

Pierre-Yves GUIHENEUF
Garant de la concertation
25 mars 2011

Suite au débat public sur le centre de traitement des déchets ménagers d'Ivry Paris XIII qui s'est tenu du 4 septembre au 28 décembre 2009, un processus de concertation a été engagé dans le but de préciser l'avenir du projet, sur la base de la décision du Comité syndical du 12 mai 2010.

Ce bilan d'étape est rédigé après la réalisation des réunions de 2010 portant sur le programme fonctionnel, avant la tenue des dernières réunions portant sur la charte de qualité environnementale et la réunion d'information finale. Il sera complété par un bilan final à la fin de ma mission.

Rappel de la mission du garant

La mission qui m'est impartie au cours de cette concertation consiste à :

- Participer à la construction et au respect de règles validées collectivement dans le cahier de la concertation, émettre des recommandations à ce sujet en cas de nécessité.
- Animer les réunions en toute impartialité, s'assurer que des réponses soient apportées aux questions des participants et faire expliciter la teneur des échanges de façon à ce que ceux-ci restent accessibles à tous, veiller à ce que l'information soit préalablement disponible dans des délais raisonnables.
- Maintenir un espace de dialogue et de recherche de compromis en dépit des divergences d'opinions, contribuer à maintenir un climat d'écoute et de respect mutuel, encourager la transparence.

Le déroulement de la concertation

Je ne détaillerai pas le déroulement de la première partie de la concertation, qui est résumée pour mémoire dans l'encadré ci-dessous. J'en présente quelques éléments d'évaluation, certains satisfaisants et d'autres qui le sont moins.

BREF RECAPITULATIF DE LA PREMIERE ETAPE DE LA CONCERTATION

1 ^{er} juillet 2010	Réunion de préparation des modalités de la concertation.
30 septembre 2010	Restitution des études Biodéchets et Credoc, Plan de prévention.
7 octobre 210	Restitution de l'étude du cabinet Horizons et point sur les réunions publiques organisées par le collectif 3R.
21 octobre 2010	Réunion sur l'insertion urbaine du centre.
4 novembre 2010	Réunion technique sur l'étude du collectif 3R. Réunion 1 sur le dimensionnement, l'évolutivité et la réversibilité du centre.
18 novembre	Réunion sur les impacts et la surveillance du centre.
2 décembre 2010	Réunion 2 sur le dimensionnement, l'évolutivité et la réversibilité du centre.

Des éléments positifs

En premier lieu, la concertation a été satisfaisante dans la mesure où le processus lui-même (calendrier, thèmes à aborder, conditions d'information des participants...) a été préalablement discuté et validé collectivement. Une petite équipe technique (Groupe de coordination)¹ a été mise en place afin de traiter les questions de procédure et de faire en sorte que le temps des réunions soit véritablement consacré à des échanges sur le fond.

Deuxièmement, la concertation a été satisfaisante car les participants qui ont souhaité s'exprimer lors de ces réunions ont pu le faire, ont bénéficié d'une écoute attentive et semblent avoir reçu des réponses à leurs questions. Un effort d'explicitation des aspects techniques a été fourni. L'information apportée lors des réunions a fait l'objet d'efforts de présentation en vue de la rendre la plus compréhensible possible aux participants. Les comptes-rendus des réunions ont été mis en ligne après avoir été soumis aux participants pour amendements ou validation.

Troisièmement, et toujours dans le domaine de la procédure, le maître d'ouvrage a fait preuve d'une certaine flexibilité ainsi que d'une écoute des demandes des autres partenaires et de mes propres recommandations, acceptant notamment la création du Groupe de coordination, l'organisation d'une réunion technique et d'une réunion plénière supplémentaires, la modification de l'ordre initial des réunions, la participation de représentants des comités de quartier de Paris XIII.

Enfin, même s'il est encore tôt pour tirer un bilan sur le fond des échanges et si je ne suis sans doute pas le mieux placé pour le faire, je tiens à signaler que des avancées significatives ont été mises en évidence par les partenaires avec qui j'ai pu m'entretenir au cours de ce processus, notamment dans le domaine de la gestion des biodéchets, des recyclables, des modalités de surveillance des émissions par les citoyens, des délais de mise en place des sentinelles ou de l'insertion urbaine du centre. Au-delà de ces avancées, les participants à la concertation s'accordent sur certains éléments qui constituent une base consensuelle importante : la nécessaire conformité du projet au PREDMA, le respect de la décision du Comité syndical du 12 mai 2010 ou la prise en compte de la mission de service public du Sycotom. Restent que des incompréhensions et des points de blocage subsistent, qui sont évoqués plus loin.

D'autres aspects sont moins positifs, sur lesquels il convient de s'attarder pour rechercher les moyens d'y apporter des solutions. Je distinguerai les difficultés procédurales et celles portant sur les conditions de réalisation de la concertation et la nature des échanges.

Des difficultés de procédure

En termes de procédure, plusieurs difficultés ont été rencontrées, notamment les suivantes :

- un calendrier des réunions qui, malgré sa validation collective préalable, s'est révélé trop serré en fin d'année 2010 pour assurer une participation pleinement satisfaisante de certains participants, notamment parmi les associations ;
- la présentation lors d'une des réunions de concertation, de la part du Sycotom, de nouveaux chiffres portant sur les projections démographiques, qui a pris de court certains participants et a été jugée par eux comme venant conforter in extremis des choix prédéfinis en matière de dimensionnement de la capacité d'incinération ;
- des initiatives de communication à destination du grand public et en particulier une réunion d'information sur les risques de l'incinération sur la santé, organisée par le collectif 3R le 8 octobre 2010 sans concertation préalable avec les autres partenaires et qui a provoqué chez

¹ Créée sur la base du volontariat et dans un souci de pluralisme, elle est composée de Didier Fournet (Sycotom), Marc Stampfler (Mairie d'Ivry), Anne Connan (collectif 3R), Patrick Berton (association Tam-Tam) et Pierre-Yves Guihéneuf (garant).

certain d'entre eux des doutes sur la sincérité de l'engagement de ce collectif dans la concertation ;

- une remise en cause de la liste des participants au cours du processus de concertation qui s'est traduite notamment par une demande de participation de Comités de quartier de Paris XIII (des représentants de deux de ces comités ont participé à un atelier avec mon accord) et de certains élus de Paris ;
- en décembre 2010 et janvier 2011, des retards significatifs dans la mise en ligne de comptes-rendus et des documents produits par le collectif 3R et l'association Tam-Tam, qui ont nécessité une intervention de ma part ;
- un manque d'anticipation dans la préparation de la réunion publique du 8 décembre, qui a causé des hésitations autour d'un possible report et une carence au niveau de la communication. Si la réunion n'avait pas dû être annulée au dernier moment pour cause d'intempéries, l'information du public aurait été manifestement insuffisante.

Sans être majeures, ces difficultés ne doivent pas être négligées car elles ont contribué à crispier les relations entre les partenaires de la concertation, alors qu'elles auraient été facilement évitables au prix d'une meilleure anticipation, d'un peu de réactivité et de quelques efforts de communication.

Des points de blocage

Cependant, d'autres difficultés ont eu un effet plus sensible sur la concertation. J'en citerai deux : le blocage de certaines positions et l'effet perturbateur de la communication externe.

- Le blocage de certaines positions se réfère aux échanges sur le dimensionnement du centre. Alors que des positions nuancées et des compromis ont pu être recherchés sur plusieurs points, cela n'a pas été le cas sur la question du dimensionnement. En présentant, lors de l'atelier du 2 décembre, une seule hypothèse concernant le gisement lors de la mise en service du centre (490.000 tonnes) et deux scénarios ne différant pas sensiblement au niveau de la capacité d'incinération (350.000 et 346.000 tonnes), l'équipe du Sycatom n'a pas convaincu tous ses partenaires de ses capacités à intégrer de façon significative les préoccupations exprimées lors de la concertation et à prendre en compte une fourchette d'hypothèses suffisante. Quant aux possibilités de diminution des volumes incinérés en cas de baisse significative du gisement (jusqu'à -30% pour chaque four selon le Sycatom), elles sont étayées par des assurances de nature technique mais pas par une analyse économique, ce qui a nuit à leur crédibilité. De son côté, en présentant un scénario sans aucune incinération, le collectif 3R a été jugé par le Sycatom comme n'ayant pas tenu compte de la décision du Comité syndical du 12 mai 2010 (ce que conteste le premier en se référant à la lettre de cette décision qui ne mentionne pas explicitement l'incinération comme étant constitutive du projet) et comme étant porteur d'hypothèses irréalistes.
- L'effet perturbateur de la communication externe se réfère principalement aux initiatives répétées et sans concertation préalable du Collectif 3R à destination du grand public depuis décembre 2010 et à la tonalité de certains de ses messages visant explicitement le Sycatom. Elle se réfère également à l'initiative du Sycatom assurant le 19 janvier 2011 que la concertation avait validé les orientations du projet, ce qui a été jugé abusif par le collectif 3R.

Ces deux éléments (le caractère apparemment irréconciliable des positions du Sycatom et du Collectif 3R sur les capacités d'incinération, jugées d'un côté comme de l'autre comme provocatrices, et l'utilisation inappropriée d'actions de communication dans une période de concertation) ont provoqué une détérioration sensible des relations entre le Sycatom et le Collectif 3R, ce qui n'est pas favorable à une concertation de qualité.

Cette situation a mis en évidence un autre point faible de la concertation, qui réside dans le clivage entre deux participants, le Sycatom et le Collectif 3R, qui ont progressivement occupé un espace de

plus en plus important lors des réunions de concertation. Les autres participants, à l'exception de quelques-uns d'entre eux, n'ont pas pris la place qu'ils auraient pu prendre dans les débats et qu'ils pourraient prendre actuellement dans la régulation des différends.

En tant que garant, dans cette phase délicate de la concertation, j'ai fait l'objet d'invitations à prendre des positions fermes. Je tiens à rappeler que, de mon point de vue, ma mission consiste à proposer les conditions d'un dialogue constructif entre les partenaires de la concertation, sans en exclure aucun, mais en attirant l'attention de chacun sur les risques encourus par une rigidité excessive de ses positions ou un affranchissement des règles et de l'esprit de la concertation.

Il me semble de l'intérêt de tous les partenaires de la concertation de poursuivre un dialogue permettant :

- d'examiner avec attention tout l'univers des possibles de façon à faire des choix informés en toute connaissance de cause ;
- de construire dans la durée des relations de partenariat qui devront se poursuivre d'une façon ou d'une autre lors des phases ultérieures du projet et de convenir pour cela de certaines règles de bon comportement ;
- de s'engager dans une démarche de recherche de solutions négociées, c'est-à-dire entrant dans le champ d'acceptabilité des autres partenaires.

Si cette conception de mon rôle est bien partagée par les partenaires de la concertation, j'émetts ici quelques recommandations pour la suite du processus de concertation.

Des recommandations

1. Une urgence : la réunion du Groupe de coordination pour planifier la suite du processus de concertation. J'ai proposé aux 4 autres membres de ce groupe de se réunir début avril pour fixer concrètement les modalités d'organisation de la suite de la concertation. Si cette dernière n'est pas remise en cause, il importe d'en préciser les conditions comme cela a été convenu au début de ce processus afin d'éviter des remises en cause ultérieures qui nuiraient à la sérénité des échanges. Je demande expressément que cette réunion de travail puisse se tenir dans les meilleurs délais.
2. Je rappelle l'importance d'une action d'information du grand public à l'issue d'un processus de concertation comme celui qui est actuellement engagé. Pour le moment, et du fait de l'annulation pour cause d'intempéries du forum prévu le 8 décembre 2010, les réunions n'ont concerné que les partenaires de la concertation. Or, des attentes manifestes existent en matière d'information du public sur ces débats. Les initiatives prises jusqu'alors par certains sont jugées contestables par les autres. Une action coordonnée d'information s'impose donc. Cependant, une réunion d'information destinée au grand public ne peut pas être conçue comme une tribune où se tiendraient des discours juxtaposés, comme un exercice de légitimation des décisions prises ni comme un espace d'affrontement entre les protagonistes. Elle doit au contraire être conçue comme une action d'explicitation envers les citoyens des points d'accord et de désaccord de l'ensemble des participants à la concertation, ainsi que des évolutions du projet. Si un consensus peut être obtenu au sein du Groupe de coordination sur les modalités de déroulement de cette réunion, celle-ci pourrait tout à fait se dérouler dans des conditions satisfaisantes.

3. J'invite les partenaires de la concertation, et en premier lieu ceux qui ont fait l'effort de produire des propositions lors des réunions de décembre 2010, à achever le dialogue engagé autour du dimensionnement du centre, pas nécessairement dans le but de parvenir à un compromis ni d'épuiser tous les sujets de discussion, mais afin d'avoir la certitude que toutes les hypothèses envisageables sur l'évolution du gisement ainsi que toutes les propositions situées dans le cadre de la décision préalable du Comité syndical aient bien été prises en compte et non pas éludées. Il subsiste en effet, malgré les réunions déjà consacrées à ce sujet, des doutes, des malentendus et des suspicions, ce qui n'est pas étonnant si on considère la complexité du sujet et les écarts de connaissance des participants. Poursuivre quelque peu ce débat ne signifie pas pour autant la reconnaissance du scénario proposé par le Collectif 3R mais un examen de certaines des hypothèses émises pour le construire. Il s'agit également d'examiner la proposition de l'association Tam-Tam formulée le 2 décembre 2010 et d'y répondre de façon argumentée. Cela ne traduira pas nécessairement par de nouvelles réunions, mais au moins par une réponse argumentée du Syctom aux hypothèses retenues par le collectif 3R et à la proposition de l'association Tam-Tam.

Je précise que ces échanges peuvent se poursuivre entre avril et juin 2010 parallèlement aux réunions déjà prévues ; si nécessaire, je suggère d'étudier la possibilité de desserrer le calendrier de la concertation et se donner un délai supplémentaire.

Pour cela, j'encourage les partenaires à renoncer à des positions figées tout en se maintenant dans le respect de la décision du 12 mai 2010. Je les invite également à prendre des engagements fermes et sans équivoque sur leurs dispositions à respecter l'esprit de la concertation jusqu'à son échéance, et à traduire cet engagement par des signes tangibles et vérifiables, par exemple dans le domaine de la communication externe.

4. Une large part des divergences observées au cours des réunions tient au fait que certains partenaires raisonnent à l'échelle du territoire du Syctom alors que d'autres raisonnent à l'échelle régionale. Les deux approches ont leurs justifications, mais elles se doivent manifestement d'être mieux articulées. La mutualisation et la recherche de synergies dans le traitement des ordures ménagères, la coordination des actions des opérateurs ou la déclinaison territoriale des objectifs du PREDMA sont des questions qui mériteraient d'être mises à l'ordre du jour d'une future concertation, probablement avec d'autres participants. Il me semble que cette perspective pourrait utilement être étudiée.