

**Rapport FINAL - procédure de concertation sur l'évolution de l'UVE
du Mirail**

15 décembre 2022

Cartelle Ludivine, Mestour Conde Soraia, Motin Chloé, Mokeddem Maya,
Sajhau Hugo

Rapport commandé par Decoset et encadré par l'enseignante Valette Héloïse

Table des matières

Introduction	4
I - Analyse du processus de concertation	5
A - Présentation descriptive du processus	5
B - Atouts de la concertation	6
C - Écueils de la concertation	10
II - Enjeux clés liés à l'usine	14
A - Pertinence du territoire : chalandise et localisation	14
B - Emissions et santé publique	17
C - Les enjeux liés à la gestion des déchets	20
III - Retour sur les solutions	24
A - Les trois solutions proposées	24
B - Analyse des solutions	26
Conclusion	27
Bibliographie	29
Annexes	31

Sigles et abréviations

ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
(Loi) AGECE	Loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire
CO2	Dioxyde de Carbone
DAE	Déchets d'Activités Économiques
DASRI	Déchets d'Activités de Soins à Risque Infectieux
DMA	Déchets Ménagers et Assimilés
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
MTD	Meilleures Techniques Disponibles
OMR	Ordures Ménagères Résiduelles
PLPDMA	Plan Local de Prévention des Déchets Ménagers et Assimilés
PRPGD	Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets
SETMI	Société d'Exploitation Thermique du Mirail
(Loi) TECV	Loi relative à la Transition Énergétique et à la Croissance Verte
TM	Toulouse Métropole
UVE	Unité de Valorisation Énergétique

Introduction

L'Unité de Valorisation Énergétique de Toulouse-Mirail (nous l'appellerons ici « l'UVE ») est entrée en activité en 1968, succédant ainsi à la première usine d'incinération de Toulouse qui se situait sur l'île du Ramier. Elle est gérée par le syndicat mixte Decoset, établissement public administré par des élus locaux, qui a pour missions de « sensibiliser les habitants sur la gestion des déchets, recycler, valoriser et traiter »¹.

Cette UVE permet actuellement de traiter les déchets résiduels (c'est-à-dire les déchets restants après le tri effectué) d'1,1 million d'habitants (environ 80 % de la population de la Haute-Garonne). Ceux-ci se répartissent sur 8 intercommunalités, également appelées Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), adhérents à Decoset. Il est toutefois possible pour des communes non-adhérentes d'envoyer leurs déchets à l'UVE de manière contractuelle.

Il est mis en avant que l'énergie produite par les opérations d'incinération est en partie récupérée et valorisée à destination du réseau de chaleur et d'électricité (quartiers du Mirail et de Rangueil, notamment).

A ce jour, malgré des travaux d'agrandissement et de modernisation effectués au fil du temps, l'UVE atteindra bientôt sa 55e année de fonctionnement et cette structure vieillissante n'est plus en mesure de répondre aux besoins d'optimisation et de normes de traitement des déchets. De plus, la loi Transition Énergétique pour la Croissance Verte (LTECV) ainsi que la loi Anti-Gaspillage pour une Économie Circulaire (loi AGEC) imposent de nouveaux objectifs dans un contexte global de transition écologique. Le moment est donc venu de décider de l'avenir de l'UVE.

Un rapport d'étude a dans ce cadre été commandé par Decoset en 2019² visant à étudier les différentes possibilités d'évolution de l'UVE. Il en est ressorti qu'au vu de la catégorisation de la structure et du montant des coûts estimés, toute prise de décision devait être soumise, conformément à l'art. L120-1 à L127-9 du Code de l'Environnement, à une procédure de concertation encadrée par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Celle-ci vise à permettre le débat avec les citoyens tout en leur garantissant l'accès à l'intégralité des informations.

Sous l'égide de la CNDP, Decoset a donc lancé le 20 septembre 2022 sa campagne de concertation prévue pour une durée de 2 mois. Elle inclut des réunions thématiques, ateliers et autres débats mobiles et doit, *in fine*, aider à choisir parmi trois propositions à mettre en œuvre à l'horizon 2030. C'est dans ce cadre que notre groupe d'étudiants a été invité à apporter sa contribution.

Ce groupe est constitué de 5 étudiants de Master 1 Économie Écologique et Développement Durable (2E2D) de l'Université Toulouse II le Mirail. L'objet du travail mandaté par Decoset par l'intermédiaire de notre enseignante encadrante est l'établissement d'un rapport à même d'enrichir le contenu des débats et rapports externes issus de la concertation et d'aider à la prise de décision sur le devenir de l'UVE.

Dans le cadre de ce projet tutoré, nous avons assisté à un maximum de réunions et ateliers afin de nous imprégner de l'esprit de la démarche et de collecter une base solide d'informations sur les

¹ Decoset, 2022, p.10

² Decoset, 2022, p.10

enjeux et le devenir de l'UVE. Le travail d'analyse et de synthétisation qui en a découlé s'articule ainsi sur les différents points du processus :

- l'analyse de la démarche de concertation du point de vue de la forme - déroulement, atouts et inconvénients ;
- l'analyse des enjeux liés à la structure d'incinération sur le fond - territoire, santé publique et prévention en matière de gestion des déchets ;
- enfin, prise de recul et regard objectivement critique porté sur l'ensemble des éléments et sur les enjeux de l'évolution de l'UVE.

Outre l'intérêt de ce projet de par la proximité de l'usine qui se situe à deux pas de notre lieu de vie commun, l'objectif, à la fois de recherche et de terrain, est pour nous de faire un retour sur l'ensemble du processus de concertation d'un point de vue organisationnel et démocratique, puis sur les trois solutions proposées par Decoset.

I - Analyse du processus de concertation

Cette première partie vise à analyser le processus de concertation préalable. Il s'agira d'abord de décrire ce processus : contexte de mise en œuvre, acteurs et organisation. Les atouts de la concertation seront ensuite abordés par une approche historique généraliste d'une part, puis une focale plus précise sur cette concertation sera faite d'autre part. Enfin, les écueils du processus seront présentés.

A - Présentation descriptive du processus

En France, selon la Charte de l'Environnement, incorporée dans la Constitution depuis 2005, *« toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »*. L'un des organismes qui permet de mettre en application ce droit est la Commission Nationale pour le Débat Public (CNDP), créée en 1995 par la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement (dite « loi Barnier »).

Ainsi, quand un projet est susceptible d'affecter l'environnement et qu'il dépasse le coût de 600 millions d'euros³, le maître d'ouvrage est obligé de saisir la CNDP. Un Commissaire décide alors d'organiser ou non une consultation et détermine la forme qu'elle prendra : soit de concertation publique, soit de débat public. Le choix dépend de l'envergure du projet. Si c'est un projet d'envergure nationale, le Commissaire tranchera le plus souvent en faveur d'un débat, tandis que lorsqu'il s'agit d'un projet régional, il est plus probable que le Commissaire tranche pour une concertation publique. Des garants de la CNDP sont également désignés pour suivre le processus.

³ Quand Decoset a saisi la CNDP ce coût était fixé à 300 M d'euros pour les infrastructures industrielles. Décret n°2002-1275 du 22 octobre 2002, Annexe, 11. Coût des bâtiments et infrastructures supérieur à 300 M Euros, Légifrance

Tableau n°1 : Différences majeures entre le débat public et la concertation préalable

	Débat public	Concertation préalable
Organisation	La CNDP constitue une commission particulière du débat public (CPDP) qui organise le débat.	Le maître d'ouvrage organise la concertation et la CNDP donne son accord ou demande des modifications dans les modalités.
Durée	4 à 6 mois	Entre 15 jours et 3 mois
Financement	CNDP	Maître d'ouvrage
Après ?	Bilan public rédigé par la CNDP joint au dossier de participation établi en aval. Donne une évaluation sur la qualité du débat et non sur le fond du projet.	Bilan public rédigé par le(s) garant(s) nommé(s) qui porte sur la qualité de la concertation et non sur le fond du projet. Après publication, le maître d'ouvrage dispose de deux mois pour transmettre son propre bilan.

Dans le cas de l'UVE de Toulouse-Mirail, il a été décidé d'organiser une concertation publique et deux garants ont été désignés. L'organisation du processus de concertation incombe donc au maître d'ouvrage, ici Decoset. C'est lui qui détermine, avec les garants et les parties prenantes, le nombre de rencontres, les thèmes discutés, l'agenda des rencontres. Le dossier est présenté à la CNDP qui valide ou impose des modifications. Pour animer la concertation, Decoset a fait appel à un prestataire externe : ETHICS group. Ce dernier a également créé le site Colidée, dédié à la concertation, sur lequel on peut trouver toutes les informations relatives à l'UVE, le syndicat mixte Decoset et la concertation elle-même, ainsi que les enregistrements des différentes réunions. On peut également y poser des questions et obtenir le contact des garants de la CNDP.

La concertation de l'UVE de Toulouse-Mirail a été organisée comme suit (voir annexes 1 et 3 pour les thèmes détaillés) :

- une réunion d'ouverture
- trois réunions publiques thématiques
- quatre ateliers de concertation
- quatorze réunions de proximité/débats mobiles
- une réunion de clôture

B - Atouts de la concertation

1. L'existence d'un dispositif participatif

Le premier atout de cette concertation est le simple fait d'exister. En effet, cette existence ne va pas de soi, notamment dans le contexte français. Tout d'abord, il convient de rappeler que la démocratie française hérite de la monarchie, un fonctionnement très centralisé qui repose sur une logique descendante. Autrement dit, le politique décide, fait appliquer, et le citoyen est simplement

informé. C'est à partir des années 80, avec « le déficit de légitimité du politique et la crise de la représentation qui s'accroissent » (Monnoyer *et al.*, 2007), que les politiques ont cherché à intégrer davantage les citoyens dans différents projets. Ces expériences participatives peuvent être appréhendées à l'aide de quatre modèles types.

Plusieurs textes sont fondateurs dans l'élaboration des processus participatifs :

- circulaire Chirac, 1976 : met en place le principe de la consultation,
- loi Bouchardeau, 12 juillet 1983 : « généralise le principe de l'enquête publique, impose une étude d'impact, renforce le rôle du commissaire-enquêteur et fixe de nouvelles règles concernant l'information du public »,
- circulaire Bianco, 15 décembre 1992 : attribue au Préfet la tâche « d'associer aux différentes phases de réalisation des grandes infrastructures décidées par l'État (...) les responsables régionaux et locaux politiques, économiques, sociaux et associatifs »,
- rapport Bouchardeau, décembre 1993 : « insiste sur la nécessité de mettre en place une instance garante de l'égalité des parties dans la concertation et indépendante, tant des pouvoirs publics que du maître d'ouvrage » (Monnoyer *et al.*, 2007),
- loi du 2 février 1995 (« loi Barnier ») : crée la CNDP,
- loi de 2002 : la CNDP devient une autorité administrative indépendante, obtient des compétences élargies et le principe de participation est inscrit dans le Code de l'Environnement,
- 2005 : le principe de participation présent dans la Charte de l'environnement intègre la Constitution,
- 2010, « loi Grenelle II » : la CNDP acquiert de nouvelles missions,
- 2016 : des ordonnances créent de nouveaux droits - des porteurs de projets moins importants peuvent volontairement saisir la CNDP et plusieurs plans et programmes affectant l'environnement sont soumis à la participation.

L'existence de la CNDP et des débats publics sont donc le fruit d'une lente évolution dans le fonctionnement de la démocratie française. Cette existence n'était pas acquise et la CNDP doit continuer à améliorer les processus qu'elle met en place afin de renforcer la participation et améliorer la qualité des débats.

2. L'ouverture du processus de concertation

L'ouverture du processus de concertation est géographique d'abord puisque la CNDP a demandé que les différents ateliers et réunions aient lieu dans des territoires divers pour toucher le plus large public (cf. annexe 4). Cette mobilité géographique permet de se rapprocher d'un grand nombre de personnes concernées par le projet, soit parce que l'UVE se situe près de leur logement, parce que c'est là que sont traités leurs déchets, ou encore parce qu'ils profitent de la chaleur produite par l'incinération des déchets. La variété des lieux permet également de toucher des publics aux profils divers et de cibler notamment des populations marginalisées ou paupérisées telles que les étudiants, les populations issues de l'immigration et les populations à faible revenu, soit une diversité et une ouverture sociale. Les différentes réunions sont le lieu de rencontres d'acteurs variés : représentants politiques, experts, universitaires, associations environnementales et de quartier, habitants. Cependant, il faut noter que les différents acteurs ne s'investissent pas de la même façon dans le processus.

L'ouverture est aussi thématique puisque la concertation ne porte pas seulement sur le devenir de l'UVE mais s'attache à aborder plus largement la problématique des déchets (cf. annexe 3). Ce choix permet d'offrir aux participants un espace de réflexion large qui peut les amener à envisager les choses sous un angle différent et à transposer les réflexions qu'ils ont eues en dehors du processus de concertation. De même, cela permet de créer une sorte de jurisprudence, d'archive à consulter si une autre consultation ou un débat venait à être organisé, également sur le thème des déchets.

3. La constitution d'un panel citoyen

Un panel de 34 citoyens tirés au sort sur listes téléphoniques dans les communes du périmètre de la concertation a été constitué dans le cadre de la concertation. Grâce à l'encadrement d'un organisme externe, ils ont pu effectuer un travail de réflexion et d'analyse poussées. Ce travail a abouti à une liste de recommandations au sujet du projet ainsi que de la question des déchets, à laquelle ils ont entre-temps été plus amplement sensibilisés. La constitution de ce panel a pour ambition d'impliquer une poignée de citoyens au cœur de la démarche de réflexion, de refléter leurs avis en tant que personnes lambda et non-expertes et de leur permettre d'émettre directement leurs recommandations auprès de Decoset. Ce n'est pas la première fois que la CNDP recourt à cet outil et elle l'a utilisé par exemple en 2018 « pour le débat sur la révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie et pour une journée d'échanges sur les façons de rendre durables les conseils citoyens » (Courant et Sintomer, 2019, p. 15-16). Ce dispositif présente différents avantages :

Il peut être un moyen d'introduire de l'égalité dans la concertation. « Le tirage au sort constitue un instrument au service de la démocratie, parce que son caractère égalitaire l'oppose à la technocratie ou au « cens caché » qui favorise les élites sociales » (Sintomer, 2011, p. 198). Par ailleurs, recourir au tirage au sort c'est reconnaître « implicitement des compétences aux citoyens » (Gissinger-Bosse, 2019, p. 410) qu'ils vont développer grâce à l'expérience du tirage au sort.

En outre, il peut être vu comme un moyen de mettre en application la démocratie de façon plus concrète et directe que le vote. Dans le cadre des groupes de citoyens tirés au sort, les « compétences démocratiques sont pleinement pratiquées par des citoyens, en dehors de leurs compétences professionnelles particulières » (Gissinger-Bosse, 2019, p. 412).

De plus, recourir à un panel citoyen tiré au sort contribue à l'ouverture du processus de consultation. En effet, ces « mini-publics » constituent des « échantillons représentatifs choisis aléatoirement, ou du moins des échantillons diversifiés » (Sintomer, 2019, p. 38). Le choix de recourir à cette méthode de participation montre donc une volonté d'impliquer des citoyens aux profils variés. Le panel permet également l'émergence d'une diversité d'opinions.

Enfin, le panel citoyen permet de produire des avis de qualité. Comme indiqué précédemment, le panel a eu accès à une « information diversifiée et de qualité » (Courant et Sintomer, 2019, p. 10). Cet accès à l'information permet un « haut niveau de qualité de la délibération [...] grâce à des documents de travail bien équilibrés et des discussions intensives en petits groupes et en assemblée générale, avec des animateurs garantissant des débats équitables et inclusifs » (Sintomer, 2019, p. 38). Globalement, les conditions de travail permettent la formation d'une « opinion publique contrefactuelle éclairée » (Sintomer, 2019, p. 38) qui aboutit à l'élaboration d'un rapport remis à Decoset à l'issue des délibérations. Cette contribution est également disponible sur le site internet de la concertation.

4. Des informations accessibles qui assurent une continuité du processus

Un autre point fort de cette concertation est la disponibilité des informations, notamment grâce au site internet Colidée dédié⁴. Cela permet d'établir une continuité nécessaire au bon déroulement de la suite du projet autour de l'UVE puisqu'il a été décidé d'y associer les citoyens. Selon C. Chardonnet (2016, p. 38), « parmi les risques récurrents figurent le déficit de mémoire collective et une discontinuité dans les relations avec des acteurs locaux qui, eux, sont restés et sont prompts à rappeler les faits passés et ses propres engagements au porteur du projet. Le phénomène inverse existe aussi : la population s'est renouvelée et elle estime qu'il n'y a jamais eu de concertation sur le projet puisqu'elle n'a pas assisté aux phases précédentes ». Le site internet où sont archivées toutes les informations et les enregistrements des différentes réunions apparaît comme un bon outil pour prévenir ce problème.

5. Un processus itératif

Dernier atout à souligner : les améliorations apportées tout au long du processus, preuve de sa grande flexibilité. Plusieurs exemples viennent illustrer cette prise en compte des remarques reçues lors des réunions.

Exemple 1 - Lors de la réunion d'ouverture, un intervenant était invité à s'exprimer concernant les déchets. Dans sa prise de parole, il a souligné que ne pas produire de déchets commençait par ne pas fournir de l'eau en bouteille aux intervenants (ce qui était le cas ce jour-là). Ainsi, aux réunions suivantes, nous avons pu remarquer que l'eau était en carafes et que des verres étaient fournis aux intervenants.

Exemple 2 - Lors des réunions thématiques n°1 et n°2, l'absence d'élus représentant Toulouse Métropole a été soulignée. En effet, la Métropole gère la collecte des déchets, met en application les normes relatives à ceux-ci (extension des consignes de tri, tri des biodéchets, etc.), produit une part importante des déchets traités à l'UVE et serait potentiellement en charge de la sensibilisation pour la réduction des déchets. L'absence d'un acteur majeur dans un processus qui vise à questionner le thème global des déchets apparaît alors comme fort regrettable. A la réunion suivante et lors de l'atelier sur le réseau de chaleur, un représentant était bien présent.

Exemple 3 - Lors de l'atelier thématique n°3, l'absence d'un expert de la santé a été soulignée. Pour pallier ce manque, une experte en écotoxicologie travaillant chez Bio-Tox, une société de surveillance de risques environnementaux, a été invitée. Lors de la réunion thématique n°4, elle a fait une présentation sur les rejets de différentes UVE et sur la santé des habitants résidant à ses abords.

Exemple 4 - Lors de la réunion d'ouverture, un habitant du quartier de Saint-Simon, quartier jouxtant l'UVE, a fait remarquer qu'il n'y avait pas suffisamment de réunions prévues dans ce quartier. Une réunion a alors été déplacée dans ce quartier pour satisfaire cette demande.

Exemple 5 : Lors des premières réunions, le temps de parole accordé au public était assez limité à cause du temps de présentation de Decoset, de l'UVE, de la CNDP et de la concertation. Cet état de faits a pu être amélioré lors des réunions suivantes avec plus de temps d'échange avec les participants.

⁴ <https://colidee.com/o137p548/comprendre1513.htm>

Ces différents exemples prouvent la plasticité du processus de concertation.

De toute évidence, Decoset, sous l'impulsion de la CNDP, a déployé de véritables efforts pour toucher un public le plus large possible, pour faire en sorte que chacun reçoive une réponse à ses remarques ou questions et pour améliorer sa démarche de concertation afin de pouvoir offrir à l'avenir des processus de toujours meilleure qualité. Ces efforts semblent avoir été payants puisqu'à l'occasion de la réunion de clôture, l'animateur d'ETHICS Group a annoncé que la concertation a permis d'organiser 22 rencontres et de partager 1 759 idées. De plus, 730 personnes ont été rencontrées et 122 questions posées sur le site. Cependant, la concertation présente aussi des écueils.

C - Écueils de la concertation

1. Une concertation entre ambition et réalité

Nous avons d'abord pu constater un décalage entre l'ambition affichée et la réalité de la concertation. En effet, l'objectif de la concertation semblait être d'aborder les enjeux des déchets dans leur intégralité, et non uniquement l'avenir de l'incinérateur. Plusieurs acteurs en amont ont évoqué l'importance d'élargir le débat aux enjeux de gestion des déchets sur le long terme.

Pourtant, premièrement, un bon nombre de citoyens présents aux réunions attendait des réponses concrètes sur le devenir de l'UVE et non de discuter d'enjeux plus globaux. Ces derniers étaient alors souvent renvoyés à des réunions ultérieures ou précédentes, sans forcément obtenir de réponses concrètes à leurs interrogations. Ce décalage entre les attentes légitimes des citoyens et les enjeux affichés en première intention de la concertation, amplifié par un manque de visibilité du sujet (à l'image de Toulouse Métropole qui, comme nous l'avons observé, n'a pas intégré de lien depuis la plateforme jeparticipe.toulouse.fr, en réalité jeparticipe.metropole.toulouse.fr, vers le site de la consultation contrairement à l'indication de la page 91 du dossier de concertation) a ainsi créé un flottement à la base de ce qui peut à présent apparaître comme un dialogue de sourds.

Deuxièmement, si Decoset était bien présent, le manque d'implication d'élus politiques des EPCI, qui sont à la base de la gestion des déchets, a été relevé à plusieurs reprises lors des échanges. Bien qu'il ait été montré une certaine volonté de parer à ce manque en convoquant des élus comme François Chollet⁵ ou Nathalie Gourdou⁶ sur des sujets ponctuels, Vincent Terrail-Novès, à la fois président de Decoset, vice président de Toulouse Métropole et maire de Balma mais s'exprimant essentiellement au nom de Decoset, n'a pas pu combler le vide et le manque de participation active des élus des EPCI tout au long du processus. On aurait notamment pu attendre une forte présence des élus de Toulouse Métropole, principal territoire parmi les adhérents à Decoset en termes de tonnage de déchets traités dans l'UVE - 150 000 tonnes en 2021 (dossier de concertation préalable, p. 47) - et en poids décisionnel au sein de Decoset. En effet, sur les 32 élus représentés dans le syndicat, la moitié sont des élus de Toulouse Métropole. Chacun dispose de deux voix, contre une seule pour les élus des autres Communautés de Communes et de la Communauté d'agglomération du Sicoval (source : site de Decoset). Ainsi, sans la participation des élus des EPCI mais surtout des élus de la Métropole, il semble bien compliqué d'engager concrètement des politiques permettant de réduire la quantité de déchets produits.

⁵ Chargé de l'écologie, du développement durable et de la transition énergétique

⁶ Directrice environnement de Toulouse Métropole

De la même manière, les discussions menées dans le cadre de la concertation ont fréquemment soulevé la question du réseau de chaleur. Celui-ci est exploité par différents acteurs en fonction des quartiers (Eneriance pour le Mirail, Toulouse Énergie Durable pour Montaudran, etc.) et le thème même du réseau de chaleur revêt une importance primordiale tant le rôle de valorisation est mis en avant, à la fois par les gestionnaires qui y trouvent le cœur du bien-fondé de l'incinération des déchets, les responsables de la Métropole qui peuvent ainsi justifier l'appellation d'UVE mais également les habitants, bénéficiaires ou non, qu'ils soient pour ou contre. Or, là encore, de manière tout à fait surprenante, aucun représentant n'a été présent pour intervenir au nom des différentes sociétés et prendre part aux échanges portant sur leurs activités.

Enfin, il paraît nécessaire d'ajouter que, le processus de concertation avançant, ce qui s'annonçait initialement comme une démarche impliquant une poignée d'acteurs s'est avérée relever d'un réseau très complexe et étendu aux contours flous (cf. annexe 6). En effet, si Decoset est en charge de l'UVE, une délégation de services publics (DSP) a été établie au profit de Véolia qui exploite et entretient donc l'usine. De plus, le réseau de chaleur appartient à Toulouse Métropole qui a également délégué l'exploitation à différentes sociétés. Ainsi, un grand nombre de parties prenantes sont impliquées dans la gestion des déchets et dans le fonctionnement de l'UVE sur le territoire de la Métropole. Si ce n'est un éclaircissement détaillé du fonctionnement du réseau, la présence de tous les acteurs engagés aurait donc d'autant plus été souhaitable afin de faciliter les échanges.

2. Des modalités discutables

Concernant la participation, l'un des écueils régulièrement cités dans la littérature porte sur l'implication des citoyens « en bout de chaîne ». Les expériences participatives « souvent inventées dans (et par) les luttes urbaines, ouvrières et environnementales à partir des années 1960, ont progressivement été « traduites » par les autorités publiques, sous la forme de dispositifs administrés et descendants » (Gourgues, 2018, p. 22). Cela se manifeste notamment par la « professionnalisation du milieu de la participation, avec un volet public (spécialisation d'agents administratifs) et un volet privé (nouveaux métiers dans les grandes entreprises, apparition d'un marché de la prestation participative) » (Gourgues, 2018, p. 23). La concertation n'a pas échappé à cet écueil : l'organisation a été déléguée à une entreprise, les deux garants qui suivaient la concertation sont formés, et les citoyens n'ont pas participé à l'élaboration des solutions proposées pour l'avenir de l'UVE. Cette « incomplétude » se traduit également par le fait que, passée cette période de consultation, les citoyens n'auront qu'un rôle consultatif à jouer dans la prise de décision. C'est une limite intrinsèque aux processus participatifs chapeautés par la CNDP comme le montre L. Monnoyer-Smith *et al.* (2007, p. 25) : « la CNDP reste marquée par la tradition de concertation des enquêtes publiques et ne va pas jusqu'au bout d'une logique de codécision, contrairement à ce que l'on peut constater dans d'autres expériences, notamment au Canada. Si la parole est donnée aux citoyens, elle n'est que de commentaire et de critique, même constructive, et ne revêt pas le même statut que celle du maître d'ouvrage : celui-ci reste le seul à disposer de la capacité d'élaborer des propositions ». En cela, il faudrait peut-être parler de « consultation » plutôt que de « concertation » (Touzard, 2006), la différence se situant dans le rôle des participants. Dans une consultation, il s'agit de « recueillir, préalablement à une décision collective, les avis, opinions, attitudes d'un certain nombre d'acteurs. C'est donc une procédure que l'on met en place en amont de l'adoption d'un projet dont une rédaction provisoire existe déjà ou est en cours d'élaboration » (Touzard, 2006, p. 70), tandis que dans une

concertation il est question « pour des acteurs, individuels ou collectifs, de trouver un accord, de résoudre ensemble un problème qui se pose à eux, de prendre ensemble une décision collective, ou de préparer une décision prise en final à un autre niveau. » (Touzard, 2006, p. 71).

En outre, tout le processus est encadré, maîtrisé et les modalités déterminées en amont par le maître d'ouvrage - puis validées par la CNDP. L'agenda de la concertation nous semble assez serré et cela peut s'expliquer par le renouvellement en 2024 du contrat de DSP de l'UVE. Certains événements étaient consécutifs et globalement, le processus dure seulement deux mois. Il nous semble qu'une durée plus longue aurait permis une meilleure efficacité. Prenons l'exemple d'une concertation portant sur la construction d'un gazoduc. Le tracé du gazoduc soulevait diverses questions et problèmes qui ont été résolus grâce à « la démarche d'optimisation du tracé menée selon un processus de concertation très approfondi sur quatre ans » (Chardonnet, 2016). Nous pouvons faire un parallèle avec le cas de l'UVE dont un des thèmes saillant est le territoire : où va se situer l'UVE et quelles sont les communes qui pourront y envoyer leurs déchets ? Il aurait pu être intéressant d'avoir un échange plus poussé sur cette thématique entre habitants des quartiers alentours, élus, représentants de Decoset et employés de l'UVE, plus axés sur l'aspect technique.

Les questions posées aux intervenants ont également été déterminées par Decoset et son prestataire. Les thèmes, quant à eux, ont été définis par Decoset et les garants, suite à leurs rencontres avec différentes parties prenantes, comme des associations. Cela a permis de penser différentes thématiques liées aux déchets mais a pu orienter nécessairement la façon de les aborder. De plus, malgré l'effort de discussion avec les parties prenantes, les thématiques choisies ne correspondaient pas toujours aux attentes des citoyens par rapport à la concertation. D'autant plus que certains participants ne pouvaient parfois se déplacer qu'une seule fois et tenaient donc à aborder le thème qui leur importait alors que cela n'était pas initialement noté à l'ordre du jour.

3. Des problèmes de communication

Le manque d'information a aussi probablement nuit à la concertation et restreint le public participant. Lors des réunions, il nous semble que de nombreux participants étaient des personnes déjà impliquées dans la vie de leur quartier et qui faisaient partie d'associations de quartiers (les quartiers de Saint-Simon et de Lafourguette étaient particulièrement représentés).

A l'inverse, lorsqu'elles étaient données, les informations étaient mises à disposition au dernier moment, ce qui a pu nuire à la qualité du débat. Nous ne sommes pas sans savoir que d'un point de vue réglementaire, l'organisateur est tenu d'attendre quinze jours avant le début de la concertation pour pouvoir communiquer dessus. Cependant, étant donné la fréquentation citoyenne relativement restreinte que nous avons pu observer lors des différentes réunions, l'information n'a semble-t-il pas été assez largement et efficacement diffusée. Un exemple frappant est celui des étudiants de l'université du Mirail qui n'avaient aucune connaissance de cette concertation, ni même de l'existence de l'usine, alors que l'établissement se situe à deux pas de celle-ci. Il aurait pu être intéressant d'utiliser des canaux moins traditionnels (autres que les réseaux de Decoset et que les canaux « officiels » de la Métropole de Toulouse et des autres communes) pour toucher un plus large public.

Des erreurs sont venues s'ajouter à ce manque de communication : réunions reportées, modification des lieux de réunion, etc. A titre d'exemple, pour la réunion thématique à Muret, nous sommes d'abord rendus dans la salle indiquée sur le prospectus distribué à la réunion

d'ouverture, soit la salle Henri Lafargue. Sur place, nous nous sommes retrouvés au milieu des membres d'une chorale qui nous ont indiqué que la réunion n'avait pas lieu à cet endroit et que nous n'étions pas les premiers à nous être trompés. Nous reconnaitrons bien sûr que les modifications apparaissaient bien sur le site Colidée, relatif à la concertation - encore fallait-il consulter la bonne rubrique et sachant que les informations n'avaient pas été mises à jour sur d'autres sites, comme ceux des EPCI. De l'avis général, le site manque cruellement d'ergonomie et son utilisation n'est pas un réflexe pour le grand public. A cela s'ajoutent parfois des informations contradictoires d'une rubrique à l'autre. Si l'on se rend dans la rubrique « le calendrier des rencontres », par exemple, on peut compter 11 débats mobiles alors que la rubrique « événements » en annonce 14. Ces inexactitudes et le manque de hiérarchisation des informations affectent la clarté et le bon déroulé de la concertation.

4. Un processus déséquilibré ?

Le vocabulaire employé a également pu être un frein au bon déroulement de certaines réunions. Par exemple, lors de l'atelier n°1 sur la qualité de l'air, il a été question de NOx et d'autres polluants sans que ne soit expliqué ce qu'étaient ces différentes substances. Cette difficulté révèle en filigrane les rapports inégaux entre les citoyens qui participent au processus et les intervenants experts. On peut ainsi parler de « difficile co-existence entre citoyens ordinaires, experts et élus » (Weill, 2009, p. 3). Le même déséquilibre se retrouve entre citoyens participants et les représentants de Decoset. Lorsque ces derniers participent, c'est en tant que professionnels et/ou qu'élus. Ils sont alors détenteurs d'une certaine autorité assurée par leur statut et leur parole a un poids différent de celle du citoyen. Nous pouvons ainsi affirmer que le « rôle des élus qui investissent les débats dans leur posture de représentants du peuple, résiste, en cela, à la règle de l'égalité condition des participants dans l'échange et à la logique dialogique. Ainsi jouent-ils « à la marge » en campant souvent sur leurs positions » (Lefebvre in Revel *et al.*, 2007).

Le déséquilibre se ressent également dans la gestion du temps et des délimitations claires à propos de qui peut prendre la parole et à quel moment. Si d'une part on s'assure de cadrer strictement la réunion, cela empêche une discussion plus spontanée d'émerger. Nous pouvons alors avoir l'impression d'assister à une séance de questions/réponses plutôt qu'à une concertation ou à un débat. Le temps de parole restreint a aussi pu provoquer de la frustration chez certains participants. Ainsi, lors du dernier atelier de concertation, une participante, agacée de ne pas avoir eu le micro et alors que le temps de parole devait se terminer, s'est levée et a laissé libre court à son mécontentement. Elle a entre autres affirmé qu'il ne s'agissait pas selon elle d'une concertation mais d'un « monologue », puis a quitté la salle. L'agencement des lieux de réunions lui-même confère, il est vrai, un aspect très scolaire aux réunions : d'un côté le public qui semble être là pour apprendre, poser des questions et critiquer, tel un parterre d'élèves, et de l'autre les experts, les intervenants et les représentants, venus répandre leur savoir comme des professeurs à leurs apprenants. C'est donc à eux que les questions sont posées et ce sont eux qui sont invités à s'exprimer en premier.

5. Les limites du panel citoyen

Malgré tous les avantages à le voir exister, le panel citoyen n'est pas sans présenter certaines limites. Tout d'abord, on déplorera le caractère ponctuel de ce dispositif. Non seulement cette limite temporelle affecte leur rôle dans la concertation mais elle est renforcée par le « [...] caractère exclusivement consultatif [de leur contribution]. Ils formulent des recommandations à l'intention des autorités publiques et/ou leur communiquent les points de vue d'une opinion publique contrefactuelle

éclairée. Ils complètent la démocratie représentative. L'objectif n'est pas de prendre des décisions, mais d'améliorer le processus décisionnel » (Sintomer, 2019, p. 38). Ce rôle attribué au panel renvoie aux limites de la concertation qui n'est pas un renouveau radical de la démocratie mais plutôt un supplément qui vient s'ajouter à la démocratie représentative. « De facto, ils risquent d'incarner une participation domestiquée et d'être un simple supplément d'âme aux structures classiques du gouvernement représentatif » (Courant et Sintomer, 2019, p. 11).

Enfin, on peut également regretter que le panel ne soit pas intervenu plus tôt dans les réunions puisqu'il s'est seulement exprimé lors de la réunion de clôture, son existence n'ayant pas été davantage mise en avant.

En résumé, si le processus de concertation a le mérite d'exister et a pu s'améliorer au cours des rencontres en s'appuyant sur les différentes remarques et requêtes des participants, il fait toutefois l'objet d'écueils importants qui se font ressentir par les mêmes participants. Au vu de l'asymétrie de pouvoir entre le maître d'ouvrage, qui organise et est seul à prendre la décision finale, et les participants, et à la lumière des limites exposées ci-dessus, la concertation sur l'UVE peut être rapprochée au modèle DAD :

Tableau n°2 : Quatre modèles de processus de décision de choix de grands aménagements

	Processus de décision mené par un porteur de projet	Processus de décision mené par les parties prenantes du projet
Forte asymétrie de pouvoir entre l'offre et la demande de projet, fortement exploitée	Décider, Annoncer, Défendre, Adapter DAD	Instituer, Délibérer, Eluder IDE
Faible asymétrie entre l'offre et la demande de projet, ou asymétrie faiblement exploitée	Proposer, Ecouter, Requalifier PER	Concerter, Analyser, Choisir CAC

Mermet *et al.*, 2004, p. 6

Le processus ne semble d'ailleurs pas satisfaire certains participants : un représentant des habitants du quartier de Saint-Simon nous a informé en off qu'un texte a été envoyé à la Commission Nationale pour dénoncer le fait que la concertation était « biaisée » et devait être invalidée.

II - Enjeux clés liés à l'usine

Dans cette deuxième partie, nous aborderons les enjeux principaux qui ont émergé lors des ateliers et réunions. Nous présenterons les questions liées au territoire : d'où proviennent les déchets ? Quel site pour une éventuelle reconstruction ? Puis, les craintes sanitaires liées aux émissions de l'UVE seront exposées. Enfin, nous traiterons de la gestion des déchets.

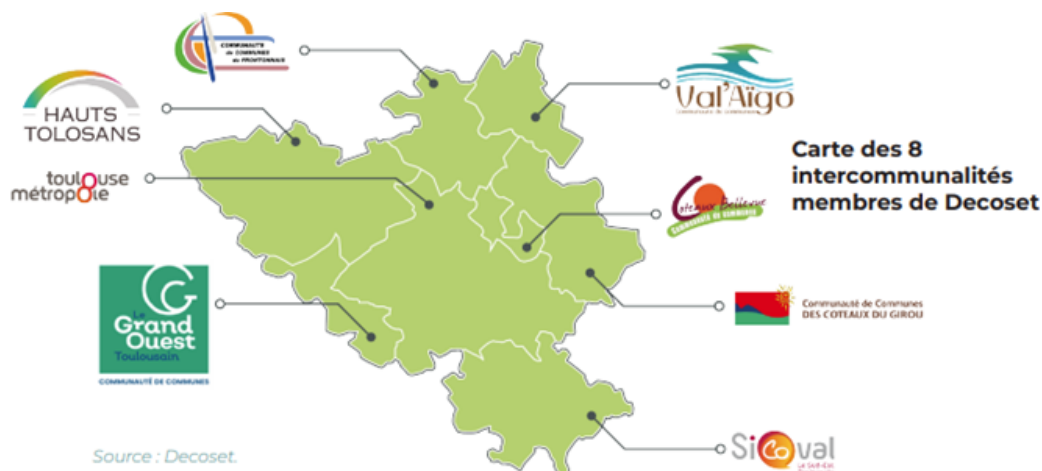
A - Pertinence du territoire : chalandise et localisation

La question du territoire est apparue comme un sujet essentiel tout au long de la concertation. Plusieurs questions se posent du point de vue du public et en particulier de la part des associations de

quartier de Saint-Simon et Lafourguette. De quels territoires proviennent les déchets incinérés par l'UVE de Toulouse-Mirail ? Où s'arrête ce territoire ? Ce territoire se limite-t-il aux intercommunalités et communes adhérentes à Decoset ? L'UVE de Toulouse-Mirail, selon le scénario choisi, ne serait-elle pas vouée à accueillir des déchets provenant de toute la région ainsi que des régions voisines ? Aussi, le sujet du territoire soulève une dernière interrogation : quels sont les territoires impactés par les rejets polluants de l'UVE de Toulouse-Mirail et comment sont considérés les effets du réseau de chaleur ?

1. Territoire et déchets concernés

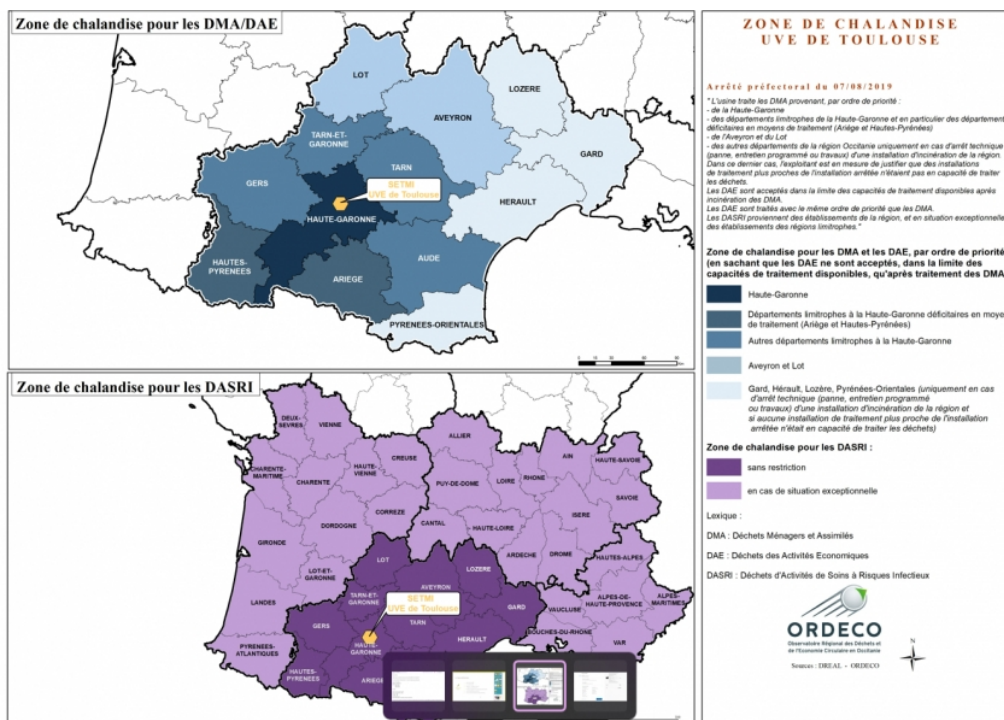
Selon le dossier de concertation préalable, le syndicat mixte Decoset créé en 1993 a pour objectif de « mettre en place et gérer une filière complète de traitement des ordures ménagères » et pour compétence « la valorisation et le traitement des déchets ménagers et assimilés ». A première vue, ce serait donc uniquement les déchets des 8 intercommunalités adhérentes de Decoset qui seraient incinérés par l'UVE de Toulouse-Mirail géré par Decoset. En effet, tout au long de la concertation, le public a accès à une carte régulièrement projetée en introduction des réunions publiques et ateliers thématiques. Cette carte trace les contours des territoires adhérents de Decoset, soit « le périmètre de Decoset » (comme indiqué page 41 du dossier de concertation préalable).



Du point de vue des habitants des quartiers environnant l'UVE de Toulouse-Mirail (Lafourguette, Saint-Simon), le territoire concerné est déjà très large et brasse une grande partie située très à l'écart de l'UVE. En effet, depuis 1995, les habitants subissent les externalités négatives liées à la présence de l'UVE dans leurs quartiers (pollution de l'air par rejet, rejet de CO2 par les poids lourds 24h sur 24, pollution sonore, etc.). Une externalité négative désigne selon l'économiste Arthur Cecil Pigou (1920) « l'acte de production d'un agent qui influence négativement sur la situation d'un autre agent, sans que cette relation fasse l'objet d'une compensation ». C'est à ce titre que la question du territoire concerné est essentielle pour les habitants car plus le territoire est grand, plus la quantité de déchets incinérés (malgré les politiques de prévention) sera importante, plus les externalités seront subies de manière exponentielle (sujet soulevé par une habitante du quartier de Lafourguette).

Lors de la réunion thématique du 4 octobre intitulée « territoire et projet », aucune réponse claire n'est fournie quant au territoire concerné. Il apparaît à ce moment de la concertation que le

choix du territoire n'est pas déterminé et dépendra sûrement du scénario choisi. Notons que la carte du territoire Decoset (voir carte 1 Decoset ci-dessus) peut induire en erreur les participants peu pointus sur le sujet quant à la réalité du territoire concerné. En effet, cette carte n'inclut pas les « collectivités extérieures » dont un quart des déchets sont pourtant incinérés par l'UVE « faute de solutions de traitement » trouvées par ces communes, selon Decoset. Le territoire réel ressemble plutôt à un territoire plus large nommé « zone de chalandise » (carte 2, site ORDECO). Ce 4 octobre, un habitant du quartier de Saint-Simon semble surpris de voir invité à la concertation M. Baubay, président du SMTD 65 (Syndicat Mixte du Traitement des Déchets Hautes-Pyrénées), pourtant situé hors du territoire de Decoset. Ce flou au niveau du territoire n'est pas anodin afin d'identifier les acteurs politiques en charge du sujet. Sur ce point, la réponse de Decoset est alors que l'UVE a la capacité d'accueillir des déchets extérieurs en agissant en « solidarité territoriale, pour les départements voisins ». Par exemple, le département des Hautes-Pyrénées a atteint sa capacité maximale d'incinération fixée par arrêté préfectoral. Il apparaît à ce moment-là que l'enjeu autour de l'UVE de Toulouse-Mirail est alors traité à l'échelle régionale. Or, un arrêté préfectoral suffirait pour accepter des déchets d'une provenance encore plus éloignée, comme le souligne un habitant de Saint-Simon en rappelant la controverse autour des 20 000 tonnes de déchets corses qui ont failli finir au Mirail. La solidarité territoriale revendiquée par Decoset ne semble pas convaincre les habitants de Saint-Simon et de Lafourguette qui se défendent en indiquant ne pas vouloir des déchets de tous les territoires de la région juste à côté de chez eux. Ce phénomène social assez singulier dans le cadre d'une controverse qui vise à refuser toute forme de nouveau projet dans un environnement proche de chez soit de la part des habitants se définit comme NIMBY⁷. En atteste l'intervention de cette habitante du quartier de Lafourguette : « L'usine est à 100 m de chez moi, qu'est ce qui a été fait pour baisser le tonnage de la part des collectivités qui envoient leurs déchets ? »



Source : site ORDECO

⁷ Not In My Back Yard

La question du territoire se pose ici autrement de la part des habitants : « Pourquoi envisager la reconstruction de l’UVE sur un territoire habité par 500 000 personnes, dont 2 000 logements récemment construits et 2 groupes scolaires ? » On pourra discuter ici le décompte de population des quartiers limitrophes, plutôt de l’ordre de 40-50 000 personnes⁸, mais, de fait, certains habitants défendent l’idée qu’une reconstruction de l’UVE sur un territoire moins dense en population serait plus juste. Sur ce point, aucune réponse claire n’est apportée par Decoset. Le syndicat avance qu’un déplacement représenterait une déperdition de chaleur mais aucune prospection de nouveau site ne semble avoir été engagée.

2. Territoire et réseau de chaleur

Enfin, le cas du territoire traite aussi le sujet du réseau de chaleur. Autrement dit : à qui profite le réseau de chaleur ? Contre-intuitivement, il n’y a aucune corrélation spatiale entre le réseau de chaleur et les habitants des quartiers limitrophes de Saint-Simon et Lafourguette, comme l’indique un habitant de Saint-Simon : « La solidarité territoriale, c’est comme l’amour : il faut qu’il y ait un échange. Et nous, qu’est-ce qu’on récupère ? » A cette question, il faut souligner qu’aucune réponse n’est donnée. La compétence du réseau de chaleur est métropolitaine et déléguée aux sociétés privées Eneriance et Dalkia. Aucun élu ou représentant de la Métropole n’était présent le soir du 4 octobre afin d’apporter une réponse précise. Sur ce point, la littérature mène à penser que la mise en place d’un système de compensation territoriale (Kermagoret, 2014) permettant aux habitants de profiter du réseau de chaleur pourrait permettre les conditions d’une meilleure acceptabilité sociale du futur projet. Notons par ailleurs que lors de l’atelier autour du réseau de chaleur, des citoyens habitants du Mirail plaidaient pour ne pas déplacer l’UVE étant donné qu’ils bénéficient du réseau de chaleur.



Source : rapport annuel d’activité 2020 - SETMI

B - Emissions et santé publique

En matière d’émissions, les tableaux disponibles dans le dossier de concertation préalable apportent les informations clés concernant les scénarios suivants : la rénovation de niveau 1, la rénovation de niveau 2 et la reconstruction.

⁸ Le chiffre cité par l’habitant se rapporte vraisemblablement à l’agglomération toulousaine dans son ensemble.

Le premier point encourageant est que les trois solutions visent à réduire les émissions de NOx bien en dessous des exigences des MTD 2023 (Meilleures Techniques Disponibles) applicables à la Société d'Exploitation Thermique du Mirail (SETMI). La rénovation de niveau 1 prévoit de descendre à 53 % des nouvelles valeurs réglementaires, tandis que la rénovation de niveau 2 et la reconstruction, encore plus encourageantes, prévoient de n'émettre que près d'un quart (26 %) des nouvelles limites fixées. Ces scénarios impliquent également un meilleur traitement des fumées qui permettrait de « supprimer le panache de fumée » qui se dégage de l'usine et de réduire fortement la consommation en eau.

Toutefois, pour le reste des rejets polluants renseignés dans le dossier (NH₃, SO₂, HCl, poussières, mercure et dioxines), la rénovation de niveau 1 a pour projet de s'aligner fidèlement aux exigences réglementaires, ne prévoyant donc pas d'effort supplémentaire pour descendre en dessous, ni de marge afin d'anticiper de futures révisions de ces exigences.

La rénovation de niveau 2 et la reconstruction sont quant à elles plus ambitieuses en ce qui concerne le SO₂, l'HCl et les dioxines en visant des émissions équivalentes aux trois quarts des réglementations (prévoyant donc une marge de 25 %). Toutefois, il est ici aussi prévu de s'aligner précisément sur les normes en ce qui concerne les émissions de NH₃ de poussières et mercure.

La solution 3, le maintien en état de l'usine, n'est quant à elle pas approfondie sur ce sujet. Ce scénario semble viser à s'aligner sur les exigences des MTD 2023 grâce aux travaux de confortement de manière à pouvoir continuer l'activité jusqu'en 2032, mais ne donne pas de valeurs ni d'objectifs précis en la matière.

D'autre part, et malgré toutes ces informations, il n'est malheureusement pas évident pour chacun de saisir réellement ce que ces rejets représentent de manière concrète, comme danger pour l'environnement et pour la santé. Il faut alors s'en remettre aux normes environnementales fixées, auxquelles tous les participants de la concertation ne semblent pas forcément accorder leur confiance. Plusieurs arguments à cela : l'avancé de la recherche qui revoit ces mêmes normes continuellement à la baisse ou qui en promulgue de nouvelles car on en découvre encore les dangers, le fait que ces limites réglementaires soient totalement étrangères aux citoyens concernés et qu'ils n'en saisissent pas les modalités, ou encore les dérogations accordées à certaines usines et pas à d'autres sur décision de la préfecture et dont la SETMI continue de bénéficier.

Cette réserve de la part des participants s'est également faite sentir en ce qui concerne les informations communiquées par la directrice générale d'ATMO Occitanie, lors de l'atelier 1 ; nous y apprenons notamment, suite à une question du public, qu'ATMO ne dispose pas de point de mesure des NOx près de l'UVE et que les chiffres communiqués sont établis par modélisation. A ce sujet, il semblerait, selon l'intervenante, que des efforts soient envisagés pour améliorer le suivi des rejets et « confirmer » les cartographies qui pour l'instant sont « faites à partir de l'inventaire des émissions et de [leur] modèle de dispersion ». Si le projet d'amélioration du suivi ne peut être que bénéfique et semble faire consensus, le fait que certaines des données présentées reposent sur des calculs abstraits et des hypothèses paraît poser un problème : là encore, celui de l'accessibilité de l'information, en lien direct avec la confiance accordée par les riverains. S'il est compréhensible qu'il ne soit pas évident d'expliquer comment procèdent les experts, il est aussi envisageable que si les citoyens ne comprennent pas quels critères sont pris en compte, pourquoi et quels sont les tenants et les aboutissants, ils soient par conséquent plus enclins à mettre en doute la fiabilité des informations qui leur sont présentées.

Toutefois, le manque de confiance et d'acceptabilité du projet n'est pas uniquement dû à la faible accessibilité des informations. Parmi les autres facteurs qui ont été évoqués durant la concertation :

- l'incident AZF survenu en 2001 qui, bien qu'indépendant de DECOSSET comme de l'UVE, a eu des conséquences tragiques et a marqué les esprits,
- la fragilisation d'un silo de cendres de l'UVE en 2021 qui a soulevé des questions quant à la fiabilité de la structure et la prise en compte de la sécurité de son voisinage,
- mais surtout, l'absence d'enquête de santé publique malgré la demande citoyenne, interprétée par les habitants comme un refus de transparence, et ce depuis la mise en place de l'UVE.

Le manque de confiance des riverains dans les chiffres présentés par ATMO s'est aussi traduit par d'autres demandes en matière de transparence, comme celle de diffuser les chiffres des émissions de NOx durant la période de confinement pour pouvoir mieux différencier ce qui relève de l'UVE et ce qui est dû au trafic. Demande qui elle aussi reste sans réponse.

Aussi, il nous paraît pertinent de noter une autre contestation dans les mesures présentées par ATMO : celle concernant les camions qui transportent les ordures. Lors de l'atelier, nous apprenons suite à la question d'un riverain que ces véhicules auraient vraisemblablement été pris en compte dans le calcul des émissions de NOx dues au trafic et non dans celles résultant du fonctionnement de l'usine, alors que ces deux sources de rejets ont justement été comparées durant la présentation. Les moyens techniques semblent être à l'origine de cette limite. Toutefois, les habitants présents ont exprimé leur mécontentement quant au manque initial de transparence sur le sujet.

En effet, l'usine étant située dans une zone peuplée, à proximité d'habitations et d'écoles, les habitants craignent pour leur bien-être et celui de leurs enfants. L'impact sur la santé est en effet apparu comme un sujet transversal qui est revenu dans la plupart des problématiques soulevées lors de la concertation (emplacement de l'UVE, quantité de déchets, provenance, suivi de l'installation). Néanmoins, bien qu'un atelier sur la qualité de l'air et la mesure des rejets ait été mis en place, il semblerait qu'il n'était pas initialement prévu d'inclure l'impact de l'UVE sur la santé des habitants dans la concertation.

Toutefois, pour répondre à cette demande, une écotoxicologue, chef de projet Environnement et co-gérante de Bio-Tox, a été conviée lors du dernier atelier pour aborder ces questions. Nous observons que cette décision ayant été prise lors de l'atelier 1, la communication à ce sujet a été minime. Selon elle et les analyses produites par Bio-Tox⁹, les émissions de dioxines et furanes liées à l'incinération représentent seulement 1,3 % des émissions nationales en 2021. Un chiffre qui ne parle pas du tout aux habitants d'une part car il est peu compréhensible pour des citoyens non experts et d'autre part parce qu'il n'est pas lié à leur territoire.

L'écotoxicologue indique par ailleurs qu'il existe une « relation significative entre le lieu de résidence sous panache d'UIOM et l'augmentation du risque de certains cancers, notamment chez les femmes » mais que « l'excès de risque est faible (1.06 à 1.23) ». Il s'agit d'une relation statistique qui montre qu'il existe donc un risque pour autant peu alarmant d'après l'experte qui précise que l'étude ne peut établir aucune relation de causalité des relations observées. Or, après recherche, cette étude recommande quand même une étude étiologique (études des causes d'une maladie) afin de connaître les facteurs et les causes.

⁹ Bureau d'étude spécialisé dans la mesure d'impact, la surveillance environnementale et l'évaluation des risques

Au fur et à mesure de l'intervention, nous constatons une réelle volonté de rassurer les habitants. C'est en ce sens que l'experte évoque une autre étude de l'Institut de Veille Sanitaire (InVS) lancée en 2003 qui démontre que « pour un incinérateur respectant les valeurs réglementaire (normes 2005) le risque pour les populations les plus exposées est inférieur au seuil d'acceptabilité pris par les instances internationales. »

Malgré les arguments avancés par l'écotoxicologue, les habitants présents lors cet atelier du 15 novembre ne se montrent pas pour autant rassurés par ces preuves qui ne concernent pas l'impact sanitaire de l'UVE à l'échelle de leur quartier. Ces derniers assurent vouloir continuer à participer à la suite de la concertation à condition de lancer une étude épidémiologique à l'échelle du territoire. Aussi, plusieurs habitants (quartier de Saint-Simon et de Lafourguette) demandent la présence de l'ARS dans les débats afin de réclamer une étude sanitaire. D'après Decoset et l'écotoxicologue, une telle étude serait scientifiquement peu pertinente car elle ne permettrait pas d'identifier précisément les origines des pollutions. En effet, les dioxines et furanes sont de sources multifactorielles. Aussi, si les habitants avaient été inclus plus tôt dans le processus de concertation, le sujet aurait possiblement pu être mieux traité, les craintes atténuées et la contestation peut-être amoindrie.

Enfin, en ce qui concerne la suite du projet, il est notable que Decoset prévoit d'accorder de l'importance aux différents travaux qui auront lieu (confortement, rénovation/reconstruction, démolition) en mesurant et en réduisant leurs impacts. Particulièrement au vu de l'ampleur des travaux et car, comme vu dans l'atelier n°1, les chantiers peuvent avoir un impact considérable sur la qualité de l'air, notamment sur la variation du taux de particules en suspension (PM10). Toutefois, les informations sur quels impacts, comment ils seront mesurés et quelles sont concrètement les mesures prises dans ce cadre ne sont pas approfondies, nous n'apprenons pas dans le dossier quelles sont les « meilleures technologies » et les « meilleures pratiques » qui vont être mises en place en matière de rejets dans l'air et d'impact environnemental.

C - Les enjeux liés à la gestion des déchets

L'un des enjeux majeurs de la concertation est celui de la gestion des déchets. Ce thème a été abordé dès la réunion d'ouverture et a fait l'objet d'une réunion thématique et d'un atelier de concertation. Ainsi, le président de Decoset a rappelé lors d'une réunion que la concertation portait aussi sur ce qui se passe « en amont » de l'UVE car cela aura une incidence sur l'avenir de l'incinérateur, en atteste la présence lors des 2 premières réunions de l'association Zero Waste et de l'auteur Jérémie Cavé, invités par Decoset pour apporter leur expertise en la matière.

Tout d'abord, il est important de rappeler ce qu'est un déchet. Selon l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), c'est un matériau ou une substance jeté(e) car n'ayant plus d'utilisation précise. Par ailleurs, la notion de déchet renvoie obligatoirement à d'autres notions telles que la consommation ou le gaspillage.

Il existe plusieurs types de déchets détaillés dans le dossier de concertation préalable : les Ordures Ménagères Résiduelles (OMR), les Déchets Ménagers et Assimilés (DMA), les Déchets d'Activités de Soins à Risques Infectieux (DASRI) ou encore les Déchets d'Activités Économiques (DAE). Ils sont produits par différents acteurs et sont plus ou moins dangereux pour la nature comme pour l'Homme. Chaque acteur a un rôle à jouer dans la gestion des déchets à plusieurs échelles (voir tableau ci-dessous). Ce sont 500 tonnes par jour de DMA (dont les OMR) qui sont traités par l'UVE.

Tableau n°3 : Rôle de chaque acteur dans la gestion des déchets sur le territoire de Decoset

Rôle dans la gestion des déchets	Acteur(s)
Prévention et sensibilisation	<ul style="list-style-type: none">- EPCI (PLPDMA, actions éducatives)- La Région (PPGD)- Decoset- associations (ex : Zero Waste)- CITEO
Réduction de la production de déchets	<ul style="list-style-type: none">- entreprises (emballages)- citoyens- CITEO (écoconception)
Collecte des déchets	<ul style="list-style-type: none">- prestataires privés (pour les déchets d'activités économiques (DAE), par exemple)- EPCI : « Les collectivités organisent le service public de collecte des déchets » (Decoset, 2022, p. 31)
Transport et traitement des déchets (dont valorisation énergétique)	<ul style="list-style-type: none">- Decoset par délégation pour l'exploitation et l'entretien à Toulouse avec la SETMI (Véolia) et à Bessières avec Econotre (Suez)
Tri des déchets	<ul style="list-style-type: none">- citoyens (en amont de la collecte)- Decoset et Toulouse Métropole (centres de tri)- Econotre, filiale Suez (centres de transferts)- Paprec (gestion d'une déchèterie en zone B)
Développement de l'économie circulaire	<ul style="list-style-type: none">- EPCI- associations
Recyclage	<ul style="list-style-type: none">- repreneurs industriels- CITEO (recyclage des emballages)- Decoset => pas d'usine de recyclage en tant que telle mais tri massif jusqu'à la revente par les industriels
Valorisation organique	<ul style="list-style-type: none">- citoyens (composteurs individuels/collectifs)- Decoset (plate-formes de compostage)- EPCI (mise en place de jardins partagés)- Econotre (serres maraîchères à Bessières)

1. L'importance de la prévention et de la sensibilisation

Ainsi, la prévention et la sensibilisation ont pris une place importante lors de la concertation, car elles représentent la voie à suivre pour réduire la quantité de déchets produite. Malgré un

consensus général sur la nécessité de mettre en place des mesures de prévention, on se heurte à plusieurs problèmes.

Premièrement, celui de l'urgence climatique. Lors d'une réunion thématique sur la prévention, il y a eu un débat mouvementé sur le retard ou non de Toulouse Métropole quant à la question des déchets. En effet, elle n'a pas ou très peu été abordée en public pendant ces 20 dernières années selon le président de Decoset. Pour autant, plusieurs objectifs ont été fixés à horizons échelonnés, dont l'avenir de l'UVE, par exemple. Mais aujourd'hui, les délais se resserrent et il est nécessaire de prendre les choses en main pour agir vite tout en maintenant une vision à long terme.

Deuxièmement, on déplore un manque de moyens mis en œuvre pour la prévention, et ce, à toutes les échelles. Concernant les déchets, il semblerait que les EPCI soient en mesure de gérer le budget alloué à la sensibilisation et à la prévention. Mais cela dépend des élus et de leurs choix politiques, même s'il a été prouvé que le coût de l'inaction était pire que celui de l'action¹⁰. On peut tout de même noter une augmentation du budget pour Toulouse Métropole de 600 000 à 1 million d'euros en 2020, d'après le président de Decoset. Au niveau fiscal, il est possible de mettre en place la tarification incitative comme cela a pu être fait dans le Grand Ouest Toulousain. Ce régime repose sur le principe de pollueur-payeur fondé par Cecil Pigou¹¹ puis reconnu dans les années 1990 lors de l'émergence de la notion de développement durable. Il consiste à « internaliser les externalités », c'est-à-dire, dans le cas des déchets, à faire prendre en compte les externalités négatives de leurs déchets aux usagers en les faisant payer plus s'ils en produisent plus et inversement. Cependant, ce régime peut être contesté, car il fait reposer tout le poids de la production de déchets sur les citoyens alors qu'ils ne sont pas décideurs de la quantité d'emballages présente dans leurs achats quotidiens, par exemple. C'est d'ailleurs un sujet qui a fait débat lors de la concertation. Lors des réunions et ateliers, certains ont remis la faute de la surproduction de déchets sur les entreprises qui ne réduiraient pas assez leurs emballages, tandis que d'autres l'ont reportée sur les citoyens qui seraient peu consciencieux en matière de tri.

Enfin, un dernier élément lié à la prévention est le fait qu'il est très difficile de cerner qui possède cette compétence. Il ressort ainsi de cette concertation que beaucoup d'acteurs ont un rôle à jouer sans qu'aucune des opérations ne soit coordonnée. Il est au bon vouloir de chacun d'agir et cette multiplicité d'acteurs rend presque impossible la concertation entre tous.

Ainsi, malgré une présentation en bonne et due forme de leurs obligations réglementaires et des plans de prévention des EPCI (dont les objectifs ont été fixés par elles-mêmes) dans le dossier de concertation (pp. 25-29 et 33-34), l'atmosphère générale semble rester au flottement et au renvoi de balle. Certains participants ont pu mettre en doute le réalisme à atteindre les objectifs fixés et on a du mal à entrevoir ici une réelle volonté, au-delà des discussions portant directement sur l'UVE, à œuvrer dans le sens du bien commun et de la réduction de la pollution à l'échelle du territoire. Pourtant, l'un est l'autre sont liés, à entendre notamment les représentants de Zero Waste, les Amis de la Terre, le parti d'opposition ou encore le panel citoyen, et il semble d'absolue nécessité de prendre en compte parmi les solutions proposées les perspectives qu'offrirait l'adoption de politiques plus orientées vers la sensibilisation et la réduction des déchets.

2. Le débat sur le tri sélectif et le recyclage

¹⁰ Stern, N. (2006). Stern Review on the Economics of Climate Change

¹¹ Pigou, A. (1920). The Economics of Welfare

L'un des autres enjeux de la gestion des déchets est celui du tri sélectif. Seulement 1 Français sur 2 trie partout et tout le temps ses emballages et les poubelles ménagères sont composées à environ 35 % de déchets organiques ou biodéchets. Ce sont ces derniers qui posent le plus problème et c'est sur eux qu'il faut agir rapidement. Il est ressorti des débats que les populations se sentent plutôt prêtes à mettre en place la valorisation organique mais manquent de moyens (composteurs, etc.) surtout en zone urbaine. Pour pallier cela, le vice-président de Toulouse Métropole a affirmé lors d'une réunion thématique qu'ils collecteront les biodéchets à partir de 2024 et veulent faire passer les équipements en composteurs de 25 à 50 % d'ici à 2025 tout en développant les points de dépôt volontaire de biodéchets. À ce sujet, le rapport des élus Europe Écologie Les Verts de la Métropole sur la concertation affirme qu'une diminution importante des déchets va être opérée par le biais de l'extension des consignes de tri et la création d'une filière de traitement des biodéchets. Néanmoins, les délais restent serrés et la mise en place d'une collecte des biodéchets doit être anticipée afin de se conformer à la loi AGECE de 2020, dite « anti-gaspillage ». En effet, celle-ci inclut la généralisation du tri à la source des biodéchets pour tous (ménages, collectivités, professionnels, etc.) dès le 1er janvier 2024¹², ne laissant pas le choix à TM que de s'aligner sur ces objectifs.

Une autre question liée aux déchets est celle du recyclage, qui a été peu abordée pendant les réunions et ateliers. Le rapport des élus EELV de la Métropole assure que désormais le réemploi et le recyclage vont être privilégiés. Toutefois, malgré une certaine ambition à redonner une vie à certains déchets, il est bon d'indiquer que le processus de recyclage implique toujours une déperdition (*downcycling*). De plus, cette alternative n'est pas forcément souhaitable étant donné qu'une certaine partie des déchets recyclables sont traités de manière délétère dans certains pays d'Asie.

Le tri sélectif et le recyclage apparaissent donc comme des voies envisagées par TM pour réduire les quantités de déchets incinérés et malgré un retard notable concernant ces problématiques, il ressort tout de même qu'une meilleure gestion des déchets aurait une influence sur le tonnage des déchets arrivant à l'UVE.

3. La question du tonnage des déchets

Enfin, un des débats les plus importants au sujet des déchets est celui du tonnage de déchets incinérés. Pour autant, cette question a été peu évoquée lors des débats alors même qu'elle aura un impact certain sur le futur de l'UVE, comme vu précédemment.

Premièrement, il est maintenant envisagé une réduction de la production de déchets incinérés grâce aux dispositifs en amont de l'incinération : « Soulignons que l'incinération n'arrive qu'à la quatrième étape de traitement des déchets et que toutes les précédentes doivent être réalisées en amont avant d'envisager l'incinération » (rapport des élus EELV de TM, 2022). En prenant en compte la part considérable des déchets biodégradables, qui est d'environ 30 %, le tonnage des déchets pourrait être drastiquement réduit. Parallèlement, les actions de prévention et de sensibilisation semblent être une voie retenue par la Métropole, selon le rapport d'EELV, ce qui pourrait aider à la réduction de la production de déchets.

Deuxièmement, un des enjeux du tonnage des déchets est celui de la relation avec le réseau de chaleur. Or, comme l'expliquent les élus dans leur rapport, « la présence d'un réseau de chaleur ne peut justifier l'augmentation continue du tonnage de déchets à incinérer ». Il faut donc pouvoir

¹² <https://www.ecologie.gouv.fr/biodechets>

envisager une solution alternative de chauffage en cas de réduction de la capacité d'incinération de l'UVE.

Troisièmement, le lien entre l'UVE de Toulouse-Mirail et celle de Bessières n'a pas beaucoup été abordé lors des réunions. Pourtant, il apparaît dans le rapport d'EELV, qu'il serait possible de réorienter jusqu'à 73 000 tonnes de déchets vers l'installation de Bessières, ce qui permettrait de reconstruire ou de rénover uniquement deux fours sur quatre de l'UVE. Il semblerait donc pertinent de réfléchir à la répartition de l'incinération de déchets entre les deux installations de Decoset.

Quatrièmement, la logique de diminution de tonnage des déchets semble s'opposer à la gestion par DSP. L'exploitation étant confiée à des sociétés privées, ces dernières cherchent à produire du bénéfice grâce au « vide de four ». Cela incite à chercher des déchets en dehors du territoire de Decoset. Bien que cela puisse faire baisser le coût de la gestion des déchets pour les habitants du territoire de Decoset, les intérêts économiques de cette pratique n'incitent pas à réduire le tonnage. La logique de Véolia apparaît ainsi opposée aux logiques de réduction du tonnage, et donc des déchets, et il semble que Decoset a parfois du mal à établir des rapports transparents avec Véolia d'où la volonté de « blinder » les contrats pour les futures DSP.

Pour conclure, la gestion des déchets est un élément principal de la concertation ayant une multiplicité d'enjeux et d'acteurs. Il y a néanmoins consensus sur la nécessité de mettre en place de la prévention. Pour cela, il faut une certaine ambition politique et économique afin de pouvoir déployer tous les moyens nécessaires tout en délimitant concrètement la « compétence prévention ». La question du tonnage des déchets est aussi un élément clé pour l'avenir de l'UVE et le rapport des élus considère une hypothèse de traitement de 100 000 tonnes de déchets, ce qui aurait une influence considérable sur la reconstruction ou la rénovation de l'UVE.

III - Retour sur les solutions

A l'origine même de la démarche de concertation : les options d'évolution de l'UVE. Elles sont au nombre de trois et conduiront à des recommandations spécifiques basées sur le détail de leurs modalités. Puis s'ensuivra une analyse approfondie de celles-ci ainsi que des points saillants y afférant.

A - Les trois solutions proposées

SOLUTION N°1 : LA RÉNOVATION DE L'USINE

Afin d'améliorer les conditions d'exploitation en vue des nouvelles réglementations en vigueur dès 2023, des travaux de rénovation devraient être mis en œuvre. Ce projet de rénovation est décliné en deux niveaux en fonction de l'importance des modifications à effectuer et des objectifs fixés.

La rénovation de l'UVE requiert de réacheminer une partie des déchets car les travaux ralentiraient son fonctionnement sur une durée considérable de 3 à 4 ans.

Si la rénovation de niveau 1 vise à simplement s'aligner sur les nouvelles normes en vigueur (émissions de NOx mises à part) tout en recherchant un meilleur rendement, la rénovation de niveau 2 devrait quant à elle permettre de descendre en dessous des exigences légales en matière de SO2, HCl et de dioxines. Toutefois, que dire d'une proposition affichant une « performance environnementale améliorée » (Decoset, 2022, p. 71) d'une part, mais qui inclut une unité de mise en balles à l'aide de film étirable d'autre part, là encore afin d'optimiser le rendement de l'usine plutôt que d'aller dans le sens de la réduction des déchets. Dit de manière plus concise, un tel dispositif signifierait que plus il y aurait de déchets extérieurs à traiter, plus on rajouterait des déchets en interne.

SOLUTION N°2 : LA RECONSTRUCTION DE L'USINE

Cette solution permettrait de construire une nouvelle usine et le lieu privilégié pour cela n'est autre que le site actuel de l'UVE. Cette reconstruction vise à atteindre les mêmes objectifs en matière d'émissions que la reconstruction de niveau 2, à améliorer les rendements énergétiques et à permettre une meilleure insertion urbaine, tout en évitant de mener des travaux sur la structure pendant son fonctionnement.

Les solutions 1 et 2 engageraient des coûts financiers très importants pour les collectivités territoriales mais comment mesurer le coût écologique, social et démocratique sur le long terme qu'impliquerait le choix de l'une de ces deux hypothèses ?

Si la remise aux normes paraît être essentielle dans un premier temps, les conditions d'acceptabilité du projet ne semblent pas réunies pour engager une quelconque solution proposée. La reconstruction de l'UVE permet de ne pas impacter son activité durant la période de travaux, mais elle implique aussi une phase de démolition de l'ancienne usine qui prolonge les nuisances. En outre, le dossier de concertation indique clairement que si cette option est retenue, la reconstruction se fera sur le site actuel. La complexité du raccordement au réseau de chaleur et ses enjeux mais aussi le manque d'acceptabilité du projet sur les territoires font partie des raisons avancées. Il aurait toutefois été appréciable, au vu des demandes de délocalisation, d'explorer plus en profondeur l'hypothèse de reconstruire ailleurs - où et quels impacts (sociaux, territoriaux, impact sur réseau de chaleur). Enfin, de la même manière que la rénovation de niveau 2, la reconstruction vise de meilleures performances en matière de traitement des rejets et de gestion de l'énergie notamment que la rénovation de niveau 1.

SOLUTION N°3 : LE MAINTIEN DE L'USINE EN L'ÉTAT

La troisième solution envisagée pour l'UVE de Toulouse-Mirail est celle de son maintien en l'état puis sa fermeture. Les travaux de conformité réalisés en 2023 et 2024 permettent un fonctionnement de l'usine jusqu'en 2032, si l'usine est maintenue en l'état, passée cette date, une fermeture serait à considérer. Selon Decoset, la collecte, le traitement et le regroupement des déchets, ainsi que la production d'énergie sur la Métropole seraient alors à repenser car l'UVE de Toulouse-Mirail alimente à ce jour plusieurs quartiers en énergie. Les déchets collectés par les services de Toulouse Métropole sont, eux, directement amenés et traités au sein de l'UVE. La fermeture de l'usine aurait ainsi des conséquences directes sur les territoires de ces communes, alors qu'environ 500 tonnes de déchets y sont déposées chaque jour, et si elle devenait effective, une importante logistique de camions serait nécessaire pour évacuer les déchets vers des centres de traitement plus éloignés géographiquement des lieux de collecte. La solution 3 apparaît également dans le tableau de synthèse comme la pire solution de toutes, promettant des résultats médiocres, particulièrement en matière de rejets et d'impact environnemental. Notons que cette solution a été

directement imposée par la CNDP qui a exigé l'intégration d'une solution dite « zéro ». Au vu de l'importance de l'UVE dans le réseau de gestion des déchets sur l'ensemble du territoire de Decoset, force est de constater qu'elle n'est pas réellement exploitable.

RECOMMANDATIONS :

Optimiser la valorisation et la compensation : certains quartiers (à l'instar de Saint-Simon) ne bénéficient pas du réseau de chaleur. D'autres parmi ceux qui en profitent (et qui tiennent à ce que cela continue) expliquent qu'il serait largement possible de mieux utiliser cette énergie ; une riveraine a notamment parlé de « l'hiver les fenêtres ouvertes ». Dans la perspective d'optimiser la production d'énergie, il semblerait pertinent d'également apporter des améliorations aux infrastructures de manière à limiter la perte d'énergie au niveau de la distribution pour pouvoir étendre le réseau de chaleur aux quartiers les plus proches de l'UVE, en priorité dans une logique de compensation. Aussi, sur la base de l'exemple de l'UVE de Rennes, la mise en place d'une plateforme de tri sur le site ou à proximité de l'UVE permettrait une meilleure valorisation des déchets.

B - Analyse des solutions

La présentation des différentes solutions n'était pas le sujet de la concertation, elle n'a pas fait l'objet d'un atelier ou d'une réunion publique. La présentation des trois scénarii faite par le président de Decoset lors de la réunion d'ouverture n'en a abordé que l'aspect financier, c'est-à-dire les investissements à prévoir. Pour prendre connaissance du reste des informations disponibles à ce sujet, il faut se tourner vers le dossier de concertation préalable. En effet, les solutions 1 et 2 engageraient des coûts financiers très importants pour les collectivités territoriales d'autant que persiste la question de comment mesurer le coût écologique, social et démocratique qu'implique chacune de ces 2 options ? Si la remise aux normes paraît être essentielle dans un premier temps, les conditions d'acceptabilité du projet ne semblent pas réunies pour engager une quelconque solution proposée. On aurait pu penser par exemple intégrer les propositions de Zero Waste Toulouse, partie prenante officielle dans la concertation, et qui préconise dans son rapport « Incinérateur de Toulouse - Stop ou encore ? »¹³ d'accélérer de manière significative la mise en place de solutions alternatives. Selon le plan d'actions précis proposé par les responsables de l'association, celles-ci vont de l'effort de prévention à la tarification incitative, en passant par la collecte séparée des biodéchets et une meilleure valorisation des déchets recyclables. Chiffrages concrets et exemples déjà effectifs à l'appui, ils démontrent que l'on pourrait ainsi drastiquement réduire la capacité du nouvel incinérateur et se donner les moyens d'atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2050, sans compter une application plus légale du principe de hiérarchie de prévention et de traitement des déchets. En soi, ce scénario alternatif et le calendrier de déploiement précis sur lequel il se termine auraient légitimement pu trouver leur place en solution 3, voire en parallèle de cette solution dite « zéro ».

Le réseau de chaleur, son exploitation et sa gestion sont décorellés et cette multiplicité d'acteurs rend la prise de décision complexe. Les deux solutions étant établies dans la perspective d'optimiser la production d'énergie, il semblerait également pertinent d'apporter des améliorations aux infrastructures concernant la distribution, de manière à limiter la perte d'énergie, pour pouvoir étendre le réseau de chaleur aux quartiers les plus proches de l'UVE, en priorité dans une optique de

¹³ Zero Waste, « Incinérateur de Toulouse, stop ou encore ? », Zero Waste Toulouse, 2022
https://zerowastetoulouse.org/wp-content/uploads/2022/07/Rapport_Incinerateur_Zero_Waste_Toulouse_Final.pdf

compensation. Bien que des discussions entre les différents acteurs du réseau soient envisageables, le syndicat Decoset n'a pas, à lui seul, la main sur ces décisions, ce qui les rend compliquées à mettre en œuvre, particulièrement dans le cadre de cette concertation.

La localisation de l'UVE, ou plutôt sa délocalisation, n'est pas réellement envisagée. Bien que la question des autres sites potentiels aurait été étudiée par Decoset, aucun débat à ce sujet n'a été ouvert : « Le site actuel de l'UVE est le plus approprié »¹⁴. Comme indiqué précédemment, la raison en est la question du raccordement du réseau de chaleur ainsi que les difficultés à trouver un consensus au sein des citoyens. On peut toutefois regretter, au vu de la forte demande qui s'est faite entendre, l'absence de volonté de creuser cette question cruciale de la localisation ainsi que des réels impacts (sociaux, territoriaux, environnementaux, réseau de chaleur, etc.).

Conclusion

Pour conclure, nous constatons un écart indéniable entre les citoyens dans une perspective informative d'une part, et des décisionnaires en position normative d'autre part. La meilleure défense de ces derniers est d'être en adéquation avec les normes et la loi, tandis que les citoyens attendent des réponses concrètes et directement liées à leur territoire et à leur santé. Aussi, nous avons constaté une réelle défiance quant à la gestion du réseau de chaleur par un organisme privé à but lucratif. Comment croire en la volonté de Decoset et de Toulouse Métropole de réduire le tonnage de déchets incinérés alors que les déchets transformés constituent une matière première rentable ? Sur ce point essentiel et saillant, nous préconisons pour la suite d'inclure la société de gestion du réseau de chaleur aux échanges avec les habitants, et ce, dans le but de permettre une transparence totale vis-à-vis des habitants.

Organiser une concertation n'est pas tâche aisée. Malgré ses atouts, cette concertation s'est heurtée à différents écueils qui peuvent cependant être dépassés. Le processus aura eu le mérite d'offrir un espace d'expression à de nombreux citoyens et de mettre en exergue des thèmes principaux et des points sensibles qui mériteraient une plus grande attention pour espérer trouver une solution acceptable, acceptée et adaptée. Nous espérons que ce processus permettra au maître d'œuvre de « mobiliser les enseignements tirés de la concertation préalable pour nourrir sa décision ». Lors de la réunion de synthèse, Decoset dit avoir entendu les attentes et les recommandations des citoyens, ce qui fait écho aux propos tenus par son président¹⁵. Il reste à voir comment cela sera pris en compte.

Pour la suite, il nous semble d'abord essentiel d'inclure dans le processus une étape qui détaillerait les solutions : des précisions sur la taille de l'UVE, une clarification au sujet du tonnage envisagé, la localisation précise de la reconstruction si elle est envisagée sur le même site, une décomposition des coûts du budget prévu. Dans un second temps, un nouveau processus démocratique pourrait être engagé. Ce processus exigeant irait plus loin qu'une concertation pour devenir une co-construction¹⁶ associant l'ensemble des parties prenantes et qui pourrait par exemple permettre l'émergence d'une solution allant dans le sens d'une réduction drastique des déchets. L'expertise

¹⁴ Dossier de concertation préalable de Decoset, p. 74

¹⁵ « Ce débat doit permettre une décision claire, respectée et explicite » (le président de Decoset à Actu Toulouse le 7 septembre 2022)

¹⁶ « Nous avons décidé de décider ensemble », Jo Spiegel, 2020

profane¹⁷ démontrée tout au long de cette concertation, nous mène à penser qu'un pouvoir de décision du citoyen dans ce type de controverse socio-technique pourrait être légitime. Enfin, pour la suite, nous souhaitons insister sur la nécessité de mettre en place une étude épidémiologique qui permettrait de réunir les conditions d'acceptabilité d'une reconstruction de l'UVE sur site. Dans l'esprit d'une méthode scientifique, universitaire ainsi que dans une démarche constructive, merci de nous avoir lu.

¹⁷ Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Yannick Barthe, Michel Callon, Pierre Lascoumes, 2001

Bibliographie

Littérature

- Blondiaux Loïc, Sintomer Yves, L'IMPÉRATIF DÉLIBÉRATIF, Collège international de Philosophie | « Rue Descartes » 2009/1 n° 63 | pages 28 à 38
- Claude Chardonnet, VERS UNE PARTICIPATION CONTINUE DU PUBLIC À LA RÉALISATION DES PROJETS, F.F.E. | « Annales des Mines - Responsabilité et environnement » 2016/1 N° 81 | pages 35 à 39
- Courant Dimitri, Sintomer Yves, LE TIRAGE AU SORT AU XXIÈ SIÈCLE. ACTUALITÉ DE L'EXPÉRIMENTATION DÉMOCRATIQUE, De Boeck Supérieur | « Participations » 2019/1 N° 23 | pages 5 à 32
- Gissing-Bosse Céilia, LE TIRAGE AU SORT EN COUR D'ASSISES : UNE EXPÉRIENCE POLITIQUE, De Boeck Supérieur | « Participations » 2019/HS Hors Série | pages 401 à 415
- Gourgues Guillaume, PARTICIPATION : TRAJECTOIRE D'UNE DÉPOLITISATION C.E.R.A.S | « Revue Projet » 2018/2 N° 363 | pages 21 à 28
- Mermet Laurent, Dubien Isabelle, Emerit Alexandre, Laurans Yann. « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement. » In: *Politiques et management public*, vol. 22, n° 1, 2004. pp. 1-22
- Monnoyer-Smith Laurence, INSTITUER LE DÉBAT PUBLIC : UN APPRENTISSAGE À LA FRANÇAISE, CNRS Éditions | « Hermès, La Revue », 2007/1 n° 47 | pages 19 à 28
- Sintomer Yves, DE LA DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE À LA DÉMOCRATIE RADICALE ? TIRAGE AU SORT ET POLITIQUE AU XXIÈ SIÈCLE, De Boeck Supérieur | « Participations » 2019/1 N° 23 | pages 33 à 59
- Touzard Hubert, CONSULTATION, CONCERTATION, NÉGOCIATION Une courte note théorique, De Boeck Supérieur | « Négociations » 2006/1 no 5 | pages 67 à 74
- Weill Agnès, MARTINE REVEL, CÉCILE BLATRIX, LOÏC BLONDIAUX ET AL., (DIRS), LE DÉBAT PUBLIC : UNE EXPÉRIENCE FRANÇAISE DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE Paris, Éd. La Découverte, coll. Recherches, 2007, 412p. Éditions de l'Université de Lorraine | « Questions de communication » 2009/2 n° 16 | pages 307 à 307
- Zero Waste, « Incinérateur de Toulouse, stop ou encore ? », Zero Waste Toulouse, 2022 https://zerowastetoulouse.org/wp-content/uploads/2022/07/Rapport_Incinerateur_Zero_Waste_Toulouse_Final.pdf

Législation

- Code de l'environnement selon les décrets no 2005-935 du 2 août 2005 et no 2007-397 du 22 mars 2007 : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220
- Loi TECV : LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031044385>
- Loi AGEC : LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041553759/2022-02-15/>

Sitographie

- *Cadre et grands principes de la participation du public.* (2020, août 5).
notre-environnement.gouv.fr.
<https://www.notre-environnement.gouv.fr/themes/societe/article/cadre-et-grands-principes-de-la-participation-du-public>
- *Decoset.* (s. d.). <http://www.decoset.fr/>
- Ordeco :
<https://www.ordeco.org/zones-de-chalandise-des-isdnd-et-incinerateurs-doccitanie>
- *Projet d'évolution de l'Unité de Valorisation Énergétique de Toulouse-Mirail.* (s. d.).
<https://colidee.com/o137p548/comprendre.htm>
- Toulouse Métropole
<https://metropole.toulouse.fr/mon-environnement/nature-et-climat/les-energies-renouvelables#les-reseaux-de-chaleur>

Annexes

Annexe 1 : Compte-rendu des réunions auxquelles nous avons participées

Les intervenants indiqués ici sont ceux qui n'étaient pas présents de façon permanente comme les garants de la CNDP et les représentants de Decoset (Vincent TERRAIL-NOVES, président de Decoset, et Laurent GUYON, directeur général des services de Decoset)

Date	20/09/22
Réunion	Réunion d'ouverture
Sujet	Présentation générale du projet
Intervenants	Jérémy CAVÉ, auteur du livre <i>La ruée vers l'ordure : Conflits dans les mines urbaines de déchets</i> Thomas GUILPAIN, responsable Plaidoyer, Zero Waste Toulouse
Questions posées aux intervenants	Q1 - Qu'est-ce qu'un déchet et que représente-t-il dans notre société ? Q2 - Comment les grandes métropoles françaises et européennes répondent-elles aux enjeux qu'elles rencontrent en matière de gestion des déchets ? Existe-t-il des réponses très différentes ? Q3 - À la lueur de ces échanges, quel regard portez-vous sur la problématique de Decoset ?

Date	28/09/22
Réunion	Réunion publique thématique n°1
Sujet	Prévention, recyclage et valorisation organique
Intervenants	Jérémy CAVÉ, auteur du livre <i>La ruée vers l'ordure : Conflits dans les mines urbaines de déchets</i> Anne-Fleur HUG, Coordinatrice de projets, Zero Waste Toulouse Antoine ANDRE, Responsable territorial Occitanie, CITEO
Questions posées aux intervenants	Q1 - Quelles définitions donnez-vous à la réduction des déchets à la source, au recyclage, à la valorisation organique ? Quels sont les objectifs de ces 3 modes de traitement et quels sont les acteurs impliqués ? Q2 - Selon vous, quelles sont les clés de réussite et les limites de la réduction des déchets à la source, du recyclage et de la valorisation organique ? Quelles perspectives et solutions sont à envisager et quels projets peuvent servir d'exemples ?

Date	04/10/22
Réunion	Réunion publique thématique n°2
Sujet	Territoire du projet
Intervenants	Philippe BAUBAY, président de SMTD 65 Chloé MAISANO, directrice de l'ORDECO Jacques POUJADE, président de l'ORDECO régional Francis DUPOUEY, président de Trigone ou autre représentant
Questions posées aux intervenants	Q1 - L'UVE de Toulouse-Mirail : un outil local pour le territoire de Decoset ? Un outil régional au nom de la solidarité territoriale ? Q2 - Quel impact sur le choix des solutions soumises à la concertation et sur le dimensionnement de l'équipement ?

Date	04/10/22
Réunion	Réunion publique thématique n°3
Sujet	Economie circulaire et innovations
Intervenants	Chloé MAISANO, directrice de l'ORDECO Jean-Pierre BELAUD, Enseignant-chercheur responsable du diplôme Génie industriel et du M2 Ingénierie et maîtrise des systèmes industriels complexes ERIC BUFFO? président d'ECITERR régional
Questions posées aux intervenants	

Date	17/10/22
Réunion	Atelier de concertation n°1
Sujet	Qualité de l'air, environnement et suivi de l'installation
Intervenants	François CHOLLET, vice président Toulouse Métropole chargé d'écologie, développement durable et transition énergétique Cécile TOUYA, chargée de mission air et énergie à la DREAL Dominique TILAK directrice générale d'ATMO occitanie Alain BOUBEE président de l'association d'habitant du quartier Lafourquette
Questions posées aux intervenants	

Date	26/10/22
Réunion	Débat mobile Université Jean Jaurès
Sujet	Informé du projet autour de l'UVE et sur la concertation

Date	26/10/22
Réunion	Atelier de concertation n°2
Sujet	Production de déchets : comment agir localement ?
Intervenants	Sylvain Marty (Syndicat Mixte Départemental des Déchets de la Dordogne) (<i>à distance</i>) Laure Poddevin (responsable Sud Ouest de CITEO) Phillipe Guyot (président de la Communauté de Communes Le Grand Ouest Toulousain et Maire de Plaisance du Touch) Sylviane Couttenier (vice-présidente de la Communauté de Communes Le Grand Ouest Toulousain en charge de la collecte et du traitement des déchets, siégeant au Comité syndical de Decoset)
Questions posées aux intervenants	

Date	27/10/22
Réunion	Visite de l'UVE
Sujet	Visite de l'UVE avec explications sur son fonctionnement.

Date	02/11/22
Réunion	Atelier de concertation n°3
Sujet	Réseau de chaleur, projet du territoire et impact sur le choix des solutions
Intervenants	Nathalie GOURDOUX, directrice environnement énergie de Toulouse Métropole Raphaël CATONNE, directeur général d'OPPIDEA
Questions posées aux intervenants	

Annexe 2 : Récapitulatif des acteurs et de leur rôle dans l'organisation du processus de concertation

	Decoset	CNDP	ETHICS Group
Quoi ?	<p>Syndicat mixte qui regroupe différentes intercommunalités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Communauté d'agglomération du Sicoval - Communauté de communes Des Coteaux Bellevue - Communauté de communes Des Coteaux Du Girou - Communauté de communes Du Frontonnais - Communauté de communes Des Hauts Tolosans - Communauté de communes Le Grand Ouest Toulousain - Toulouse Métropole 	Commission Nationale du Débat Public	Groupe de consultant qui accompagne Decoset pour animer la concertation.
Qui ?	<ul style="list-style-type: none"> - Service de communication - Représentants techniques - Directeur général des services - Président de Decoset 	Deux garants	Animateurs
	Decoset	CNDP	ETHICS Group
Rôles dans la concertation	<p>Organise la concertation</p> <p>Se rend aux concertations pour répondre aux questions des participants.</p> <p>A la fin du processus de concertation préalable doit émettre un bilan.</p>	<p>Assiste aux réunions (au moins un des deux garants est présent par réunion)</p> <p>S'assure du bon déroulement de la concertation (les participants peuvent prendre la parole et sont entendus, chaque</p>	<p>Anime les réunions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Donne la parole aux intervenants et aux participants - Gère le temps de la réunion

		question trouve une réponse) A la fin du processus de concertation préalable doit émettre un rapport/bilan.	
--	--	--	--

Annexe 3 : Sujets abordés lors des réunions

Type réunion	Sujet
Réunion publique thématique n°1	Prévention, recyclage et valorisation organique
Réunion publique thématique n°2	Territoire du projet
Réunion publique thématique n°3	Economie circulaire et innovations
Atelier de concertation n°1	Qualité de l'air, environnement et suivi de l'installation
Atelier de concertation n°2	Production de déchets : comment agir localement ?
Atelier de concertation n°3	Réseau de chaleur, projet du territoire et impact sur le choix des solutions
Atelier de concertation n°4	Association des habitants à la suite du projet

Annexe 4 : Lieux des différentes réunions

Date	Type de réunion	Lieu	Quartier	Commune
20/09/22	Réunion d'ouverture	Salle Sénéchal	Capitole	Toulouse
21/09/22	Débat mobile n°1	Médiathèque	Les Pradettes	Toulouse
23/09/22 X	Débat mobile n°2	Marché forain	Capitole	Toulouse
28/09/22	Réunion thématique n°1	Salle San Subra	Saint-Cyprien	Toulouse
01/10/22	Débat mobile n°3	Marché	X	Muret
04/10/22	Réunion thématique n°2	Salle Pierre Satgé	X	Muret
04/10/22 X	Débat mobile n°4	Marché	Faourette	Toulouse
05/10/22	Débat mobile n°5	Marché	X	Ramonville Saint-Agne
10/10/22	Réunion thématique n°3	Centre d'innovation B612	Montaudran-Lespinet	Toulouse
17/10/22	Atelier de concertation n°1	Salle Lafourguette	Lafourguette	Toulouse
18/10/22	Débat mobile n°6	Centre social	Reynerie	Toulouse
19/10/22	Débat mobile n°7	Marché	X	Balma
20/10/22	Débat mobile n°8	Marché	X	Colomiers
26/10/22	Atelier de concertation n°2	Centre de Congrès Diagora	X	Labège

26/10/22	Débat mobile n°9	Université Toulouse Jean Jaurès	Mirail	Toulouse
29/10/22 X	Débat mobile n°10	Marché	X	Cugnaux
02/11/22	Atelier de concertation n°3	Maison de la Citoyenneté Ouest	Reynerie	Toulouse
03/11/22	Débat mobile n°11	Médiathèque grand M	Reynerie	Toulouse
08/11/22	Débat mobile n°12	Marché	X	Castanet
09/11/22	Réunion d'information	Centre Culturel Alban Minville	Bellefontaine	Toulouse
14/11/22	Réunion d'information	Salle Saint-Simon	Saint-Simon	Toulouse
15/11/22	Atelier de concertation n°4	Salle Lafourguette	Lafourguette	Toulouse
16/11/22	Débat mobile n°13	Marché	Saint-Simon	Toulouse
21/11/22	Réunion publique de synthèse	Salle Lafourguette	Lafourguette	Toulouse
26/11/22	Débat mobile n°14	Marché	X	Cugnaux

Annexe 5 : Organigramme des acteurs autour de Decoset

Econotre	Econotre est la société industrielle choisie par le Syndicat mixte Decoset pour financer, construire et exploiter les installations de traitement et de valorisation des déchets ménagers et assimilés produits par 153 communes qui lui sont rattachées, ce, dans le cadre d'une délégation de service public.
Suez - Lyonnaise des eaux	Maison mère d'Econotre

Paprec Coved	Fournit des solutions dans la gestion des déchets (collecte, centres de tri)
Eneriance	Réseau de chaleur Mirail
Toulouse Energie Durable	Réseau de chaleur Montaudran
Veolia	Gestion
Setmi	Société d'Exploitation Thermique du Mirail Filiale de Veolia dédiée à la délégation du Mirail jusqu'à 2021 A noter : droits de délégation cédés dès 2009 à Decoset et prolongés jusqu'en 2024
Ville de Toulouse	Propriétaire de l'incinérateur

Annexe 6 : Organigramme des différents acteurs liés à la gestion des déchets et des réseaux de chaleurs

