



« PREMIER CAS DE MISE EN OEUVRE DE LA STRATÉGIE ZÉRO DÉCHET EN ITALIE »

Capannori, Italie

Période de mise en œuvre : 2004 (mis en place) | Étude de cas rédigée en 2010

La municipalité de Capannori a compris que, dans un monde de ressources limitées, il est indispensable d'agir pour cesser de consommer des ressources naturelles et qu'il est possible de le faire en œuvrant à l'échelle locale. L'administration de Capannori a développé de nombreux outils et activités pour réduire son empreinte écologique. Capannori est la première municipalité italienne à avoir adhéré à la Stratégie Zéro Déchet (en 2007), une initiative internationale mise en œuvre par certaines municipalités du monde entier visant à réduire à (presque) zéro la quantité et le danger des déchets. Zéro Déchet est un objectif qui est éthique, économique, efficace et visionnaire, pour faire en sorte que les gens changent leur style de vie et leurs pratiques pour pérenniser les cycles naturels durables, où tous les matériaux dont on se débarrasse sont conçus pour devenir des ressources que d'autres réutiliseront » (Alliance internationale Zéro Déchet). Cette pratique est toujours associée à une certaine forme de participation citoyenne. La municipalité de Capannori a organisé de multiples assemblées publiques et a impliqué des ONG locales pour qu'elles participent à la gestion de cette politique.



L'**Observatoire villes inclusives** a été lancé en 2008 par la Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains dans le but de créer un espace d'analyse et de réflexion sur les politiques locales d'inclusion sociale. L'initiative a été développée avec le soutien scientifique du professeur Yves Cabannes (University College London) et du Centre d'études sociales (CES) de l'université de Coimbra. À l'heure actuelle, l'Observatoire contient plus de soixante études de cas développées principalement entre 2008 et 2010. Bien que nombre de ces études fassent référence à des politiques déjà finalisées, elles ont encore beaucoup à offrir : de la capitalisation des connaissances acquises par d'autres gouvernements locaux à la découverte de moyens alternatifs pour relever les défis locaux sur l'inclusion sociale.

Contexte

Contexte local

Capannori, avec une population de 45 800 habitants, est une municipalité de taille moyenne du centre de l'Italie appartenant à la province de Lucca, l'une des dix provinces de la région de Toscane (dont la capitale est Florence) (cf. Tableau 1 et Figure 1).

Tableau 1. Populations

	Population	Aire (km ²)	Densité (hab. / km ²)	Nombre de municipalités
Italie	60 045 068	301 336	199	8 094
Région de Toscane	3 730 130	22 993	162	287
Province de Lucca	392 000	1 773	221	35
Municipalité de Capannori	45 662	165	293	

Sources : Regione Toscana 2008, Istat 2010, Comune di Capannori 2010

Capannori est l'une des plus grandes villes rurales d'Italie, composée de 40 petits villages (cf. Figure 2). Elle comprend une vaste plaine et deux chaînes de collines au Nord-est et au Sud ; offrant un paysage particulièrement varié.

De même que dans une grande partie de la Toscane, le territoire rural de Capannori favorise l'existence d'une agriculture florissante, dont une excellente production de vin et d'huile d'olive, cultivés sur ses jolies collines et dans ses plaines. D'autres sources de revenus importantes sont : le secteur secondaire, représenté par les petites et moyennes entreprises, des usines de papeterie et un solide secteur de production de chaussures.

Contexte gouvernemental et décentralisation

L'administration territoriale italienne comprend quatre niveaux principaux de gouvernement : l'État, les régions, les provinces et les municipalités. La réforme constitutionnelle de 2001 a attribué davantage de pouvoir aux autorités locales. Les régions jouent un rôle important dans la planification de la politique territoriale, tandis que les municipalités, de par la réforme qui a permis l'élection des maires au suffrage direct (1993), ont acquis un rôle primordial dans la promotion des initiatives locales.

La Toscane est l'une des quelques régions italiennes à avoir approuvé le 19 décembre 2007 une loi régionale sur les processus participatifs (n° 69), qui donne aux citoyens la possibilité de participer aux débats portant sur les nouveaux projets ayant un impact important sur le territoire local et régional, tout comme sur des sujets sociaux, tels que le système public de santé, et d'autres projets locaux.

Échelon institutionnel de mise en œuvre de la politique : Municipal

Contexte social

La Toscane est la région italienne présentant le taux le plus équitable de distribution de la richesse et l'une des régions les plus riches. La population est relativement âgée (un quart des habitants ont plus de 64 ans), mais cette tendance est en train de changer légèrement avec l'augmentation du taux de migrants. En 2009, les personnes immigrées représentaient 8,4% de la population, contre une moyenne nationale de 6,5%. Le bien-être social et les services publics sont de bonne qualité et leur travail est soutenu par le secteur des ONG et des associations sans but lucratif, fortement enraciné.

La Toscane est aussi une région présentant un taux élevé de consommation entraînant une grande quantité de déchets. Selon les données nationales sur la production de déchets, la région est le plus grand producteur de déchets urbains par habitant d'Italie (cf. aussi Tableau 2). Généralement cette tendance est liée au PIB par habitant (le PIB régional dépassant la moyenne nationale), mais il existe aussi d'autres facteurs qui pourraient avoir un impact sur ces données, comme un flux de population (par exemple, les touristes) et différentes méthodes de calcul, telles que l'inclusion dans le calcul des déchets (artisanaux et industriels) de la production urbaine. La production de déchets est en train de diminuer à cause de multiples facteurs, dont la crise économique et l'augmentation des mesures de prévention comme le taux de recyclage de matériaux (cf. Tableau 3).

Table 2. Production de déchets urbains par habitant

	Production de déchets urbains par habitant		
	2006	2007	2008
Toscane	704	694	686
Centre de l'Italie	637	630	619
Italie	550	546	541

Source : Apat 2009

Table 3. Taux de recyclage

	Taux de recyclage		
	2006	2007	2008
Toscane	30,9	31,3	33,6
Centre de l'Italie	20,0	20,8	22,9
Italie	25,8	27,5	30,6

Source: Apat 2009

Description complète – Présentation de la politique

La municipalité de Capannori est en train de développer un ensemble de politiques environnementales pour devenir l'une des autorités locales les plus efficaces dans la mise en

œuvre de modes alternatifs de consommation et de gestion des ressources naturelles. Ses efforts portent sur différents domaines, comme, par exemple, la promotion de l'eau comme bien public et le refus de privatiser la ressource ; la promotion d'alternatives au pétrole comme l'énergie solaire (la ville figure parmi les premières de la région en ce qui concerne la production d'énergie issue des toits à panneaux photovoltaïques) ; et la promotion de la production de produits alimentaires locaux (par exemple, un projet de vente de lait cru dans une fontaine à lait). Or le résultat le plus surprenant concerne les changements dans la gestion des déchets : Capannori est la première municipalité italienne ayant adhéré à la Stratégie Zéro Déchet, une façon de gérer les matériaux et les déchets mise en place par plusieurs municipalités à l'échelle internationale qui essaie de réduire la production de déchets et leur toxicité à des niveaux de (presque) zéro émission. De nombreux efforts ont été entrepris pour parvenir à cet objectif à l'horizon 2020. Cette politique est le résultat d'une initiative du Cabinet du Maire (du conseiller municipal à l'Environnement), et elle a été conçue comme un large processus participatif impliquant les citoyens dans toutes les phases de la mise en œuvre.

L'objectif « Zéro Déchet » est poursuivi moyennant de multiples activités, telles que les pratiques de prévention de la création déchets, réutilisation et recyclage :

- Les activités de prévention de la production de déchets sont axées sur des campagnes comme le compostage domestique ; « les achats publics verts », où les administrations publiques tiennent compte des facteurs environnementaux pour l'achat de produits, services, ou travaux , une campagne contre l'eau embouteillée et pour l'eau du robinet, complétée par le « chemin de l'eau », un tour guidé de la source du territoire, l'introduction de fontaines de lait et de distributeur de lessive ; une campagne sur les festivals et les cantines sans assiettes en plastique, et l'introduction de couches et de serviettes hygiéniques écologiques.
- Les activités de réutilisation des déchets sont basées sur un projet de création d'un marché permanent pour échanger des articles d'occasion.
- Les activités de recyclage des déchets sont basées sur l'introduction d'un système de collecte des déchets à domicile, qui a atteint un pourcentage très élevé de recyclage et a diminué les coûts économiques et environnementaux d'enlèvement des déchets. Depuis le 7 juin 2010, la collecte des déchets à domicile touche tout le territoire municipal, y compris les zones non-urbaines.

Antécédents / origines

« Il est impossible de consommer en permanence les ressources naturelles de la planète alors que le monde offre des ressources limitées » : voilà l'idée principale inscrite dans le préambule des documents qui expliquent la stratégie de Capannori. Il y est dit que l'administration locale ne peut pas changer le modèle *global* de développement, mais elle essaie de commencer par le contexte local, en agissant localement avec ses propres moyens. Ce choix s'est avéré une façon d'impliquer d'autres municipalités et d'autres échelons de gouvernement, en devenant un bon exemple utilisé par les militants environnementaux pour encourager leurs autorités locales à œuvrer de façon semblable.

Les actions initiales pour une nouvelle politique environnementale ont été entreprises sous l'égide du Conseiller municipal à l'Environnement pour le mandat 2004-2007, Eugenio Baronti, qui a lancé un ensemble d'actions environnementales comme le tri à domicile, la campagne pour les « achats publics verts » et la réduction de la TARSU (impôt sur les déchets urbains). En 2004-2005, la municipalité a lancé une large campagne d'information sur le recyclage avec le concours

d'associations bénévoles du territoire, en impliquant la population des deux premiers villages où le projet a débuté.

Les premières mesures pour planifier la portée du système de collecte des déchets à domicile ont été adoptées avec l'aide d'un cabinet-conseil. Les mesures suivantes ont été planifiées directement par ASCIT SpA servizi ambientali, l'entreprise municipale publique responsable de la gestion des déchets.

Depuis 2007, le nouveau Conseiller municipal à l'Environnement, Alessio Ciacci, un jeune élu ayant milité dans des mouvements pacifistes et environnementaux, a poursuivi et approfondi la politique environnementale.

Les pratiques s'inspirent d'autres expériences de réduction des impacts des déchets en changeant radicalement le système de collecte : le système de collecte et de tri, développé dans de multiples endroits de par le monde, semble être la seule façon d'atteindre des résultats concrets et remarquables. À partir d'un projet pilote auprès de 600 habitants, la municipalité et sa compagnie publique municipale, ASCIT SpA Servizi Ambientali, a progressivement étendu le projet à tous les quartiers.

Objectifs de la politique

Le principal objectif de la politique environnementale de la municipalité consiste à réduire l'empreinte écologique globale, notamment en réduisant les impacts environnementaux de l'enlèvement des déchets et de la production de nouveaux produits. Autres objectifs : encourager la participation des citoyens à la politique de gestion des déchets, indispensable pour atteindre le principal objectif, et améliorer l'image publique de la ville. Le succès de la politique a fait émerger d'autres objectifs secondaires : économiser des fonds publics pour investir de l'argent dans cette politique, développer de nouvelles actions et augmenter les emplois locaux.

Chronologie de la mise en œuvre de la politique

Nous pouvons diviser la nouvelle politique environnementale de Capannori en trois phases (par souci de clarté) :

1. Phase expérimentale

Le taux de recyclage municipal des déchets était de 37% en 2004. La nouvelle politique environnementale a été mise en place en 2005 avec une collecte expérimentale à domicile et un service de recyclage à Guamo, un petit village de 600 habitants, où les poubelles sur la route ont été supprimées pour obliger les habitants à utiliser une nouvelle méthode de tri des déchets.

2. Consolidation de la politique

La méthodologie de transition de l'enlèvement sur la route à la collecte des déchets à domicile a eu du succès. Elle a donc été étendue à deux autres petits villages le 1^{er} février 2006 : Marlia et Lammari, de 10 000 habitants (23% de la population totale). Ici, après 9 mois, le taux de recyclage est passé d'un seul coup à 82%, ce qui a poussé la politique vers une phase de consolidation.

3. Adhésion à la Stratégie internationale Déchet Zéro

En 2007, la municipalité a adhéré à la Stratégie Déchet Zéro, ce qui signifie que les efforts déployés s'inscrivent dans un contexte plus vaste et dans une sensibilisation plus forte de sa capacité et son potentiel. En mars 2008, le service de collecte des déchets à domicile a atteint

26 000 habitants, avec un taux de recyclage des déchets de 82% pour les 18 villages et de 65% à l'échelon municipal. En juin 2010, le nouveau système de collecte a atteint le total des 45 000 citoyens et il est toujours en place, tout comme de nombreuses initiatives.

La plus récente (lancée en novembre 2010) concerne l'acquisition de machines de compostage pour les cantines des écoles publiques.

Agents concernés, bénéficiaires et processus participatifs

Agents impliqués

Les partenaires de la municipalité de Capannori dans la mise en œuvre de la politique ont été : ASCIT SpA servizi ambientali (l'entreprise municipale publique responsable de la gestion de la collecte, du recyclage et de l'enlèvement des déchets) ; ATO Due Rifiuti (le consortium local de municipalités qui gèrent la collecte, le recyclage et l'enlèvement des déchets à Lucca) ; la province de Lucca ; quelques associations comme Associazione per Lammari, Legambiente, Centro culturale di Tassignano, etc., les comités organisateurs des festivals de la ville, les écoles et un groupe de marchés d'occasion.

Bénéficiaires

Les bénéficiaires de la politique sont : les 45 662 habitants de Capannori depuis juin 2010, les associations locales, les nouveaux salariés engagés dans le service municipal de collecte des déchets et les opérateurs des marchés d'occasion.

Processus de participation mis en œuvre

La municipalité a impliqué les citoyens dans une série d'assemblées publiques dans de nombreux espaces (salles municipales, bars, églises et immeubles) pour leur expliquer la nouvelle politique et pour les impliquer dans les nouvelles formes de gestion des ordures ménagères. Cet outil a servi à écouter les avis et les critiques des citoyens impliqués dans ce projet.

En outre, plusieurs associations du territoire (Associazione per Lammari, Legambiente, Centro culturale di Tassignano, etc.) se sont impliquées dans les activités d'information aux citoyens et de distribution d'outils pour trier les déchets (par ex., sacs et poubelles).

Processus d'institutionnalisation et financement

Processus de mise en œuvre

Par le biais de la Résolution du Conseil Municipal numéro 44 du 14/06/2007, la municipalité de Capannori a démarré le processus vers l'objectif Zéro Déchet à l'horizon 2020. Le processus regroupe 11 projets :

1. Achats publics verts
2. Compostage domestique
3. La route de l'eau
4. Fontaine de lait
5. Eau de bonne qualité dans les cantines des écoles
6. Distributeur de lessive
7. «Ecosagre» (festival éco-ville)

8. Couches écologiques
9. Serviettes hygiéniques écologiques
10. Marché d'occasion pour la réutilisation et le troc
11. Cantines sans assiettes en plastique

Une résolution récente du Conseil municipal (2010) a mis en place un Observatoire municipal des déchets, dont tous les membres sont des membres engagés de la société civile. Également en 2010, la municipalité a adhéré au programme des Nations unies Agenda 21.

Financement

A l'heure actuelle, le projet est financé par la municipalité grâce à l'argent économisé par la réutilisation des matériaux de déchets recyclés et, notamment, par le non-enlèvement des déchets non triés vers une décharge, ce qui équivaut à l'une des principales dépenses des municipalités italiennes.

Afin de démarrer la nouvelle politique environnementale, la municipalité de Capannori avait besoin de peu d'investissements financiers puisque son engagement concernait uniquement 600 habitants. Un investissement a été nécessaire pour rémunérer le cabinet-conseil ayant aidé l'entreprise publique ASCIT à étendre le système à domicile, mais les mesures suivantes ont été élaborées et planifiées par ASCIT.

Principaux résultats et réalisation

Principaux résultats et obstacles

Principaux résultats et réussites

En 2010, Capannori a atteint un taux de recyclage des déchets de plus de 80%. Entre 2006 et 2010, le recyclage des déchets a été multiplié par deux et la quantité de déchets non-triés a diminué plus que de moitié (-64% de 2005 à 2009). La production annuelle totale de déchets urbains a diminué de 21% entre 2005 et 2009 (de 30,887 tonnes en 2005 à 24,288 tonnes en 2009).

La quantité totale de déchets par habitant a été ramenée de 672 kg en 2006 à 532 kg en 2009, tandis que le taux de déchets non-triés par habitant a considérablement diminué de 340 kg en 2006 à 152 kg en 2009 (RSA et ARPAT).

Entre 2004 et 2010, la production de déchets par habitant et par jour a diminué de 1,92 kg à 1,4 kg, avec une réduction importante des déchets non-triés, de 1,21 kg à 0,4 kg par habitant.

Depuis la mise en œuvre de la politique, la municipalité a employé 50 nouveaux salariés pour la collecte de déchets.

En 2009, plus de 2 millions d'euros ont été économisés en évitant l'enlèvement de déchets non-triés et grâce aux revenus de la vente des matériaux recyclés comme le papier. Il a été possible de réduire quelque peu l'impôt municipal sur les déchets : -20% sur la quantité forfaitaire pour tous les habitants, et -10% supplémentaires pour les habitants (environ 2 000 familles) adhérant au projet « Compostage domestique », dont l'engagement a été compensé.

La municipalité estime que, de 2004 à 2009, la politique a permis d'économiser 13 000 tonnes de CO₂, sur la base des résultats obtenus avec le recyclage des matériaux (papier, verre, plastique, déchets organiques) et en n'utilisant pas de ressources vierges.

En conclusion, la pratique a du succès parce qu'elle est durable à de nombreux points de vue : elle est viable sur le plan économique parce qu'elle s'autofinance ; en termes sociaux, elle crée des emplois ; et, qui plus est, c'est une façon de réduire les impacts environnementaux et de développer un mode de vie durable. De même, elle introduit un style de vie qui peut être encouragé par d'autres autorités locales.

Principaux obstacles

En 2005, la municipalité de Capannori a commencé à impliquer ses citoyens dans le projet Zéro Déchet. À l'époque, il y avait une réticence populaire due au manque d'information, à la peur d'un nouveau système impliquant un effort pour trier les ordures ménagères et quelques critiques initiales. Ces obstacles ont été surmontés par le dialogue continu entre l'administration et les citoyens, par l'effort pour développer une campagne de sensibilisation, par de nombreuses assemblées dans tous les points du territoire et avec la participation des associations locales (employées par la municipalité) pour expliquer le nouveau système de collecte et pour distribuer un kit à chaque famille pour le tri des ordures.

Transposition ou adaptation de la pratique ailleurs

Pré-requis

De nombreuses municipalités italiennes ont mis en place des actions similaires, mais sous la forme d'un système intégré de politique environnementale : l'expérience de la municipalité de Capannori prouve qu'il est possible de mettre à contribution de nombreuses « bonnes pratiques » pour atteindre un objectif complexe.

Deux pré-requis incontournables pour répliquer ou pour adapter cette politique sont : (1) une relation de confiance entre les institutions publiques et les citoyens ; et (2) une forte détermination de l'administration publique s'engageant à démarrer une nouvelle gestion de l'environnement local et à ne pas interrompre l'action quand surgissent les premières difficultés.

Capannori présente une situation « facile » en termes de territoire, densité démographique et relation de confiance, sans doute à cause d'un environnement social pacifique. Pour mettre en place ce genre de politique dans différentes communautés, il est indispensable d'adapter les actions de la politique aux contextes sociaux et territoriaux. L'adaptation pourrait être une façon d'améliorer la relation entre les citoyens et les pouvoirs publics, par exemple, là où les conditions politiques sont dégradées (comme dans le sud de l'Italie où la gestion des déchets est devenue un grave problème politique).

Recommandations

- Garantir une vaste participation publique inclusive.
- Impliquer quelques acteurs clés (associations, écoles, etc.) dans le développement de la politique.
- Garantir l'écoute des personnes impliquées, la solution rapide de toutes les critiques initiales petites et grandes et au cours des travaux (équilibrer les connaissances des « experts » et les connaissances « locales »).

- Stimuler les actions « vertes » (par exemple, achats « verts » et décourager les activités polluantes (par exemple, l'emballage, etc.).
- Renforcer les capacités dans les bureaux et agences publics.
- Augmenter la sensibilisation des citoyens aux problèmes environnementaux par le biais de différentes campagnes.

En savoir plus

Ce cas a été étudié et rédigé par le Dr. Simon Maurano sous la supervision du Dr. Stefania Barca du Centre des Études sociales de l'Université de Coimbra (Portugal) en 2010.

Commission d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) :

Page web: <https://www.uclg-cisd.org/>

Coordonnées: cisd1@uclg.org | +34 933 42 87 70

Références bibliographiques

Comune di Capannori, 2005a, *Disciplinare relativo alla riduzione sulla tariffa rifiuti per le utenze domestiche che effettuano il compostaggio della frazione umida*.

Comune di Capannori, 2005b, *Lettera a tutto il comune sul tema Eco-Efficienza* (Councillor E. Baronti, 2004-2007).

Comune di Capannori, 2007, *La raccolta differenziata 'porta a porta' nel comune di Capannori – relazione* (Councillor E. Baronti, 2004-2007).

Comune di Capannori, 2010, *Deliberazione di Giunta Comunale del 11/12/2010 Osservatorio Comunale Rifiuti* (Décision du Conseil municipal du 11/12/2010 mettant en place un Observatoire municipal des Déchets).

Comune di Capannori, 2007, *Delibera del Consiglio Comunale n. 44 del 14/06/07* (adhésion à la Stratégie Zéro Déchet).

Loi constitutionnelle n° 3/2001.

Site web ISTAT : www.istat.it

Décret législatif n. 267/2000, *Unified code on local authorities*.

Regione Toscana, Legge regionale 27 December 2007, n. 69 – *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, In 'Bollettino Ufficiale Regione Toscana' n. 1, 03.01.2008.

Site web de la région de Toscane : www.regione.toscana.it

United Cities and Local Governments, 2008, *First Global Report on Decentralization and Local Democracy (GOLD Report)*. Barcelone : UCLG

United Cities and Local Governments, 2010, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Barcelone: UCLG

Site web de l'Alliance internationale Zéro Déchet : www.zwia.org