

LE DÉCHET : PROBLÈME TECHNIQUE, QUESTION SCIENTIFIQUE OU ENJEU SOCIO-POLITIQUE ?

ALBERT TAUVERON

Un certain nombre d'articles récents présentant le point de vue d'élus mais aussi, ce qui est nouveau, de professionnels du traitement des déchets tirent la sonnette d'alarme à propos d'un problème précis : celui de l'impossibilité actuelle de créer en France de nouvelles décharges, dont pourtant les industriels et les collectivités locales, directement ou non, ont de plus en plus besoin à mesure que se comblent les décharges existantes, de ce fait de moins en moins nombreuses. La question du devenir des déchets que nos sociétés produisent, directement à l'issue de nos consommations ou indirectement à travers les activités industrielles qui sont en amont, se pose donc tout à la fois aux collectivités locales, responsables de la propreté publique et aux industriels, qui ne peuvent stocker indéfiniment des déchets parfois nocifs, et dont les quantités produites sont, il faut le rappeler, cinq fois supérieures aux déchets des ménages.

L'ILLUSION TECHNIQUE

On a longtemps cru, ou feint de croire, que les problèmes de déchets étaient des problèmes techniques : dans nos sociétés développées guidées par un hygiénisme de bon aloi né il y a plus d'un siècle, ces questions subalternes relèveraient de l'activité des techniciens de différents niveaux ; une des principales revues sur ces sujets (*Techniques, Sciences, Méthodes*) n'est-elle pas issue de l'association des hygiénistes et techniciens municipaux ? Effectivement, les techniques de traitement des déchets se perfectionnent

constamment, en même temps que deviennent plus exigeantes les normes imposées pour éviter les pollutions et nuisances, dans une sorte de course poursuite sans fin apparente, en même temps aussi que perdurent les décharges brutes ou plus ou moins contrôlées ou se mêlent déchets ménagers, artisanaux et industriels.

L'ensemble des innovations techniques ainsi développées depuis maintenant une vingtaine d'années, si elles améliorent les conditions de traitement de nos déchets, restent fondées sur les trois devenirs traditionnels des ordures ménagères, éventuellement combinés : laisser pourrir, brûler ou entasser dans un coin. Et même si une nouvelle philosophie propose qu'à chaque déchet ou catégorie de déchets corresponde une filière de traitement pour éviter la décharge "bonne à tout faire", même si l'on accompagne l'incinération d'une récupération de chaleur d'autant plus valorisée qu'elle est utilisée directement par une usine, un hôpital ou un réseau de chaleur, même si le compostage transforme au mieux la partie fermentescible des déchets, il reste toujours une part de déchets directs ou finaux issus du tri préalable ou de la combustion : ce sont les "refus", et les mâchefers, sans oublier les cendres volantes piégées par les filtres des cheminées. Cela signifie que la mise en décharge reste toujours indispensable pour une fraction des ordures ou pour les déchets issus de leur traitement, les "déchets des déchets" ou déchets ultimes. La disparition des décharges n'est donc pas pour demain, non seulement parce qu'il en faudra toujours, mais surtout parce

qu'elles restent le mode principal de "traitement" des déchets dans notre pays, juste devant l'incinération à l'aube des années quatre-vingt-dix.

Or les contraintes mises à la création et au fonctionnement des nouvelles décharges, destinées à en réduire les nuisances actuelles et futures, aboutissent à en faire des installations de grande taille, clôturées et gardées, où travaille un personnel équipé d'engins spéciaux (pousseur, tasseur "pied de mouton")... et dont personne ne veut qu'elles s'installent à proximité de son logement ou activité ; ce qui renvoie non plus au technique, mais au social. De plus, toutes les techniques utilisées doivent faire face à l'augmentation régulière des quantités à traiter, ainsi qu'à la variation dans le temps et dans l'espace des quantités et des compositions : non seulement on ne jette pas la même chose selon le pays, la taille de la ville, les habitudes locales, mais les variations sont aussi journalières, saisonnières et à moyen et long terme ; les activités de ramassage et de traitement des déchets sont l'aval des activités de production, de distribution et, pour les ordures ménagères, de consommation ; or jusqu'à présent l'on a considéré qu'il n'y avait pas de liaison entre cet aval et l'amont productif.

Ainsi s'est mise en place en France et dans la plupart des pays développés une industrie de la dépollution, maillon supplémentaire en aval du système, issu tout à la fois de la croissance des quantités de déchets produits par le système économique et d'exigences nouvelles en matière de protection de

l'environnement. Mais elle est confrontée au paradoxe d'une activité qui doit produire de plus en plus proprement à partir de matières premières de plus en plus complexes et qu'elle ne maîtrise pas. En bonne logique, nous allons donc vers des systèmes de traitement des déchets de plus en plus sophistiqués, et par conséquent de plus en plus coûteux, qui devraient être modulables pour faire face aux évolutions plus ou moins prévisibles non seulement des consommations, mais aussi des attitudes tant des industriels que des citoyens, et des normes impulsées par les gouvernements européens.

NÉCESSITÉ ET LIMITES DE L'APPORT SCIENTIFIQUE

Le déchet accède ainsi au statut de problème scientifique à travers la question posée de la mesure des pollutions existantes et de leurs effets, du fondement scientifique des normes environnementales ainsi que des moyens employés pour lutter contre les effets des pollutions, voire contre leurs causes.

La mesure de la pollution fait sans cesse des progrès, au rythme de ceux de l'ensemble de l'appareillage scientifique : que ce soit pour l'air, l'eau ou les déchets solides, les possibilités d'analyses avancent, tant en finesse, qu'en fiabilité et en disponibilité, avec en particulier l'évolution de la micro-électronique, de l'informatique et des télécommunications, même si l'on est obligé le plus souvent de se contenter d'indicateurs nécessitant des extrapolations en ce qui concerne certains paramètres de pollution ; ainsi, la finesse et la sophistication des appareillages de mesure et de leurs résultats sont sans limites... sinon financières ; dans le domaine de l'incinération, par exemple, la mesure en continu des effluents gazeux permet le contrôle d'une pollution chimique jusque là non perçue parce que non visible ; mais on sait aussi que la pollution par les métaux lourds, élément important à mesurer et, plus encore, une éventuelle production de dioxines et d'autres composés issus de la combustion, ne sont pas encore abordés de façon systématique.

C'est surtout la mesure des effets des diverses pollutions qu'il est difficile de mettre sur pied, et ce pour plusieurs raisons qui tiennent à la modicité des doses et des populations observables, à l'éventualité d'effets de synergie et à la question du long terme. Alors que la médecine du travail a pu progresser en étudiant des situations extrêmes d'exposition à des pollutions à la fois denses, répétées et durables et mettre ainsi en évidence des relations claires de cause à effet, par exemple entre l'amiante et l'asbestose, la démonstration d'effets de pollutions beaucoup plus diluées, mais éventuellement renforcées par leur synergie et leur caractère permanent sur le moyen et le long terme est beaucoup plus difficile à faire ; c'est en particulier le cas dans les zones urbaines, où se combinent des pollutions multiples à des doses difficilement mesurables, sinon aux points d'émissions : l'exemple de l'air dans lequel s'additionnent et se mélangent les effets de la circulation automobile, des activités industrielles et des innombrables chauffages individuels, sans parler des incidences de la météorologie, montre bien à quel point il est difficile de faire mieux que des mesures globales, et surtout d'évaluer d'éventuels effets sanitaires, qui ne sont la plupart du temps que l'aggravation de situations existantes (asthme, maladies respiratoires).

Ainsi, la recherche scientifique est-elle tout à la fois encouragée et remise en cause dans son effort pour améliorer l'instrumentation et les mesures et pour tenter de faire apparaître des liaisons claires entre les diverses pollutions et leurs effets ; or seules des études épidémiologiques très lourdes pourraient faire apparaître des corrélations, en comparant des situations témoins avec et sans telle ou telle pollution, et sur des nombres suffisants. La question de la finalité des recherches scientifiques est ainsi posée aussi bien en ce qui concerne leur sens que leur terme et les priorités dans l'exploration des divers domaines par l'affectation prioritaire des moyens : il faut bien en définir les objectifs et décider si l'on souhaite à terme reconstituer un état antérieur, et lequel, ou aller vers de nouveaux équilibres qu'il est alors nécessaire d'imaginer. La question est donc reportée de la sphère scientifique

Albert Tauveron :
*Université Pierre Mendès-France
Sciences Sociales. Grenoble II
B.P. 47
38040 Grenoble Cedex.*

vers la sphère socio-politique, faute de quoi ce sont les progrès de l'instrumentation scientifique qui risquent de servir de guide (on ne lutte que contre les pollutions que l'on peut mesurer), dans une course indéfinie vers des objectifs qui n'ont jamais été clairement discutés et constituent une ligne de fuite inatteignable, de type "pollution zéro", ou "risque zéro". C'est bien au social et au politique que sont posées ces questions, auxquelles il faut répondre dans les contraintes de l'économie, faute de quoi les coûts de la mesure de la pollution et de la lutte contre ses effets (sans parler de la prévention) risquent d'être indéfinis, si ce n'est infinis. L'économie sert ainsi le plus souvent d'interface apparemment indiscutable entre la sphère technico-économique et la sphère socio-politique, de lieu d'arbitrage à court terme concernant des décisions dont on sait pourtant que les conséquences sont à long terme.

L'IMPASSE ÉCONOMIQUE

Les contraintes économiques au traitement des déchets et à la récupération des matières premières sont ainsi à la fois un cadre incontournable et le meilleur des alibis pour justifier des attitudes de tous ordres dans le domaine des déchets ; car il est évident que toutes les actions concernant les déchets, et plus largement l'environnement, sont soumises aux contraintes d'ensemble du système économique, et en particulier au système des prix pour toute action de récupération et aux évaluations de coûts en ce qui concerne les actions publiques : le marché des matières de récupération dépend étroitement de celui des matières premières vierges, un cran en dessous ; et tout effort pour réduire les gaspillages en amont, c'est-à-dire à la production, se heurte aux intérêts des industriels et des distributeurs, qui évoquent pour justifier le maintien du *statu quo* la compétitivité des entreprises et le spectre du chômage.

Mais les contraintes de l'économie ne sont pas aussi féroces qu'on veut bien le dire ; la preuve en est leur variation dans le temps et selon les acteurs, ainsi qu'en fonction des modes de calcul des coûts et de leur impu-

tion : une collectivité territoriale ne construit pas la même analyse coûts/avantages qu'une entreprise grande ou moyenne et qu'un particulier, à supposer que les uns et les autres la fassent de façon claire et systématique ; les horizons temporels, les éléments d'évaluation pris en compte, la mobilisation des ressources nécessaires, les résultats attendus diffèrent ; car la maximisation du profit ne répond pas aux mêmes règles que celle du plaisir, ni que celle des résultats électoraux, même si l'on sait bien qu'une logique unique n'est jamais seule à l'œuvre.

On a ainsi vu les modes de calcul évoluer, en lien avec le difficile problème de calcul des "externalités", cher aux économistes ; en ce qui concerne les recyclages possibles dans le domaine des ordures ménagères, et selon les difficultés rencontrées et la modification du contexte économique, après avoir pensé à "de l'or dans nos poubelles", les municipalités ont vite renoncé, à l'exemple de La Rochelle, à faire du bénéfice sur le terrain de la récupération, déjà occupé par des professionnels ; dans un second temps, l'objectif a été de promouvoir des opérations "blanches", sans coût apparent pour la collectivité, et dont le bénéfice était donc du domaine de l'idéologique, avec une image écologique positive pour les municipalités ; et dans un troisième temps, sous la pression de nos voisins allemands, un autre principe de calcul se met en place, fondé sur un mode de raisonnement simple : ne vaut-il pas mieux payer pour permettre le recyclage d'une matière première que pour sa destruction ? C'est à partir de ce nouveau mode de calcul du "coût évité" (Bertolini) que sont bien obligées de raisonner désormais la plupart des collectivités locales lorsqu'elles veulent mettre sur pied ou modifier leur système de ramassage-traitement des ordures, dans un contexte de prix des matières premières de récupération qu'elles ne maîtrisent pas et qui est pour l'instant défavorable pour les produits habituellement récupérés comme les papiers-cartons et les plastiques.

Au total, on se trouve devant un système qui jusqu'à présent se contente de repousser le plus en aval possible les problèmes posés

par les déchets, de façon à ce que ce soient les collectivités locales, responsables de par la loi de l'enlèvement et de l'élimination des résidus de la consommation qui soient obligées de les résoudre, aux frais évidemment des contribuables.

Le développement, souvent salué comme prometteur, des industries du traitement des déchets et de la dépollution correspond ainsi à l'ouverture d'un marché en aval de la consommation, et donc en même temps à un report des coûts sur le dernier maillon d'une chaîne que l'on s'obstine à concevoir à sens unique. Mais plus que les coûts ainsi supportés par la population, ce sont les nuisances qui lui sont malgré tout imposées qui ont fini par faire des déchets une question proprement politique.

UN ÉTAT QUI N'ASSUME GUÈRE SES RESPONSABILITÉS

Le déchet devient une question politique à partir du moment où il y a blocage ou remise en cause du système d'élimination ; actuellement, c'est toute modification des systèmes de traitement des déchets qui fait problème, et en particulier tout projet d'installation nouvelle, que ce soit pour les déchets industriels ou ménagers : les questions touchant à l'environnement font partie du champ de forces socio-économiques et socio-politiques, et participent ainsi à une logique d'acteurs, institutionnels ou non.

Il s'agit d'une question de politique générale, au niveau national : nous l'avons dit, à aucun moment pendant le demi-siècle qui a vu croître concomitamment nos consommations et nos déchets, les gouvernements n'ont voulu remettre en cause l'enchaînement prétendu inéluctable qui dispensait de fait les producteurs de biens comme les distributeurs du moindre effort pour réduire la production de déchets aux divers stades qui vont de la matière première à la consommation ; l'équilibre des pouvoirs et des moyens attribués aux ministères de l'industrie et de l'environnement est à cet égard significatif, la justification par l'emploi ayant succédé à celle par la crois-

sance. Tout au plus peut-on espérer que les années quatre-vingt-dix verront évoluer les choses sous la pression des difficultés rencontrées... et de la montée politique d'un électeurat "vert", puissant depuis déjà longtemps de l'autre côté du Rhin.

Plus largement, l'État est directement concerné par les questions d'environnement, et donc de déchets, à la fois parce qu'il est maître des lois et des règlements et parce que l'on sait bien que les pollutions ignorent les frontières, quand ce ne sont pas les déchets eux-mêmes qui les franchissent impunément. Le fait que la question des déchets ait pu être débattue pour la première fois en conseil des ministres en 1992 et qu'une taxe sur les mises en décharge ait été instituée laisse espérer que la politique proprement dite, et à son plus haut niveau, a enfin saisi l'importance des enjeux et la nécessité de faire passer dans les faits les bonnes intentions affichées dans la loi dès 1975 avec le principe "pollueur-payeur", que l'on n'a appliqué jusqu'à présent qu'au consommateur. Car c'est lui qui a finalement été tenu pour responsable de fait des difficultés engendrées par les progrès du jetable, de l'emballage, et de l'obsolescence programmée, censés être au service de son "confort".

En fait, les collectivités locales sont au premier rang dans ce genre de difficultés, à la fois responsables et impuissantes : responsables de par la loi, qui donne clairement aux communes ou aux syndicats qui les fédèrent la responsabilité de la propreté et de l'hygiène publiques, et donc de l'enlèvement et du traitement des déchets produits par la population ; or elles sont impuissantes le plus souvent à maîtriser la croissance tout à la fois des déchets et des coûts de leur ramassage et de leur traitement dans un contexte d'exigences croissantes tant des populations concernées que des réglementations anti-pollution. C'est surtout pour le traitement des ordures que le problème se pose, à mesure que les obligations et interdictions se multiplient : il est désormais exclus que chacun puisse avoir son propre site de traitement compte tenu de leur nécessaire complexité ou de leur dimension obligatoire pour pouvoir en assurer la gestion dans des conditions correctes ; cela renvoie

aux nécessaires solidarités entre collectivités locales et, au delà, à l'organisation des pouvoirs et des moyens de contrôle correspondants, car les syndicats intercommunaux d'agglomération deviennent dans certains cas des superstructures efficaces, mais peu démocratiques ; et renvoyer la question du choix d'un site de décharge à un échelon plus élevé comme celui de la Région n'est pas pour autant un gage de participation démocratique des citoyens concernés.

Ainsi, l'égoïsme communal n'est que le reflet institutionnalisé de celui des citoyens-électeurs, dont doivent précisément tenir compte les élus locaux : c'est le désormais célèbre syndrome "NIMBY" ("pas dans mon jardin") qui fait que personne n'accepte de subir les nuisances ou les inconvénients d'installations destinées à résoudre un problème d'ensemble.

UNE QUESTION DE SOCIÉTÉ AU CŒUR DU POLITIQUE

Ainsi le déchet est une question de société, que l'on a trop souvent tendance à réduire à une caricature en accusant les comportements de la population à défaut de pouvoir les modifier ou en tenir compte concrètement : il ne manque pas de bons esprits pour dire qu'il faut changer les habitudes du plus grand nombre ou de certaines minorités, voire que ce sont les mentalités qu'il faut faire évoluer ; mais les unes comme les autres présentent une remarquable résistance au changement qui réduit le plus souvent ce genre de discours à un vœu pieux : ce qui a le plus surpris à La Rochelle en 1975, ce fut le succès de la collecte sélective après tant d'années où le discours dominant présentait le jetable comme le comble du confort et de la modernité ; et l'on s'est aperçu que cette modernité là n'avait pas réussi à changer vraiment les façons de voir d'une bonne part de la population, qui restait disposée à faire l'effort de mettre de côté des emballages et des papiers-cartons plutôt que de les jeter à la poubelle. Sans doute avait-on oublié que certaines classes d'âge ont vécu la période de pénurie de la seconde guerre mondiale, et à quel point les enfants de cette époque ont été élevés dans l'économie des

matériaux et des objets, ce qui rejoignait les modes de fonctionnement de générations en amont. Et depuis, nul ne sait vraiment quel est en termes de comportements comme de mentalités l'impact réel du courant écologiste, après celui des "chocs" pétroliers.

Or on sait que changer des habitudes nécessite plusieurs générations (trois pour les comportements alimentaires d'asiatiques immigrés aux Etats-Unis), et que pour ce faire il faudrait pour le moins connaître un peu mieux les représentations qui les sous-tendent ; les expériences de collecte sélective mises en place actuellement dans diverses villes de France donneront sans doute des éléments d'information sur les attitudes constatées dans divers types d'habitat et aideront quelque peu les décideurs dans leurs projets ; mais on manque de recherches de fond sur les représentations qui sous-tendent les comportements observés, et donc d'éléments explicatifs extrapolables : que signifient le propre et le sale dans nos sociétés urbaines artificialisées, à quels archétypes renvoient-ils, et à quels héritages culturels plus ou moins conscients ? Il est bien difficile de répondre à ce type de question, et les élus en sont donc réduits à décider d'aménagements parfois très lourds en fonction de conseils quelque peu intéressés d'entreprises du secteur de la dépollution, ou au mieux selon leur propre vision des choses, c'est à dire de leurs préjugés et de leur imaginaire.

On le voit, la question du devenir de nos déchets, qu'ils soient industriels ou domestiques, renvoie à l'ensemble de notre organisation sociale, politique, économique, scientifique, et non aux seuls problèmes de mise en œuvre de techniques que nous savons sans cesse plus performantes, plus sophistiquées, et plus coûteuses. L'un des points majeurs des difficultés dans le domaine des ordures ménagères est sans doute le partage des responsabilités qui permet à l'ensemble du secteur de production-distribution de reporter sur les collectivités locales les obligations et les coûts issus de la fabrication et de la consommation des produits, comme si le consommateur était le seul responsable des produits qu'il achète, de leur conditionnement, de leur durabilité. Ceux

qui interviennent sur la chaîne qui va de la matière première jusqu'à notre poubelle commencent pourtant à s'interroger non seulement sur les boucles possibles de récupération-recyclage mais aussi sur une problématique qui remette en cause la nécessité ou l'utilité de certains produits, de certaines matières premières, de certains circuits ; ainsi les constructeurs automobiles s'inquiètent-ils des matériaux qu'ils utilisent et du futur démontage des véhicules en fin de vie.

Faute d'efforts en ce sens notre monde dit développé continuera de crouler sous le poids de déchets qu'il a de plus en plus de mal à traiter à des coûts de plus en plus élevés et avec des "déchets ultimes" inévitables, en même temps que se prolongera l'exploitation de la plus grande partie de notre globe, que ce soit celle des sous-sols, des surfaces ou des hommes. La réduction à la source des pollutions et des gaspillages de matières premières et d'énergie est souvent présentée comme le vrai remède, à travers des expériences pilotes ; mais c'est un remède que nos sociétés se refusent de s'administrer, tout comme, à l'autre bout de la chaîne, les responsables économiques et politiques hésitent à associer vraiment les populations concernées à la gestion et au contrôle des installations de traitement des déchets, seule façon sans doute de les rendre acceptables par des citoyens dont les attitudes de refus, justifiées ou non, ont eu le mérite de les obliger à poser clairement le problème. Il faut donc dire que le problème des déchets, et plus largement les questions d'environnement devront être de plus en plus gérés sur la place publique si l'on veut qu'ils soient solubles.

Au-delà, s'il faut renverser la logique univoque qui va de l'extraction de matières premières vierges à une consommation censée pouvoir être sans cesse croissante, il faut aussi retourner nos logiques de raisonnement ; dans le domaine des déchets, comme sans doute dans bien d'autres, ce n'est pas le technico-scientifique qui est premier, mais le socio-politique. La récente "mission Bourrelier" pour le gouvernement français concluait dans ce sens en soulignant la nécessité d'une ouverture des recherches aux domaines de la santé

et de la socio-économie ; de la même façon, l'analyse des processus de décision, des logiques d'acteurs, des représentations qui sous-tendent les attitudes des uns et des autres permettrait de mieux comprendre ce qui se joue dans cette part du fonctionnement social ; si l'on manque cruellement de travaux dans ces domaines, ce n'est sans doute pas un hasard, comme si nos sociétés voulaient fermer les yeux sur leur propre fonctionnement, comme si les politiques préféraient s'abriter derrière l'expertise technique plutôt que de réfléchir aux motivations et aux conséquences de leurs propres décisions. ■

Références

- Allègre C. (1990). *Économiser la planète*, Paris, Fayard, coll. Le temps des sciences.
- Bertolini G. (1990). *Le marché des ordures*, Paris, L'harmattan, coll. Environnement.
- Cans R. (1990). *Le monde poubelle*, Paris, FIRST.
- Chalot F. (1990). *La commune et les déchets*, Paris, Sorman.
- Leroy J.-B. *Les déchets et leur traitement*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je ? n° 1946.
- Tauveron A. (1984). *Les années poubelle*, Grenoble, P.U.G.
- Vigarello G. (1985). *Le propre et le sale*, Paris, le Seuil, coll. Points/Histoire.