

**Une expérience de 'participation par le bas'  
La mobilisation contre la construction de l'incinérateur de Palerme  
(2002-2010)**

Fabrizio Maccaglia (fabrizio.maccaglia@univ-tours.fr)

**Résumé :** A contre-courant d'une tendance qui voit la multiplication de dispositifs participatifs pour désamorcer préventivement les conflits pouvant survenir à l'occasion d'une décision d'aménagement, les autorités siciliennes engagées dans la construction d'un incinérateur à Palerme optent en 2002 pour une procédure technocratique qui exclut toute forme de dialogue et de débat dans le cadre d'un dispositif dérogatoire d'action publique. Ce texte examine les modalités de contestation de ce projet, et plus particulièrement les initiatives adoptées par ses opposants pour ouvrir un débat public et avoir prise sur le processus décisionnel. Il s'intéresse également aux effets de cette 'participation par le bas' sur la conduite du projet et sa mise en œuvre. La reconstitution du conflit fait apparaître, qu'à la différence de la plupart des conflits d'implantation, celui-ci se singularise par son caractère faiblement territorialisé. Cela doit être mis en relation avec la stratégie dominante adoptée pour contester le projet et l'économie du pouvoir.

**An experience of a 'participation from down below'  
The mobilization against the construction of the incinerator of  
Palermo (2002-2010)**

**Abstract :** Going against the current trend that sees the growth of participative preventive action to defuse conflicts that may occur during a decision planning, the Sicilian authorities involved in the construction of an incinerator in Palermo in 2002 opt for a procedure that excludes any form of dialogue and debate through a derogatory device of public action. This text examines the methods to contest this project, particularly the initiatives taken by its opponents to open a public debate and influence the decision making. It also examines the effects of this 'participation from down' on the conduct of the project and its implementation. The reconstitution of the conflict reveals, to the difference of the majority of planning conflicts, this one presents the characteristic to be slightly territorialized. That must be put in relation to the dominant strategy adopted to dispute the project and the economy of the power.

## **Une expérience de 'participation par le bas' La mobilisation contre la construction de l'incinérateur de Palerme (2002-2010)**

Fabrizio Maccaglia

A contre-courant d'une tendance qui voit la multiplication de procédures d'information, de concertation et de négociation en vue de désamorcer préventivement les conflits susceptibles d'éclater à l'occasion d'une décision d'aménagement, les autorités siciliennes engagées dans la construction d'un incinérateur à Palerme optent pour une approche technocratique qui exclut toute forme de dialogue et de participation<sup>1</sup> : le projet est élaboré et mis en œuvre dans le cadre d'un dispositif dérogatoire d'action publique qui autorise le président de la région sicilienne à se substituer aux élus locaux et à s'affranchir des procédures ordinaires en matière d'aménagement. C'est donc par le conflit que les opposants à ce projet cherchent à ouvrir un débat public pour contester les règles du jeu qui leur sont imposées, à démontrer le caractère illégitime de la décision et à avoir prise sur le processus décisionnel. Ce texte se propose de rendre compte de cette expérience de 'participation par le bas', née du refus des autorités siciliennes de recourir à un mode de décision collectif pour la construction de cet équipement<sup>2</sup>.

Deux aspects de cette mobilisation ont retenu notre attention. Il s'agit d'une part des conditions dans lesquelles une participation citoyenne, non voulue par

---

<sup>1</sup> Ce conflit d'implantation se déploie sur une période de huit années consécutives : il naît en 2002 avec le lancement de l'appel d'offres pour la construction et la gestion de l'équipement, et s'éteint en 2010 avec l'annonce par les autorités de l'abandon du projet. Les initiatives entreprises pour le relancer ouvrent une nouvelle phase qui est exclue de la présente étude.

<sup>2</sup> Cette texte livre les résultats d'une étude menée dans le cadre du programme de recherche DESCRI (Décider en situation de crise) financé par l'ADEME. Ce programme questionne la multiplication des conflits liés à la construction d'infrastructures de traitement de déchets en Italie, en France et au Mexique et la manière dont les porteurs de projet réussissent ou non à débloquer ces situations. Elle s'appuie sur : deux enquêtes de terrain, l'une réalisée en juillet 2009 et l'autre en juillet 2011 ; la documentation fournie par les acteurs impliqués dans la mobilisation (tracts, argumentaires, films des manifestations...) ; une revue de presse pour reconstituer la parole des acteurs dans l'espace public et la réception de celle-ci ; la documentation judiciaire produite par ce conflit et les mémorandums déposés par les avocats des opposants au projet ; les comptes rendus des auditions réalisées par la Commission d'enquête parlementaire en 2007 ; les comptes rendus des sessions du parlement régional entre 2002 et 2010.

les autorités, prend forme, s'exprime et se déploie dans l'espace public. Quelles formes de résistance ce projet génère-t-il ? Comment ses opposants s'organisent-ils pour ouvrir le débat, contre-argumenter et installer leur cause dans l'espace public ? Comment, dans une arène politico-administrative fermée, se créent-ils une capacité d'action et d'ingérence dans le processus décisionnel ? Il s'agit ensuite de la productivité du conflit. Quels effets cette mobilisation a-t-elle, *in fine*, sur la conduite du projet et plus largement sur l'action publique en matière d'équipement ? Pour quelles raisons les autorités siciliennes, qui maîtrisent d'importantes ressources administratives, politiques et financières, ne parviennent-elles pas à faire aboutir leur projet ? Comment les effets de contingence peuvent-ils jouer dans l'issue d'un conflit ?

La première partie reconstitue les conditions d'élaboration et de mise en œuvre du projet, en réaction desquelles naît et se structure la mobilisation ; les deux parties suivantes analysent les initiatives prises par les opposants au projet pour rendre démocratique une procédure d'aménagement conduite isolément par les autorités siciliennes et à l'inscrire dans le droit. Le texte s'intéresse enfin à la faible territorialisation de ce conflit d'implantation.

## **1. Un projet élaboré en-dehors de toute consultation du public et des pouvoirs publics**

En matière d'aménagement et de planification, les pouvoirs publics ont la possibilité d'inscrire leurs décisions dans deux cadres d'action (LIPPI, 2009). Dans un cadre institutionnel, la décision est élaborée en circuit fermé et sa mise en œuvre dépend des ressources d'autorité dont disposent les porteurs de projet. Dans un cadre délibératif, si l'institution demeure le lieu où se fabrique la décision, celle-ci est cependant obtenue avec la participation d'acteurs qui défendent des positions différentes et avec lesquels la décision finale est élaborée. Le pouvoir exécutif ouvre l'arène décisionnelle parce qu'il ne dispose pas des conditions requises, notamment en termes de consensus, pour faire aboutir son projet et se voit contraint de constituer une coalition d'acteurs locaux dont il doit gagner la confiance et le soutien. Dans le cas présent, les pouvoirs publics siciliens optent pour une arène décisionnelle fermée, convaincus que le dispositif dérogatoire d'action publique auquel ils ont recours leur offre les ressources d'autorité suffisantes pour lever les obstacles administratifs et faciliter l'instruction du projet, contrer les potentielles oppositions locales par un passage en force en arguant de l'urgence de la situation et enfin rendre inaudible l'opposition politique en invoquant le soutien du gouvernement central qui proroge régulièrement l'état d'urgence.

### **a. Le recours à un dispositif dérogatoire d'action publique**

La mise en débat public du projet d'incinérateur de Palerme intervient dans une configuration politique et administrative singulière dans la mesure où ce projet est élaboré dans le cadre d'un dispositif dérogatoire d'action publique appelé *commissariato straordinario* (MACCAGLIA, 2009). La Sicile, à la demande de ses propres autorités, a été placée en 1999 sous tutelle de l'État central, au motif que ses collectivités territoriales rencontraient des difficultés à

mettre en conformité la gestion des déchets avec la réglementation nationale (D. lgs 1997). Programmé initialement pour une durée de dix huit mois, ce dispositif est régulièrement reconduit à coup de décrets jusqu'au 30 juin 2006. La prorogation régulière de l'état d'urgence place ainsi la Sicile sous un régime d'exception permanent où les interventions publiques extraordinaires deviennent la règle commune. L'usage qui est fait du dispositif est ouvertement en contradiction avec la justification donnée lors son introduction en Sicile, à savoir offrir aux autorités régionales un cadre d'action dérogatoire mais limité dans le temps pour faciliter la réforme de la filière déchets. Ce qui au départ ne devait être qu'une mesure extraordinaire, et par conséquent temporaire, s'est pérennisée et muée en un mode ordinaire et stable d'action publique. Pour justifier cette politique dérogatoire et sa prolongation, les autorités siciliennes invoquent le caractère trop contraignant des procédures administratives en vigueur et, en contrepoint, le besoin de souplesse et de réactivité dans la conduite de l'action publique. Le temps passant, l'état d'urgence et ses déclinaisons langagières (situation de crise, chaos, blocage...) acquièrent le statut d'une idéologie, au sens de discours dominant quotidiennement reproduit, qui neutralise toute forme de débat public, empêche l'émergence de propositions alternatives et fait apparaître les décisions publiques comme l'expression d'un bien commun dépourvu de tout enjeu partisan. L'état d'urgence devient ainsi le cadre de référence et d'action des autorités dans le secteur des déchets durant sept années consécutives.

Ce dispositif fonctionne avec la nomination d'un commissaire délégué (du gouvernement) qui a pour mission de réorganiser la filière déchets sur la base de la réglementation nationale<sup>3</sup>. Il dispose de compétences administratives qui lui permettent de se substituer aux autorités locales pour la gestion des déchets et surtout de s'affranchir des procédures ordinaires en matière d'équipement et de planification. Il peut également compter sur des fonds publics spéciaux pour entreprendre des travaux d'urgence et déroger de manière partielle ou totale

---

<sup>3</sup> Il s'agit d'une autorité déléguée, c'est-à-dire d'une autorité à qui l'on a transféré des pouvoirs en matière de gestion : elle ne détient pas ses pouvoirs de la loi mais du président du Conseil des ministres qui l'a nommée, d'où le titre de commissaire délégué du gouvernement. Les décrets et les ordonnances d'application qui les accompagnent définissent les objectifs de sa mission, énumèrent ses attributions, fixent la durée de son mandat et précisent le territoire d'intervention.

aux lois en vigueur dans un secteur précis (celui des déchets en l'occurrence) et à des lois de portée plus générale comme celle qui régissent l'attribution des marchés publics (possibilité de recourir à la concession directe). Cette charge de commissaire délégué est confiée au président de la région sicilienne. Le gouvernement central évite de la sorte de s'exposer directement dans la conduite d'une réforme complexe compte tenu des enjeux politiques et économiques dont elle est porteuse dans les territoires, et d'être pris au piège du jeu politique local. Au poste de commissaire délégué se succèdent ainsi Angelo Capodicasa de mai 1999 à mai 2000, Vincenzo Leanza de juin 2000 à juillet 2001 et Salvatore Cuffaro de juillet 2001 à juin 2006. Ce dernier est l'artisan du projet visant à construire quatre incinérateurs sur le territoire sicilien, dont celui de Palerme. Il jouit de l'appui de l'État central (son projet est fortement soutenu par le gouvernement mené par Silvio Berlusconi), d'un cadre d'action taillé sur mesure (des ordonnances sont régulièrement adoptées en vue d'accroître ses compétences) et de pouvoirs administratifs étendus pour réorganiser la gestion des déchets. Le dispositif dérogatoire, tant pour sa pérennité que son fonctionnement au quotidien, dépend étroitement des relations qu'entretiennent les autorités centrales et régionales<sup>4</sup>. A la base de ces relations, il y a un solide consensus concernant la priorité à donner à l'incinération dans le traitement des déchets ménagers en Sicile.

#### **b. Un projet élaboré en-dehors de toute procédure contradictoire**

La décision de recourir à des incinérateurs pour le traitement des déchets ménagers est prise par le président de la région sicilienne Salvatore Cuffaro, en qualité de commissaire délégué, en mai 2001. L'appel d'offres pour la construction et l'exploitation de ces équipements est publié le 09 août 2002, indépendamment du plan régional de gestion des déchets qui est alors en cours de rédaction, et dont l'objectif est pourtant de fixer les grandes orientations en matière de ramassage et d'élimination des déchets, et de constituer le cadre de

---

<sup>4</sup> Le conflit politique opposant l'actuel président de la région sicilienne Raffaele Lombardo au Président du conseil Silvio Berlusconi en 2010 et 2011, lors de sa troisième mandature, a entraîné le gel de la réforme de la gestion déchets en Sicile.

référence pour la programmation des infrastructures<sup>5</sup>. Ce plan est adopté quatre mois plus tard, le 16 décembre 2002, par voie d'ordonnance<sup>6</sup>. Le choix de ce calendrier inversé – où la décision de construire l'équipement précède le document censé en assurer la programmation – traduit la stratégie du commissaire délégué d'imposer, sans aucune forme de débat, un projet qui privilégie l'incinération des déchets ménagers à d'autres formes de traitement et de valorisation. Il justifie le recours à ce dispositif dérogatoire en invoquant la situation de crise à laquelle les centres urbains sont confrontés au quotidien pour traiter leurs déchets et les difficultés qu'ils rencontrent pour introduire une politique efficace de tri sélectif. De cette manière, il évacue toute forme de débat public qui ne ferait que retarder selon lui l'entrée en service des incinérateurs, prolonger du même coup cette situation de crise et remettre en cause la fermeture programmée des décharges qui se sont multipliées sans contrôle au cours des dernières décennies en Sicile.

La sélection des sites par le commissaire délégué intervient en mai 2003 sur la base des propositions des opérateurs : celui de Palerme est programmé dans le périmètre de la décharge municipale<sup>7</sup>. Au niveau local, ce projet est porté par la municipalité. Ce soutien se concrétise notamment avec la décision du conseil municipal d'autoriser la construction de l'incinérateur sur le site de la décharge<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> « Avviso pubblico per la stipula di convenzioni per l'utilizzo della frazione residua dei rifiuti urbani, al netto della raccolta differenziata, prodotta nella Regione Siciliana », *Gazzetta ufficiale della regione siciliana* del 09/08/2002.

<sup>6</sup> L'adoption du plan régional de gestion des déchets par voie d'ordonnance permet au commissaire délégué de le soustraire au vote de l'Assemblée régionale (parlement sicilien) et à l'examen de la Commission environnement de cette même Assemblée. Nous avons là une illustration des pouvoirs dérogatoires dont est investi le commissaire délégué. Le plan est validé en mai 2003 par la Commission européenne qui le juge conforme au droit communautaire.

<sup>7</sup> La décharge de Bellolampo, qui dessert Palerme et les communes de son agglomération, est installée sur les contreforts des reliefs qui enserrant la ville au nord-ouest à cinq kilomètres à vol d'oiseau.

<sup>8</sup> La mise à disposition du site où l'incinérateur doit voir le jour fait l'objet d'une transaction qui lie intimement les autorités municipales et le commissaire délégué. Le site appartient originellement au ministère de la Défense (c'est un polygone de tir) qui en fait don à la région sicilienne, suite à un accord conclu en 2001, pour permettre l'agrandissement de la décharge municipale. Le commissaire délégué Salvatore Cuffaro en transfère la propriété à la commune de Palerme qui, à son tour, le cède en octobre 2002 à la société AMIA qui est chargée de la gestion des déchets à l'échelle de l'agglomération (il s'agit d'une société anonyme à capitaux publics dont la commune de Palerme est le seul actionnaire). Une modification au plan d'urbanisme, opportunément introduite quatre jours avant l'échéance de l'appel d'offres, rend possible la construction d'infrastructures de traitement des déchets sur le site. Cette transaction foncière permet à la société AMIA d'entrer dans le consortium

Cette coalition formée par les autorités palermitaines et le commissaire délégué ne sera mise en difficulté qu'une seule fois tout au long du conflit, lorsqu'en 2007, le conseil municipal se prononcera contre l'infrastructure. Ce vote qui associe des conseillers de la majorité et de l'opposition, dépourvu de toute valeur contraignante, n'aura cependant aucun effet ni sur le processus décisionnel ni sur le projet lui-même.

La décision de construire l'incinérateur de Palerme ne s'accompagne d'aucun programme d'information, de concertation ou de consultation concernant le bienfondé de l'équipement, sa localisation et ses caractéristiques techniques<sup>9</sup>. La gestion des déchets est exclusivement envisagée en termes industriels et administratifs par le commissaire délégué et ses services. Cette stratégie repose sur un double refus : celui de coproduire la décision avec des partenaires extérieurs et celui de négocier le contenu du projet. Le choix de cette arène décisionnelle fermée ne répond pas uniquement à un souci d'efficacité en matière d'action publique comme le clame le commissaire délégué. Ce choix est avant tout motivé par la volonté d'imposer aux populations locales un projet industriel dans lequel l'incinération serait la modalité principale de la gestion des déchets en Sicile, ainsi qu'un partenariat avec un groupe d'opérateurs avec lequel ce projet est étroitement élaboré<sup>10</sup>.

---

Palermo energia ambiente sélectionné pour construire et exploiter l'incinérateur de Palerme, car une clause de l'appel d'offres impose au futur opérateur de posséder le site.

<sup>9</sup> Cela vaut aussi pour les trois autres incinérateurs.

<sup>10</sup> Une enquête est actuellement en cours d'instruction pour cerner les conditions d'attribution de ce marché public, en raison de soupçons de corruption de responsables administratifs et d'entente en cartel entre les opérateurs.



## **2. Ouvrir un espace de contestation : la mise en débat public du projet...**

Elus, associations environnementales, syndicats et collectifs de citoyens sont, de l'élaboration du projet jusqu'à sa mise en œuvre, systématiquement exclus de toute forme de dialogue. La mobilisation contre l'incinérateur de Palerme naît de ce qui est perçu comme un passage en force administratif, justifié comme un cas de force majeure par le commissaire délégué, à un moment où les sociétés contemporaines exigent d'être associées aux décisions des pouvoirs publics dès lors où celles-ci peuvent avoir une répercussion sur leur cadre de vie, leur santé ou leur bien-être. Les opposants dénoncent le caractère non démocratique du processus décisionnel (« Ils ont fait les choses en silence »<sup>11</sup> déclarent deux membres du collectif Rifiuti Zero Palermo) et vont chercher, à travers diverses initiatives, à avoir prise sur lui. La situation d'exclusion dans laquelle ils se trouvent tenus les pousse à rechercher des espaces publics intermédiaires (MELUCCI, 1999) pour ouvrir le débat, porter la contradiction et s'immiscer (de force) dans le processus décisionnel.

### **a. ... Au niveau local**

La mobilisation contre l'incinérateur de Palerme est portée par un large front d'acteurs locaux, dont les principales composantes sont des associations de protection de l'environnement (WWF Sicilia, Legambiente Sicilia) et du patrimoine (Italia Nostra-Sicilia), une association de médecins (ISDE-Italia/Associazione medici per l'ambiente), des syndicats (CGIL-Sicilia, COBAS-Sicilia), des collectifs (Decontaminazione Sicilia, Rifiuti Zero Palermo, Rete per i beni comuni, No Inc) et un comité de riverains (Comitato di Bellolampo). Nous sommes en présence d'un front d'acteurs hétérogène. Certains sont intrinsèquement hostiles à toute forme d'incinération (Rifiuti Zero Palermo,

---

<sup>11</sup> Renata D. F., Salvatore D.A., Rifiuti Zero Palermo, entretien du 22/07/2011.

Decontaminazione Sicilia, Rete per i Beni comuni et COBAS-Sicilia). D'autres, comme WWF Sicilia, s'opposent aux incinérateurs, mais sont favorables à des équipements utilisant des technologies alternatives (pyrolyse, gazéification). D'autres encore affichent une position possibiliste (CGIL-Sicilia, Legambiente-Sicilia) : l'emploi d'incinérateurs est acceptable à condition qu'ils soient de dimension réduite et qu'ils aient recours aux meilleures technologies disponibles sur le marché pour préserver la santé des populations et l'environnement<sup>12</sup>. L'un et l'autre sont également favorables aux incinérateurs fonctionnant sur la base de technologies alternatives. Tous ces acteurs partagent cependant la volonté de faire avorter le projet promu par le commissaire délégué et se rejoignent sur la nécessité de donner la priorité au tri sélectif pour développer d'autres formes de traitement des déchets.

L'entrée en scène de ces acteurs se fait selon des temporalités et des modalités différentes. La mobilisation est d'abord portée par les acteurs institutionnels préexistants : d'une part les associations Legambiente Sicilia et WWF Sicilia, et d'autre part le syndicat CGIL-Sicilia. Ils sont les principaux animateurs des rassemblements sur le terrain ainsi que les principaux artisans de la mobilisation dans l'espace judiciaire et administratif. Une répartition des rôles s'institue rapidement entre Legambiente Sicilia et WWF Sicilia sur la base des ressources que chacune de ces deux associations dispose. La première prend en charge la stratégie judiciaire et le lobbying ministériel grâce aux canaux privilégiés et au savoir-faire dont dispose son représentant régional<sup>13</sup>. La seconde s'occupe « des aspects techniques et réglementaires »<sup>14</sup> (rédaction des communiqués communs) et du travail de terrain à échelle de l'administration. Le syndicat CGIL-Sicilia rejoint à partir de 2007 la mobilisation au côté de ces deux associations (signature des communiqués communs, partie prenante des recours judiciaires, organisation de manifestations unitaires). Cette entrée tardive dans le conflit s'explique par une position hésitante sur la question de

---

<sup>12</sup> Angelo P., WWF-Sicilia, entretien du 14/07/2009 ; Giuseppe M., Legambiente-Sicilia, entretien du 10/07/2009.

<sup>13</sup> Angelo P., WWF-Sicilia, entretien du 28/07/2011.

<sup>14</sup> *Ibid.*

l'incinération<sup>15</sup>. Si au départ le syndicat est plutôt favorable aux incinérateurs (c'est à la fois un moyen efficace pour traiter les déchets et une source d'emplois), cela ne se traduit pas pour autant par une position publique fortement affichée<sup>16</sup>. Le basculement se produit en 2007 à l'initiative d'un de ses responsables en charge des questions environnementales (eau, déchets, énergie), Alfio La Rosa<sup>17</sup> : la CGIL-Sicilia se prononce contre le projet du commissaire délégué et participe activement à la manifestation régionale de Catane contre les quatre incinérateurs<sup>18</sup>. Le projet a également joué le rôle de déclencheur en entraînant la formation de collectifs, certains précocement comme Forum Bellolampo (2002) ou Comitato di Bellolampo (2004), et d'autres plus tardivement comme No Inc<sup>19</sup> et Rifiuti Zero-Palermo (2009). On retrouve dans ce conflit une dichotomie Centre-Nord/Sud mise en évidence à l'occasion d'autres travaux sur les conflits en Italie, dans laquelle la contribution des acteurs classiques est prépondérante dans la partie méridionale du pays alors que dans les régions septentrionales et centrales l'action des collectifs de riverains prime dans la mobilisation (ANDRETTA, 2004, p. 86). L'absence d'acteurs extérieurs, impliqués dans d'autres mobilisations dans la péninsule, doit également être notée dans ce conflit.

Les collectifs sont particulièrement actifs dans l'organisation d'actions de sensibilisation, de conférences et de réunions d'information autour de figures universitaires locales et de personnalités extérieures. Ces initiatives visent à alerter le public concernant les effets sur l'environnement et la santé publique de l'incinération, à contester le choix de cette technologie et à promouvoir des stratégies alternatives en matière de gestion des déchets. Ces initiatives sont également l'occasion de (dé)montrer qu'il existe d'autres options que celles retenues par les autorités siciliennes et par conséquent de la nécessité d'ouvrir le débat pour peser sur la décision publique. Les effets d'entraînement sur la

---

<sup>15</sup> Une situation similaire a été observée dans le cas du projet de pont au-dessus du détroit de Sicile. Donatella Della Porta, Gianni Piazza, 2008, *Le raggioni del no. Le campagne contro la TAV in Val di Susa e il Ponte sullo Stretto*, Feltrinelli.

<sup>16</sup> Pietro M., CGIL-Sicilia, entretien du 14/07/2009. A. L.R., CGIL-Sicilia, entretien du 16/07/2009.

<sup>17</sup> Alfio L. R., CGIL-Sicilia, entretien du 16/07/2009.

<sup>18</sup> Les militants du syndicat constituent une part importante des manifestants et contribuent ainsi au succès de cette mobilisation de rue.

<sup>19</sup> No Inc, pour No Inceneritore, est un comité issu du syndicat COBAS.

société locale de ces débats sont jugés limités par les organisateurs eux-mêmes. La référence aux normes élaborées par les institutions internationales est courante, en particulier l'Organisation mondiale de la santé pour les seuils de pollution et l'Union européenne pour les principes devant régir la gestion des déchets. C'est ainsi qu'est introduit dans le débat public le principe des 4R portée par la Commission européenne (Réduction, Réutilisation, Recyclage, Récupération) et le principe BAT (*Best available technologies*). On décèle également dans les discours la présence d'un référentiel argumentatif international : c'est notamment vrai concernant la politique du *Zero waste*, soit l'élimination totale des déchets et reprise par plusieurs collectifs (No Inc, Rifiuti Zero Palermo) et associations (WWF-Sicilia, Legambiente-Sicilia).

Le conflit qui nous occupe s'inscrit également dans un conflit plus large qui a pour objet la construction des trois autres incinérateurs siciliens. Une coordination régionale des comités de citoyens est constituée à la fin de l'année 2006 avec l'association « Decontaminazione Sicilia ». Au travers de cette association se constitue un réseau sur le terrain et sur la toile, qui rencontre cependant des difficultés de fonctionnement du fait d'une forte conflictualité interne. La mobilisation concernant l'équipement palermitain n'est donc pas isolée des autres mobilisations. Elle est construite et menée parallèlement à celles-ci. Des délégations en provenance des autres sites sont présentes lors des manifestations palermitaines. La mobilisation contre les incinérateurs prend également un caractère régional à l'occasion de rassemblements unitaires comme à Catane en décembre 2007.

La reconstruction du conflit montre que les autorités siciliennes ne sont jamais parvenues à avoir prise sur la mobilisation et à infléchir son cours. Les propositions destinées à accroître la transparence du projet et à le rendre socialement acceptable, comme impliquer les populations riveraines pour exercer un contrôle sur le fonctionnement des installations, rendre publiques les principales données concernant les rejets en atmosphère ou encore la possibilité de visiter les installations dans le cadre d'un parcours didactique, ont toutes échoué faute de répondre aux revendications des opposants. Ceux-ci exigent l'abandon du projet au motif que la technologie retenue est obsolète et sa capacité de traitement est excessive, et réclament l'ouverture d'un débat

public sur le recours à l'incinération et la promotion du tri sélectif pour soutenir des formes alternatives de gestion des déchets. En optant pour une arène décisionnelle fermée, le commissaire délégué se prive par ailleurs d'espaces de contre-proposition utilisables pour sortir des situations de blocage qui surgissent tout au long du conflit. Celles-ci sont systématiquement traitées sans jamais recourir au dialogue ni à la négociation, mais par la mobilisation des ressources administratives mises à disposition par le régime dérogatoire. Dans ces conditions, les fenêtres d'opportunités que le commissaire délégué parvient à ouvrir pour poursuivre la mise en œuvre du projet sont temporaires et insuffisamment pérennes pour stabiliser un processus décisionnel soumis à une intense contestation dans l'espace judiciaire et administratif.

#### **b. ... Au niveau institutionnel**

Le Plan de gestion des déchets, rédigé par les services techniques du commissaire délégué, n'a été soumis à l'examen ni de la Commission environnement et territoire de l'Assemblée régionale (parlement sicilien) qui a compétence en la matière ni au vote des députés de l'Assemblée régionale alors qu'il s'agit d'un acte de planification. Le commissaire délégué Salvatore Cuffaro fait le choix de n'ouvrir aucun espace de discussion au niveau institutionnel, recourant au dispositif d'état d'urgence pour court-circuiter ces deux instances délibératives et se soustraire aux procédures parlementaires. Cette situation provoque la mobilisation des députés de l'opposition de centre-gauche, rejoints par une partie des députés de droite, qui mettent à profit l'activité parlementaire pour contester le processus décisionnel et la politique de gestion des déchets promue par le commissaire délégué *via* le dépôt de questions et de motions. C'est donc au travers de la mise en critique du Plan et des modalités de son adoption que le débat sur l'incinération des déchets s'installe progressivement dans le parlement sicilien.

Une première motion est déposée le 13 décembre 2002 pour exiger du commissaire délégué que le plan, dont la rédaction est achevée et qui est sur le

point d'être adopté, soit débattu devant la chambre<sup>20</sup>. Cette initiative vise à rappeler les prérogatives de l'Assemblée en matière de planification. L'examen de la motion est par deux fois repoussé et ne sera soumise à aucun vote. Cette initiative sans lendemain révèle, en contrepoint, l'adhésion pleine et entière des parlementaires de la majorité à la stratégie d'arène institutionnelle fermée à laquelle le commissaire délégué Salvatore Cuffaro a choisi de recourir pour réformer la filière déchets. La répétition des actions parlementaires a néanmoins pour effet d'inscrire le débat sur la gestion et l'incinération des déchets à l'agenda de l'Assemblée régionale, alors même que le commissaire délégué souhaitait exclure ce sujet de l'arène parlementaire. Ces débats, conjugués à une mobilisation croissante, font bouger les lignes à l'intérieur de la majorité, rendant possible l'adoption de deux motions. La première, le 13 juillet 2005, suspend temporairement le projet, le temps pour la Commission environnement et territoire d'auditionner les entreprises adjudicataires, les associations environnementales et les comités de citoyens. Le vote intervient concomitamment à une série de manifestations qui se sont déroulées au cours du printemps sur l'ensemble du territoire sicilien, les élus ne pouvant ignorer un mouvement de mobilisation qui prend de l'ampleur. Cette initiative, qui fait voler en éclat le consensus jusqu'alors existant dans la majorité parlementaire, n'a d'effet ni sur le contenu du projet ni sur les modalités d'élaboration. La seconde, le 24 octobre 2006, demande une suspension des « [...] procédures d'autorisation pour la localisation d'équipements de toute nature, à l'exclusion des installations à faible impact environnemental : photovoltaïques et solaires ». Ce vote n'est cependant pas contraignant pour le commissaire délégué qui passe outre et poursuit l'instruction administrative du projet (notamment concernant la délivrance de l'autorisation d'impact environnemental pour l'incinérateur de Palerme). On voit ici les limites de la mobilisation dans l'espace parlementaire car bien que cette motion ait bénéficié pour son adoption des voix de la majorité et de l'opposition, elle n'est pas en mesure d'entraver l'action du commissaire délégué et de remettre en cause le processus décisionnel. Le dispositif dérogatoire donne au commissaire délégué la possibilité de s'extraire

---

<sup>20</sup> Assemblea regionale siciliana, XIII<sup>a</sup> legislatura, Resoconto stenografico, 109<sup>a</sup> seduta del 13 dicembre 2002.

de la contrainte parlementaire et d'ignorer le débat démocratique. Si ce relais institutionnel contribue à rompre l'isolement social de la mobilisation en lui donnant une résonance et un prolongement politiques, il se révèle cependant sans effet sur l'élaboration et la mise en œuvre du projet, car les ressources mobilisées par les élus au sein des institutions régionales ne leur permettent pas d'avoir prise sur une action publique qui a la possibilité de s'extraire du cadre démocratique.

### **3. Faire acter la règle : la mise en conformité du processus décisionnel**

Si le dispositif du *commissariamento straordinario* autorise le commissaire délégué à se substituer aux collectivités locales et d'accélérer les procédures administratives, ses décisions doivent néanmoins être conformes aux réglementations en vigueur : le contrôle de conformité exercé par des acteurs locaux (responsable administratif, association) ou extérieurs (Commission européenne, Cour de justice européenne), en soumettant le processus décisionnel et le contenu du projet à une vérification sur la base des textes de référence (directives, lois, règlements), a pour effet de retarder l'ouverture du chantier puis d'entraîner sa fermeture. La mobilisation des ressources administratives par les opposants au projet et le recours au contentieux judiciaire sont deux facteurs essentiels à l'origine de la fragilisation du processus décisionnel et de l'abandon du projet.

#### **a. La recherche de points de vulnérabilité**

Le 17 juin 2003, le commissaire délégué et le consortium *Palermo energia ambiente* signent la convention pour la construction de l'incinérateur de Palerme et des infrastructures qui lui sont rattachées. L'ouverture du chantier est cependant conditionnée à la délivrance d'une autorisation dans le cadre de la procédure d'évaluation d'impact environnemental (VIA : *Valutazione impatto ambientale*). Salvatore Cuffaro, en qualité de commissaire délégué, s'adresse

aux services du ministère de l'Environnement qui rendent en juin 2004 un avis positif assorti de recommandations<sup>21</sup>. Cet avis ne vaut pas autorisation ; c'est une appréciation générale qui reconnaît le caractère compatible de l'équipement avec son environnement. Le commissaire délégué interprète néanmoins cet avis comme une autorisation et signe le 29 novembre 2004 l'ordonnance par laquelle il se prononce favorablement sur la compatibilité environnementale du projet, approuve celui-ci, autorise sa réalisation et confie la gestion des installations à l'opérateur Palermo energia ambiente. Le projet est cependant dépourvu de l'autorisation de rejets en atmosphère<sup>22</sup>. Salvatore Cuffaro est alors contraint de s'adresser à l'administration régionale (Assessorat Territoire et environnement) pour la délivrance de cette autorisation qui ne figure pas parmi ses compétences dérogatoires. En qualité de commissaire délégué, le président de la région sicilienne a l'obligation de rendre compte au gouvernement central et d'avoir recours aux administrations centrales pour toutes décisions prises sur la base des dérogations qui lui ont été accordées. Pour toutes les autres, il est contraint de respecter les procédures en vigueur. C'est ainsi que le projet d'incinérateur se retrouve mis en débat, au niveau local, dans l'espace administratif sicilien.

La délivrance de cette autorisation ouvre une longue phase de guérilla administrative à l'initiative du responsable du service régional des rejets en atmosphère, Gioacchino Genchi. Celui-ci, en s'appuyant sur les ressources réglementaires à sa disposition, multiplie les interventions destinées à ralentir l'instruction du projet : demandes d'informations complémentaires, contestation de certaines pièces, interprétation à la lettre de la réglementation... « Il chicanait », c'est ainsi qu'un des opposants rend compte de son action<sup>23</sup>. Il parvient de la sorte à faire durer l'instruction de la procédure pendant une année. Pour sortir de cette situation d'enlisement, le commissaire délégué fait appel aux services du ministère de l'Environnement pour qu'ils se saisissent de leur pouvoir de substitution dans le cas d'une administration défailante.

---

<sup>21</sup> L'ordonnance n°3334 du 23 janvier 2004 donne au commissaire délégué les compétences concernant l'application de la procédure *valutazione impatto ambientale* pour les projets d'incinérateurs producteurs d'énergie à partir de déchets ménagers.

<sup>22</sup> Cette autorisation consent à un équipement de décharger dans l'atmosphère les fumées générées par la combustion des déchets.

<sup>23</sup> Angelo P., WWF-Sicilia, entretien du 28/07/2011.



L'autorisation est délivrée en février 2006. Le commissaire délégué « joue » avec les espaces administratifs, en déplaçant l'instruction du dossier du niveau régional au niveau national qui lui est davantage favorable (les services du ministère de l'Environnement disposent d'une marge de liberté réduite sur ce dossier qui est directement piloté par la présidence du Conseil des ministres). Cette capacité à changer d'échelle de résolution du conflit est une ressource précieuse pour sortir de la situation de blocage et poursuivre dans une stratégie de forçage de la décision. Cette autorisation se révèle cependant inutile car, entretemps, une nouvelle réglementation est entrée en vigueur avec effet rétroactif, en imposant que tout équipement, y compris en cours de construction, nécessite une Autorisation d'impact environnemental (AIA : *Autorizzazione d'impatto ambientale*). Les travaux de terrassement et de génie civil engagés depuis le mois de mars 2006 sur le chantier palermitain sont suspendus. Les tentatives de stabilisation du processus décisionnels mises en œuvre par les autorités régionales échouent : enlisées dans les procédures administratives, elles sont débordées par le changement de réglementation.

Les élections législatives de février 2006 donnent lieu à la constitution d'un nouveau gouvernement (de centre-gauche). Le responsable du service régional Gioacchino Genchi profite de cette nouvelle conjoncture politique pour interpeller le ministre de l'environnement Pecoraro Scanio (membre du parti les Verts) sur le dossier de l'incinérateur de Palerme. En février 2007, les ministres de l'Environnement (Pecoraro Scanio), de la Santé (Livia Turco) et du Développement économique (Pierluigi Bersani) signent conjointement un décret qui suspend pour 60 jours les autorisations ministérielles concédées. Les opérateurs contre-attaquent et saisissent le tribunal administratif du Latium (qui a compétence pour les régions sous tutelle) pour demander la suspension de ces décrets. Celui-ci accueille favorablement leur demande (jugement rendu en mars 2007). La procédure pour la délivrance de l'autorisation AIA revient ainsi en Sicile. Des sessions de travail sont organisées auxquelles prennent part des agents des administrations (régionale, départementale et communale) compétentes ainsi que les représentants de l'opérateur Palermo energia ambiente. Ces sessions sont de nouveau l'occasion pour la mise en œuvre d'une stratégie d'obstruction visant à ralentir le processus administratif. Celle-ci est

cette fois portée par le responsable régional de WWF-Sicilia, Angelo Palmieri, qui obtient l'autorisation de participer mais sans droit de parole. Il dispose cependant de la possibilité de faire des observations écrites, qui lui permettent d'exiger des précisions et des rectifications lorsque les actes administratifs ne sont pas conformes à la réglementation. « On les tenait sous pression permanente »<sup>24</sup> : c'est en ces termes qu'il commente rétrospectivement sa démarche. L'espace administratif est le seul espace où les opposants au projet parviennent à avoir prise sur le processus décisionnel et à en infléchir la conduite ; ils parviennent en quelque sorte à pénétrer les interstices du processus décisionnel qui échappent au contrôle des autorités régionales.

La délivrance des autorisations administratives fait singulièrement ressortir des jeux de temporalités divergents. Chacune des deux parties utilise le temps comme une ressource dans sa stratégie mais de manière différenciée. D'un côté, les opposants, à titre individuel ou collectif, cherchent à gagner du temps en mobilisant la réglementation pour pénétrer l'espace d'élaboration et de mise en œuvre de la décision. De l'autre, les porteurs du projet cherchent à réduire les délais en 'poussant les règles' afin de se créer un espace d'action plus flexible et moins contraignant du point de vue administratif. A ces deux temporalités se superpose une troisième, la temporalité judiciaire qui possède sa propre dynamique : l'instruction du dossier palermitain est en effet brutalement bloquée par le jugement de la Cour de justice européenne.

## **b. L'immixtion de la Cour de justice européenne**

Le contentieux judiciaire est utilisé par les opposants pour bloquer le projet. Ils introduisent des recours au fur et à mesure que le processus décisionnel

---

<sup>24</sup> Angelo P., WWF-Sicilia, entretien du 28/07/2011.

progresses. Ces initiatives se révèlent cependant sans effet durable sur lui en raison de la relative longueur du contentieux administratif. Le recours contre l'ordonnance du commissaire délégué de novembre 2004, qui fait passer le projet de la phase d'instruction administrative à la phase de réalisation, est introduit au printemps 2005. Cette procédure s'éteint deux ans plus tard<sup>25</sup>, en juillet 2007, sans avoir produit d'effet judiciaire lorsque la Cour de justice européenne rend son arrêt qui invalide l'appel d'offres.

Faisant suite à une réclamation anonyme, la Commission européenne ouvre une procédure d'infraction en novembre 2002 contre l'Italie pour violation de la directive 92/50 (du 18 juin 1992)<sup>26</sup>. Cette procédure débouche en 2005 sur l'introduction devant la Cour de justice européenne d'un recours contre la République italienne au motif que l'appel d'offres rendu public pour la construction des unités de valorisation thermique ne respecte pas la réglementation communautaire en matière de concurrence<sup>27</sup>. La Commission reproche en particulier au commissaire délégué d'avoir créé une situation discriminante dans la mesure où les opérateurs étrangers n'étaient pas en mesure de prendre connaissance de l'appel d'offres. La condamnation de l'Italie, qui intervient en juillet 2007 sur la base de ces éléments, entraîne automatiquement l'invalidation de l'appel d'offres et l'annulation des procédures de négociation en cours avec l'entreprise adjudicataire Palermo energia ambiente. La décision ne comporte pas de recours en appel. Les autorités siciliennes organisent successivement deux nouveaux appels d'offres à l'échéance desquels aucun opérateur ne se manifeste. Cette situation entraîne l'abandon définitif du projet en octobre 2009.

#### **4. Un conflit d'implantation déterritorialisé**

---

<sup>25</sup> Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Sede di Palermo, Sezione prima, Decreto di estinzione ai sensi dell'art. 9C.1 della legge 205/2000, N° 2386/07 D.P., N°2021 Reg.R.

<sup>26</sup> D'après les informations recueillies auprès de personnes proches du dossier, le recours aurait été introduit par un des opérateurs non retenu lors de l'appel d'offres d'août 2002.

<sup>27</sup> Journal officiel de l'Union européenne du 28 janvier 2006, *Recours introduit le 20 octobre 2005 contre la République italienne par la Commission des Communautés européennes*, Affaire C-382/05.

Ce conflit d'implantation présente un caractère faiblement territorialisé. Le territoire ne constitue pas un élément structurant de la mobilisation à l'image de ce qui a par exemple été observé dans la vallée de Suse contre la construction de la ligne à grande vitesse Lyon-Turin ou à propos de l'édification du pont au-dessus du détroit de Sicile. Dans ces deux dossiers, l'opposition aux projets s'est construite et développée au travers des occupations de chantiers, des manifestations à répétition, des barrages routiers ou ferroviaires, des campings de protestation : cette mobilisation de terrain est à la fois une stratégie et une modalité de construction du conflit (DELLA PORTA, PIAZZA, 2008). La comparaison avec ces deux mobilisations, et d'une manière plus générale avec la plupart des conflits d'implantation, met en évidence un moindre degré d'implication des populations locales et une moindre présence du territoire et de l'action territoriale dans la stratégie des opposants.

Nous ne sommes pas en présence d'un conflit que Luigi Bobbio résume avec la formule « pourquoi ici précisément ? » (BOBBIO, ZEPPESELLA, 1999) mais plutôt du type « pourquoi ceci précisément ? ». Si l'élément déclencheur du conflit est la décision de localiser l'équipement, l'objet du conflit est l'équipement lui-même : ce n'est pas tant l'usage du sol qui est contesté (la localisation d'un incinérateur) mais l'objectif poursuivi au travers de cet usage (l'incinération des déchets pour produire de l'énergie électrique). La valorisation de l'espace proche n'est pas au centre d'une argumentation qui est axée sur les aspects techniques de la gestion des déchets et les enjeux de santé publique soulevés par l'incinération. Ce relatif détachement vis-à-vis du territoire local transparait par exemple dans la question environnementale qui est introduite tardivement dans la stratégie judiciaire des associations WWF-Sicilia et Legambiente-Sicilia. Ce n'est qu'en 2005, au moment où les dernières autorisations administratives sont sur le point d'être délivrées et que le projet d'incinérateur passe en phase de réalisation, que ces deux associations forment un recours auprès de la Commission européenne sur la base de la directive Habitat, concernant le caractère inadapté du site devant accueillir l'incinérateur de Palerme compte tenu de ses propriétés faunistiques et floristiques<sup>28</sup>. La dimension locale du

---

<sup>28</sup> Richiesta di avvio di procedura d'infrazione a carico della Repubblica Italiana. Violazione Direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, Direttiva 94/62/CEE sugli

conflit se dilue, dès son surgissement, dans une cause plus ample par ses enjeux et ses références où se mêlent des questions ayant trait à la légalité (la dénonciation des irrégularités dans l'attribution du marché public comme révélateur d'un système de pouvoir en Sicile), à la démocratie (sortir des procédures dérogatoires pour restituer aux élus leur prérogatives et aux citoyens leurs droit de regard) et à la construction de l'action publique (administrative et technocratique vs participative et dialogique). Les revendications d'ordre technique à l'image de la promotion du tri sélectif comme base de la gestion des déchets et l'abandon de l'incinération à des fins de production électrique sont utilisées pour poser un débat de fond qui peut être résumé par l'interrogation suivante : quel territoire pour quelle société en Sicile ?

Il est difficile dans ces conditions de parler de montée en généralité à propos de ce conflit dans la mesure où, dès le départ, la formulation des enjeux et l'élaboration des argumentaires se situent à autre échelle que celle du site où l'équipement doit voir le jour. La contre-argumentation est posée en termes généraux sur la gestion des déchets et la démocratie, transcendant le contexte local et les enjeux locaux. La mobilisation contre l'incinérateur de Palerme ne peut être réduite à des enjeux environnementaux et de santé publique, même si ces arguments sont fortement présents dans le débat public ; elle est porteuse d'une revendication d'un autre modèle de société en rupture à celui de la société de consommation et d'une « autre démocratie » (DELLA PORTA, PIAZZA, p. 107). Si la plupart des acteurs de la mobilisation se rejoignent dans cette revendication formulée en des termes très généraux (une société plus sobre et respectueuse de l'environnement), les entretiens montrent qu'ils ne partagent pas la même vision de ce modèle de société qui s'inscrit en rupture. L'absence de débat concernant ce modèle permet la coexistence, sans conflit, de conceptions et d'aspirations qui se révéleraient fondamentalement divergentes si elles étaient mises en confrontation.

---

imballaggi e sui rifiuti di imballaggio; Direttiva 99/31/CE sulle discariche; Direttiva 2000/76/CE sugli inceneritori; Direttiva 85/337/CEE sulla Valutazione d'impatto ambientale; Direttiva 42/2001/CE sulla valutazione ambientale strategica; Direttiva 92/43/CEE del Consiglio HABITAT; Direttiva 79/409/CEE del Consiglio UCCELLI ; Direttiva 92/50/CEE sugli appalti pubblici di servizi ; Direttiva 2003/4/CE libertà di accesso alle informazioni in materia ambientale.

Plusieurs facteurs concourent à cette faible territorialisation. Le site où l'incinérateur doit voir le jour n'est pas valorisé dans l'imaginaire collectif palermitain car il abrite depuis maintenant un demi-siècle la décharge municipale. L'absence de processus d'identification territoriale se traduit par un défaut de construction identitaire : on ne voit pas émerger une communauté, un nous, qui défend son territoire en opposition aux autres, à ceux qui souhaitent rompre un équilibre patrimonial, environnemental ou social par l'introduction d'un équipement. Le sentiment de subir une injustice, qui contribue à renforcer l'identification au territoire et à alimenter en retour le sentiment communautaire, n'a pas opéré dans le cas présent. Il n'y a pas ce mécanisme d'enracinement observé en Val de Susse où les opposants mobilisent le thème de la résistance à l'occupant allemand pour légitimer leur propre résistance à ce qu'ils vivent comme une immixtion inacceptable dans leur territoire (DELLA PORTA, PIAZZA, 2008, p. 86-87). La proximité de la source de risque n'a pas non plus joué comme un facteur qui accentue la mobilisation comme cela est couramment observé (BOBBIO, 1999, p. 201), sans doute en raison du faible nombre de foyers installés à proximité du site. La mobilisation est d'ailleurs portée par les 'riverains éloignés', c'est-à-dire les Palermitains qui résident dans la ville-centre, par opposition aux 'riverains proches' situés à proximité de l'incinérateur et appelés à subir directement ses nuisances. Le collectif constitué pour porter la voix des 'riverains proches', le Comitato di Bellolampo, joue un rôle marginal dans la mobilisation et peine à exister en tant que tel (il compte un très faible nombre de sympathisants et une capacité d'influence négligeable). Autre élément à évoquer : le projet d'incinérateur est bloqué avant qu'il passe en phase de réalisation (seuls des travaux préparatoires sont engagés) ; il n'a donc pas eu le temps de se territorialiser et d'être territorialisé.

La faible productivité territoriale de cette mobilisation découle enfin de la stratégie adoptée par les acteurs institutionnels de la mobilisation, qui ont joué un rôle dominant, pour contester le projet. Ces derniers privilégient des actions judiciaires et administratives pour avoir prise sur le processus décisionnel : ils opèrent à partir des lieux où le pouvoir peut être profondément fragilisé, car c'est à partir de ces lieux, en particulier l'administration, qu'il s'est construit et consolidé sous une forme dérogatoire dénuée de contre-pouvoirs institutionnels

(les instances élues). C'est donc dans l'économie du pouvoir qu'il convient de regarder pour saisir l'origine du caractère déterritorialisé du conflit. Cette approche conduit, par ailleurs, les acteurs institutionnels à ne pas rechercher l'appui des comités et des collectifs envers lesquels ils éprouvent une forme de défiance et leur reproche un manque de sérieux (« Ils animent le territoire ; mais le (vrai) travail de mobilisation se fait cependant ailleurs »<sup>29</sup>).

---

<sup>29</sup> Angelo P., WWF-Sicilia, entretien du 14/07/2009.

## Conclusion

A la logique « décider – annoncer – défendre – ajuster » habituellement observée dans les situations de conflit, prévaut dans le cas présent une logique binaire « décider – imposer » : les autorités régionales ont invariablement eu recours, tout au long de ces sept années qui séparent la publication de l'appel d'offre en août 2002 de l'abandon du projet en octobre 2009, à une stratégie de forçage de la décision, sans jamais chercher à gagner l'assentiment des opposants. Rétrospectivement, on a le sentiment que le commissaire délégué et son équipe ont systématiquement sous-évalué l'importance du refus et la capacité de ses acteurs à s'opposer. La mobilisation contre l'incinérateur de Palerme se nourrit d'une double négation de la part des autorités régionales, d'une part de la démocratie représentative et d'autre part de la démocratie participative. Elle se développe simultanément selon deux perspectives : les opposants contestent à la fois le projet industriel (le recours à l'incinération pour traiter les déchets ménagers et produire de l'énergie) et le processus de décision (les conditions dans lesquelles le projet a été élaboré et porté par les autorités régionales jusqu'à l'ouverture du chantier). La demande de participation émane à la fois d'acteurs de l'espace politique (les députés du parlement régional) qui ont le sentiment d'avoir été privés de leurs prérogatives institutionnelles et d'acteurs de l'espace local (associations, collectifs, syndicats) qui revendiquent des droits dans la conduite de l'action publique (participer à l'élaboration des projets, être partie prenante de leur mise en œuvre).

A la stratégie de forçage répond une stratégie de résistance qui conduit les opposants à exploiter les points de vulnérabilité du processus décisionnel ; c'est à partir de ces failles que celui-ci est mis sous tension et fragilisé. L'obstruction pratiquée dans l'espace administratif a rendu le projet perméable aux changements de réglementation : l'introduction de l'Autorisation d'impact environnemental (AIA), en substitution de l'Évaluation d'impact environnemental (VIA), oblige l'opérateur Palermo energia ambiente à soumettre son projet à une nouvelle procédure qui retarde la construction de l'incinérateur. Le processus



décisionnel, bien qu'élaboré dans un cadre dérogatoire, se révèle ainsi vulnérable aux initiatives visant à le rendre conforme aux procédures administratives et aux réglementations en vigueur. Il importe d'observer comment des effets de calendrier peuvent également jouer au-delà de la stratégie mise en œuvre par les opposants au projet : l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation avec effet rétroactif intervient au moment où le responsable administratif est dessaisi du dossier ; la décision de la Cour de justice européenne est quant à elle rendue au moment où le représentant de l'association WWF-Sicile a épuisé les arguments mobilisables pour ses observations écrites.

La reconstitution du conflit fait apparaître que l'échec de la construction de l'incinérateur de Palerme tient moins à la mobilisation des opposants cherchant à ouvrir des espaces publics intermédiaires et à avoir prise sur le processus décisionnel, qu'au jugement de la Cour de justice européenne qui invalide l'appel d'offres en 2007. Cet arrêt a pour effet d'interrompre les travaux et de décrédibiliser un projet industriel à propos duquel les soupçons de corruption se multiplient. Les opposants ont échoué à ouvrir une phase de concertation avec les autorités régionales et à s'instituer comme interlocuteurs dans la définition du projet. S'ils sont parvenus à le mettre en débat en investissant l'espace public et l'espace administratif, ils n'ont pas eu accès à l'espace politique où s'élaborent la décision et le projet. « Nous sommes parvenus à freiner un processus, non à le bloquer »<sup>30</sup> : cette déclaration résume une conviction largement partagée par les acteurs de premier plan de la mobilisation<sup>31</sup>.

La mobilisation n'a pas entraîné un renouvellement de la politique d'équipement avec l'introduction de procédures participatives. Pour relancer le projet d'incinérateur de Palerme et conduire la réforme de la gestion des déchets en Sicile, le gouvernement régional et le gouvernement central ont, conjointement décidé, de recourir à nouveau en juillet 2010 au dispositif dérogatoire d'action publique. Pour neutraliser la mobilisation, le président de la région sicilienne Raffaele Lombardo (élu en 2008) a publiquement pris l'engagement d'abandonner le projet élaboré par son prédécesseur, de

---

<sup>30</sup> Mahodaya G., ex-membre de Rifiuti Zero Palermo, Entretien du 25/07/2011.

<sup>31</sup> Angelo P., WWF-Sicilia, entretiens du 13/07/2011 et 28/07/2011.

développer des équipements plus petits fonctionnant avec des technologies alternatives d'incinération et d'organiser la gestion des déchets à partir du tri sélectif. Il obtient ainsi le soutien des principaux acteurs de la mobilisation, les associations environnementales WWF-Sicilia, Legambiente-Sicilia et le syndicat CGIL-Sicilia, qui voient dans ces engagements à la fois un changement de méthode (l'écoute et la prise en compte de revendications) et de 'philosophie' dans la gestion des déchets (privilégier le tri sélectif comme fondement pour la réorganisation de la filière-déchets). En plaçant ces acteurs institutionnels en situation de partenaires, il marginalise les groupes issus de la société civile et casse une coalition qui s'est constituée et consolidée par un refus systématique de la part de la précédente équipe au pouvoir d'ouvrir l'arène décisionnelle. Des liens se sont néanmoins noués à la faveur de ce conflit, des groupes se sont constitués, des porteurs d'intérêts qui auparavant agissaient de manière complètement indépendante sont devenus partenaires d'actions administratives ou judiciaires. Des stratégies ont été testées, une expérience de l'action collective a été acquise. Le conflit a modifié en profondeur le jeu d'acteurs local sur les questions liées à la gestion des déchets. Si le front qui s'est constitué à partir d'août 2002 s'est aujourd'hui dissout, des réseaux peuvent néanmoins être réactivés à la faveur d'un contexte porteur.

Bibliographie :

- ANDRETTA Massimiliano, 2004, « L'identità dei comitati : tra egoismo e bene pubblico », p. 71-97 in : *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, sous la dir. Donatella della Porta, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- BARTHE Yannick, 1999, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris : Economica.
- BOBBIO Luigi, 2002, « Come smaltire i rifiuti. Un'esperienza di democrazia deliberativa », *Stato e mercato*, n°64, p. 101-142.
- BOBBIO Luigi, 1999, « Un processo equo per una localizzazione equa », p. 185-238, in *Perchè proprio qui ? Grandi opere e opposizioni locali ?*, sous la direction de Luigi Bobbio, Alberico Zeppetella, Milan, Franco Angeli.
- BOBBIO Luigi, ZEPPESELLA Alberigo, 1999, *Perchè proprio qui ? Grandi opere e opposizioni locali*, Milan : Franco Angeli.
- BOBBIO Luigi, 2004, *La democrazia non abita a Gordio*, Milan : Franco Angeli.
- BOLOGNINI Michelangelo, 2009, « La gestione dei rifiuti nella normativa italiana ed europea », in : *Gestione dei rifiuti e rischi per la salute. Strategie di prevenzione primaria e di promozione della salute*, sous la dir. Antonio Faggioli, Ernesto Burgio, Vignolo : Edizioni Medico-Scientifiche, p. 25-30.
- BOURDIN Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre, MELÉ Patrice, 2006, « L'élaboration des règles du jeu urbain », in : *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*, sous la dir. Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefevre et Patrice Melé, p. 21-52.
- CHATEAURAYNAUD Francis, 2006, « Les asymétries de prise. Des formes de pouvoir dans un monde en réseaux », Documents du GSPR-EHESS.
- CITRONI Giulio, LIPPI Andrea, 2009, « Pubblico e privato nella governance dei rifiuti in Italia », *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n°1, p. 71-108.
- DELLA PORTA Donatella, PIAZZA Gianni, 2008, *Le campagne contro la TAV in Val di Susa e il Ponte sullo stretto*, Milan : Feltrinelli.
- DELLA PORTA Donatella, 2004, *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli : Rubbettino.
- FAURE Alain, « La société contre les politiques publiques ? Le cas de Naples, théâtre paradoxal du désenchantement politique », XXIII Convegno SISP, Roma, 17-19 settembre 2009.
- FOURNIAU Jean-Michel, 2007, « L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, n° 136, p. 149-179.
- LASCOURMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°42, p. 37-66.
- LIPPI Andrea, 2009, « La scelta di costruire un termovalorizzatore : strategia di mediazione e risorse decisionali nell'analisi comparata di sette studi di caso », p. 109-129, in : *Il bisogno di*

*decidere. Termovalorizzatori : dalla politica di rifiuti al rifiuto di politica*, sous la direction de Massimo Morisi, Andrea Paci, Bologne, Il Mulino.

MACCAGLIA Fabrizio, 2009, *Palerme. Illégalismes et gouvernement urbain d'exception*, Lyon : ENS Éditions.

MANGANO Riccardo, 2003, *La gestione dei rifiuti nella regione siciliana dopo la dichiarazione dello stato d'emergenza*, Bagheria : DBI.

MASSARUTTO Antonio, 2009, *I rifiuti*, Bologne : Il Mulino.

MELÉ Patrice, 2003, « Conflits, territoires et action publique », *in : Conflits et territoires*, sous la dir. Patrice Melé, Corinne Larrue, Muriel Rosemberg, Tours : Publications de la Maison des sciences de l'homme, p. 13-32.

MELÉ Patrice, 2008, « Conflits et controverses : de nouvelles scènes de production territoriale ? », *in : Espaces en (trans)action*, sous la direction de Isabelle Garat, Raymonde Séchet et Djémila Zeneidi, p. 239-250.

MELUCCI Alberto, 1999, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, Mexico : El Colegio de Mexico.

NANIA Pasquale (dir.), 2010, *Produzione e gestione dei rifiuti in Sicilia*, Palerme : Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente.

PACI Andrea, MORISI Massimo (dir.), 2009, *Il bisogno di decidere. Termovalorizzatori : dalla politica dei rifiuti al rifiuto di politica*, Bologne : Il Mulino.

QUÉRÉ Louis, 2005, « Les "dispositifs de confiance" dans l'espace public », *Réseaux*, n°132, p. 185-217.

RUZZENENTI Marino, 2004, *L'Italia sotto i rifiuti*, Milan : Jaca Book.

SUBRA Philippe, 2003, « A quoi sert le débat public », *Hérodote*, n°110, p. 149-170.

SUBRA Philippe, 2006, « Ce que le débat public nous dit du territoire et de son aménagement », *Géocarrefour*, n°4, p. 287-298.

VITALE Tommaso (dir.), 2007, *In nome di chi. Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Milan : Franco Angeli.

Référence audiovisuelle :

CROCE Giuseppe, SCHEMBARI Paolo, 2010, *Costruire l'emergenza. Inchiesta sull'emergenza rifiuti in Sicilia*, CGIL-Sicilia.