

Les déchets à l'épreuve de l'écologie et de la ville

Ce chapitre vise à montrer la manière dont les déchets ont été progressivement incorporés aux enjeux urbains et environnementaux et aujourd'hui complètement intégrés aux agendas des États et aux négociations internationales. Mais ces enjeux qui vont aussi de l'individu au quartier et de la collectivité territoriale à la région, impliquent des changements de gouvernance à tous les niveaux. Nous examinerons après le virage environnemental des années 1970, quelques aspects de deux modèles de gestion urbaine et environnementale, l'un développé dans les pays du nord et l'autre caractéristique du Brésil : le socio-environnemental.

Il est notable que les déchets solides n'ont pas été associés depuis leur apparition au problème de l'environnement, même si les deux sont en quelque sorte le produit de la révolution industrielle. Cela s'explique certainement par le fait que les problèmes environnementaux étaient initialement un problème rural et des espaces sauvages, alors que les déchets étaient véritablement urbains. Il a fallu près d'un siècle pour surmonter cette vue segmentée de l'environnement et que les interrelations environnementales entre la campagne et la ville soient systématiquement analysées.

Ainsi qu'annonçait dans la poussée de l'arbre de la connaissance en sciences humaines et sociales sur les déchets dans le chapitre précédent (voir figure 22), deux embranchements principaux se font, à partir des années 1970, l'un place les questions environnementales sur un côté et l'autre, concernant l'urbanisation, à l'opposé. Pourtant, au terme de la croissance de l'arbre les problématiques environnementale et urbaine se rejoignent. La proposition de ce chapitre est donc de traiter ensemble l'évolution des politiques environnementales et urbaines récentes tout en intégrant le changement d'échelles qu'implique les interactions entre une problématique strictement urbaine et des prescriptions mondialisées induites par les organismes internationaux.

3.1 LE DEFI ENVIRONNEMENTAL

L'environnement représente aujourd'hui un défi mondial, tant pour l'économie que pour la politique, la culture et la société en général. La prise de conscience de l'environnement est l'un des principaux défis de la mondialisation : l'Homme, producteur excessif de déchets, rompt l'équilibre harmonieux de la nature, selon Clements (1916) qui a théorisé ce concept clé de l'écologie. Selon ce dernier, l'Homme, par ces activités rend la nature vulnérable particulièrement les ressources hydriques, atmosphériques et terrestres. Toutefois, la relation entre l'Homme et l'environnement dans l'histoire des sociétés ne concerne pas seulement la dégradation.

Aujourd'hui, plus de 80% des déchets solides urbains sont envoyés dans des centres de stockage contrôlés ou non contrôlés (enfouissement ou décharges en plein air de manière générale). Le risque le plus élevé de contamination des eaux souterraines provient du liquide percolé de cette masse de déchets. Néanmoins, les eaux souterraines ne sont pas les seules à subir les conséquences des déchets, les océans sont maintenant atteints (Gleeson, 2016).

La pollution et l'odeur à proximité des centres de stockage et des zones urbaines représente le premier problème, mais les impacts les plus durables sont à l'échelle planétaire. Les émissions associées aux déchets de la fabrication jusqu'à la fin de vie des objets (liées à l'incinération ou à la fermentation à la décharge) - produisent environ 60% de méthane (CH₄) et 40% de dioxyde de carbone (CO₂), ainsi que des traces d'autres résidus (Arigala et al., 1995; Reinhart et al., 1997). Ces deux gaz ont une influence sur le changement climatique.

À l'inverse du dioxyde de carbone, c'est seulement récemment que le méthane a été l'objet d'études et d'analyses supplémentaires sur sa contribution au changement climatique et à l'effet de serre (Dessus et al., 2008, Schmidt, 2008). La cause de cet intérêt tardif est le fait que le méthane a une durée de vie plus courte que le dioxyde de carbone. Ce qui laisse supposer que l'impact de ce gaz soit beaucoup moins important. Toutefois, la concentration de

méthane dans l'atmosphère a triplé depuis la révolution industrielle du charbon - une augmentation plus importante que celle du dioxyde de carbone.

Actuellement, les effets du méthane dans l'atmosphère sont mieux connus, notamment en relation au dioxyde de carbone et de sa grande capacité à absorber certaines fréquences des rayons infrarouges qui causent l'effet de serre et sa propension à se convertir en dioxyde de carbone avec le temps. Étant donné que les sites d'enfouissement représentent environ 16% des émissions mondiales de méthane, les déchets solides urbains sont de nouveau liés aux problèmes environnementaux. Au Brésil, les émissions brutes de gaz à effet de serre liées aux déchets solides entre 1970 et 2013 seraient passées de 15,8 millions de tonnes d'équivalent CO₂ (Mt CO₂e) à 48,7 Mt CO₂e. Une augmentation de 200% en 43 ans.

3.1.1 Le virage des années 1970

À partir des années 1950, le contexte d'après-guerre du progrès économique et industriel qui a suivi a exposé les impacts de l'activité humaine sur l'environnement. La perception de l'aggravation des problèmes environnementaux de toutes sortes sur la base de preuves empiriques et scientifiques a stimulé un nouveau cycle de débats et de conférences internationales sur l'environnement, en particulier la Conférence de Stockholm en 1972. À partir de ce moment, l'homme s'est employé à réglementer les problèmes environnementaux à l'échelle mondiale. Et depuis, deux accords ont été rédigés par les États Membres des Nations Unies, le premier en 1966 et l'autre en 1982, suivi par la Charte mondiale de la nature.

Si jusqu'alors les politiques environnementales étaient compartimentées (par exemple, les politiques de protection de l'environnement et les parcs nationaux étaient dissociées des problèmes de salubrité urbains), dorénavant on part d'une vision intégrée de l'environnement, à partir de laquelle les zones urbaines et rurales sont indissociables en relations aux causes et aux conséquences des problèmes environnementaux. Les déchets sont, pour la

première fois, inclus dans le débat sur l'environnement. Déjà à ce moment, la perspective environnementale associe la perspective économique. Les premiers textes juridiques en Europe et en France qui ont traité le sujet, juste après Stockholm, étaient les directives européennes du 15 juillet 1975 et la loi 75-633 sur la collecte des déchets en France, qui apparaissent simultanément. Cependant, jusqu'au début des années 1990, l'évolution de la réglementation sur les déchets solides était encore relativement timide par rapport à d'autres problèmes environnementaux.

L'incorporation des déchets dans l'aménagement du territoire français a créé un nouveau marché (voir la deuxième partie de la thèse). Les marqueurs temporels de l'intégration entre la planification territoriale, les mouvements environnementaux et le développement technique industriel se sont inscrits durant les décennies suivantes avec la mise en place des structures de gestion des déchets urbains dans ce pays.

En effet, on peut dire que si les années 1970 ont été la décennie de l'eau et les années 1980 celle de l'air, les années 1990 ont marqué un véritable tournant dans la gestion des déchets à l'échelle planétaire. Aux États-Unis, le *Superfund* a été créé. Son l'objectif principal était de récupérer les grandes décharges encore dispersées dans tout le pays. En France, les principes régissant la gestion des déchets urbains ont été introduits à partir 1992 dans des lois spécifiques sur l'élimination des déchets et sur la gestion des eaux. A la suite de la COP-21 de Paris, en 2017, un nouvel accord est rédigé. Contrairement aux deux précédents, qui avaient été proposées par des spécialistes des domaines techniques et diplomatiques des États nationaux, ce dernier accord a été présenté par des juristes et des ONGs. Ce troisième accord, comme le précédent, doit être approuvé par l'Assemblée générale de l'ONU.

Au stade actuel, les perspectives sanitaires et de durabilité ont été dûment prises en compte par les grands traités internationaux sur le sujet. C'est le cas des Conventions de Bâle et de Londres, de la Gestion Ecologique des Déchets (GED) de l'OCDE et de la Directive Européenne 2008 / 98 / CE. Sur le plan de la conception d'idées au niveau international les directrices de gouvernance

sur les résidus sont stabilisées – même s’il y a d’éventuelles révisions et avancées ponctuelles.

Ainsi, un nouvel Agenda Urbain a été approuvé lors de la troisième Conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) qui s’est tenue en octobre 2016 à Quito (Equateur). Ce nouvel agenda, dont plus de 150 pays sont signataires, renforce le rôle politique du gestionnaire public dans l’aménagement urbain. Il définit les nouveaux défis pour les villes du monde, mais offre peu d’orientations sur la façon d’agir pour faire face aux défis pointés. L’habitat est au centre de ce nouvel agenda urbain et les investissements sont supposés avoir des répercussions positives sur la santé, les transports, l’éducation et la gestion des déchets. Mais, avant ce dernier accord, un long parcours a été entamé afin de créer les bases internationales d’une gouvernance de l’environnement, comme l’illustre le tableau de la figure suivante :

Année	Accord
1972	Création du PNUE (Programme des Nations Unies pour l’environnement)
1973	Convention internationale des espèces de faune et flore menacées d’extinction
1976	Convention sur la protection de la mer Méditerranée contre la pollution
1979	Convention de la vie sauvage et du milieu naturel de l’Europe
1982	Convention sur le droit de la mer
1987	Protocole de Montréal (Substances qui appauvrissent la couche d’ozone)
1989	Convention de Bâle sur la circulation de déchets
1990	Création du Fonds pour l’environnement mondial
1992	Déclaration de Rio sur l’environnement et le développement Convention de Rio sur les changements climatiques Convention de Rio sur la diversité biologique
1994	Convention contre la désertification Accord sur les bois tropicaux
1997	Protocole de Kyoto
1998	Convention de Rotterdam (Produits chimiques et pesticides)
2000	Protocole de Carthagène (risques biotechnologiques)
2001	Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants

Figure 25: Tableau des principaux accords mondiaux sur le climat et l’environnement

Dans le cadre des accords internationaux, la réglementation de la circulation des déchets occupe une place de première importance. Les préconisations en matière de collecte et de valorisation des déchets font beaucoup moins l'objet de ce type d'accords et sont, dans la majorité des cas, diffusés à partir de programmes sectoriels d'organismes multilatéraux comme la Banque Mondiale, au moyen de manuels et de lignes de financement, comme nous l'avons vu dans l'introduction et dans le chapitre précédent. Même dans le cas d'ensemble communautaires et en particulier celui de l'Union Européenne, les normes n'ont pas directement valeur de loi et doivent être transcrites dans les législations nationales. Pour comprendre l'évolution internationale en matière de déchets, il semble opportun de s'intéresser aux divers sommets qui ont eu lieu et aux organismes multilatéraux ainsi qu'aux accords adoptés eux-mêmes.

Dans ce contexte, la convention internationale la plus importante en vigueur est la Convention de Bâle concernant la circulation globale des déchets. Signée en 1989, elle est entrée en vigueur en 1992 et réunit près de 130 pays signataires. Cet accord se fonde sur une définition assez vague de ce qu'est le déchet. Dans le deuxième article, le déchet est défini comme toutes « les substances qui sont éliminées ». Il ne fait aucune distinction entre substances dangereuses ou non, même si les déchets nucléaires n'entrent pas dans le cadre de cet accord. Cette définition peu précise sert de prétexte à certains transporteurs internationaux pour justifier la délocalisation à l'international de déchets, au motif que les déchets transportés d'un pays ne rentrent pas dans l'accord de Bâle, comme ce fut le cas lors de la célèbre affaire du Ievoli Sun (un navire chargé de déchets qui a quitté l'Italie puis fait naufrage en mer Méditerranée après avoir parcouru plus de 10 000 kilomètres sans destination).

L'accord de Bâle repose sur quatre principes fondamentaux : le droit pour n'importe quel pays de refuser l'entrée de déchets sur son territoire, l'obligation des pays signataires d'interdire la sortie de déchets dont l'entrée sur le territoire n'aurait pas été préalablement autorisée, l'interdiction d'acheminer des déchets vers le continent Antarctique et, enfin, l'obligation

de former et d'attribuer une licence aux personnes autorisées à quitter le territoire national en transportant avec elle des déchets.

A titre illustratif, en 2015 la France a importé six millions de tonnes de déchets, essentiellement des métaux, papiers et minerais provenant d'Allemagne et de Belgique. Par ailleurs, elle a exporté cette même année treize millions de tonnes de déchets d'une composition similaire à ceux qu'elle a importés (métaux, papiers et minerais) vers l'Espagne, la Belgique et le Luxembourg, ce qui représente une balance commerciale positive de 2,3 milliards d'euros. Le commerce international des déchets solides en France a été multiplié par vingt depuis 1999.

Toutefois, un groupe de pays n'a pas signé la Convention de Bâle. C'est notamment le cas des États-Unis, premier exportateur mondial de déchets et de divers pays pauvres d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Latine qui parviennent à tirer des revenus de la réception de ces charges potentiellement dangereuses. Ainsi, deux circuits des déchets juridiquement distincts se sont formés : celui des pays signataires de la Convention de Bâle respectant des normes globales et spécifiques et celui des pays qui ne l'ont pas signée.

Au-delà des inconvénients et de l'importance de cet accord, une autre question s'impose : celle de son articulation avec les autres accords sur l'environnement. Certes, la Convention de Bâle tente de limiter la circulation prédatrice des déchets, mais elle ne peut éviter celle qui prend la forme de rejets directs en mer dans les divers pays qui partagent les mêmes océans. Différents pays réglementent et rejettent à la mer de diverses manières eaux usées et déchets solides, de sorte que ces déchets circulent entre les pays sans qu'ils aient été formellement « exportés » par les voies conventionnelles du commerce global. Il s'agit là d'une dimension supplémentaire de l'organisation des déchets qu'il faut prendre en compte.

En ce qui concerne les déchets urbains, il renouvelle en accord avec la situation actuelle certains aspects déjà existants dans différents pays de l'Atlantique Nord avec l'ambition de les universaliser sur tous les continents : le principe

du pollueur-payeur et le principe du droit à l'information (transparence et production de données sur l'environnement et le climat). L'introduction de ces principes par l'Assemblée générale des Nations Unies, tout en n'ayant pas valeur de loi pour les États nationaux, représente un pas en avant par rapport aux deux traités précédents.

En fait, la plupart des pays de l'OCDE adoptent ces mesures promues par les Nations Unies depuis les années 1990. C'est dans une certaine mesure, un mouvement qui répète la propagation de lois et de modèles conçus depuis la révolution industrielle dans les pays de l'Atlantique Nord, qui ont été les premiers à affronter les problèmes liés au développement et à l'urbanisation.

Toutefois, le transfert des problèmes environnementaux et urbains de l'Atlantique Nord à l'Asie au cours de la première décennie du XXI^{ème} siècle, nous permet néanmoins de nous interroger sur la continuité de cette propagation de modèles. Ou, en d'autres termes, on pourrait s'attendre à ce que, dans l'avenir les pays asiatiques et africains confrontés aux problèmes croissants de l'urbanisation et de l'environnement assument un rôle innovant en adéquation avec leurs particularités proposant des normes et des modèles environnementaux, ce qui est déjà vrai pour certaines des propositions originales de la Chine concernant l'économie circulaire (Fan, 2008). Ou aussi du Brésil, comme nous le verrons ensuite.

3.1.2 La réponse brésilienne : le socio-environnementalisme

La couverture médiatique des enjeux environnementaux dans différents pays sert d'indicateur culturel non seulement de ce qui est le plus important d'un point de vue communautaire, mais aussi de la manière dont les sociétés se mobilisent pour répondre aux problèmes environnementaux. En ce sens, la diffusion de données en partenariat entre chercheurs de l'Université du Colorado et d'Oxford sur le suivi de la presse concernant les changements

climatiques, à partir de 2004²¹, peut être considérée comme une étape importante dans ce type d'analyse.

Les chercheurs ont conclu que si, d'une part, la presse publie de plus en plus de brèves sur le changement climatique, d'autre part, la pertinence au niveau local de ces évolutions n'est pas constatée. En effet, la reproduction massive par les médias nationaux de nouvelles diffusées par les grandes agences internationales (comme Reuters, AP et AFP) ne reflètent souvent pas le contexte local des problèmes et défis environnementaux quotidiens.

Au Brésil, certaines initiatives, plutôt restreintes, donnent des indices sur la façon d'interpréter le rôle de la presse dans la diffusion d'informations concernant l'environnement. L'une d'elles, conduite par l'Agence de presse pour les droits de l'enfant²² (Andi²³) analyse la couverture du changement climatique dans 50 journaux brésiliens. La nouveauté apportée par cette étude ne se trouverait pas dans les sujets précis eux-mêmes de chaque reportage, mais surtout dans la façon dont ces sujets ont été diffusés. Une différence dans l'interprétation des faits entre la presse brésilienne et celle d'autres pays est manifeste. De cette manière, l'approche médiatique des enjeux environnementaux et la façon dont le message est transmis à la population finissent en général par refléter la façon dont les problèmes environnementaux et climatiques sont interprétés par des populations d'un pays à l'autre - c'est-à-dire de la culture locale.

L'un des exemples cités dans l'étude ci-dessus se réfère aux termes les plus couramment utilisés dans les discussions mondiales sur le climat. Alors que dans les pays de langue latine, et plus particulièrement au Brésil, la presse fait référence à *aquicimento global* (réchauffement planétaire) dans les pays anglo-

21 Daly, M., Gifford, L., Luedecke, G., McAllister, L., McNatt, M., Nacu-Schmidt, A., Andrews, K., and Boykoff, M. (2017). World Newspaper Coverage of Climate Change or Global Warming, 2004-2017. Center for Science and Technology Policy Research, Cooperative Institute for Research in Environmental Sciences, University of Colorado.

22 Mudanças climáticas na Imprensa Brasileira Uma análise comparativa da cobertura feita por 50 jornais entre julho de 2005 a dezembro de 2008 Realização: ANDI - Apoio: British Embassy Brasília

23 Agência de Notícias dos Direitos da Infância

saxons le principal terme employé est le *climate change* (changement climatique). La nuance entre ces deux concepts a une forte influence sur la perception populaire des problèmes environnementaux entre ces deux cultures. Le conditionnement conféré par l'échelle globale du premier est confronté à l'ouverture inhérente du mot « changement » du second, qui a une dimension beaucoup plus large. Dans le cas brésilien, l'utilisation répétée du terme induit à une incompréhension des changements d'échelles des problèmes environnementaux. Cet air « globalisé et homogène », diffusé par la notion d'*aquecimento global*, au détriment d'une approche local ou régional des problèmes environnementaux, corrobore au développement d'une proposition originale et territorialisée au Brésil : le socio-environnementalisme.

Au Brésil, une prise de conscience commencée durant la période de l'industrialisation massive du pays dans les années 1970 a permis la création de nombreuses associations environnementalistes. Un désastre environnemental a spécialement marqué les esprits celui de la ville de Cubatão (SP), qui a connu une pollution extrême par les industries chimiques entraînant la réaction des associations environnementales naissantes. Ce contexte de perception des premières crises environnementales, conjuguée à la mobilisation internationale pour la nature, a contraint le régime militaire à mettre en œuvre un Système national de l'environnement (SISNAMA²⁴) avec pour objectif de promouvoir la gestion intégrée de l'environnement - et non plus compartimentée. En ce qui concerne les villes et les grands travaux d'infrastructures, les licences environnementales deviennent une obligation pour les activités potentiellement polluantes.

Le socio-environnementalisme est un mouvement qui trouve son origine dans l'hypothèse que les politiques environnementales ne peuvent réussir que si les communautés locales, qui sont liées au milieu géographique concerné, sont impliquées dans le problème environnemental. Ce mouvement a trouvé au Brésil les conditions nécessaires à son apparition : un environnement naturel

24 Sistema Nacional do Meio Ambiente

historiquement peu contrôlé par l'homme (comparativement aux pays du Nord et surtout à l'Europe), mais en même temps en transformation rapide ou, dans certains cas, en destruction. Le socio-environnementalisme prône l'équilibre écologique grâce à une exploitation consciencieuse du milieu naturel et à une distribution équitable de ses fruits à l'ensemble de la société qui en dépend²⁵. Cette proposition a gagné une importance internationale à partir des années 1980 par le mouvement des *seringueiros* (ouvriers qui extraient le latex de l'hévéa) de l'état d'Acre, dirigé par Chico Mendes, puis Marina Silva et dont la rhétorique se fonde sur l'idée que les questions sociales et environnementales allaient de pair, surtout au Brésil. Le Parti des Travailleurs (PT) s'est emparé de ce thème et le président Lula fit de Marina Silva son Ministre de l'Environnement (2003-2008) (Broggio, Droulers, 2017).

Ainsi, avant tout, le socio-environnementalisme a radicalement changé la perspective des actions et des modèles à suivre. Jusqu'alors, les organisations environnementales s'inspiraient des modèles externes, d'un point de vue du « haut vers le bas » sur ce qui devrait être fait pour protéger l'environnement. Désormais, les populations dites traditionnelles avaient de l'espace aux tables de négociation et elles ont commencé à avoir de la voix pour proposer des solutions aux problèmes environnementaux d'un point de vue « de bas en haut ». Nous verrons plus loin dans ce chapitre et dans le chapitre 5 la pénétration du socio-environnementalisme dans l'agenda urbain et notamment par la gestion des déchets.

3.1.3 Concentration et diffusion à l'échelle planétaire

L'écologiste Eugene Odum (1989), a classé les villes en tant qu'écosystèmes parasites. D'où on pourrait présumer que la fraction de moins de 1% de la superficie de la planète qui concentre les tissus urbains contribue à l'appauvrissement et à la détérioration de la toute la biosphère. La circulation

²⁵ La proposition naissante du socio-environnementalisme était contre la notion d'une séparation nécessaire entre l'homme et la nature et proposait la coexistence non-prédatrice proposée entre les deux, plutôt que leur séparation (Santilli, 2005).

de la matière que consomment les villes sans interruption serait, de façon métaphorique, le flux qui drainerait les ressources planétaires vers la déperdition incessante des villes – qui très souvent renvoient des polluants aux écosystèmes.

Si nous considérons cette métaphore comme une hypothèse devant être vérifiée, il reviendrait ainsi aux villes elles-mêmes d’offrir des réponses à ce cycle, gérer le traitement des déchets, rationalisant l’utilisation de ressources et réduisant le gâchis ainsi que l’émission de polluants de tous types (solides, liquides et gazeux), de façon à vérifier que l’hypothèse n’est pas correcte. Entretemps, si les impacts des résidus sont diffusés sur la planète, leur origine serait concentrée dans une petite fraction de la terre.

L’extension des impacts causés par les résidus solides à la planète peut être un indicateur des impacts environnementaux de l’urbanisation. En l’an 2000, les zones urbaines occupaient environ 0,5% des zones terrestres de la planète, sur lesquelles vivent 55% de la population mondiale. Une étude sur l’urbanisation de 2009 réalisée par Schneider, Friedl et Potere utilisant des images du satellite MODIS prévoit que jusqu’en 2030 ce nombre devrait tripler et augmenter de 1,2 millions de kilomètres carrés, accueillant jusqu’à 70% de la population – soit 5,5 milliards de personnes. D’où on peut conclure que deux tiers des zones urbaines qui existeront en 2030, n’existaient pas au début de ce siècle. On peut se demander si cela sera suffisant et si toute la superficie urbaine mondiale pourra s’adapter à une superficie deux fois plus grande que la France métropolitaine. Un gain estimé à 110 kilomètres carrés par jour, équivalent à la ville de Paris. C’est dans cette petite fraction que sont produits les déchets qui, sans un traitement adéquat, auront un impact sur les autres 99% de la planète.

Ces inégalités spatiales peuvent être également vues à d’autres échelles, comme entre régions au niveau mondial. Les plus grands taux de superficie urbaine se trouvent en Europe occidentale, en Amérique du Nord ainsi que dans le sud-est et l’est de l’Asie de l’ouest, conformément aux images ci-après.

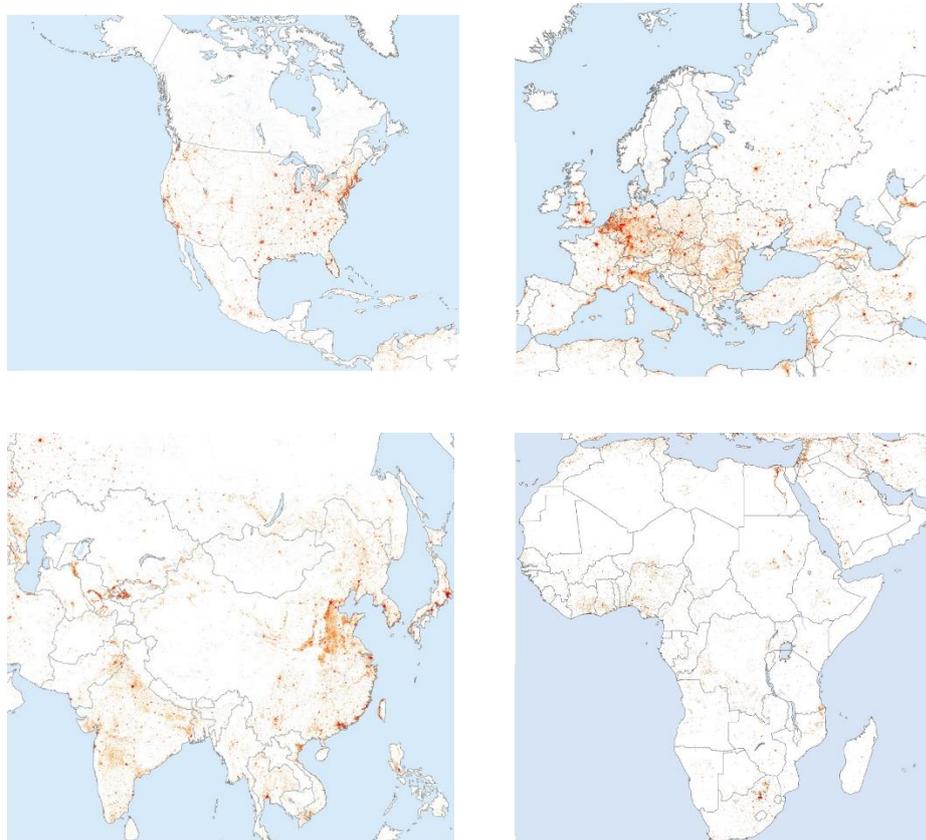


Figure 26: Cartes de superficie urbaine dans quatre continents.

Extrait de : Schneider, Friedl et Potere, 2009.

Il ne fait aucun doute que les zones urbaines concentrent une grande partie des problèmes environnementaux, modifiant significativement le climat, l'hydrologie et le biote à l'échelle locale, régionale et mondiale. Par conséquent c'est là que doivent être appliquées les mesures de prévention et de diminution de ces problèmes, avant qu'ils irradient d'autres points de la superficie terrestre. Une fois dispersés, il devient très difficile de corriger les pollutions et les impacts causés par les villes.

Région-globale	Surface urbaine (par rapport au total des terres émergées)
Amérique du Nord	0,70%
Amérique Centrale et Caraïbes	0,39%
Amérique du Sud	0,24%
Europe de l'Ouest	3,08%
Europe de l'Est	0,38%
Afrique Subsaharienne	0,17%
Afrique du Nord et Moyen orient	0,43%
Asie Centrale et du Sud	0,82%
Asie de l'Est	1,43%
Sud-Est asiatique et îles du Pacifique	0,27%
Australie et Nouvelle Zélande	0,12%
Total*	0,57%

Figure 27: Tableau de surface urbaine par continent.

Source des données : A new map of global urban extent from MODIS satellite data.

Schneider, Friedl et Potere, 2009.

* N'inclut ni l'Antarctique ni le Groenland.

Le lien entre déchets et villes nous paraît incontestable. Les effets de la production de déchets par une population concentrée sur une petite extension territoriale imposent un défi de gestion pour le traitement de tout type de déchets : ménagères, publics et industriels. Toutes ces catégories sont réunies sous la dénomination de Résidus Solides Urbains.

Mais la variable contextuelle paraît s'imposer face aux choix techniques et culturels de chaque ville. New York et Tokyo ont décidé d'isoler leurs résidus sur des îles proches des métropoles respectives – une île naturelle pour la première et artificielle pour la seconde. A Stockholm l'incinération à récupération énergétique (électrique et thermique) a été choisie comme solution, étant donné que les températures basses tout au long de l'année constituent un obstacle à l'enfouissement des déchets, mais permettent un bon potentiel de récupération de l'énergie thermique afin de chauffer les domiciles ainsi que les bâtiments publics.

L'utilisation de mines abandonnées, la diversification ou la concentration de structures ainsi que l'abandon pure et simple dans certaines zones périphériques font partie de la multiplicité de situations concernant les déchets

auxquelles les villes sont confrontées dans le monde, ainsi que selon des variantes économiques, culturelles, environnementales, climatiques et sociales. Mais au-delà de cela, les déchets peuvent représenter un facteur technico-environnemental important pour certains endroits et socio-économique pour d'autres. Il serait avant tout un facteur de conservation environnementale et de création d'emplois.

3.2 LES DECHETS AU CENTRE DES POLITIQUES URBAINES

En 2017 au Brésil, 0,64% du territoire national est occupé par des zones urbaines²⁶ (Farias, A. R. et al. - Embrapa). Les 99,3% restants sont des zones rurales, forestières et des eaux intérieures. En d'autres termes, environ 170 millions de brésiliens (soit 85% de la population) vivent sur moins de 1% de la superficie du territoire national. Environ 35 autres millions de personnes vivent réparties inégalement sur les 99,3% restants. Or, le rythme de l'urbanisation paraît avoir encore assez de souffle pour atteindre et peut-être même dépasser les 90% de la population nationale dans les prochaines années. C'est précisément dans cette petite fraction de moins de 1% du territoire national, représenté par les zones en rouge sur la carte ci-dessus, que sont produits plus de 90% des déchets brésiliens (hormis les déchets agricoles).

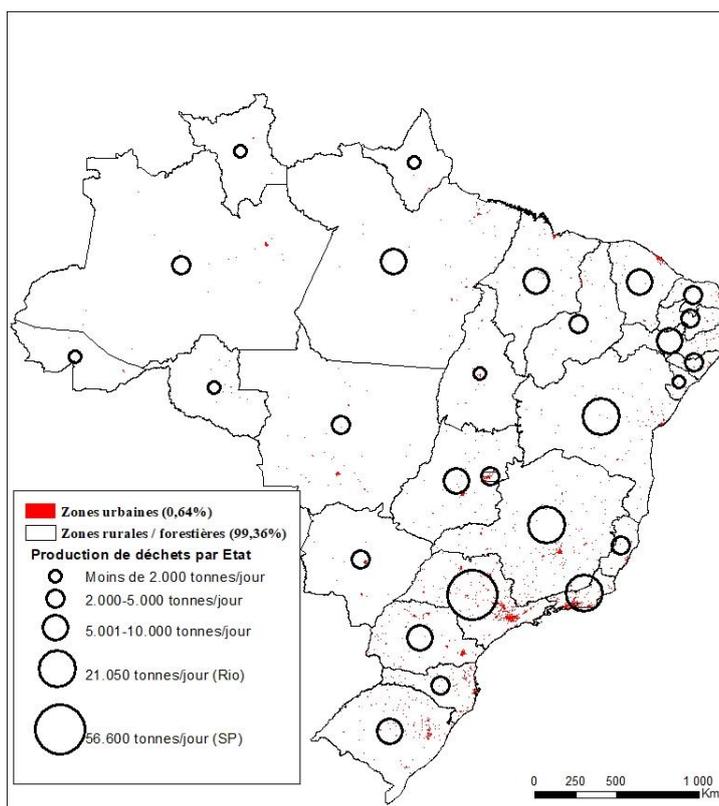


Figure 28: Carte du Brésil urbain et production régionale de déchets.

Données : Embrapa et ABRELPE. Réalisation : Marcelo Pires Negrão

²⁶ Loin des 0,24% relevés pour l'Amérique du sud par Schneider, Friedl et Potere, 2009, compte tenu d'une méthodologie différente de mesure des zones urbaines.

C'est à partir des années 70 que les villes connaissent des mutations importantes, surtout en termes de paradigmes de gestion et en particulier concernant la gestion des résidus, avec la notion de développement durable qui vient s'ajouter au paradigme hygiéniste. C'est à partir de l'« agenda marron » et de la circulation de modèles diffusés par des organismes internationaux ainsi que par l'exemple donné par certaines villes influentes, comme New York, qu'un effort de rationalisation des systèmes de gestion commence à être entrepris par les villes occidentales, en premier lieu par des métropoles nationales et un peu plus tard par des villes intermédiaires. C'est à ce moment que certaines questions de base vont être posées par les gestionnaires des systèmes.

La première d'entre elles concerne la délimitation normative et de l'action : quels seraient les découpages territoriaux les mieux adaptés, sans contribuer à la fragmentation croissante du tissu urbain ? Ou au contraire, recréer de nouveaux territoires d'action pour arriver aux niveaux plus proches des réalités trans-juridictionnelles urbaines ? Exemple pratique : la région métropolitaine de Rio de Janeiro ne dispose pas du niveau de gestion politique ni juridique. On passe de la mairie au gouvernement de l'état. La solution ne serait-elle pas que chaque municipalité gère ses propres déchets ? Ou au contraire, comme ce fût le cas à la fin des années 2000, de regrouper les communes dans des agglomérations intermunicipales ? (Rodrigues, 2010)

Au Brésil, les quelques innovations de services publics sont apparues dans les années 1980, notamment dans la ville de Curitiba (Parana), 1,8 millions d'habitants, considérée comme un modèle en matière d'urbanisme. Pour la première fois « les ordures ne sont plus traités comme des ordures » - « *o lixo que não é lixo* » fut une campagne publicitaire diffusée par la municipalité dont le but était de promouvoir son projet pionnier d'économie circulaire des déchets, dans le cadre d'un programme encore plus vaste, le *cambio verde* (changement vert). Celui-ci avait pour ambition d'opérer une transition verte dans cette ville et a connu un important succès durant une dizaine d'année avant d'être réduit pour des questions politiques (notamment la passation de

pouvoir de la mairie à un groupe politique d'opposition). Dans tous les cas, nous pouvons attribuer à ce programme un changement de comportement de la population sur le long terme, Curitiba étant l'une des capitales d'État au Brésil qui produit moins de déchets par habitant aujourd'hui et où le tri est le plus largement répandu. Le traitement des déchets dans la région métropolitaine de Curitiba est pris en charge par un consortium public, le Conreol (« Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos »), regroupant 23 des 29 municipalités de l'aire métropolitaine, dont la capitale Curitiba²⁷

Toutefois, l'échelle obéit à des facteurs propres à chaque ville. Facteurs en relation à la densité urbaine imposant plusieurs vitesses à l'organisation du territoire et à l'exécution des services. La densité urbaine finit par influencer l'organisation du service de base. Une plus grande densité démographique oblige une fréquence plus importante dans la collecte, alors que dans les zones moins denses les habitants peuvent conserver les déchets et attendre la collecte quelques jours de plus en respectant la fréquence de circulation des moyens de collecte. Il est dans la convergence entre ces facteurs techniques, d'aménagement urbain et de l'environnement que le socio-environnementalisme met ses pieds en ville.

3.2.1 L'urgence de l'agenda socio-environnemental urbain

En effet, avec toute l'influence du mouvement national socio-environnemental, nous pourrions nous demander quand et comment il serait appliqué en ville. Était-il prévisible qu'un concept aussi large et complet, issu d'un mouvement des régions rurales et forestières du pays atteigne les zones urbaines ? Cette question semble être inédite, car les références au socio-environnementalisme urbain sont pratiquement inexistantes dans la littérature. Si ce mouvement a progressé de deux façons depuis les années 1990, par le militantisme des mouvements socio-environnementaux et par les voies institutionnelles de

²⁷ Gestão de Resíduos Sólidos de Curitiba Brochura do Projeto Setembro de 2015

création de lois, de structuration des organismes publics et d'exécution de politiques publiques, il s'est également bureaucratisé.

Le contexte de la transition démocratique a étendu l'espace d'action de tous les mouvements sociaux et s'est également caractérisé par le progrès institutionnel qui a permis la structuration de nouveaux programmes sociaux et environnementaux. Dans le cadre structuré par les premières législations spécifiques sur l'eau²⁸, la forêt²⁹ et la culture³⁰ ainsi que sur le plan législatif fédéral avec la création du Système national des unités de conservation de la nature (SNUC³¹), qui vise à créer une mosaïque de zones de protection de l'environnement en respectant les différents types d'utilisation des terres d'une région, incluant même des terres urbaines.

Aussi, la gestion territoriale pourrait-elle devenir une fonction socio-environnementale de l'État ? Dans ce cas, l'État remplirait sa fonction constitutionnelle établie à l'article 21 de la Constitution brésilienne d'assurer les droits et obligations sociales et environnementales dans le cadre de l'aménagement du territoire, faisant écho au principe d'intervention obligatoire de l'État établi par la Déclaration de Stockholm de 1972 dont le Brésil est signataire (Lima, 2006)

De fait, le SNUC est moins efficace dans les zones urbaines, car il est plus rare d'instaurer des unités de conservation (UC)³² dans les villes - bien qu'il existe des exceptions, comme la municipalité de Rio de Janeiro qui comprend un parc national et trois parcs régionaux dans sa délimitation. Mais si les zones urbaines ne comprennent pas toujours une unité de conservation, elles devraient en tout cas respecter les territoires spécialement protégés, tels que les zones permanentes de conservation (APP)³³ et les zones de réserve légale (RL)³⁴. À cet effet, le *Plan directeur urbain* et ses instruments semblent un

28 Código de águas de 1934. Code des eaux.

29 Código florestal de 1934. Code forestier.

30 Lei do tombamento (Decreto-lei 25/37). Loi de préservation du patrimoine.

31 Sistema Nacional de Unidades de Conservação

32 Unidades de Conservação

33 Áreas de Preservação Permanente.

34 Reserva Legal

outil de régulation et de médiation entre ces exigences environnementales et la ville.

Jusqu'en 2012, il était convenu que le Code forestier de 1965 (CF)³⁵ ne s'appliquait pas aux zones urbaines, permettant à l'administration municipale d'établir des règles concernant la préservation de l'environnement. En pratique, les maires avaient la liberté totale de supprimer les espaces verts et d'établir eux-mêmes les règles de protection de l'environnement. La vision prédominante était que l'environnement constituait un obstacle au développement urbain dans la plupart des mairies brésiliennes.

En établissant que les zones urbaines doivent respecter les mêmes normes de protection et d'exploitation de la végétation, ainsi qu'utiliser les mêmes instruments économiques et financiers que les zones rurales, le Nouveau code forestier de 2012³⁶ promeut une petite révolution dans l'urbanisme et sa relation avec l'environnement. Désormais, les maires ont beaucoup plus de restrictions sur la planification de l'expansion de la ville. Les zones urbaines consolidées avant la promulgation de cette loi n'ont pas été affectées, mais l'expansion des villes sur de nouvelles aires devient beaucoup plus restrictive, sous réserve de contreparties et du respect de la législation environnementale de l'état fédéré et du gouvernement fédéral. Elle a mis en jeu de nouveaux acteurs, dont le Ministère public. Le zonage économique et écologique se décline ainsi dans les nouveaux outils, appliqués à des échelles de territoire encore plus fines. Il s'agit du cas particulier du diagnostic de la zone urbaine consolidée et du diagnostic socio-environnemental urbain, des instruments du Plan directeur urbain (PDU)³⁷, dont la mission est d'établir une cartographie fine de toutes les zones urbaines sujettes à protection (telles que les rives de tout cours d'eau, les pentes, les *restingas*, les mangroves, les sommets, les zones à plus de 1 800 mètres d'altitude, en plus des bandes marginales de marécages, trempés, ressorts, lacs, lagunes, etc.). Pour établir ce zonage,

35 Código Florestal

36 Novo Código Florestal

37 Plano Diretor Urbano

L'utilisation d'outils d'information géographique devient primordiale. Ce zonage est aujourd'hui indissociable du choix des zones urbaines ou péri-urbaines destinées au stockage de déchets.

Les États de la fédération à leur tour doivent également mettre en œuvre un *Zoneamento Ecologico Econômico* (Zonage écologique-économique, ZEE) dans leurs frontières - comme nous verrons le cas de l'État de Rio de Janeiro dans la deuxième partie de cette thèse³⁸. Les municipalités peuvent également mettre en œuvre un diagnostic socio-environnemental comme outil d'une politique municipale de développement urbain.

L'application de cet instrument a fini par réunir les agents de la planification urbaine et rurale autour d'une même table - pas seulement les gestionnaires publics, mais aussi les associations, les mouvements sociaux, les urbanistes, les agents privés et les organisations non gouvernementales. Cependant, si aux échelles fédérale et régionale, le ZEE a une approche plus globale, compte tenu des différentes dimensions socio-économiques et de l'environnement, à l'échelle municipale l'approche se heurte à des contraintes propres au contexte urbain. Dans ce sens, la dimension sociale du diagnostic socio-environnemental urbain, en plus du code forestier actuel, donnerait la priorité à l'environnement en tant que promoteur du bien-être, de la santé et de la sécurité en établissant le principe de précaution. Cet objectif serait atteint en maintenant les zones de préservation permanente, du paysage naturel, des soins au biote, de la biodiversité en général, de la préservation de la stabilité géologique et de l'utilisation des terres. La dimension économique de l'environnement, qui est assez marquée dans les zones rurales, est moins présente dans l'environnement urbain, bien que sans doute une meilleure qualité de la nature dans les villes apporte des avantages économiques - tels que les coûts des traitements de santé associés à la pollution de l'air et de l'eau.

38 La situation actuelle des ZEE des initiatives fédérales et étatiques peut être consultée à l'adresse suivante :
<http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80253/Estados/Informacoes%20ZEE%202017.pdf>

Cette séparation entre l'environnement et l'économie est présente et peut être interprétée à partir des principales normes liées à l'environnement urbain, les résolutions du CONAMA³⁹ n° 302/02 et n° 303/02 ont employé pour la première fois le terme « fonction socio-environnementale de la propriété dans les zones urbaines ». L'introduction de cette fonction signifie que le droit à la propriété doit être exercé de façon limitée, soumettant la légitimité de la propriété à la condition d'une utilisation appropriée des ressources naturelles. Ces deux résolutions CONAMA s'ajoutent à la législation sur l'eau en milieu urbain, qui projette également la fonction socio-environnementale des ressources hydriques.

Il est important de souligner que le Plan directeur urbain et la Loi sur les divisions foncières urbaines (*Lei de Parcelamento do solo urbano*) ne peuvent pas être appliqués aujourd'hui sans tenir compte de la dimension environnementale. Le Ministère public a maintenant un rôle dans l'application de ces outils, obligeant, le cas échéant, de plus en plus de municipalités à préparer un diagnostic socio-environnemental municipal, pour ensuite planifier l'expansion urbaine et économique de la municipalité. La relation entre les gestionnaires municipaux, le Ministère public, les promoteurs immobiliers et les organisations sociales et environnementales a été tendue et conflictuelle dans de nombreux cas de disputes pour le sol urbain. Mais ce n'a pas été le cas spécifique des déchets solides qui apparaissaient jusqu'alors dans ces différents instruments de gestion urbaine uniquement sous l'aspect environnemental ou économique mais pas sous l'aspect social, représentant sur les cartes les espaces destinés au stockage et au traitement généralement en marge de la ville.

Bien que, comme on l'a dit, le socio-environnementalisme est entré dans les villes grâce au développement de l'idée de l'environnement urbain en tant que promoteur du bien-être, de la santé et de la sécurité grâce à des instruments de gestion territoriale, sa présence ne sera complète qu'après l'adhésion des

39 Conselho Nacional do Meio Ambiente

mouvements sociaux à l'agenda urbain et environnemental, dont le Mouvement national de ramasseurs de matériaux recyclables (*Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis - MNCR*) est peut-être le meilleur exemple.

3.2.2 Les *Catadores* seraient-ils des extracteurs urbains ?

Au début des années 1990, l'essentiel des déchets municipaux était conduit dans des décharges non contrôlées, dans lesquels des milliers des *Catadores* de déchets recyclables travaillaient⁴⁰, une situation qui ne pouvait pas durer. Cependant l'établissement de normes et règles pour traiter correctement les déchets urbains a été laborieuse. Car, malgré l'institutionnalisation de règles spécifiques concernant les pollutions de l'air et de l'eau dès la fin des années 1990, les tentatives pour créer un outil législatif qui établisse des directives générales sur la gestion des déchets solides n'ont pas abouti⁴¹. Toutefois, certains États, comme Sao Paulo et Rio de Janeiro, ont pris les devants et ont règlementé le secteur afin que les municipalités puissent gérer leurs propres déchets dans le respect de normes anti-pollution. En outre, si les programmes de collecte sélective étaient quasiment inexistantes dans les municipalités brésiliennes au début des années 2000, déjà 13% du total des déchets du pays étaient recyclés grâce au travail précaire des *Catadores*.⁴²

Une véritable politique territoriale de gestion des déchets a commencé à se mettre en place en 2001 lors du premier Congrès national des *Catadores*⁴³ qui

⁴⁰ Le Diagnostic du PNRS (2008) estimait entre 800.000 et 1.000.000 le nombre de *Catadores* au Brésil (travaillant dans des décharges, des Coopératives et associations ainsi que dans la collecte porte-à-porte)

⁴¹ Le 30 juin 1999, la proposition Conama 259 intitulée « Directives techniques pour la gestion des déchets solides » n'est pas devenue effective. Pourtant, en 2001, la Chambre des députés avait créé une Commission spéciale sur la « Politique nationale des déchets » dans le but de promulguer un projet de loi. Cependant, au bout de deux années la Commission a été supprimée sans donner suite au dossier.

⁴² Les programmes municipaux de collecte sélective se sont développés à partir de 2010 atteignant 18% des villes brésiliennes en 2015 (ABRELPE, 2016).

⁴³ En janvier 2003, le premier Congrès latino-américain de collecte des déchets a eu lieu à Caxias do Sul, qui a proposé comme lignes directrices pour les activités du mouvement la formation professionnelle, l'éradication des décharges et la responsabilité des générateurs de déchets.

réunit à Brasilia 1 600 *Catadores*, techniciens et agents sociaux de 17 États brésiliens. Les fondements d'un mouvement social et environnemental spécifiques à la question des déchets urbains sont établis. La philosophie socio-environmentaliste entre dans l'agenda urbain par le biais de la reconnaissance sociale de l'activité des ramasseurs de matériaux recyclables. Ceux-ci aspirent à sortir des décharges pour former des coopératives et des associations et participer activement aux politiques de gestion des déchets municipaux grâce à la collecte sélective et au recyclage (Accioli, 2015). Le succès du MNCR est aussi mesuré par sa capacité à rassembler les acteurs publics et privés autour d'un agenda en commun⁴⁴.

En 2003, les articulations du tout nouveau Mouvement national des *Catadores* ont influencé la décision du président Luís Inácio Lula da Silva de restructurer le secteur de l'assainissement en créant le Programme de déchets solides urbains (*Programa Resíduos Sólidos Urbanos*) et en promouvant la première Conférence nationale sur l'environnement - dans lequel les discussions sur l'environnement urbain ont été placés au centre de l'événement. Depuis lors, la machine d'État a été mobilisée, des études ont été effectués et les lois concernant l'assainissement (*Lei de Saneamento Básico, 2007*), les consortiums municipaux (*Lei de Consórcios Municipais, 2005*) de même que l'enquête nationale sur l'assainissement (*Pesquisa Nacional de Saneamento Básico IBGE, 2008*) ont été présentées.

Enfin, le *Plano Nacional de Resíduos Sólidos* (Plan National des déchets solides, PNRS) promulgué en 2010, oriente et promeut un développement

⁴⁴O MNCR é responsável pelo êxito de pelo menos duas outras iniciativas: a ANCAT e a ExpoCatadores. A ANCAT (Associação nacional dos catadores de materiais recicláveis) é o braço jurídico do MNCR. Ela administra projetos, questões financeiras, convênios, recebe equipamentos para distribuir para as cooperativas, faz projetos, enfim administra todo tipo de recursos para o movimento e cooperativas. Convênios com o governo, e até mesmo com gigantes do setor privado, como a Coca-Cola, passam pela ANCAT. Atualmente há um acordo setorial em construção para desenvolver a logística reversa entre o MNCR, via ANCAT e grandes empresas produtoras de embalagem. Já a Expo Catador, em sua oitava edição em 2017, é um evento que reúne ONGs, técnicos, empresários e governos. Os ex-presidentes Lula e Dilma compareciam ao evento quando estavam em suas funções presidenciais. Geralmente em São Paulo, a última edição foi em Belo Horizonte e a próxima será na capital Brasília. Durante a ExpoCatadores, grandes acordos envolvendo cooperativas são assinados, como para a cessão e compras de máquinas ou ainda para a promoção da logística reversa.

économique dans les politiques de gestion des déchets solides⁴⁵ ainsi que des mesures de protection de l'environnement et l'inclusion de *Catadores*. En pratique, le PNRS a institué un véritable cadre institutionnel pour la gestion des déchets, avec une ouverture aux autres outils de gestion territoriale (du ZEE au Plan directeur). Les États ont commencé à inclure la formation de consortiums et les arrangements municipaux dans leur zonage économique et les municipalités ont l'obligation d'établir leur propre Plan municipal d'assainissement (*Plano Municipal de Saneamento Básico*, PMSM), instrument désormais intégré au Plan directeur municipal. Outre la réglementation du secteur, le Gouvernement Fédéral participe à la formulation du PMSM et à son exécution par le biais de la *Fundação Nacional de Saude* (*Fondation nationale de santé*, FUNASA), en particulier dans les municipalités de moins de 50 000 habitants et avec le transfert de ressources, le financement de travaux et de services.

Les *Catadores* sont considérés de plusieurs manières par le PNRS, le pouvoir public et les agents privés qui assurent des services de collecte et de traitement des déchets. Cependant, jusqu'à aujourd'hui, la plupart des municipalités brésiliennes, pour des raisons techniques, financières ou politiques ne parviennent pas à les incorporer. Le rôle du mouvement des *Catadores* va au-delà du recyclage, qui en soi est déjà un service environnemental pertinent, il va exercer une influence décisive sur l'initiative de fermer ou de requalifier les anciennes décharges. Celles-ci, sources presque inépuisables de pollution de l'air, des eaux de surface et des eaux souterraines, doivent être transférés dans des sites correspondant aux nouvelles normes environnementales.

A l'image des *extractivistes* de la forêt amazonienne (cueilleurs et gardiens des arbres productifs), on a pu assimiler les *Catadores* à des extracteurs de

⁴⁵Parmi les principaux points forts du PNRS figurent la responsabilité partagée du cycle de vie du produit ; logistique inverse (REP, en France) ; collecte sélective et mise en place d'un système d'information sur la gestion des déchets solides (SINIR). La participation des *Catadores* de déchets recyclables dans l'exécution des services de collecte et de traitement des déchets, en encourageant la création de mécanismes qui renforcent les activités des associations ou des coopératives ; et la formulation des plans de déchets solides par les États et les municipalités (seul ou regroupés par régions micro-régionales, métropolitaines ou inter-municipales)

déchets dans les villes, avec une astuce majeure : plus les *Catadores* ramassent, plus ils rendent service à l'environnement – contrairement aux ressources forestières qui doivent être exploitées avec des limites. Ils deviennent ainsi des personnages indispensables au maintien de la propreté de la cité, et leur présence est reconnue et acceptée par tous. Seraient-ils les nouveaux agents d'un environnement urbain mieux maîtrisé ? Seraient-ils même l'expression d'une nouvelle forme du socio-environnementalisme brésilien ? La vitalité des coopératives des *Catadores* nous incite à le croire.

Pour notre analyse, nous considérons que la transition du paradigme sanitaire et de la durabilité⁴⁶ a apporté une nouvelle valeur aux déchets, les transformant en objet de dispute entre les différents acteurs, conformant à ceux qui se l'approprient le pouvoir de les transformer en travail, revenus et en capital via leur valorisation ou leur neutralisation. Cette possibilité n'était pas considérée par les acteurs traditionnels de la chaîne des résidus dans la perspective sanitaire, où les déchets étaient vus exclusivement comme une nuisance qu'il fallait isoler. A partir de maintenant les déchets sont des intrants potentiels pour l'industrie et pour l'agriculture à toutes les échelles. La globalisation a opéré un changement d'échelle dans l'articulation entre les villes, l'industrie et la campagne. Au XIX^{ème} siècle la proximité était un impératif. Après l'opérationnalisation du distancement entre ces trois entités géographiques, les déchets sont passés par une dévalorisation progressive. La mondialisation a généré une revalorisation, mais par des circuits plus longs et plus complexes, avec des territoires gagnants et d'autres perdants. Avant, seuls les ramasseurs de matériaux recyclables, travaillant dans l'informalité récupéraient les déchets. C'est dans ce nouveau scénario mélangeant de nouveaux et d'anciens acteurs que s'ouvre la possibilité d'analyser les déchets comme un bien commun (Mc Guinnis, 2010 ; Ostrom 2011) et dont les *Catadores* seraient au centre d'une gestion collective d'une ressource institutionnelle urbaine.

⁴⁶ La fondation du concept de durabilité à partir de la Conférence de Stockholm (1972) et sa progressive incorporation dans les agendas nationaux et locaux, en particulier dans l'agenda urbain et ses déclinaisons, comme l'émergence du concept d'Ecologie Urbaine et plus récemment de l'Economie Verte.

3.2.3 Construire la gouvernance

Dans une société que s'urbanise fortement, la construction de la gouvernance des services conduit à certains choix techniques et politiques qui ont des implications sociales et territoriales importantes et quelques fois conflictuelles. Une telle transition dans la gestion des déchets en vue de leur valorisation (au lieu d'une simple mise à distance) a été observé dans toutes les villes occidentales que se mettent à recycler plus massivement leurs déchets. Ces changements s'opèrent sous la double impulsion des organismes internationaux et des administrations locales avec un processus transitionnel qui passe par des phases et des vitesses différenciées (Pires do Rio, 2013). Cette notion suggère alors une complexité croissante à l'intérieur des différentes échelles de fonctionnement des systèmes et conduit à un changement institutionnel soutenu dans le territoire, qui à son tour est considéré comme une institution stable dans le temps (idem, Polanyi, 1983). Nous considérerons alors la « transition » (et la naissance d'une nouvelle gouvernance des déchets) comme le passage d'un ancien système de valeurs et actions à un nouveau système, plus complexe et dont le lent procès de changements ne se fait pas de manière stable et linéaire dans le temps et dans l'espace. Ce qui a pour autres effets l'émergence de nouveaux acteurs et un conflit entre les positions anciennes et les nouvelles à différents niveaux.

Ainsi, au Brésil, l'État de Rio de Janeiro devient un véritable laboratoire d'une nouvelle politique de gestion des déchets, avant même le PNRS au plan national. Sous l'influence d'une aile politique du mouvement environnementaliste (le Parti Vert – RJ) et le devoir d'organiser des grands événements sportifs (Finale de la Coupe du monde de football 2014 et les Jeux olympiques d'été 2016) Rio a créé, dès le début des années 2000, un Plan *Estadual* de traitement de déchets visant à réorganiser le secteur, notamment en faisant appel à des entreprises privées, tout en sauvegardant les *Catadores*. Nous verrons dans le chapitre 5 les implications géopolitiques de la mise en œuvre d'une telle politique. Pour le moment il s'agit de réfléchir sur les implications d'une nouvelle gouvernance. En effet, tout cela eût un prix élevé

et contribua au déséquilibre actuel des finances de l'État. Le recouvrement de la taxe des ordures ménagers, par exemple, atteint à peine le quart des domiciles de la capitale.

Revenant à une réflexion théorique sur les services urbains, nous pourrions interpréter ces évolutions à la lumière de la géographie critique, en s'appuyant sur les travaux de David Harvey, ceux qui cherchent à comprendre la nature des coalitions qui gouvernent les villes occidentales de nos jours. La gestion urbaine, qui était technique prend une tournure plus entrepreneuriale, avec l'importance de plus en plus grande des partenariats public-privés (PPP) dans la transition entre les systèmes rigides du fordisme et l'« accumulation flexible » fondée sur le marché (Harvey, 1989). Cette interprétation illustre le fait de l'**expansion de la gouvernance urbaine** qui incorpore davantage en plus les questions économiques, de gestion et d'organisation sociale.

Ainsi, au Brésil, le traitement des déchets était rudimentaire jusqu'au début des années 90. . Les changements annoncés – et plus particulièrement l'obligation de supprimer les décharges à ciel ouvert encore en 2014 - N'ont pas seulement inséré le Brésil dans la pyramide des priorités de l'OCDE, mais également crée un nouveau marché qui était inexistant avant – celui du traitement des déchets – qui non seulement a fait surgir de nouveaux acteurs mais qui également fait que ces derniers occupent une place de choix au niveau local. La création d'un nouveau marché a déplacé une somme importante de ressources, a changé l'ordre urbain, à travers une nouvelle logistique de collecte, de transport, de traitement et d'articulation des acteurs, dynamisant une chaîne productive émergente.

D'un autre côté, cette multiplication d'acteurs soulève certaines tensions en termes de gouvernance. On peut même affirmer que ces tensions sont plus accentuées dans les tissus urbains plus denses, dans les métropoles, où trouver un consensus autour d'une proposition devient rapidement une tâche ardue. C'est ainsi que les différends sont plus rudes autour de l'appropriation des déchets, de l'accès au marché et les positions aux différents niveaux de décisions ainsi que dans la filière. Les conflits sont pour la plupart d'ordre

socio-économique et socio-environnemental. Les transformations institutionnelles découlent en grande partie de ce jeu d'acteurs des conflits intrinsèques. La confrontation entre le MNCR et les pouvoirs publics est un exemple illustratif. Les *Catadores* affirment qu'ils assurent un service d'intérêt public en réalisant le ramassage de matériaux recyclables et exigent en contrepartie d'être investis formellement par l'administration municipale ainsi que d'être rémunérés pour ce service. En janvier 2007 la législation fédérale a été modifiée afin de permettre ces embauches sans avoir besoin de passer par un marché publique ou mis en concurrence avec les entreprises privées. Cependant, peu de mairies ont signé des contrats avec des coopératives de ramasseurs (*Catadores*) pour réaliser la collecte sélective et le tri des déchets municipaux. La cause, selon les ramasseurs eux-mêmes et les agents de service public qui ont été consultés, réside dans la méconnaissance de la loi de la part de l'administration municipale ainsi qu'une estimation de l'incapacité des ramasseurs à être légalement responsabilisés pour cette tâche.

La gouvernance en Europe

En Europe la logique de promotion des équipements nécessaires à la fourniture des services a dominé, durant une longue période, les politiques d'aménagement du territoire à travers le développement des réseaux d'infrastructures et de services. Au cours du XIX^{ème} siècle, un certain nombre de services sont devenus des catégories de l'action publique et leur gestion a été intégrée progressivement à l'échelle des territoires. Des entités publiques ou des sociétés d'intérêt public ayant cette finalité ont été créées et certaines ont même acquis une renommée internationale, comme Veolia et Suez Environnement.

La généralisation de l'accès au système de services dans les villes permet à ses habitants d'expérimenter la modernité. Cette idée se fonde avec la notion que la technologie est un facteur de modernité (câbles, asphalte, machines, etc.) au moment de la création des grands systèmes techniques⁴⁷ (*large technical*

⁴⁷ Dupuy et Tarr (1988) LATTTS (Laboratoire d'Analyse des Territoires, des Techniques et des Services – Marne-la-Vallée)

systems), efficaces et coûteux. La question de l'accès au service a fini par s'imposer face à la question des systèmes d'équipements, qui était dominante autrefois. La question financière finit par apparaître avec force en vue des coûts de rénovation et ceux du support matériel du service urbain.

Cependant, le bilan après des années de privatisation d'une partie des systèmes de services publics et urbains finit par offrir une analyse différente des raisons qui ont justifié les privatisations. Selon l'urbaniste Bernard Barraqué (1998) ce n'est pas tant la privatisation en elle-même des services qui a amené l'inégalité à l'accès, mais surtout le désengagement total de l'état qui a permis l'augmentation des défaillances dans la fourniture des services. En d'autres termes, si les politiques publiques ont échoué, ce ne serait pas par manque de capacité technique, mais par manque de concertation et de cohérence en les segments de la société.

CONCLUSION DE CHAPITRE

Les débats autour de la gouvernance des services publics urbains sont multiples et font intervenir des facteurs géopolitiques et socio-environnementaux tout en préfigurant le devenir des villes plus au moins connectées, plus ou moins fragmentées. Graham et Marvin qui conçoivent un *splintering urbanism* (2001) avec des infrastructures en réseaux inséparables des pratiques sociales, proposent une interprétation de la ville modelée par les services et équipements urbains, entre une ville éclatée et une ville organisatrice de processus logistiques, influencée par les investissements étrangers. En effet, durant les années 90, le Brésil a vu s'accélérer les flux d'investissements étrangers directs, particulièrement d'entreprises multinationales qui se sont installées dans des secteurs récemment privatisés à partir des réformes de libéralisation de l'économie. Ainsi, le véritable changement a eu lieu au niveau des agents impliqués dans les services publics, avec l'arrivée d'entreprises multinationales d'origine européenne ou nord-américaine dans la prestation de services. Le Brésil a dupliqué ses stocks d'investissements étrangers entre 1990 et 2005, passant de 8% à pratiquement

20% du total des investissements dans le pays. D'un autre côté, les entreprises brésiliennes se sont également internationalisées et ont commencé à opérer à l'étranger. En 2006 par exemple, le Brésil a été une source liquide d'investissement direct étranger, ayant investi U\$ 26 milliards à l'étranger et recevant U\$ 18 milliards d'entreprises multinationales.

Ces entreprises se sont installées dans le pilier de l'implémentation des politiques de dérèglementation de l'état, dans lesquelles l'investissement dans les services est moins rigide au-delà de l'abolition d'autres barrières douanières en place à l'époque des états protectionnistes. Malgré l'existence d'accords ponctuels antérieurs, la décennie 1990 a été caractérisée par la massification de l'implantation de ces nouveaux agents. Le second changement a été dans l'utilisation sans précédent de partenariats public-privé (PPP) pour la mise en place de ces services.

Par conséquent, on peut dire que la privatisation de ces services a amené une distinction claire entre les « couverts » et les « découverts » des services. S'il est vrai que, comme indiqué par Graham et Marvin, la rénovation des infrastructures a eu lieu principalement dans les zones métropolitaines, celles ayant la plus grande probabilité d'attirer les investissements, la plupart des exemples doivent être relativisés. Même si ces nouveaux arrangements ont été faits de tensions et de controverses, nous pouvons voir, comme l'a fait Sylvie Jaglin (2005), qui vise l'organisation d'un service mixte, où les agents informels et les petits acteurs auraient également un poids considérable dans l'organisation territoriale des services.

Se baser sur les « Petits Opérateurs Privés » (POP) est une bonne manière d'intégrer un service informel qui existe déjà de facto : par exemple, les ramasseurs (*Catadores*) de matériaux recyclables, qui arrivent à être responsables de la récupération de 90% de l'aluminium au Brésil. Comme nous verrons dans les exemples de cas dans la deuxième partie de cette thèse, cette expérience des petits opérateurs privés peut ouvrir le chemin et impulser une nouvelle modalité de gestion commune, connectant les services sociaux et d'État à travers la cogestion publique-sociale.

Les mécanismes de la gouvernance territoriale ont progressé et se sont approfondis tant en France qu'au Brésil à partir du principe de proximité et avec deux logiques : la logique économique, (rationalisation des dépenses financières à partir du gain d'échelle avec la concentration des structures) et la géographique (rationalisation des impacts sur l'environnement, sur le transport et la vie locale). En France et au Brésil prédominent ces deux logiques, mais à des proportions différentes dans le temps. De fait, il existe des variables importantes pour comprendre la prévalence d'une ou de l'autre logique. Des facteurs tels que la valeur foncière et la pression sociale peuvent influencer le refus du principe de proximité et agir en faveur de la rationalisation des coûts. Le développement de l'intercommunalité en France a un poids important dans l'application du principe de proximité, tandis que les règles moins contraignantes des consortiums intercommunaux brésiliens finissent par faire pencher la balance en faveur de la logique économique.