Entre secteur et territoires, la gestion des déchets au prisme de la planification

Between sector and territories, waste management through the lenses of planification

Laurence ROCHER

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/9485>

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2015

Pagination : 311-327

ISBN : 978-2-7430-2232-7

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Laurence ROCHER, « Entre secteur et territoires, la gestion des déchets au prisme de la planification », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 32/4 | 2015, mis en ligne le 28 juillet 2019, consulté le 26 janvier 2021. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/9485>

Entre secteur et territoires, la gestion des déchets au prisme de la planification

01

► **Laurence Rocher**

*Université de Lyon 2, UMR Environnement ville société,
Institut d'urbanisme, 14 av. Berthelot, 69007 Lyon*

Résumé

L'article repose sur une histoire de la planification des déchets en France qui embrasse l'origine des plans à la fin des années 1960 jusqu'aux changements intervenus en 2015. L'analyse met en évidence une articulation étroite entre les dimensions sectorielle et territoriale propres à cette politique publique. Le choix récent de la régionalisation des plans jusqu'alors départementaux est mis en perspective avec une analyse sur le temps long qui correspond à la fois à l'histoire de la politique publique de gestion des déchets en France – et à la constitution d'un secteur spécifique – et à celle de la planification qui relève de sa territorialisation. L'analyse de ce domaine singulier (marqué par une forte conflictualité, un désengagement politique, une faiblesse des outils de régulation) participe d'une réflexion sur l'action publique en matière d'environnement et des dynamiques de (dé)sectorisation qui la travaillent.

© 2015 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : déchets, politique publique, planification, territoire, secteur.

Abstract

Between sector and territories, waste management through the lenses of planification. The paper is based on a history of waste planning in France running from the late 1960s when the first planning schemes were launched (at departmental scale) to 2015 when they happened to be rescaled at regional level. It shows that the setting of a specific policy field related to waste management is closely linked to the making of a territorial vision and action. Beyond the case of waste management (which is characterized by a high level of conflictuality and by low political involvement, while ruled by weak regulatory tools), the analysis contributes to the understanding of public policy making in the field of environment.

© 2015 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: waste, planning, public policy, policy field.

*Auteur correspondant : laurence.rocher@univ-lyon2.fr

doi:10.3166/pmp.32.4 311-327 © 2015 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Introduction

Au 7 février 2017, chacune des 13 régions françaises redessinées devra s'être dotée d'un Plan de prévention et de gestion des déchets, conformément à l'article 8 de la loi NOTRe adoptée le 7 août 2015¹. Cette disposition, qui marque la fin de plus de quarante années de planification départementale, pose la question des raisons et du sens du changement d'échelle. Plus largement, elle invite à une réflexion sur le rôle des plans dans ce domaine particulier qu'est la gestion des déchets, qui repose sur une inscription territoriale et une rationalité sectorielle fortes. Cet article propose une analyse diachronique de la planification des déchets ménagers comme base d'une réflexion sur l'articulation entre les dimensions sectorielle et territoriale de cette politique publique. Le choix récent de la régionalisation est mis en perspective avec une analyse sur le temps long (1970-2015) qui correspond à la fois à l'histoire de la politique publique de gestion des déchets en France –et à la constitution d'un secteur spécifique–, et à celle de la planification– qui relève de la territorialisation de cette politique.

Ainsi, il s'agit non pas de dresser une évaluation des plans mais de rendre compte de leur histoire au regard de celle de la gestion des déchets. Toutefois, comprendre le rôle de la planification selon cette optique présuppose de dépasser le constat d'échec des plans, dû au fait de leur faible portée prescriptive. Initiés à la fin des années 1960, mais effectifs depuis une vingtaine d'années, les plans déchets sont en effet régulièrement critiqués. Les évaluations les plus récentes, tout en soulignant leur intérêt du point de vue de la concertation territoriale, font état d'un manque d'ambition programmatique des plans, dont la faiblesse opérationnelle est attribuée au manque de valeur prescriptive (Cour des Comptes, 2011, CGEDD, 2014). Le défaut de « continuum de gouvernance » (Boy *et al.*, 2011) entre les orientations prévues dans les plans et les décisions des collectivités locales compétentes en matière de gestion qualifiée est en effet une caractéristique du système décisionnel de la gestion des déchets, par ailleurs soumis à de vives contestations sociales.

Si la capacité des plans à réguler la gestion des déchets est faible lorsqu'on les considère en tant que vecteur de mise en œuvre locale d'une politique établie à l'échelle nationale, leur rôle peut s'envisager différemment. À travers cet article nous interrogeons les plans dans leur fonction constitutive de la politique « déchets » en supposant qu'ils sont essentiels dans l'articulation entre deux dynamiques parfois présentées comme antagoniques : la *sectorisation* et la *territorialisation*. Une double hypothèse guide la réflexion. La première considère que la planification, en jouant un rôle essentiel d'assise et de traduction territoriale, participe de la constitution des déchets en tant que secteur d'action publique à part entière. La seconde suppose que ce rôle n'est pas figé et que les attendus de la planification sont révélateurs de tendances à la *sectorisation* mais aussi à la *dé-sectorisation*.

L'analyse mobilise en premier lieu de la littérature grise et des textes officiels (législatifs et réglementaires, bilans et rapports d'évaluation) qui donnent à voir à la fois les attendus et l'évaluation des cadrages relatifs à la gestion des déchets en général et à la planification en particulier. Ces éléments sont analysés au regard d'un travail de veille thématique (analyse de presse, participation à des séminaires et rencontres professionnelles, entretiens) au niveau national. Ils sont mis en perspective avec une analyse de terrain au niveau local (observation

¹ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

des démarches d'élaboration et de révision du plan départemental de l'Indre-et-Loire) de 2003 à 2009. Ces données ont été recueillies dans le cadre d'un doctorat en aménagement et urbanisme (Rocher, 2006), puis de plusieurs recherches collectives rassemblant des chercheurs en géographie, sociologie/anthropologie, et sciences politiques².

Une première partie s'attache à situer la question des déchets parmi les débats qui s'intéressent aux ressorts sectoriels et territoriaux de l'action publique. Les parties suivantes correspondent à trois moments qui composent ensemble une histoire de la planification. Les premières tentatives d'introduire des dispositifs de planification à la fin des années 1960 correspondent à un moment fondateur de prise en charge des déchets en tant que nouvel objet de politique publique. La seconde étape est celle de la montée en puissance des plans qui se généralisent dans les années 1990, dans un contexte d'intensification des normes européennes et nationales dans le but d'organiser la valorisation des matières. Une dernière étape voit se succéder plusieurs réformes qui visent à réorganiser les modalités de pilotage puis l'échelle de la planification, alors que l'évitement de la production des déchets devient une préoccupation majeure.

1. L'action publique entre secteurs et territoires

L'intérêt pour les processus de territorialisation de l'action publique a crû ces trente dernières années au fur et à mesure que la conduite de l'action locale a été réformée et a évolué, sous l'effet des mesures de décentralisation, mais aussi de l'intensification de l'intervention européenne. Il en a découlé un repositionnement de l'État dans son rapport aux territoires et aux acteurs locaux (Duran et Thoenig, 1996, Muller, 1992). Le rapport entre secteurs et territoires a représenté un sujet d'intérêt majeur, mettant en opposition – et en relation – une organisation de l'action publique dominée par des domaines d'activités distincts ou au contraire par des logiques territoriales. P. Muller constatait au début des années 1990 une tendance à la *déssectorisation* concomitante de la *territorialisation* de l'action publique (Muller, 1990, Muller, 1992), tandis que O. Mériaux évoquait plus tard un rapport dialectique entre des dynamiques de « débordements territoriaux » et de « cadrages sectoriels » (Mériaux, 2005). Le domaine de l'environnement a largement nourri ces analyses, avec la particularité d'avoir connu une structuration récente, pour une grande part influencée par le niveau européen, et d'avoir du progressivement se construire une légitimité au sein de l'appareil administratif d'État (Lascoumes, 1999), mais aussi des collectivités locales. Contribuant à ces débats, les situations de changements d'échelle ont attiré l'attention en ce qu'elles constituent des moments privilégiés pour saisir les mutations de l'action publique dans leur rapport au-x territoire-s (Faure *et al.*, 2007).

Peu étudiée sous l'angle de la gouvernance et particulièrement des logiques de *sectorisation* et de *territorialisation* qui la travaillent, la question des déchets est pourtant digne

² Il s'agit de trois projets de recherche financés par l'ADEME : « Décider en situation de crise : gestion des déchets, conflits et concertations (France, Italie Mexique) » (coord. P. Melé, 2009-2011, programme Concertation, décision, environnement) ; « La planification départementale en matière de déchets : fabrique et mise en œuvre d'une action publique » (coord. G. Gourgues, 2012-2014, programme Déchets et sociétés) ; « Dimensions territoriales des politiques de gestion des déchets : la construction d'un régime de proximité » (coord. Cl. Cirelli et F. Maccaglia, 2013-2016, programme Déchets et sociétés).

d'intérêt. Si la prise en charge des déchets selon des systèmes organisés et régulés a relevé pendant très longtemps des seules autorités locales, la mise en place d'une politique publique spécifique en France date des années 1970. Elle correspond au démarrage d'un processus de *sectorisation* des déchets en tant que domaine d'action à part entière, concomitant à la fois à l'institutionnalisation environnementale en France (avec la création du Ministère en charge de l'environnement), et à l'instauration d'une politique européenne en matière de déchets. Organisés selon un ensemble complexe de règles, de normes, de choix et de visions qui relèvent d'acteurs, d'institutions, d'administrations et d'organismes qui se sont spécialisés, les déchets représentent un *secteur* à part entière en ce qu'ils regroupent trois dimensions constitutives soulignées par P. Muller : « Un ensemble d'acteurs exprimant des intérêts spécifiques », une *dimension institutionnelle* qui « exprime la division du travail administratif telle qu'elle est traduite dans un ensemble d'organisations, de ministères, d'agences, etc. » et une *dimension cognitive* qui « exprime la vision du problème et des solutions » (Muller, 2006).

Du point de vue de sa dimension territoriale, la gestion des déchets, contrairement à d'autres enjeux environnementaux, ne revêt pas d'évidence spatiale qui reposerait sur des découpages sinon « naturels », du moins dessinés par un certain nombre de déterminants physiques, à l'instar de ce que sont les bassins-versants à la gestion de l'eau. Dans sa forme contemporaine, l'organisation de la gestion des déchets relève d'un ensemble de pratiques, de techniques et d'infrastructures, qui consistent à mettre en relation des flux de matières et des exutoires. Ces flux sont répartis en filières et sous-filières dont le nombre croît au fur et à mesure de la sophistication des circuits de recyclage, en réponse à un objectif de valorisation qui tend à remplacer celui de l'élimination par la destruction. Ainsi se dessinent les « territoires » des déchets, produits du rapport entre les espaces de production et les lieux et circuits de leur traitement. Alors qu'aucune frontière ne s'impose d'évidence, mais que la circulation des déchets est un problème en soi, la définition de périmètres autorisant ou non les importations et exportations est un enjeu majeur. Les priorités sur lesquelles repose l'action publique sont porteuses de visions spatiales plus ou moins explicitées : gérer au plus proche géographiquement, mais aussi au plus rentable économiquement, au plus juste socialement, au plus respectueux de l'environnement...

Ces enjeux et priorités sont l'objet-même des démarches de planification, qui sont des exercices de définition d'intentionnalités et de projections à moyen terme quant à l'organisation du rapport entre flux et exutoires. Calqués sur des territoires institutionnels – le département et la région –, les plans sont l'expression d'*espaces fonctionnels* artificialisés qu'ils ont vocation à réguler. À partir d'observations menées dans différents domaines de l'environnement, S. Narath et F. Varone (2006) ont mis en évidence plusieurs formes de régulation et de tension entre les découpages sectoriels et les territoires institutionnels. Ils soulignent que la « capacité éventuelle des espaces fonctionnels à dépasser ou à résorber les tensions entre logiques sectorielles et territoriales, respectivement à proposer des modalités alternatives de prise en charge par l'État de la résolution d'un certain nombre de problèmes publics, passe essentiellement par des processus de changement ou de reconfiguration des échelles de l'action publique. » (Narath et Varone, 2006 : 248). La recherche d'un « territoire pertinent » au nom d'une efficacité mythifiée est, selon J-M. Offner, une caractéristique des successives réformes des collectivités locales qui consistent à opérer des « ajustements entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels » (Offner, 2006). La régionalisation

des déchets, actée à l'occasion de la dernière réforme territoriale, clôt l'histoire d'un long processus de sédimentation autour du cadre départemental, qu'il s'agit d'élucider.

2. Les prémisses du cadre planificateur : la territorialisation vecteur de fondation sectorielle

On retient généralement l'adoption de la seconde loi-cadre sur la gestion des déchets³ en 1992 comme le début des plans déchets. C'est en effet le moment où la planification prend un caractère systématique, parce qu'obligatoire. Pourtant, l'instauration d'un cadre planificateur dans le domaine des déchets est bien antérieure : elle remonte à la fin des années 1960, avant même la première loi-cadre de 1975⁴. Cette loi, votée le même jour que la première directive-cadre européenne⁵, marque le début d'une politique publique dédiée aux déchets (Rocher, 2013). Prise en charge par la Direction centrale de la prévention des pollutions et nuisances au sein du Ministère de l'environnement installé en 1971, la question des déchets permet au nouveau ministère d'asseoir sa légitimité. La saisie de cet objet jusqu'alors institutionnellement éparpillé entre les domaines de l'industrie, de l'agriculture, de la santé, est une première manifestation de *sectorisation* (Muller, 1990) de ce qui jusqu'alors ne représentait pas un secteur d'intervention en soi.

Dès 1969, les Ministères de l'intérieur, de l'équipement et du logement, et de l'agriculture, invitent les préfets à coordonner l'élimination des déchets en élaborant des *schémas départementaux* avec comme objectif de « définir dans les meilleures conditions économiques possibles, les circuits de collecte, le nombre et l'implantation des dépôts et des usines, ainsi que leur capacité et rayon d'action »⁶. Dans un souci de rationalisation de la gestion des déchets, avant même que les compétences des collectivités soient établies – ce qui interviendra en 1975 – ces schémas doivent comprendre un inventaire des services et des installations existants ainsi qu'une programmation des équipements à réaliser (indiquant notamment une évaluation financière et leur localisation). La gestion des déchets doit répondre à une rationalité économique qui allie minimisation des coûts et rentabilité des équipements : il s'agit de prévoir une localisation « *raisonnable* » pour un secteur de collecte « *optimal* ». L'attention portée à la maîtrise spatiale des déchets participe de la planification territoriale naissante : les *schémas départementaux* relatifs aux déchets doivent être coordonnés avec les *Schémas d'urbanisme et d'aménagement rural* instaurés par la Loi d'orientation foncière de 1967, notamment pour ce qui concerne le choix des lieux d'implantation des équipements. La nécessité de définir un « territoire économique et administratif de l'élimination des déchets »⁷ est rappelée en 1973 par le Ministère de l'environnement, dans un contexte où l'on se préoccupe des disparités entre les collectivités urbaines et rurales quant à leur capacité à se doter de systèmes de prise en charge des résidus. L'accent est alors mis sur les principes d'organisation au niveau local, et sur les choix entre différents

³ Loi 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement.

⁴ Loi 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

⁵ Directive 75/442/CEE du Conseil des Communautés européennes relative aux déchets.

⁶ Circulaire 69-510 du 17 novembre 1969.

⁷ Circulaire du 22 février 1973 relative à l'évacuation et au traitement des résidus urbains.

procédés d'élimination disponibles, qui doivent s'opérer avant tout au regard des coûts, tout en prenant en compte d'autres considérations : l'aménagement des agglomérations, la disponibilité du foncier, la limitation des nuisances environnementales conformément à la législation des Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), et la préservation des milieux naturels.

La planification départementale est réaffirmée par la loi de 1975, mais l'élaboration de plans d'élimination est alors une possibilité, à réserver à certains types de déchets, et non une obligation⁸. La logique de rentabilité des équipements est réitérée comme principal objectif de ces plans, conçus « en vue d'assurer un rendement optimal aux installations publiques et privées d'élimination des déchets »⁹. Les conditions d'élaboration de ces schémas sont précisées en 1977 par une circulaire qui préconise la mise en place de groupes de travail¹⁰ au niveau départemental. Ces groupes sont composés des représentants des services déconcentrés de l'État – DDA, DDE, DRIR, DDASS –, des bureaux de l'environnement des préfectures, ainsi que des représentants des collectivités locales. Ils correspondent aux pratiques de conduite de l'action publique négociée entre agents de l'état et élus locaux qui prévalent à cette époque (Duran et Thoenig, 1996). Mais la planification des déchets est avant tout affaire des services de l'État, qui se dotent d'une capacité d'intervention territoriale, en même temps que d'une structuration nationale de ce secteur en cours de définition. L'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des Déchets (ANRED), mise en place en 1976, a joué un rôle déterminant dans la structuration de la politique déchets, sur les plans cognitif et financier, notamment à travers les rapports établis avec les collectivités locales (Affholder, 2013). La mise en place des groupes de travail a mobilisé les acteurs locaux autour d'un travail d'inventaire. Pour la première fois sont produites des informations concernant les déchets sur l'ensemble du territoire national. Or, ces informations sont utiles aux services locaux, mais aussi à l'administration centrale en besoin d'un état de la situation et d'une remontée d'informations de terrain.

Les schémas départementaux qui aboutiront resteront des documents confidentiels, sans beaucoup d'incidence sur l'organisation effective de la gestion des déchets. Toutefois, leur faiblesse du point de vue des effets produits ne doit pas occulter l'importance qu'ils ont pu avoir dans la mise en place d'un cadre normatif national et de son déploiement territorial. La réunion d'acteurs locaux autour d'une appréhension quantitative systématique et spatialisée des déchets à l'échelle départementale, organisée dans un premier temps selon un dialogue entre services de l'État et élus en connexion avec des instances sectorielles émergentes, participe de la sédimentation cognitive indispensable à la construction d'une politique nationale. Cette phase originelle de la planification des déchets est importante à plusieurs titres. Elle introduit l'idée, qui persistera, de recourir à une rationalisation anticipée

⁸ « Des plans approuvés en Conseil d'État après enquête publique et consultation des autorités locales peuvent définir, dans les limites territoriales qu'ils précisent, les conditions dans lesquelles il doit être procédé à l'élimination de certaines catégories de déchets » Loi du 15 juillet 1975, article 10.

⁹ Loi 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

¹⁰ La mission de ces groupes est « – d'établir la situation exacte des communes vis-à-vis de la collecte, du traitement et de la valorisation de l'ensemble des déchets des ménages ; – de rédiger un document de synthèse définissant les moyens techniques et financiers à mettre en œuvre ; – de suivre la mise en œuvre du schéma ; – d'élaborer un plan départemental de résorption des décharges sauvages ; – d'informer et de sensibiliser les collectivités locales et les usagers. » (Circulaire du 18 mai 1977).

et spatialisée concernant les déchets, selon une vision dominante consistant à allier une optimisation économique des infrastructures à des contraintes d'occupation de l'espace, domaine par ailleurs en profonde mutation. Si cette problématisation va connaître rapidement des évolutions, certains choix institutionnels – en l'occurrence le périmètre départemental – vont se « rigidifier » (Narath et Varone 2007, p. 238), et avoir un long effet d'inertie. L'intervention territorialisée, qui se concrétise par l'affectation de moyens humains, d'espaces de discussion, de production de données, apparaît non comme le résultat mais comme la condition de la constitution d'un secteur en cours d'institutionnalisation. Ainsi, les débuts de la planification, pour discrets qu'ils soient, apparaissent comme consubstantiels à ceux de la politique publique nationale de gestion des déchets et comme fondateurs de l'action territoriale, du fait des effets de dépendance qu'ils créent.

3. Les plans à l'œuvre : une mission difficile entre une intensification de l'eupéanisation et un cadrage national hésitant

La planification devient effective au début des années 1990. Dans la continuité de l'organisation amorcée à la fin des années 1960, elle repose sur le département comme échelle de référence pour les déchets ménagers, et sur la région pour les déchets « industriels et spéciaux ». Alors que les modalités de gestion évoluent de manière substantielle durant la décennie 1990 qui voit se généraliser les pratiques de recyclage, l'affirmation sectorielle se renforce, sous l'effet de collectifs d'acteurs et d'intérêts qui se structurent à partir de périmètres élargis, à la fois au niveau national et local. Les documents de planification œuvrent à la territorialisation d'une politique qui se caractérise par une intensification de la normalisation européenne, mais aussi par un pilotage national hésitant concernant les modes de traitement. La politique de gestion des déchets va faire l'objet d'évaluations de grande envergure qui vont se succéder à partir du tournant 2000. Ces dernières font état d'un bilan relativement négatif des plans. Faiblement armés juridiquement, ils peinent à s'affirmer, dans des contextes de fortes tensions sociales à propos de l'implantation des installations de traitement.

À partir des années 1990, la prise en charge politique de l'environnement en général est plus affirmée. L'*institutionnalisation* amorcée dans les années 1970 se consolide, ainsi que le processus d'*internalisation* des politiques environnementales sous l'effet de la réglementation européenne (Lacroix et Zaccàï, 2010). La France, en se dotant d'un cadre national en matière de déchets, faisait figure de précurseur par rapport au cadre européen. Elle doit au début des années 1990 se mettre en conformité avec une réglementation européenne qui s'est renforcée, notamment concernant la planification. La seconde directive-cadre adoptée en 1991¹¹ donne aux États la possibilité d'interdire ou d'autoriser les transferts de déchets, lesquels ne sont pas soumis au principe de libre circulation des marchandises. En outre, elle fixe l'objectif de « l'établissement d'un réseau intégré et adéquat d'installations d'élimination » afin que l'ensemble du territoire soit couvert par des plans. Leur nombre, leur périmètre, et la désignation des autorités compétentes sont de la responsabilité des États membres. Ces plans doivent préfigurer un maillage territorial d'installations ; ils sont

¹¹ Directive 91/156 du 18 mars 1991 modifiant la directive 75442 CEE relative aux déchets.

pensés comme l'outil de régulation des transferts de déchets destinés à être dirigés vers les exutoires les plus proches. En France, le périmètre départemental s'impose comme l'échelle à laquelle doit s'organiser la régulation des déchets, en vertu du « principe de proximité » qui est inscrit dans la loi de 1992. Ce faisant, ce sont les contours d'un *espace fonctionnel* (Narath et Varone, 2007) artificialisé que l'on calque sur le territoire institutionnel préexistant. Ce cadrage se caractérise toutefois par une grande souplesse des frontières, dans la mesure où elles sont l'objet d'ajustements à différents titres. En premier lieu, il s'agit de tenir compte des particularités géographiques à travers des plans d'envergure interdépartementale : ce sera le cas en Corse, puis en Ile-de-France à partir de 2004 (Mtibaa *et al.*, 2013, Halpern *et al.*, 2015). D'autre part, les communes ou regroupements intercommunaux frontaliers peuvent être rattachés au plan voisin. Surtout, c'est du point de vue de la réalité des circulations des déchets que la frontière départementale est très poreuse : la notion de proximité, dénuée de valeur juridique, n'est pas un motif d'annulation des plans.

Les Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEMA) ont une vocation descriptive de la situation sur un territoire donné (inventaire des quantités à traiter par catégorie de déchets, inventaire des équipements existants), et programmatique (définition des modes de traitement et prévision des équipements à réaliser). Ils fixent des objectifs de coordination entre les acteurs publics et privés, à une échéance de dix ans à laquelle ils doivent être révisés. Ces révisions sont particulièrement nécessaires du fait que la réglementation en matière de déchets évolue substantiellement et rapidement. Plusieurs « générations » de plans de gestion des déchets vont se succéder pour intégrer ces évolutions. Les plans de « première génération » élaborés durant la décennie 1990 ont dû répondre à un double enjeu. D'une part celui de la montée en puissance de la réglementation européenne qui fixe des objectifs contraignants, concernant la valorisation des déchets notamment le recyclage des emballages¹² ou les normes de rejets des équipements d'élimination. D'autre part, le cadrage national, pour peu contraignant qu'il soit, a été porteur d'ambiguïtés et de réorientations qui n'ont pas facilité l'action locale en cours de coordination. C'est le cas de la notion de « déchets ultimes » qui a longtemps brouillé l'élaboration des politiques locales. La loi de 1992 prévoyait en effet que seuls les déchets ayant fait l'objet d'une valorisation préalable pourraient être mis en décharge à compter du 1^{er} juillet 2002, procédé qui par ailleurs se voit assujettir à une taxe. Ces dispositions ont été (sur)interprétées comme la fin de l'enfouissement et se sont traduites par un recours massif à l'incinération, alors que la France connaissait un retard dans la mise en conformité des unités existantes avec la réglementation européenne (Bourg *et al.*, 2003, Buclet, 2005). La circulaire de 1998¹³ adressée par le ministre D. Voynet aux préfets en vue d'infléchir cette tendance ne parviendra ni à réorienter les choix locaux ni à imposer le principe d'une hiérarchie entre prévention, valorisation et élimination.

Ainsi, la territorialisation ne se réduit pas à l'application locale d'une politique sectorielle reposant sur des normes et des objectifs préalablement définis ; elle consiste plutôt en un ajustement à un système normatif en renouvellement continu, et à la *localisation* d'objectifs ambigus sujets à des réorientations. Les démarches de planification se voient conférer un rôle central de *traduction* de la politique publique qui consiste à répercuter

¹² « directive emballage » du 20 décembre 1994

¹³ Circulaire « Plans déchets » du 28 avril 1998.

les normes, principes et cadrages établis aux niveaux national et européen. Elles s'apparentent ainsi à une entreprise de *transcodage*, déclinaison proposée par P. Lascoumes du concept de *traduction* de M. Callon pour rendre compte de processus socio-politiques, des activités cognitives et de négociation propres à des pratiques contemporaines de conduite de l'action publique qui « créent ou renforcent des structures d'ajustement entre intérêts divergents entre lesquels la puissance publique n'a pas tranché pour en déterminer l'ordre hiérarchique. » (Lascoumes, 1996 : 333).

Les plans sont élaborés et révisés par une commission composée de représentants des services de l'État, d'élus locaux, des professionnels de la gestion des déchets et d'associations environnementales. Au niveau national comme au niveau local les groupes d'intérêts constitutifs du secteur des déchets (Muller, 2006) se reconfigurent fortement. Le face-à-face entre services de l'État et élus locaux sur des *arènes* (Jobert, 1995) technicisées fait place à un élargissement des acteurs porteurs d'intérêts qui se structurent – les professionnels de l'élimination des déchets et du recyclage se regroupent en syndicats¹⁴ –, tandis que des moments d'échange spécifiques sont destinés à la rencontre entre professionnels, collectivités et autres acteurs publics¹⁵. Selon Y. Rumpala, l'ouverture du secteur des déchets au début des années 1990, comme d'autres domaines environnementaux, se fait au profit des industriels, tandis que d'autres nouveaux acteurs, notamment les associations environnementales, demeurent dans une position périphérique (Rumpala, 2003). Si la question des déchets prend une dimension publique, du fait des controverses qui la travaillent, l'investissement des responsables politiques est globalement faible, notamment en matière de planification. La possibilité faite aux conseils généraux de prendre en charge le pilotage de l'élaboration et du suivi des plans, à partir de 1995, est suivie de peu d'effets¹⁶. La plupart des exécutifs départementaux, sans être nécessairement désengagés de la démarche, notamment du point de vue des moyens techniques et financiers (Attar, 1999), ont préféré laisser aux services des préfectures, entourés des services déconcentrés de l'État, la lourde charge d'orchestration des intérêts nombreux sur un sujet souvent conflictuel. Les élus locaux qui font figure *d'entrepreneurs* (Kingdon, 1984) dans le domaine des déchets sont rares et demeurent isolés. La majorité d'entre eux ne s'empresse pas à investir cet objet que l'on cherche à invisibiliser par la prise en charge quotidienne grâce à des services associés à la routine et à la normalité, tandis que les changements, notamment ceux relatifs au renouvellement des infrastructures, sont quasi systématiquement sujets de tensions. L'action publique en matière de déchets est souvent désignée par une forte technicité associée à une faible dimension politique ; les déchets seraient par essence un objet technique et non politique. Au contraire, il semble que la dimension politique est singulière en ce que la gestion des déchets, et l'exercice de planification en particulier, se joue à la fois sur les modes de la *discretion* et de la *publicisation* (Gilbert and Henry, 2012).

La territorialisation, qui consiste à renvoyer à des collectifs locaux la traduction et la définition d'orientations, n'est pas synonyme d'un désengagement de l'État qui, à travers ses organismes satellites, opère un travail de suivi et d'évaluation. L'Agence de l'envi-

¹⁴ Tels que la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (FNADE) et la Fédération des entreprises du recyclage (FEDEREC).

¹⁵ Les premières Assises Nationales des Déchets sont organisées en 1997.

¹⁶ En 2002, seuls dix départements avaient pris en charge l'élaboration du plan (CGP, 2003).

ronnement et de la maîtrise de l'énergie (l'ADEME), qui remplace l'ANRED en 1991, se pose en accompagnateur sur le plan méthodologique (ADEME, 2000) en même temps qu'elle centralise l'information lui donnant une visibilité sur l'évolution de la planification à l'échelle nationale. Les bilans périodiques qu'elle dresse (ADEME, 1998, 2004) font état d'une mise en place progressive, parfois laborieuse, des dispositifs de planification, tout en soulignant des faiblesses quant à leur contenu et à leur portée. La politique de gestion des déchets est évaluée au moyen de bilans ponctuels produits par les instances évaluatrices d'État qui ont émis des critiques sévères à l'endroit des dispositifs de planification territoriale. En 2003, le Commissariat général au plan, auquel est confié une évaluation globale de la politique de gestion des déchets, tout en reconnaissant que les plans, « *élément moteur* » de la politique, ont donné lieu à un « *effort de diagnostic* » et d'inventaire, qu'ils ont produit « *une réflexion collective* » permettant une coordination des démarches locales mais aussi interdépartementales, est très critique sur les aspects procéduraux, sur le contenu, ainsi que sur la pertinence de l'échelle départementale (CGP, 2003). Au manque d'ambition programmatrice s'ajoute la faiblesse juridique des plans qui ne s'imposent pas aux collectivités locales (et à leurs concessionnaires) tenues de rendre leurs décisions *compatibles* avec les dispositions départementales. L'appréciation du respect de la compatibilité dépend du préfet et in fine du juge administratif mais, en cas de recours juridiques, rares sont les tribunaux administratifs qui les invalident. Dans certains cas, les préfets, en charge d'autoriser ou non l'ouverture de la majorité des installations de traitement des déchets au titre du régime des Installations classées pour les protections de l'environnement, délivrent des autorisations en contradiction flagrante avec des plans adoptés (Rocher, à paraître). C'est au final l'organisation intercommunale et la répartition des équipements existants qui reste déterminante et que les plans consistent le plus souvent à entériner.

4. De la décentralisation à la régionalisation, la planification réformée

Alors que les déchets sont dorénavant reconnus comme secteur d'action publique à part entière, les réformes engagées à partir des années 2000 ne passeront plus par des loi-cadre sectorielles telles que celles de 1975 et 1992. Les changements sont véhiculés d'une part par la voie réglementaire avec des mesures très ciblées (sur tel ou tel type de déchet), mais surtout par la voie législative, avec plusieurs textes dans les domaines de l'environnement et de l'organisation territoriale qui réforment respectivement le contenu et les conditions de gouvernance des plans déchets. Les lois Grenelle de 2009 et 2010 puis la loi sur la transition énergétique et la croissance verte (2015), comportent un certain nombre de mesures importantes concernant la gestion des déchets, tandis que les modalités de gouvernance sont profondément modifiées à plusieurs reprises à l'occasion de réformes territoriales qui actent la décentralisation (2004) puis la régionalisation (2015) des plans.

En 2004, à l'occasion de la réforme de la décentralisation¹⁷, le pilotage de la planification des déchets ménagers est confié aux conseils généraux. Sans qu'il ait été revendiqué par les élus départementaux, ce changement crée les conditions d'une prise en charge politique plus affirmée. La responsabilité de l'élaboration et de la révision des plans est

¹⁷ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

transférée, tandis que le contenu et la vocation des plans restent inchangés, notamment en ce qui concerne leur opposabilité aux collectivités locales¹⁸. Dans plusieurs départements toutefois, des syndicats d'envergure départementale compétents en matière d'étude, de gestion, et/ou d'élimination des déchets sont créés dans l'optique d'une cohérence plus étroite entre les orientations des plans et les décisions de gestion. En ce qui concerne le travail procédural, qui comprend l'animation des processus de concertation, la production de données, le suivi des plans adoptés, plusieurs éléments sont à souligner qui dénotent une évolution significative. Les conseils généraux, qui ne disposent pas toujours en interne des moyens humains nécessaires au pilotage des démarches de révision des plans, ont massivement recours à des bureaux d'études (Gourgues *et al.*, 2015). Ces derniers offrent une assistance qui s'amplifie et s'affine dans le domaine des déchets, sur les aspects techniques mais aussi juridiques ou d'animation de la concertation. Au-delà du cadre réglementaire, il est fait recours à plusieurs initiatives et outils, de manière ponctuelle ou pérenne, en complément et en appui des processus institutionnels de planification. On assiste à une multiplication des outils de systématisation des données sous la forme d'observatoires départementaux ou régionaux, que le Système d'information et d'observation de l'environnement (SINOE)¹⁹ a vocation à encourager et à harmoniser. Ces outils de production et de gestion de l'information s'avèrent nécessaires à la continuité de l'action publique et à son évaluation, notamment à l'évaluation environnementale à laquelle les plans sont soumis depuis 2005 conformément à la réglementation européenne. Quant au suivi des plans une fois adoptés, bien qu'obligatoire, il fait souvent défaut (Cour des comptes, 2011, Gourgues *et al.*, 2015, CGDD, 2014). D'autre part, de nombreuses démarches de débat public ont été menées selon des modalités de participation plus larges et plus en amont que celles prévues par la loi (Buclet et Salomon, 2008, Rocher, à paraître). Sans être révolutionnaires en soi, ces démarches ouvrent des espaces de mises en discussion et de publicisation des déchets au niveau local en complément des processus de prise de décision et de consultation qui se sont avérés en incapacité d'assurer la légitimité des choix.

Ce sont les lois « Grenelle » de 2009 et 2010 qui intègrent dans le droit français, quoique de manière sélective (Halpern, 2012), la directive européenne de 2008, laquelle impose notamment le principe d'une hiérarchie entre les modes de traitement et de valorisation²⁰. L'inversement des priorités entre la destruction des déchets et l'évitement de leur production est inscrit dans le cadre planificateur : la *prévention et la gestion* remplacent *l'élimination* des déchets. D'autre part, la classification des déchets est réorganisée selon deux catégories principales : les déchets dangereux et les déchets non dangereux (ces derniers correspondent aux déchets ménagers et à ceux du BTP). En conséquence, le champ d'action des plans est redéfini : aux départements revient la charge de l'élaboration des Plans de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND) ainsi que des Plans de prévention et de gestion des déchets issus du BTP, aux régions celle des Plans de prévention et de gestion des

¹⁸ « (...) ce serait une interprétation erronée de textes de voir la planification comme un instrument pour imposer des projets aux collectivités compétentes en matière de collecte ou de traitement des déchets ménagers. » (Circulaire du 25 avril 2007 de la ministre de l'Ecologie et du développement durable aux préfets de département et de région).

¹⁹ SINOE a été créé par l'ADEME dans le but « de mettre en place et d'animer un réseau d'observatoires déchets, départementaux et/ou régionaux afin d'accompagner les collectivités dans l'optimisation du service déchets ».

²⁰ LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

déchets dangereux (PRPGDD). Mais cette répartition est rapidement rendue caduque par la loi NOTRe, adoptée en juillet 2015, qui prévoit l'élaboration par les Conseils régionaux d'un plan unique incluant les déchets non dangereux, les déchets dangereux, et ceux issus du BTP. En outre, en cohérence avec la loi sur la transition énergétique²¹, promulguée quelques semaines après la loi NOTRe, un Plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire devra être adossé aux futurs Plans régionaux de prévention et de gestion des déchets.

Ce changement d'échelle marque la fin à la fois de la longue histoire du département comme espace de référence pour la planification des déchets, et de la courte histoire de l'implication des Conseils généraux. Comme pour la décentralisation en 2004, le pilotage de la planification est profondément modifié sous l'effet d'un nouvel épisode de réforme de l'action territoriale française, en l'absence de mobilisation sur ce sujet qui s'avère bien un *impensé politique* (Gourgues, 2015). Les régions n'ont pas revendiqué de prendre la main sur les plans déchets, les départements n'ont pas davantage opposé de résistance à cette perte de responsabilité. Contrairement à de nombreux cas où le changement d'échelle a une forte dimension rhétorique et politique (Faure *et al.*, 2007), la régionalisation des plans déchets s'est faite à bas bruit. Il n'en demeure pas moins utile de s'attarder sur les justifications et les logiques qui sous-tendent ce choix. En 2014, les ministres de l'Écologie, des Finances et de l'Intérieur ont confié à leurs administrations²² une évaluation de la gestion des déchets par les collectivités locales, dans le cadre des travaux du Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP). Évaluée parmi d'autres aspects de la gestion des déchets, la planification est considérée à l'aune de sa future régionalisation prévue dans le projet de loi NOTRe. Si l'échelle régionale est jugée pertinente en termes de taille, de temporalité de l'action et de simplification entre les différentes catégories de déchets, la mission d'évaluation met en garde sur les effets limités à attendre du changement d'échelle qui « ne résout que partiellement les problèmes rencontrés par la planification départementale » (CGEDD, 2014). Elle fait en outre plusieurs propositions visant à renforcer la force prescriptive des plans, la contractualisation avec les collectivités, ainsi que l'association avec l'ADEME. Notons que le principal argument pour la régionalisation n'est pas d'ordre géographique. Il s'agit d'une part de simplifier une organisation complexe considérée comme une contrainte pour les acteurs économiques et une source de risque juridique²³, et d'autre part d'intégrer les déchets dans une démarche planificatrice transversale. En effet, à l'instar d'autres documents sectoriels, le plan déchets deviendra une composante du Schéma régional d'aménagement durable du territoire qui a vocation à rassembler et à unifier les différentes thématiques environnementales et d'aménagement du territoire en un projet global pensé comme fondement pour la contractualisation avec l'État. Ainsi, le changement d'échelle est motivé par la recherche d'un idéal territorial (Offner, 2006) qui découle d'une simplification procédurale en vue d'une meilleure cohérence, transversalité et lisibilité de l'action publique. Mené au nom de la simplification et de la cohérence, ce changement soulève pourtant la question de la continuité de l'action et du coût (en moyens et en efficacité) des transferts successifs de responsabilités. Comme l'indique la mission

²¹ LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

²² L'évaluation est réalisée par Conseil général de l'environnement et du développement durable, le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration.

²³ Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Étude d'impact, 17 juin 2014, 138 p.

d'évaluation, la régionalisation pose la question de la capacité des nouvelles régions à dialoguer avec les collectivités (CGEDD, 2014). Elle ouvre en tout cas une nouvelle ère pour la conduite de la planification des déchets en France et pour son analyse.

Conclusion

En retenant la planification comme analyseur et révélateur du rapport entre secteur et territoire, nous faisons l'hypothèse que, en dépit de leur faible portée programmatique, les plans déchets jouaient un rôle particulier dans la politique de gestion des déchets, précisément concernant sa fondation et son évolution en tant que secteur à part entière. Nous avons pour cela fait un double choix : celui de ne pas considérer les plans uniquement au regard de leur capacité à produire les effets qui en étaient attendus – c'est-à-dire à organiser et à orienter la gestion des déchets sur un territoire donné –, et celui de porter l'attention sur le temps long, en incluant une période antérieure à la systématisation des plans (1992) et même à la formalisation d'une politique sectorielle en matière de déchets (1975).

Une dépendance au sentier départemental qui ne résiste pas au changement d'échelle

On a pu situer les prémisses de la planification dans le domaine des déchets à la fin des années 1960 et au début des années 1970 lorsque, parallèlement à l'affirmation de la planification des espaces urbains, les administrations territoriales sont invitées à optimiser l'organisation des déchets en vertu d'une rationalisation spatiale et économique. Le cadre départemental, qui correspond aux institutions en charge de produire les premiers schémas de gestion des déchets, s'impose alors pour dessiner les limites nécessairement artificielles de ce qui deviendra le territoire de référence de la planification des déchets pour plus de quarante ans. La planification départementale se systématise dans les années 1990 et, en dépit d'ajustements divers et de critiques récurrentes, se maintient jusqu'à 2015. Elle est transférée à la région à l'occasion d'une réforme de l'organisation territoriale qui a attiré beaucoup de réactions sur le découpage des nouvelles cartes régionales, tandis que la redistribution des compétences n'a été que peu débattue et commentée. Il n'est toutefois guère surprenant que la planification départementale des déchets n'ait pas trouvé de défenseur tant dans ce domaine la discrétion de la conduite de l'action (Gilbert et Henry, 2012) se conjugue avec un faible investissement politique, y compris après que le pilotage des plans ait été décentralisé. La départementalisation a perduré mais l'effet de rigidification du territoire institutionnel n'a finalement été que très relatif, il n'a pas fixé un territoire fonctionnel des déchets (Offner, 2006, Narath et Varone, 2007) à même de résister au changement d'échelle.

Rationalisation sectorielle et territoriale vont de paire

La reconstitution d'une histoire longue de la planification a permis de montrer que l'intervention territoriale est intrinsèquement liée au processus de sectorisation dans la mesure où la construction d'une politique nationale dédiée et son évolution sont consubstantielles de l'organisation territoriale. L'interdépendance entre les dynamiques de sectorisation et de territorialisation a été repérée à trois niveaux.

Le premier est d'ordre cognitif : la formation d'un cadre d'envergure nationale et de nature sectorielle est directement dépendante d'un ancrage territorial systématique. La connais-

sance quantifiée des flux des matières résiduelles est indispensable à l'édiction de mesures de régulation qui fondent l'existence-même d'une politique de gestion des déchets. Or, la production et l'organisation de données, que ce soit à visée de projection, de caractérisation de l'existant ou d'évaluation, sont constitutives à la fois de la démarche de planification et de la structuration d'un domaine d'intervention spécifique et légitime. Depuis les premiers schémas départementaux essentiels dans la production d'une information nécessaire au cadrage national (qui s'est traduit par la création de l'ANRED et la promulgation d'une première loi-cadre), jusqu'à la systématisation des données à travers des outils sophistiqués développés depuis une quinzaine d'années, l'importance d'un système informatif ancré à la fois localement et au niveau national ne s'est pas démentie.

Le second a trait aux acteurs et aux réseaux qu'ils forment, en capacité d'exprimer des intérêts spécifiques (Muller, 2006) et participant de la montée en puissance de l'activité sectorielle. Or, ces acteurs et leurs organisations évoluent sur des *arènes* (Jobert, 1995) imbriquées de portée nationale et locale. Le dialogue entre l'État et élus locaux établi dans les années 1960 s'est progressivement élargi pour intégrer les milieux industriels et les associations environnementales dans les années 1990 puis les représentants des consommateurs dans les années 2000. Les industriels et professionnels de ce secteur en forte croissance économique ont été en capacité de faire valoir leurs intérêts à la fois au niveau de la formulation des règles et du cadrage national (Rumpala, 2003) et de leur répercussion locale, précisément dans le cadre des démarches de planification.

Enfin, le rôle des plans en termes de traduction d'un certain nombre de normes et d'orientations d'origine nationale et européenne atteste de l'interdépendance entre les logiques sectorielle et territoriale. Les plans ont en effet été en première ligne pour absorber une normalisation européenne qui s'est intensifiée depuis le début des années 1970 (concernant notamment la mise en œuvre du recyclage), ainsi que pour traduire de règles parfois ambiguës (telles que celles relatives au « déchets ultimes ») en provenance d'un cadre national que l'on peut qualifier d'hésitant.

Pris ensemble, ces constats nous amènent à conclure à un rapport dialectique entre la construction d'un secteur d'intervention publique à part entière et sa mise en territoire. Au-delà des particularités relatives au domaine des déchets, ils invitent à ne pas chercher à opposer les logiques de *territorialisation* et de *sectorisation* dans l'analyse de l'action publique.

Les déchets en voie de déssectorisation ?

L'affirmation du *secteur* des déchets apparaît en décalage temporel avec la « crise de l'approche sectorielle des problèmes sociaux » du début des années 1980 (Muller, 1990 : 21) attribuée par P. Muller à l'essoufflement du référentiel modernisateur au profit des normes de marché, à la perte d'influence des appareils administratifs centraux et à la montée en puissance des acteurs locaux sous l'effet des lois de décentralisation. Or, le domaine des déchets présentait des singularités à différents titres. Notamment du fait que l'administration environnementale commençait au début des années 1970 à investir ce problème alors nouveau, qui lui offrait une légitimité, alors que, selon P. Muller, l'environnement souffrait d'une faible assise sectorielle. Du fait également que l'implication limitée des élus locaux n'a pas ouvert la voie à un « débordement territorial » (Mériaux, 2005) à même de contrebalancer le processus de cadrage sectoriel. Pour autant, certains signes récents laissent à penser que la tendance à la *sectorisation* « tardive » amorcée il y a près de cinquante ans pourrait

s'inverser. En effet, la rationalité sectorielle semble mise à l'épreuve à au moins trois titres.

Le premier signe concerne le mode de régulation qui a sensiblement évolué : le cadrage émanant de lois-cadres structurantes a laissé place à une normalisation issue de lois environnementales de nature multi-sectorielle et à des changements découlant de réformes territoriales dont la préoccupation sectorielle est mineure.

Le second signe réside dans la volonté de mise en coïncidence des échelles et des démarches relevant de la planification environnementale. Les approches sectorielles, sans être radicalement abandonnées, sont remaniées dans une optique de simplification (c'est le cas des déchets) ou de rapprochements au titre de la cohérence entre problèmes et solutions (c'est le cas de l'association air/climat/énergie), puis mises sous le chapeau commun du « développement durable ».

Enfin, c'est l'évolution de l'appréhension de la notion de déchets elle-même qui est à même de faire exploser l'approche sectorielle. À l'heure où l'on cherche précisément à éviter leur production, en encourageant « l'économie circulaire » ou en visant des modes de vie « zéro déchets », les raisonnements en termes de gestion de matières dont on vise l'élimination ou même la valorisation se trouvent bouleversés. Et avec eux les constructions cognitives, les segmentations relatives aux compétences et responsabilités des acteurs publics et privés, ainsi que leurs corporatismes.

Ces aspects, qui ensemble entraînent une reconfiguration du secteur des déchets, sont peut-être aussi le signe que l'environnement aurait trouvé la légitimité sectorielle qu'il avait ratée dans les années 1980 (Muller, 1990).

Bibliographie

- ADEME, 1998. *Bilan des Plans départementaux d'élimination des déchets et informations détaillées par département*. ADEME, Paris.
- ADEME, 2004. *Plans départementaux des déchets ménagers et assimilés. Bilan 2002*. ADEME, Paris.
- ADEME, 2000. *Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés, méthode de révision*. ADEME, Paris.
- ADEME, 2005. *Déchets et Territoires. De la planification à la gestion locale de tous les déchets*. ADEME, Paris.
- Affholder M., 2013. La naissance et les premiers développements d'une politique nationale des déchets entre 1971 et 1984. *Pour Mémoire. Revue du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie* 12, 27-40.
- Attar M., 1999. *La gestion des déchets ménagers, une responsabilité partagée*. Conseil économique et social, Paris.
- Bourg D., Buclet N. et Gilotte L., 2003. *Impact du risque technologique sur la stabilité institutionnelle d'un système organisationnel : le rôle de l'incinération dans la gestion des déchets ménagers et assimilés*, Rapport final pour le Ministère de l'écologie et du développement durable, Programme « Évaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques.
- Boy D., Res publica, 2011. *Vers un continuum de gouvernance des déchets. Étude et évaluation d'un « continuum de gouvernance » des déchets, de la planification à la mise en œuvre de méthodes concertées*. ADEME, Paris.
- Buclet N. et Salomon D., 2008. *Influence de la démocratie participative sur la représentation sociale des risques liés à la gestion des déchets*. ADEME, Paris.
- Buclet N., 2005. Gestion de crise environnementale et démocratie participative : le cas de l'incinération des déchets ménagers. *Politiques et Management Public* 23 (2), 91-116.

- Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)/Inspection générale de l'administration/Conseil général de l'économie/Inspection générale des finances, 2014. *Mission d'évaluation de politique publique. La gestion des déchets par les collectivités territoriales*, décembre 2014.
- Commissariat Général au Plan, 2003. *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés*.
- Cour des Comptes, 2011. *Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*, Rapport public thématique.
- Duran P. et Thoenig J-C., 1996. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique* 46 (4), 580-623.
- Faure A., Leresche J-P., Muller P. et Narath S. (dir.), 2007. *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. L'Harmattan, Paris.
- Gilbert C. et Henry E., 2012. La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion. *Revue française de sociologie* 53 (1), 35-59.
- Gourgues G., avec la contribution de Blatrix C., Diatta P., Fiorini C., Halpern C., Hamzaoui O., Melé P. et Rocher L., 2015. *La planification départementale en matière de déchets (Plan2D). Fabrique et mise en œuvre d'une action publique* ADEME, Paris.
- Halpern C., 2012. Concorder pour mieux négocier? Les effets du Grenelle sur la politique des déchets In Boy D., Brugidou M., Halpern C. et Lascoumes P. (dir.), *Grenelle de l'environnement : acteurs, discours, effets*, Armand Colin, Paris.
- Halpern C., avec la participation de Hamard D., Lequès E., Helmi S., Colin Z. et Douay C., 2015. L'encadrement national et européen de la planification des déchets (le cas francilien) In Gourgues G. (coord.), *La planification départementale en matière de déchets (Plan2D). Fabrique et mise en œuvre d'une action publique*, ADEME, Paris, 89-174.
- Jobert B., 1995. Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles. Esquisse d'un parcours de recherche In Faure A., Pollet G. et Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, 13-24.
- Kingdon J. W., 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little Brown, Boston.
- Lacroix V. et Zaccarè E., 2010. Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante. *Revue française d'administration publique* 134 (2), 205-232.
- Lascoumes P., 1996. Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique In Chevalier, *La gouvernabilité*, PUF-CURAPP, Paris, 325-338.
- Lascoumes P. (dir), 1999. *Instituer l'environnement*. L'Harmattan, Paris.
- Mériaux O., 2005. Le débordement territorial des politiques sectorielles In Faure A. et Douillet A-C. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 27-32.
- Mtibaa R., Méry J. et Torre A., 2013. La problématique du stockage des déchets ménagers et assimilés face au changement d'échelle de planification en Région Ile-de-France. *Développement durable et territoires* 3 (3), <http://developpementdurable.revues.org/9451>
- Muller P., 1990. Les politiques publiques entre secteurs et territoires. *Politiques et management public* 8 (3), 19-33.
- Muller P., 1992. Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques. *Revue française de science politique* 42 (2), 275-297.
- Muller P., 2006. Secteur In Boussaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 407-415.
- Narath S., Varone F., 2007. Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique In Faure A., Leresche J-P., Muller P. et Narath S. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, Paris, 235-249.
- Offner J-M., 2006. Les territoires de l'action publique locale. *Revue française de science politique* 56 (1), 27-47.

- Rocher L., 2006. *Gouverner les déchets. Gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique*. Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace-Urbanisme, Université de Tours, Tours.
- Rocher L. (à paraître). Planification et gestion des déchets en Indre-et-Loire, entre conflits et (in)décisions *In* Bobbio L., Melé P. et Ugalde V. (dir.), *Entre conflit et concertation : gérer les déchets en France, en Italie et au Mexique*, ENS Éditions, Paris.
- Rocher L., 2013. La gestion des déchets ménagers : histoire d'une politique publique. *Pour Mémoire. Revue du Comité d'histoire du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie* 12, 17-26.
- Rumpala Y., 2003. *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*. L'Harmattan, Paris.