site et l'administration semblent s'être tenues au second plan de cette organisation.

[vii] « un conflit très sérieux a perduré des mois entre le SIPEPIOM qui couvrait pratiquement toute la zone Sud-agglomération et qui avait en projet la création d'une unité d'incinération sur le site de La Billette à Joué Les Tours et la communauté d'agglomération, créée au 1er janvier 2000 » (Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés d'Indre et Loire, p 4).

[viii] Syndicat intercommunal pour l'étude et la programmation de l'incinération des ordures ménagères.

[ix] Joué-Les-Tours est la deuxième commune du département et fait partie du noyau urbain de l'agglomération de Tours

[x] Les propos d'un représentant du syndicat, rapportés par La Nouvelle République, soulignent une réflexion menée à l'échelle du syndicat, apparentée à celle de l'agglomération « *(...) sur une agglo comme celle-ci, avec 430 000 habitants, on ne pourra pas s'épargner la réalisation d'une usine importante telle qu'il en existe dans 94% des agglomérations françaises (...)* »

[xi] La station de La grange-David collecte et traite les zones des 14 communes de la communauté d'agglomération auxquelles s'ajoutent Larçay et Ballan-Miré.

[xii] En 1972 ce sont les communes situées entre la Loire et le Cher qui sont raccordés (La Ville-aux-Dames, Saint-Pierre-des-Corps, Tours, La Riche), en 1977 ce sont les communes situées au nord de la Loire (Notre-Dame-d'Oé, Mettray, la Membrolle, Saint-Cyr-sur-Loire, Fondettes) et en 1981 celles situées au sud du Cher (Larçay, Sant-Avertin, Joué-les-Tours, Ballan-Miré) sont raccordées.

[xiii] Au cours de l'enquête publique, tous les conseils municipaux sont tenus de formuler un avis.

[xiv] Le souvenir de cette opposition restait très vif chez les élus alors que l'enquête publique datait de trois ans. Nombre d'entre eux ont demandé de « ne pas remettre le feu aux poudres » et sont restés très méfiants au cours des interviews.

[xv] « On ne va pas créer les problèmes » disait un élu municipal.

[xvi] Le collectif est composé d'associations des trois communes concernées par l'implantation de l'incinérateur, d'associations de protection de l'environnement d'envergure départementales –dont certaines ont participé à l'élaboration du Plan départemental d'élimination des déchets ménagers, d'associations et de syndicats d'agriculteurs.

[xvii] A cela s'ajoute la contestation du mode de gestion envisagé –assuré par une entreprise privée dans le cadre d'une délégation de service public- au motif que la gestion des déchets serait effectuée selon une logique de profits économiques au détriment d'une protection renforcée de l'environnement et d'une gestion rationnelle de l'argent public.

[xviii] Cet argument est étayé par un document mettant en évidence la production de déchets de la communauté de communes de la Confluence, constituée de communes péri-urbaines dont celle de Ballan-Miré « *En vertu de quel principe les habitant de la « Confluence » devraient-ils supporter les conséquences des habitudes de consommation de ToursPlus ? Les habitants de la Confluence de bénéficient pas des infrastructures créées par Tours Plus, pourquoi faudrait-il qu'ils supportent leurs nuisances ?* » Document réalisé par l'association ADEB de Banna Miré (Association de Défense de l'Environnement de Ballan »

[xix] Le parti des Verts de Touraine a conclu un accord avec le PS : les premiers appelleraient à voter pour les seconds moyennant qu'ils s'engagent à mettre en œuvre un moratoire de trois ans concernant l'incinérateur

[xx] Le plan Départemental, approuvé fin 2004, a fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif actuellement en cours de jugement.

[xxi] « Développement durable : le dessous des cartes » *ToursPlus le mag*, n°12, 2005