



HAL
open science

Repenser ce que font les objets à l'action publique : trois sacs, trois couleurs pour optimiser le tri des déchets dans la Communauté Urbaine de Dunkerque

Patrice Diatta, Iratxe Calvo-Mendieta, Hervé Flanquart, Séverine Frère

► To cite this version:

Patrice Diatta, Iratxe Calvo-Mendieta, Hervé Flanquart, Séverine Frère. Repenser ce que font les objets à l'action publique : trois sacs, trois couleurs pour optimiser le tri des déchets dans la Communauté Urbaine de Dunkerque. 4eFISO - Festival International de Sociologie : À l'ombre des métropoles : habiter, travailler, gouverner, innover, Laboratoire Lorrain de Sciences Sociales de l'Université de Lorraine (2L2S); Société d'émulation des Vosges (SEV), Oct 2022, Epinal, France. hal-04194035

HAL Id: hal-04194035

<https://hal.science/hal-04194035>

Submitted on 4 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Repenser ce que font les objets à l'action publique : trois sacs, trois couleurs pour optimiser le tri des déchets dans la Communauté Urbaine de Dunkerque

Patrice DIATTA, ingénieur de recherches en sciences sociales,
Université du Littoral Côte d'Opale – Laboratoire Territoires Villes Environnement et Société -TVES
Mail : patrice.diatta@univ-littoral.fr

Iratxe CALVO-MENDIETA, Maîtresse de conférences en économie,
Université du Littoral Côte d'Opale – Laboratoire Territoires Villes Environnement et Société -TVES
Mail : i.calvo@univ-littoral.fr

Hervé FLANQUART, sociologue, professeur en aménagement et urbanisme
Université du Littoral Côte d'Opale – Laboratoire Territoires Villes Environnement et Société -TVES
Mail : hflanquart@yahoo.fr

Séverine FRERE, professeur en aménagement et urbanisme
Université du Littoral Côte d'Opale – Laboratoire Territoires Villes Environnement et Société -TVES
Mail : Severine.Frere@univ-littoral.fr

Résumé

Pionnière en France dans la mise en place, dès 1989, d'un système de tri industriel de déchets ménagers issus de la collecte sélective, la Communauté urbaine de Dunkerque - CUD a enclenché, depuis juin 2020, un changement global dans l'organisation et le fonctionnement de sa politique de gestion des déchets. Avec l'objectif de simplifier le tri à la source et de permettre une meilleure capture de matières recyclables ou valorisables, la CUD a ainsi mis en place de nouvelles actions dont, en particulier, un nouveau « système socio-technique » (Akrich, 2006) de tri à la source avec trois sacs distribués gratuitement aux ménages : un jaune dédié aux emballages et au papier, un noir pour les déchets résiduels et un vert destiné aux biodéchets. La mise en œuvre du nouveau système a démarré dans le quartier dunkerquois de Rosendaël et dans la commune de Cappelle-la-Grande. Le déploiement progressif, par groupes de communes, de la nouvelle démarche est prévu jusqu'en novembre 2022, date à laquelle l'ensemble des 17 communes de l'agglomération seront couvertes.

Si les politiques territoriales de résilience et de transition écologique de l'agglomération dunkerquoise sont aujourd'hui relativement bien étudiées, notamment face aux risques et nuisances industriels de ce territoire industrialo-portuaire (Frère et Flanquart, 2017 ; Gibout, 2013), à travers l'émergence de démarches collectives en faveur de l'écologie industrielle et territoriale (Beaurain et De Rocher Chembessi, 2009), ou à l'heure de la mobilité durable (Huré, 2020), les outils techniques choisis par les pouvoirs publics pour traduire les différents projets demeurent peu examinés.

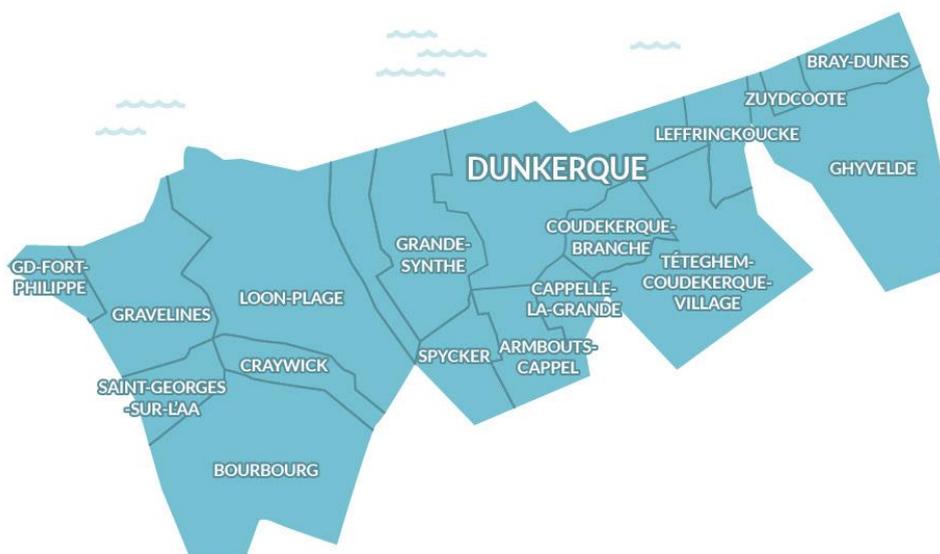
Notre proposition de communication, s'appuie principalement sur les résultats d'une récente enquête (projet Déchetteau) conduite dans deux communes de l'agglomération (Dunkerque et Cappelle-la-Grande). Elle souhaite prolonger la démarche de regarder plus sérieusement, au-delà des acteurs et de leurs discours, les dispositifs de l'action publique dans leur matérialité (Lorrain, 2005), voire pratiquer une « anthropologie des objets » (Akrich, 2006), offrant une compréhension plus affichée des dimensions sociales, économiques et politiques des objets techniques choisis pour opérationnaliser les politiques publiques. C'est donc à une étude de

« l'instrumentation de l'action publique » (Lascoumes et Le Galès, 2005) qu'invite la présente proposition, à partir du cas de l'introduction de nouveaux sacs de tri des déchets dans le Dunkerquois. Il s'agit de s'intéresser non seulement aux changements institutionnels et organisationnels connexes du nouveau dispositif, mais aussi aux nombreux débats et interrogations autour de la question des sacs, auxquels participent habitants, commerçants, techniciens, agents administratifs et même certains élus locaux.

Le but de la communication est donc de contribuer aux réflexions proposées dans les axes 3 (gouverner les territoires à l'ombre des métropoles) et 4 (inventer de nouveaux modèles urbains à l'ombre des métropoles) du Festival international de sociologie, en mettant en lumière la fabrique d'un nouveau modèle de gestion des déchets urbains dans le Dunkerquois et les premiers enseignements pour la sociologie urbaine et l'aménagement du territoire à l'heure de la question environnementale.

Introduction

Première communauté urbaine volontaire de France créée par décret en octobre 1968, la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD) regroupe 17 communes de la façade littorale du département du Nord¹.



(Carte extraite : <https://www.apaservices.fr/agence-de-dunkerque/>)

Elle forme, aujourd'hui, avec la Communauté urbaine d'Arras (CUA) les deux communautés urbaines que compte la région Hauts-de-France. Mais à superficie plus ou moins équivalente, avec chacune 300 km² environ, l'agglomération dunkerquoise est de loin la plus importante avec une population estimée à 200.000 habitants tandis que celle d'Arras est de 108 712 habitants, selon les données de l'Insee de 2019. La population est davantage

¹ <https://www.communaute-urbaine-dunkerque.fr/communaute-urbaine/linstitution>

concentrée autour de Dunkerque la ville-centre (86.865 habitants) que dans les communes moins urbanisées comme Saint-Georges-sur-l'Aa (309 habitants), Craywick (668 habitants), Zuydcoote (1 601 habitants), ou Armbouts-Cappel (2 200 habitants).

Située à une cinquantaine de minutes de la Métropole européenne de Lille (1 179 050 habitants en 2019 selon l'INSEE), l'intercommunalité dunkerquoise dispose d'atouts majeurs pour ses politiques d'aménagement et de développement du territoire. En particulier, sa plateforme énergétique de niveau européen (port pétrolier, centrale nucléaire, etc.), son port industriel et de marchandises (le 3^{ème} plus important de France), son université (ULCO) ou sa station balnéaire et touristique de Malo-les-Bains contribuent au renforcement de l'attractivité et au rayonnement de l'agglomération.

Cette position stratégique et de centralité pour l'ensemble des territoires environnants confère à la CUD des attributs d'une métropole qui la placent au cœur des coopérations territoriales avec des communautés de communes et des communautés d'agglomérations alentours, dans le cadre notamment du Pôle métropolitain de la Côte d'Opale (PMCO) qu'elle préside. Néanmoins, si elle n'est pas institutionnellement une métropole au sens de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, la Communauté urbaine de Dunkerque peut alors se rapprocher de la notion de « ville moyenne » telle que la définit Frédéric Santamaria. Selon l'auteur, si le terme n'a de définition unanime, il peut néanmoins être saisi scientifiquement à partir de la taille et du rôle fonctionnel de la ville. Ainsi, en France, il propose que l'appellation concerne toute agglomération urbaine ayant entre « 20.000 à 200.000 habitants » et dont le rôle fonctionnel est entre le « centre local et la métropole régionale » (Santamaria, 2000 : 18-19).

C'est d'ailleurs, en cette qualité de centre-ville et de siège d'une intercommunalité de villes petites et moyennes, que la CUD a bénéficié en 2018 du soutien financier du programme national « action cœur de ville pour la relance territoriale et écologique » lancé par le ministère de la Cohésion des territoires en 2017 pour soutenir financièrement le développement et l'attractivité des villes moyennes. C'est ainsi son projet de revitalisation du site de l'ancienne patinoire située entre le quartier du Grand Large et le quartier de Malo-les-Bains qui a été lauréat de ce programme national de financement de l'Etat².

A la lumière de ces éléments indiquant que la Communauté urbaine de Dunkerque est à la fois une agglomération moyenne « industrialo-portuaire » (Laperche, Lorek et Uzunidis, 2011) en périphérie de la Métropole européenne de Lille (4^{ème} plus grande métropole de France) tout en étant un acteur central des coopérations entre les villes de la Côte d'Opale, se pose alors la question de la « capacité politique territoriale » (Pasquier, 2012) de celle-ci à accompagner et à piloter des politiques publiques locales notamment en termes d'aménagement du territoire et de développement urbain durable. Reconnus pour leur caractère partenarial, transversal et multi-échelles, les politiques environnementales locales et, en particulier, les programmes de prévention et de gestion des déchets ménagers sont rarement interrogés sous l'angle des instruments d'intervention publique ou de la capacité des autorités politiques à inventer de nouveaux modèles et à influencer le changement.

Par exemple, si les politiques territoriales de résilience et de transition écologique de l'agglomération dunkerquoise sont aujourd'hui relativement bien étudiées, notamment face aux risques et nuisances industriels (Frère et Flanquart, 2017 ; Gibout, 2013), ou pour questionner l'émergence de démarches collectives en faveur de l'écologie industrielle et

² Pour plus de détails, voir <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/action-coeur-de-ville-42>

territoriale (Beurain et De Rocher Chembessi, 2009), ou encore pour saisir les enjeux de la mobilité durable (Huré, 2020), les outils techniques choisis par les pouvoirs publics pour gouverner et pour traduire les différents projets n'occupent pas une place centrale dans l'analyse.

Ainsi, la présente communication, proposée par une équipe du laboratoire TVES de l'Université du littoral Côte d'Opale, pose la question de la place, du rôle et des effets des instruments utilisés par la Communauté urbaine de Dunkerque pour gouverner la prévention et la gestion des déchets ménagers et assimilés de son territoire, dans une perspective de changements des comportements en faveur de la réduction et du tri de tels déchets. L'analyse s'appuie principalement sur les résultats d'une récente enquête (projet Déchetteau) conduite dans deux communes de l'agglomération (Dunkerque et Cappelle-la-Grande) où est appliquée une nouvelle stratégie avec de nouveaux instruments de gestion des déchets depuis juin 2020.

La communication souhaite mobiliser et prolonger les apports de la sociologie des instruments de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2005) en allant regarder plus sérieusement, au-delà des acteurs et des discours officiels, les dispositifs de l'action publique dans leur matérialité (Lorrain, 2005). Cette approche sociologique est enrichie de la perspective de l'« anthropologie des objets » (Akrich, 2006) qui offre une compréhension plus affichée des dimensions sociales, économiques et politiques des objets techniques choisis pour opérationnaliser les politiques publiques.

Plus précisément, la communication part des motifs de l'introduction, par l'agglomération dunkerquoise, de sacs poubelles dans sa nouvelle démarche en matière de déchets, pour ensuite examiner les changements institutionnels et organisationnels connexes à ces nouveaux objets et les nombreux débats et interrogation qu'ils soulèvent. Il s'agit donc de voir ce que les nouveaux sacs font à la politique publique et ce qu'ils nous disent de la capacité des décideurs politiques à gouverner les conduites des usagers en matière de transition écologique.

1. De la gratuité des sacs poubelles comme instrument de gestion territoriale des déchets ménagers et assimilés

La pertinence heuristique de l'approche par les « instruments » pour saisir autrement l'action publique que par la seule observation des acteurs n'est plus à démontrer. P. Lascoumes, un de principaux théoriciens de cette démarche en France, indique, dans un article co-écrit avec L. Simard que « l'approche par les instruments permet de saisir la transformation du rapport gouvernant / gouverné à partir d'un marqueur concret de l'action publique. La question du mode d'orientation des conduites individuelles et collectives et de sa légitimation est plus que jamais dans notre actualité » (Lascoumes et Simard, 2011 : 6). Dans le même élan, en passant en revue différents types d'analyse des instruments effectués depuis plusieurs années par différents chercheurs, les deux auteurs précisent que « beaucoup de typologies mettent l'accent sur les moyens utilisés pour cadrer les comportements des acteurs cibles des programmes publics. Elles se ramènent à trois grandes catégories : la contrainte, l'intéressement financier et la persuasion » (Lascoumes et Simard, 2011 : 14-15).

Pour F. Varone, les instruments de l'action publique se définissent « comme les moyens (par ex. subventions agricoles, permis de construire, campagne de l'information sur le

SIDA) par lesquels l'État conduit des acteurs individuels et collectifs à prendre des décisions et à mener des actions qui sont compatibles avec les objectifs de la politique publique qu'il poursuit » (Varone, 2000 : 168). Cette description se retrouve dans la synthèse des définitions de S. Perret qui considère qu'au-delà de la diversité de travaux sur les instruments, les différents auteurs « s'accorderaient à définir les instruments de politiques publiques comme des moyens, des techniques, des mécanismes ou des outils, selon la terminologie employée, dont l'État dispose pour influencer (modifier) les comportements des acteurs socio-économiques (le groupe cible) dans le but d'atteindre un objectif de politique publique censé résoudre un problème sociétal » (Perret, 2009 : 29).

Se basant sur le cas des politiques environnementales, S. Perret souligne que du point de vue historique, l'intervention de l'État « a été caractérisée à ses débuts par l'utilisation de normes et de réglementations qui ont été les moyens les plus communément utilisés pour régler, dans une optique réactive et réparatrice, les problèmes environnementaux auxquels la société s'est vue confrontée » (Perret, op. Cit. 354). Ce gouvernement des conduites par le recours à des instruments réglementaires et contraignants est particulièrement visible dans le domaine de la gestion des déchets.

Comment enclencher un changement des comportements de la société en matière de production et de tri sélectif des quantités sans cesse croissantes des déchets ménagers ? Quels leviers pour accompagner la transition écologique ? Quelles solutions contre la pollution environnementale générée par les activités humaines ? Depuis les années 1970, d'abord dans les pays occidentaux puis à travers le monde à partir des années 1990, pour faire évoluer les choses, outre la sensibilisation, l'information, c'est bien la réglementation fondée sur le principe du « pollueur-payeur » qui est apparue comme le principal instrument des autorités politiques.

1.1 Du primat d'une logique classique normative et réglementaire de la gestion des déchets ménagers...

En France, dans le domaine de la gestion des déchets ménagers précisément, le principe du « pollueur-payeur » s'est habituellement traduit dans les collectivités territoriales à travers un système de tarification incitative basée sur une « fiscalité comportementale » (A. Falgas, 2019). Cette dernière vise l'incitation aux comportements pro-environnementaux des ménages via un système de taxes et redevances individualisées (F. Bénard, 2008), en fonction du service rendu (quantité de déchets réellement produit par ménages, par exemple).

Comme le rappellent V. Bailly, R. Barbier et F.J. Daniel (2022), à propos des politiques de gestion des déchets en France, les réflexions et le volontarisme politique en faveur de la mise en œuvre d'instruments économiques capables d'inciter à la fois les consommateurs et les producteurs à réduire leurs déchets (tarification incitative pour le financement du service public de gestion des déchets, redevance spéciale pour les déchets dits « assimilés » des commerces et activités tertiaires, etc.) se sont essentiellement développés à partir du Grenelle de l'environnement de 2007. Mais, malgré quelques avancées, le recours aux instruments économiques ne semble pas avoir eu beaucoup succès puisqu'en 2017, soit dix ans après le Grenelle de l'environnement, seules quelques 192 collectivités territoriales françaises finançaient leur service de gestion des déchets par un tel système de tarification, selon les estimations de l'ADEME (ADEME, 2017). Ce nombre est insignifiant par rapport

aux 1254 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou aux 8882 syndicats intercommunaux en France³.

Dans les faits, si le levier fiscal incitatif peut avoir un impact sur les comportements écoresponsables des habitants, il présente tout de même une efficacité limitée dans les collectivités territoriales où il est mis en œuvre. Il est, entre autres, souligné le fait que la tarification incitative peut créer des inégalités sociales en pénalisant davantage les ménages modestes locataires des grands ensembles collectifs (Caillaud, 2018), engendrer des incivilités comme la multiplication de dépôts sauvages (Deleuil, Missir, et al.2021), ou encore privilégier la collecte de ressources fiscales supplémentaires pour financer les dépenses publiques au détriment de l'objectif originel de modification des comportements des contribuables (Lallemant-Moe, 2017).

À Dunkerque, comme dans la majorité des collectivités territoriales françaises, c'est la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) – basée non pas sur la quantité de déchets produits par les foyers mais sur la valeur locative des propriétés bâties – qui représente l'essentiel⁴ des moyens financiers de son service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés couvrant les 17 communes de l'agglomération. Mais cette taxe présente aussi des limites dans la mesure où, en 2020 par exemple, la production individuelle de déchets ménagers était « de 393kg par an et par habitant dans l'agglomération, contre 334kg par an, en moyenne sur le plan national »⁵.

Aussi, avec un taux de pauvreté important estimé à 18,4%, un revenu annuel médian de 19690€ ou 49,8% des ménages fiscaux imposés en 2019⁶, remplacer la TEOM par un dispositif de tarification incitative pour répondre aux impératifs de réduction des déchets aurait été plus problématique au vu des caractéristiques socioéconomiques du territoire dont des proportions importantes d'ouvriers et de retraités au pouvoir d'achat limité.

Face à cette situation où d'un côté les taxes classiques payées par les usagers (la TEOM par les habitants et la Redevance spéciale payée par les artisans et commerçants) apportent certes des recettes considérables au service public mais ne contribuent pas efficacement aux objectifs de réduction voire de prévention des déchets, et de l'autre les risques déjà évoqués d'une éventuelle redevance incitative dans le contexte dunkerquois, la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD) déploie de façon complémentaire une nouvelles stratégie. Elle consiste à chercher à orienter les comportements des usagers en matière de prévention et de tri des déchets notamment par la fourniture gratuite de sacs poubelles aux usagers.

1.2...à un mode de gouvernance par la « facilitation des gestes » : Quand la « gratuité » devient un instrument de la gestion des déchets ménagers...

Dans la logique de la gratuité des bus votée en 2018 sur tout le territoire intercommunal et qui, selon Patrice Vergriete, le maire de Dunkerque et président de

³ Direction générale des collectivités locales-DGL, *Bulletin d'information statistique n°163-mars 2022*, p.1

⁴ Par exemple, en 2007, la TEOM et la redevance spéciale pour la collecte des déchets des artisans et commerçants (DAC) ont apporté au service public 75,26% du total de ses recettes (soit 28 018 612€ sur le total des 37 228 814€); en 2008 c'est proportion est montée à 76,05% (c'est-à-dire 28 698 904€ sur les 37 734 661€)⁴. Les autres recettes, bien moins importantes, étant issues des aides des éco-organismes et de l'ADEME, ou de la vente de matériaux à des tiers.

⁵ CUD, *Dépliant du nouveau du tri*, Dunkerque, mai 2020, p.1

⁶Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, *Fichier localisé social et fiscal en géographie* au 01/01/2021(consulté sur : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=EPCI-245900428>)

l'agglomération, constitue une innovation « *qui réconcilie pouvoir d'achat, environnement et lutte contre l'exclusion sociale* »⁷, la Communauté urbaine de Dunkerque a lancé en 2020 un programme appelé « Éco-Gagnant ». Il s'agit d'un programme transversal qui ambitionne de prolonger, comme le précise le président de l'agglomération « *la philosophie [du bus gratuit] en l'étendant à d'autres domaines. Le vélo tout d'abord, avec l'annonce d'un plan pour en favoriser l'usage prévu dès le premier trimestre ; les déchets ensuite, avec une nouvelle organisation de la collecte et la mise en place de services qui permettront de mieux trier et de réduire le contenu de nos poubelles ; l'isolation des logements également, avec un accompagnement sur mesure qui vous permettra de diminuer votre facture de chauffage ; l'eau enfin, avec une amélioration de la qualité de l'eau du robinet et la mise en place de facilités pour récupérer l'eau de pluie, et ainsi diminuer vos dépenses. Toutes ces mesures constituent le programme « Éco-Gagnant », un programme à la fois bon pour la planète et bon pour le porte-monnaie !* »⁸. Ainsi présenté, ce programme Éco-Gagnant vise à favoriser la transition écologique du territoire tout en soutenant le pouvoir d'achat des habitants dans 4 grandes politiques publiques de la CUD : la mobilité, l'énergie, l'eau et les déchets (image 1 ci-après).

Image 1 : Aperçu d'un des dépliants du programme Éco-Gagnant de la CUD
(Photos Déchetteau – juin 2022)



Concernant la gestion des déchets plus précisément, la stratégie du programme Éco-Gagnant se traduit, effectivement, par une offre de divers nouveaux services totalement ou partiellement gratuits comme le ramassage spécial des encombrants, le broyage des végétaux à domicile ou les aides pour l'acquisition d'un équipement de *mulching* (pour la tonte de pelouse). La mise en place de ces services poursuit comme objectif commun l'incitation et l'accompagnement des changements de comportements des habitants.

⁷ Interview du Président de la CUD, Patrice Vergriete au *Journal communautaire* n°58 / Janvier 2021, p.6

⁸ Interview du Président de la CUD, Patrice Vergriete, op.cit. p.6-7

Mais, la plus emblématique des mesures du programme Éco-Gagnant dans le domaine des déchets, c'est sans doute la fourniture entièrement gratuite aux usagers, par les services de la CUD, de rouleaux de trois sacs de tailles et de couleurs différentes (image 2) pour favoriser et faciliter les gestes de tri ou même de compostage (pour les déchets organiques) : des sacs jaunes de 50 litres dédiés aux emballages et au papier, des sacs noirs de 30 litres pour les déchets résiduels et des sacs verts plus petits accompagnés de bio-seaux destinés aux déchets organiques. Une fois remplis et fermés avec deux nœuds, ces sacs sont à déposer mélangés dans un bac unique par les particuliers.

Image 2 : Les nouveaux sacs de tri et un bio-seau gratuits de la CUD
(Photos Déchetteau – mai 2022)



Parce qu'elle vise à offrir les moyens d'agir plutôt qu'à contraindre par des instruments réglementaires, la mesure de gratuité des récipients pour la pratique du tri sélectif à la source rappelle le constat dressé par O. Leclerc et T. Sachs qui, dans leur étude sur le développement d'une logique incitative en droit du travail, indiquent qu'« une faveur nouvelle est aujourd'hui affichée au profit d'instruments de gouvernement des hommes qui encouragent, plutôt qu'ils ne contraignent » (2015 :172) ou S. Cottin-Marx (2019) qui analyse la diffusion de ce qu'il appelle le « gouvernement par l'accompagnement » dans le monde associatif. Ces constats du développement d'une logique incitative dans les modes d'intervention de la puissance publique semblent d'ailleurs plus marqués dans le domaine particulier des politiques en matière environnementale (Halpern et Le Galès, 2011 ; Baudu, 2012 ; Bontemps et Rotillon, 2007).

Dans le cas spécifique étudié à Dunkerque, on n'est plus seulement dans la simple incitation classique (qu'elle soit matérielle ou symbolique) puisque celle-ci se double d'une fourniture gratuite aux usagers d'outils pour réaliser les gestes du tri des déchets à la source. Ainsi, le concept de « gouverner par la facilitation des gestes » que nous avons ici se comprend comme le déploiement d'un mode de gouvernement des conduites où les populations sont non seulement incitées à agir, mais aussi ont à leur disposition les moyens techniques offerts à cette fin.

A ce titre, le recours à la distribution gratuite de sacs poubelles sera ici abordé dans la perspective des instruments d'action publique que Lascoumes et Simard décrivent comme des

dispositifs qui « détiennent une force d'action autonome qui se développe en interaction avec les acteurs qui les utilisent. Ils ne sont pas statiques et réductibles à de la pure technique, ils produisent souvent des effets indépendants des objectifs qui leur avaient été assignés. Dans cette dynamique, l'appropriation par les acteurs est déterminante » (op. Cit. : 19). Selon F. Varone, « pour les administrés et les citoyens, les instruments représentent la manifestation la plus concrète et la plus visible des actions étatiques. Ils ne se réduisent jamais à une composante résiduelle des politiques mais en sont plutôt un des éléments constitutifs » (op. cit. : 168). D. Lorrain s'inscrit dans la même logique quand il considère que les dispositifs sociotechniques utilisés constituent, en réalité, des « pilotes invisibles de l'action publique » et qu'ils sont aussi importants pour le résultat que l'est l'engagement de la puissance publique ou de ses agents administratifs (Lorrain, 2015).

Finalement, si l'étude de la place, du rôle et des effets des instruments d'action pour résoudre des problèmes collectifs comme celui des déchets dans les agglomérations urbaines présente un intérêt indéniable, que permet-elle d'apprendre du nouveau schéma de réduction et de gestion des déchets de la Communauté urbaine de Dunkerque ? Quels problèmes pose le choix politique de sacs poubelles comme instrument d'intervention ?

2. Les premiers effets produits par le nouvel instrument de la gratuité des sacs poubelles sur les usagers et les services publics locaux

2.1 Quand la question des nouveaux sacs poubelles focalise l'attention des habitants

Avec sa nouveau programme « Éco-gagnante » en matière de déchets, la CUD déploie des actions globales allant de la prévention et de la réduction des déchets à l'incitation au tri et au recyclage. Pour cela, des aides et des accompagnements pour démocratiser les pratiques de compostage, de broyage des végétaux à domicile, du tri des emballages et des biodéchets, entre autres, sont proposés aux habitants et aux artisans et commerçants du territoire. Soit plusieurs nouveautés donc par rapport à l'ancien modèle.

Et pourtant, lors de l'enquête par questionnaire de janvier et février 2022, l'introduction de sacs de tri offerts par le service public des déchets est avancée comme le principal voire l'unique changement, d'après les perceptions des 4/5 (soit 80%) des 341 personnes enquêtées. Cette question des sacs cristallise les approbations et les critiques.

En effet, un peu plus de la moitié des individus (52%) estiment que l'approvisionnement gratuit en sacs est « ce qui paraît bien » dans le nouveau dispositif pour « faciliter » et « simplifier » les gestes du tri à domicile. Les arguments les plus fréquemment avancés sont notamment de deux ordres. C'est, d'un côté, la « gratuité » des sacs qui présenterait un caractère incitatif au geste du tri. « *Ils nous donnent des sacs, donc on joue le jeu* », disait un enquêté de Cappelle-la-Grande. « *Ah moi, s'ils ne donnent pas les sacs, je ne trie plus. Et je sais que je ne suis pas la seule* », insistait une participante à un *focus group*. Ces réactions semblent conforter la posture de la Direction Déchets de la CUD qui consistait à

dire, selon l'ancien responsable du projet Nouvelle gestion des déchets : « *l'idée, c'est nous vous donnons des sacs gratuitement, vous triez, et on s'occupe du reste* ».

De l'autre côté, ce sont les avantages supposés des sacs « en matière d'hygiène » qui semblent susciter une large adhésion des personnes enquêtées au dispositif. La consigne du passage du vrac à l'obligation de mettre dans des sacs poubelles (image 3 ci-dessous) est aperçue par beaucoup d'enquêtés comme étant plus efficace sur le plan hygiénique. Par exemple, les bacs seraient à laver et/ou à désinfecter moins régulièrement, d'après certains.

Image 3 : Un des flyers de la nouvelle consigne de tri sélectif des déchets avec des sacs poubelles
(Photos Déchettau – mai 2022)



Au contraire, 1/3 (environ 32%) considère que la question des sacs constitue « ce qu'ils n'aiment pas » dans ce changement à cause de leur matière plastique. Pour ces derniers, il apparaît contradictoire de déclarer vouloir diminuer le volume des déchets ultimes alors que la multiplication des sacs va augmenter le volume du déchet qui apparaît comme le plus nocif : le plastique.

Globalement, nous relevons deux ordres d'interrogations voire de contestations récurrentes vis-à-vis du nouveau dispositif de tri en sacs en tant que traduction matérielle du projet de l'agglomération. Le premier concerne le « coût » de la gratuité des sacs fournis par l'agglomération. Un scepticisme partagé sur la véritable « gratuité » des sacs distribués par la CUD a été observé lors de notre enquête. On a entendu des réactions, tantôt sous forme interrogative « *gratuit jusqu'à quand ?* », tantôt sous forme affirmative « *il y a toujours quelqu'un qui paie ou qui paiera* », ou encore « *Ce n'est jamais gratuit !* ». Partageant ces inquiétudes, un élu interviewait en août nous disait précisément : « *La gratuité des sacs est une erreur. C'est un coût colossal. Mais, pour inciter les gens à trier, on ne pouvait pas leur dire d'aller acheter en plus les sacs. Mais à l'avenir, comment financer cela ?* ».

La seconde série d'interrogations portent sur le recours à des sacs « en plastique » pour un projet qui se veut à visée écologique : « *si on incite les gens à acheter en vrac, c'est justement pour avoir moins d'emballages en plastique. La CUD, elle, vient nous donner un message contraire en disant : ne jetez plus en vrac comme avant, mais emballez vos déchets recyclables avec du plastique avant de mettre dans le bac. Vous vous rendez compte ?* », se plaignait un enquêté de Cappelle-la-Grande. Un sentiment perceptible chez un autre habitant

qui indique : « *On a de plus en plus de cartons avec les achats en ligne. Moi j'en ai deux ou trois par semaine parfois. Donc mettre aussi ces cartons dans des sacs en plastiques, je trouve ça un peu idiot* ».

Un des élus rencontrés avait déjà eu écho de ces réflexions par les agents de sa mairie, et avait pu constater cela lui-même dans son propre entourage. Il reconnaît ainsi que « *cela passe très mal chez nos pionniers du tri puisqu'on insère du plastique et pour eux c'est un non-sens écologique. Il faut communiquer même si dire que les sacs sont recyclables et recyclés, cela ne suffit pas donc il faudra vraiment qu'on arrive à mieux expliquer le pourquoi on est passés aux sacs jaunes, montrer comment les robots travaillent* ».

2.2 Les premiers effets produits par le nouvel instrument de la gratuité des sacs poubelles sur les services publics locaux

En France, quelques rares collectivités territoriales comme Nantes⁹ et Forbach ont appliqué une démarche plus ou moins proche du cas dunkerquois avec la fourniture de sacs aux habitants munis de cartes d'accès en différents espaces et équipements dédiés, généralement appelés des points de retrait. Mais la particularité de Dunkerque, c'est que les réapprovisionnements en sacs de tri se font sans système de carte et directement dans les guichets d'accueil dans les mairies principalement ou sur les marchés en week-end.

« *On a des missions qui se sont greffées, dont j'ai envie de me débarrasser, comme la distribution de sacs parce qu'on ne faisait plus que ça* », nous confie un responsable de service accueil dans une mairie. Ainsi, pour les personnels de l'accueil des deux mairies de Cappelle-la-Grande et de Rosendaël que nous rencontrés, la distribution des sacs devient une mission non seulement supplémentaire mais également chronophage.

En effet, comme nous avons pu l'observer de visu lors de nos séances d'observation participante, le personnel devait gérer le stock des cartons de rouleaux de sacs livrés par les agents de la CUD, distribuer les sacs, recueillir puis saisir les informations concernant les bénéficiaires, tout en répondant aux éventuelles questions concernant les nouvelles consignes de tri. C'est ce qu'explique une autre agente d'accueil municipale : « *moi j'ai souvent comme question récurrente les boîtes de conserve à mettre dans les sacs jaunes. Mais, c'est vrai que les gens sont beaucoup plus axés sur est-ce qu'ils vont avoir assez de sacs poubelles ? Jusqu'à quand c'est gratuit ? Ils sont plus inquiets par rapport à l'approvisionnement que par rapport aux consignes de tri elles-mêmes sur lesquelles ils ne posent pas beaucoup de question* ». Et, selon sa collègue d'une autre mairie, en plus de répondre aux questions des usagers sur les sacs, elles doivent tenir un tableau de bord pour suivre au quotidien la distribution des sacs. Partant de son expérience, elle précise : « *figurez-vous qu'à partir du 12 avril jusqu'à la fin avril, on a distribué plus de 400 rouleaux de sacs de deux couleurs. En mai, on a distribué 953 rouleaux. En juin, on a distribué 2996 rouleaux. Imaginez tout le boulot pour rentrer tout ça dans le tableau, en plus de nos autres tâches* ».

Ces témoignages, deux élus des deux territoires de l'enquête ne les contredisent pas. Au contraire, ils sont pleinement conscients du problème, comme nous pouvons le lire dans l'encadré ci-après :

⁹ Le dispositif nantais a été fin 2021

Encadré : Quelles incidences ce changement pourrait avoir dans l'organisation et le management des services ?

« Mes deux agents d'accueil jouent le jeu parce que ce sont des personnes consciencieuses mais si je regarde leur fiche de poste ce n'est pas leur travail. Elles le font parce qu'on n'a pas réussi à trouver de solutions même si là, la CUD a détaché un agent Triselec mais je ne suis pas sûr que dans toutes les communes ce sera absorbable. Donc il va falloir qu'on se pose des questions, moi je dis au service que cela ne peut être une solution à long terme et il faut savoir que la distribution des sacs est un sujet qui préoccupe beaucoup les riverains et là-dessus il faut absolument qu'on ne crée pas la pénurie. Si vous créez la pénurie cela va être une horreur parce qu'on risque d'avoir des systèmes déviants de vol de sac dans la boîte aux lettres du voisin, il faut vraiment qu'on puisse trouver des sacs partout », estime l' élu 1.

« Ce que j'ai dit à la CUD, moi mes agents ne sont pas des distributeurs de sacs. Ils sont là pour faire un travail sur des missions spécifiques et pas pour être dérangés toutes les 10mn pour donner un sac. Il faudrait qu'on imagine à un moment donné, une sorte de matricule, comme les numéros sur la poubelle, et chacun peut aller chercher son rouleau de sacs à plusieurs endroits de la commune. Pour ne pas déranger le fonctionnement municipal, il faut des distributeurs pour les sacs. Sinon, la distribution des sacs risque de polariser les agents pendant des semaines », selon élu 2

Outre les services d'accueil en mairie impactés par l'introduction de la fourniture gratuite de sacs dans le nouveau plan de gestion des déchets, le choix politique de cet instrument a aussi eu des incidences dans les missions des agents de la collecte ainsi que dans celles des conseillers qualité¹⁰ du tri de la CUD. Pour les premiers, le sentiment de changement voire de dégradation des conditions de travail du fait du nouveau dispositif est souligné. Un ripeur indiquait exactement : *« c'est vrai que pour nous, il y a moins d'odeurs, avec les sacs bien fermés. Mais les sacs sont devenus plus lourds puisque c'est un passage désormais là où on faisait deux avant ». Un autre explique que le « métier de la communication est venu se greffer à leurs activités traditionnelles », car, précise-t-il à propos des nouveaux sacs, « les habitants nous interpellent souvent lors de nos tournées. Mais en réalité, nous avons-nous-mêmes plus de questions que de réponses sur ce projet ».*

Pour les seconds, à savoir les conseillers qualité du tri, ils déclarent subir le changement préconisé, comme le résume bien les propos agent syndicaliste interviewé : *« nous sommes devenus des livreurs de sacs dans les mairies et des livreurs de composteurs chez les particuliers. Notre métier est en train de changer. Avec tous les poids qu'on soulève certains ont des problèmes de dos, d'autres sont même en arrêt maladie. Notre mission initiale c'est vraiment la sensibilisation ».*

2.3 Quand la question des nouveaux sacs poubelles cache les autres enjeux du projet

« Le but ce n'est pas l'extension des consignes de tri, ça c'est ce que demande CITEO, c'est ce que demande l'Etat. Moi, mon objectif c'est de réduire les déchets et que la

¹⁰ Après avoir été un temps appelé « ambassadeurs du tri », leur appellation a à nouveau changé depuis janvier 2022 pour devenir les « conseillers en prévention et réduction des déchets ».

population prenne conscience qu'on a trop de déchets, qu'on produit trop de déchets. L'idée de venir à réduire nos déchets c'est à dire à moins jeter, à mieux utiliser et à mieux acheter. C'est de faire réaliser que quand on fait nos courses on est acteur de notre façon de produire les déchets ». Cet extrait de l'entretien que nous avons réalisé en juillet avec un élu et vice-président de la CUD, résume bien l'esprit officiel du nouveau dispositif de gestion des déchets : réduire les volumes de déchets produits par les usagers et mieux trier les déchets pour favoriser leur recyclage grâce à un système d'incitations diverses mises en place par l'autorité intercommunale.

Et pourtant, nos enquêtes qualitative et quantitative auprès de 341 individus révèlent que la question de la réduction des déchets, encore moins celle de leur prévention, n'apparaissent pas dans les réponses relatives à ce que le public considère comme étant la finalité du changement de système. Cela signifie que la publicité de la distribution gratuite des sacs et des nouvelles consignes du tri n'a visiblement pas suscité de préoccupations particulières en matière de changements des comportements en faveur de la réduction des volumes de déchets.

Au contraire, à Rosendaël, comme à Cappelle-la-Grande, les priorités de la prévention et de la réduction de la production des déchets sont finalement apparues très secondaires dans l'ensemble des réponses que nous avons collectées. Les habitudes des usagers, les prix ou la faible offre de produits en vrac seraient, selon nos répondants, les principaux obstacles de toute initiative de prévention ou de réduction des déchets dans le dunkerquois. A ce propos, une habitante explique : *« ici c'est une question de mentalité. Vous allez dans les HLM les gens ont des difficultés pour joindre les deux bouts. Vous pensez qu'ils vont faire leurs courses dans une épicerie bio et acheter des produits en vrac ? C'est plus cher et ce n'est pas encore dans nos habitudes »*.

Aussi, nous avons remarqué que la distribution très facilitée de nombre de rouleaux de sacs aux foyers s'inscrit davantage d'une logique de tri et de recyclage que dans une perspective de diminution encore moins de prévention des déchets. Ce constat conforte d'ailleurs l'analyse de V. Bailly, R. Barbier et F.-J. Daniel selon laquelle « la période récente a surtout été marquée par l'intensification des politiques de tri des déchets et des collectes sélectives. Réduire à la source ses déchets représente en fin de compte un phénomène encore marginal qui peine à trouver ses marques, malgré l'enthousiasme affiché par les acteurs de la prévention » (op.cit : 22).

Le primat accordé à la distribution gratuite des sacs et aux nouvelles consignes du tri, au détriment d'une stratégie plus affirmée de réduction des volumes de déchets, s'est observé sur les comportements de beaucoup d'usagers quand ils se rendent en mairie pour se réapprovisionner en sacs. C'est ce que nous rappelle une agente d'accueil d'une mairie de quartier qui explique : *« C'est vrai que les gens sont beaucoup plus axés sur est-ce qu'ils vont avoir assez de sacs poubelles ? Jusqu'à quand c'est gratuit ? Ils sont plus inquiets par rapport à l'approvisionnement que par rapport aux consignes de tri elles-mêmes sur lesquelles ils ne posent pas beaucoup de question »*.

Finalement, nos constats empiriques confirment que l'instrumentation de l'action publique, observée ici à travers les mesures de la gratuité des sacs poubelles mis dispositions des ménages, est un angle d'analyse pertinent pour une approche plus compréhensive des projets territoriaux dans leur matérialité. La facilitation qui apparaît comme le principe directeur de la fourniture d'outils gratuits de gestion des déchets à la source ne semble pas orienter, pour l'instant, les comportements du public en faveur du changement de mode de consommation et de production de déchets.

Conclusion

Cette communication a proposé d'envisager la réorganisation de la gestion des déchets ménagers et assimilés, lancée dans la Communauté urbaine de Dunkerque depuis 2 ans dans le cadre du nouveau programme Eco-Gagnant comme terrain d'études. Les instruments décidés par les autorités politiques de la Communauté urbaine de Dunkerque pour opérationnaliser le nouveau projet territorial en matière de déchets ménagers et, en particulier, le recours à des mesures de fourniture gratuite des sacs aux habitants ont servi d'angle au travers duquel il nous est possible d'observer les forces et faiblesses des stratégies et de l'action publique de l'agglomération à impulser des changements et une direction en matière de transition écologique et sociale.

A partir de la logique des sacs gratuits apparue comme la mesure la plus spectaculaire du projet, nous souhaitons vérifier les capacités politiques de l'intercommunalité à mobiliser et à inventer des modèles, du point de vue non seulement des usagers invités à changer de comportement et à s'appropriier les nouvelles consignes mais aussi des agents des services publics appelés à le mettre en œuvre. Leurs compréhensions des enjeux des changements attendus, leurs adhésions à la démarche et leurs usages au quotidien sont déterminants dans le succès d'une démarche de transition territoriale se voulant collective et inclusive.

A la lumière des résultats obtenus, nous avons pu constater d'abord que l'incitation au tri par la fourniture gratuite de sacs et l'attachement majoritaire de nos répondants à cette gratuité ne semblent pas à eux seuls constituer un vecteur efficace de mobilisation collective à la hauteur des enjeux. Au contraire, l'obligation d'utilisation systématique des sacs poubelles offerts par l'agglomération semble jeter un certain trouble chez certaines personnes, notamment celles se déclarant comme « trieurs habituels » et plus réticents aux matières plastiques en général.

Sur le plan de la réduction des déchets produits par les usagers, nous avons noté que la nouvelle stratégie d'incitation aux comportements écologiques des habitants, avec des rouleaux de sacs de tri à foison offerts aux particuliers, est surtout focalisé sur le tri et ne semble pas réellement orienter l'utilisateur vers les deux objectifs prioritaires en matière de politique des déchets que sont la prévention et la réduction, selon la directive européenne, la législation nationale ou encore les propres documents de communication du projet de la CUD.

Enfin, la volonté assez légitime de démocratiser l'accès des habitants aux services publics de gestion des déchets urbains et de leur faciliter les pratiques du tri soulève de nombreuses questions non traitées ici comme celle de la participation citoyenne dans les processus de choix des instruments d'intervention, de la place des agents des catégories C (le plus souvent) au cœur des relations avec les usagers sur le terrain dans le pilotage. C'est bien de leurs appréhensions et de leurs usages par tous les acteurs que dépend en grande partie l'efficacité des instruments choisis pour la mise en œuvre de projet à l'échelle de territoires comme celui de la CUD.

Bibliographie

- AKRICH M., 2006, « La construction d'un système socio-technique. Esquisse pour une anthropologie des techniques », In Madeleine Akrich, Michel Callon et Bruno Latour (dir.), *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris, Presses des Mines
- BAUDU A., 2012, « La fiscalité environnementale française : une fiscalité de rendement ou d'incitation ? », *Revue française d'administration publique* 4 n°144, p. 981 à 993
- BEAURAIN C., et DE ROCHER CHEMBESSI C., 2009, « L'écologie industrielle et territoriale : une politique alternative pour la gestion de la décroissance urbaine ? Le cas de Dunkerque », *Géographie, économie, société*, vol.21, n°1-2, pp.45-66
- BONTEMPS Ph., ROTILLON G., 2007, « III. Les instruments des politiques environnementales », Philippe Bontemps (éd.), *L'économie de l'environnement*, Paris, La Découverte, 2007, pp.51-76
- HURÉ M., 2020, « La gratuité des transports ou le retour du politique dans le pilotage de l'action publique. L'exemple de Dunkerque », Groupement pour l'Étude des Transports Urbains Modernes | « Transports urbains », 2020/1 N° 136 | pp. 18-22
- FRÈRE S., FLANQUART H. (éd.), 2017, *Habiter Dunkerque. La ville et ses risques*, Villeneuve d'Ascq, Septentrion, collection « Environnement et société »
- GIBOUT C., ZWARTEROOK I., 2013, « Gérer les risques industriels et la pollution dans le Dunkerquois : une double échelle transactionnelle », *Pensée plurielle*, vol.33-34, n°2-3, pp.131-148
- HALPERN C., LE GALÈS P., 2011, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique* 1 (Vol. 61), p. 51-78
- LAPERCHE B., LOREK M., UZUNIDIS D., 2011, « Crise et reconversion des milieux industrialo-portuaires : dépendance de sentier ou renouveau économique ? Les exemples de Dunkerque (France) et de Gdansk (Pologne) », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2 (avril), p.341-368
- LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2005, « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments », In Pierre Lascoumes (éd.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp.11-44
- LASCOUMES P., SIMARD L., 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique* 1 (Vol. 61), p. 5-22
- LORRAIN D., 2005, « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique », In Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (éd.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp.163-197
- PASQUIER R., 2012, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- PERRET S., 2009, « Vers une nouvelle approche instrumentale des politiques publiques de protection de l'environnement. Implications conceptuelles, théoriques et méthodologiques à la lumière du cas de la politique climatique suisse », Genève, Thèse de sciences économiques et sociales mention science politique, Université de Genève

SANTAMARIA F., 2000, « La notion de « ville moyenne » en France, en Espagne et au Royaume-Uni », *Annales de géographie*, Armand Colin, 109 (613), pp.227-239. Halshs-00174018

VARONE F., 2000, « Le choix des instruments de l'action publique : analyse comparée des politiques énergétiques en Europe et en Amérique du Nord », *Revue internationale de politique comparée* 7 n°1, p. 167-201