



Université
Paris 7
Denis Diderot

Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées
« Espace et Milieux »

Directeurs : **Frédéric Alexandre** et **Gilles Benest**
Tuteur scientifique : **Francis Chalot**

Année 2002-2003

Comment développer en France des politiques locales de prévention des déchets ?

Bruno Genty

Stage réalisé au sein de la S.A.R.L. Ressources Durables pour le compte de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

Maître de stage : **Etienne Le Roy**

ADEME



**RESSOURCES
DURABLES**



Remerciements

Je tiens tout d'abord à témoigner ma gratitude envers mon tuteur scientifique, **M. Francis Chalot**, Ingénieur des Techniques de l'Équipement Rural, Maire de Janville-sur-Juine¹ et Vice-Président du SIREDOM² ainsi qu'à mon maître de stage, **M. Etienne Le Roy** Docteur-Ingénieur, chargé de mission « Prévention » à la direction des déchets municipaux de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie pour leur disponibilité, leur patience et leurs précieux conseils.

Je tiens également à remercier le responsable de ma structure d'accueil, **M Patrick Fournier**, directeur de la S.A.R.L. *Ressources Durables*, pour ses conseils avisés.

Un grand merci également à mon employeur, l'association « **Essonne Nature Environnement** » et au **Fonds de gestion des congés individuels de formation d'Île-de-France** pour m'avoir permis de suivre le cursus du D.E.S.S. *Espace et Milieux* dans le cadre d'un Congé Individuel de Formation.

Enfin, je tiens à remercier **MM Gilles Benest** et **Frédéric Alexandre**, co-directeurs du D.E.S.S. *Espace et Milieux* pour m'avoir autorisé à étudier ce sujet.

¹ Commune de l'Essonne, située dans l'arrondissement d'Étampes et dans le canton d'Étrechy (1873 janvillois)

² Syndicat Intercommunal regroupant plus de 100 communes (près de 700.000 habitants) doté de la compétence « traitement des déchets »

Sommaire

Introduction	p. 6
I. DE LA PREVENTION DES DECHETS	p. 7
I.1. Le concept de prévention des déchets	p. 7
I.1.1. Définitions de la prévention	p. 7
I.1.2. Aspects législatifs	p. 8
I.1.2.1. Définition du déchet	p. 8
I.1.2.2. L'objectif de prévention du déchet	p. 8
I.1.2.3. Responsabilités	p. 10
I.1.3. Vers une définition opérationnelle de la prévention	p. 11
I.2. La situation de la gestion des déchets en France et dans l'Union Européenne	p. 13
I.2.1. En France	p. 13
I.2.1.1. Principales données	p. 13
I.2.1.2. Les modes de gestion des déchets	p. 14
I.2.1.3. Les évolutions des modes de gestion des déchets municipaux	p. 15
I.2.2. Au sein de l'Union Européenne	p. 17
I.2.2.1. Eléments quantitatifs	p. 17
I.2.2.2. Les modes de traitement	p. 20
I.2.2.3. Les perspectives	p. 21
I.3. Intérêts de la prévention des déchets	p. 23
I.3.1. Les limites des politiques actuelles de gestion des déchets	p. 23
I.3.2. Les opportunités de la prévention	p. 25
I.3.2.1. Approche historique	p. 25
I.3.2.2. De nouvelles orientations	p. 28
I.3.3. Les champs de la prévention	p. 29
II. L'INTERET DES POLITIQUES LOCALES DE PREVENTION	p. 32
II.1. Analyse de politiques locales de prévention menées au sein de l'U.E.	p. 32
II.1.1. Les motivations	p. 32
II.1.2. Différentes incitations financières	p. 33
II.1.3. Eléments pour une analyse comparative des politiques locales	p. 35
II.1.3.1. Les limites des données quantitatives	p. 35
II.1.3.2. Autres critères d'évaluation	p. 37
II.1.4. Les « meilleures pratiques »	p. 40
II.1.4.1. Les principes directeurs	p. 41
II.1.4.1.1. Une application pleine et entière des objectifs européens en matière de gestion des déchets	p. 41
II.1.4.1.2. Des objectifs quantitatifs raisonnables	p. 41
II.1.4.1.3. Une approche résolument positive	p. 42
II.1.4.1.4. La participation des citoyens	p. 42
II.1.4.1.5. La création de dynamiques locales	p. 44
II.1.4.1.6. Un discours axé sur le libre choix	p. 46
II.1.4.1.7. L'exemplarité de la collectivité porteuse de la politique locale	p. 47
II.1.4.2. Les solutions opérationnelles	p. 48
II.1.4.2.1. Une facturation responsabilisante	p. 48
II.1.4.2.2. Une optimisation des collectes	p. 51
II.1.4.2.3. Le recentrage de la politique locale vers l'acte d'achat	p. 52
II.1.4.2.4. Le compostage autonome	p. 53

II.1.4.2.5. L'importance des actions de communication	p. 54
II.1.4.2.6. Quelques alternatives de production et de consommation	p. 58
II.2. Pertinence de l'échelon local pour la prévention des déchets	p. 62
II.2.1. Approche théorique	p. 62
II.2.1.1. Les espaces de la prévention	p. 62
II.2.1.2. Les différents niveaux d'intervention	p. 63
II.2.1.2.1. Le niveau supra national	p. 63
II.2.1.2.2. Le niveau national	p. 64
II.2.1.2.3. La dimension sectorielle	p. 64
II.2.1.2.4. Le niveau local	p. 65
II.2.2. Délimitation de l'échelon local	p. 67
II.2.3. Choix des échelons locaux pertinents	p. 69
II.3. Propositions d'acteurs et d'outils mobilisables en France	p. 70
II.3.1. Les acteurs de la prévention	p. 70
II.3.1.1. Méthode de recensement des acteurs locaux	p. 70
II.3.1.2. Présentation des acteurs des politiques locales	p. 71
II.3.1.2.1. Les acteurs nationaux disposant de relais locaux	p. 72
II.3.1.2.2. Les acteurs régionaux	p. 74
II.3.1.2.3. Les acteurs départementaux	p. 75
II.3.1.2.4. Les acteurs infra départementaux	p. 76
II.3.2. Les outils de la prévention	p. 78
II.3.2.1. Les outils propres à la gestion des déchets	p. 78
II.3.2.1.1. Les plans de gestion des déchets	p. 78
II.3.2.1.1.1. Les Plans Départementaux d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés	p. 78
II.3.2.1.1.2. Les schémas départementaux de gestion des déchets du B.T.P.	p. 80
II.3.2.1.1.3. Les Plans Régionaux d'Élimination des Déchets Industriels Spéciaux	p. 81
II.3.2.1.1.4. Les Plans Régionaux pour l'Élimination des Déchets d'Activités de Soins	p. 83
II.3.2.1.2. Le Contrat Territorial « Déchets »	p. 83
II.3.2.1.3. Les instruments financiers	p. 84
II.3.2.1.3.1. Redevances, taxes et contributions	p. 84
II.3.2.1.3.2. Les subventions	p. 85
II.3.2.1.4. L'organisation des collectes	p. 85
II.3.2.1.5. Les documents d'information	p. 86
II.3.2.1.5.1. Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets	p. 86
II.3.2.1.5.2. Les dossiers d'enquêtes publiques	p. 87
II.3.2.2. Les outils transversaux	p. 88
II.3.2.2.1. Les comités consultatifs communaux	p. 88
II.3.2.2.2. Agendas 21 locaux	p. 88
II.3.2.2.3. Projets territoriaux d'environnement	p. 88
II.3.2.2.4. Documents de planification ou d'aménagement de l'espace	p. 90
II.3.2.2.5. Pouvoirs des maires	p. 91
II.3.2.2.6. Les documents de communication des collectivités	p. 91
II.3.2.3. Des outils à créer	p. 92
II.3.2.3.1. Outils influant sur la production	p. 92
II.3.2.3.2. Outils liés à l'acte d'acquisition	p. 94
II.3.2.3.3. Outils liés à l'utilisation de biens et de services	p. 97
II.3.2.3.4. Outils liés à la gestion des déchets	p. 98
III. CONSTRUIRE DES POLITIQUES LOCALES DE PREVENTION	p.100
III.1. L'élaboration du projet	p.100
III.1.1. Fixation d'objectifs généraux	p.100
III.1.2. Méthodes d'appréhension des gisements d'évitement	p.101
III.1.2.1. Aller au-delà des seuls emballages	p.101
III.1.2.2. Une typologie des gisements d'évitement	p.102
III.1.2.3. Croiser les produits et les activités	p.102
III.1.2.4. Identifier les produits stratégiques	p.103

III.1.2.4.1. Les produits à forts enjeux	p.103
III.1.2.4.2. Les produits problématiques	p.107
III.1.2.4.3. Les produits exemplaires	p.108
III.1.3. Méthodes de dynamisation des acteurs	p.109
III.1.3.1. Profiter du recensement des acteurs existants et potentiels	p.109
III.1.3.2. Motiver les acteurs	p.110
III.1.3.2.1. Principes propres à encourager une implication des acteurs	p.110
III.1.3.2.2. Engagement à soutenir les initiatives	p.112
III.1.3.2.3. Mise en évidence des intérêts d'une participation à la politique locale	p.112
III.1.4. Une démarche participative	p.113
III.1.4.1. Nécessités de la participation	p.113
III.1.4.2. L'importance de la communication	p.115
III.1.4.3. Des logiques de gains mutuels	p.116
III.1.4.4. L'inventaire des projets	p.117
III.2. La planification	p.118
III.2.1. Les objectifs opérationnels	p.118
III.2.2. La hiérarchisation des actions	p.120
III.2.3. Les ressources humaines et financières	p.121
III.2.4. La programmation	p.122
III.2.5. Les indicateurs de suivi	p.124
III.2.5.1. Propositions pour la délimitation de la zone d'étude	p.125
III.2.5.1.1. Délimitation d'une zone de chalandise	p.125
III.2.5.1.2. Délimitation de zones de suivi de collectes	p.125
III.2.5.1.2. Choix de foyers-tests	p.126
III.2.5.2. Définition des indicateurs adaptés au suivi des politiques locales	p.127
III.2.5.2.1. Les indicateurs de mesure de la sensibilisation et de la participation	p.127
III.2.5.2.1.1. Les indicateurs de mesure de la sensibilisation	p.127
III.2.5.2.1.2. Les indicateurs de mesure de la participation	p.127
III.2.5.2.2. Les indicateurs de mesure des résultats	p.128
III.2.5.2.2.1. Indicateurs de caractérisation des déchets évitables	p.128
III.2.5.2.2.2. Indicateurs de caractérisation du potentiel d'évitement	p.130
III.2.5.2.2.3. Indicateur de découplage « Déchets produits/Revenus »	p.131
III.2.5.2.2.4. Indicateurs de la consommation écoresponsable	p.132
III.2.5.2.2.4.1. Indicateur de l'acquisition écoresponsable	p.133
III.2.5.2.2.4.2. Indicateur de l'utilisation écoresponsable	p.134
III.2.5.2.2.4.3. Indicateur de la cession écoresponsable en vue d'une réutilisation	p.134
III.2.5.2.2.4.4. Indicateur de la prévention qualitative	p.134
III.2.5.2.2.5. Indicateurs de « développement durable »	p.135
III.2.5.2.3. Les indicateurs de moyens	p.136
III.2.5.3. Création d'un tableau de bord de la politique locale	p.136
Conclusion	p.139
Table des tableaux et des figures	p.141
Bibliographie générale	p.143
Liste des abréviations	p.147
Annexes	

Introduction

Si en France la prévention constitue une priorité légale depuis 1992, force est de constater que peu d'actions concrètes ont été entreprises dans ce domaine.

Le déchet est révélateur de ce que nous sommes, de nos modes de vie et de nos comportements. Avant d'être considéré comme un déchet, le rebut a été un produit que d'autres ont conçu, fabriqué et distribué afin que nous puissions l'acquérir et l'utiliser selon nos besoins.

La prévention des déchets implique donc cette ouverture vers l'amont afin de mieux comprendre le cycle qui peut se rompre avec l'élimination du déchet. Si l'on souhaite éviter ou limiter le déchet, il faut nous intéresser aux stades précédant son avènement.

Agir pour réduire nos déchets suppose de bien comprendre ce qu'est sa prévention : comment délimiter ce nouveau concept ? Quelles sont les raisons qui soulignent la nécessité de s'engager dans cette voie ? Quels sont les intérêts d'une démarche préventive ? Ces différentes questions constitueront la trame du premier chapitre. Pour y répondre, nous développerons l'argumentation élaborée pour l'A.D.E.M.E. dans le cadre de la conception de modules de formation à la prévention.

Dans un second temps, nous tenterons de montrer l'intérêt des politiques locales de prévention et proposerons des échelons territoriaux pertinents. Pour ce faire, nous nous référerons à l'analyse réalisée pour l'A.D.E.M.E relative aux politiques locales de prévention des déchets menées au sein de l'Union Européenne. Dans un souci pratique, nous mettrons en évidence les acteurs et les outils qui sont, en France, mobilisables localement.

Notre troisième chapitre permettra de suivre, pas à pas, le montage d'une politique locale de prévention, de son élaboration à sa mise en œuvre. Nous nous situerons dans un cadre français, même si nous étayerons nos affirmations par des exemples issus de collectivités européennes. Nous nous référerons au rapport relatif aux stratégies susceptibles de générer des dynamiques locales rédigé pour l'A.D.E.M.E. Enfin nous soulignerons l'importance des indicateurs de suivi des politiques locales de prévention en faisant part des propositions faites à cette agence.

I. DE LA PREVENTION DES DECHETS

I.1. Le concept de prévention des déchets

I.1.1. Définitions de la prévention

En premier lieu, il semble donc intéressant de nous interroger sur le concept de prévention dans l'absolu.

La lecture du dictionnaire montre combien le mot « prévention » recouvre des acceptions diverses :

« 1637 ; « action de devancer »)...1) *Opinion, sentiment irraisonné d'attrance ou de répulsion antérieur à tout examen...*2) (1792) *Situation d'un prévenu...* 3) *LITTER. Accusation...*4)(1883) **Ensemble de mesures préventives contre certains risques...** » (Le Petit Robert, dictionnaire de la langue française, édition de juin 1996, p. 1776).

La recherche du sens du verbe « prévenir³ » laisse encore dubitatif : « ...I. *Précéder, devancer. 1) Devancer (qqn) dans l'accomplissement d'une chose, agir avant (un autre)...* 2) (1561)*Aller au devant de (qqch.) pour hâter l'accomplissement...*3) (1608) **Aller au devant de (qqch.) pour faire obstacle...**II. 1) (XVII^{ème})... *mettre par avance (qqn) dans une disposition d'esprit favorable ou défavorable...Influencer...*2) (1709) *Mettre (qqn) au courant d'une chose, d'un fait à venir...Avertir...Informé, instruire...* » (Le Petit Robert de la langue française, édition de juin 1996, p. 1776).

Enfin, c'est le sens de l'adjectif « préventif » qui offre la définition la plus conforme aux objectifs poursuivis par la prévention des déchets : « ... (1819) ... 1) **Qui tend à empêcher (une chose fâcheuse) de se produire...** » (Le Petit Robert de la langue française, de juin 1996, p. 1776)

Cette brève approche sémantique illustre les multiples facettes du concept de prévention dans la langue française. Certaines d'entre elles s'appliquent pleinement à la prévention des déchets :

- aller au devant (précéder, devancer) du déchet pour y faire obstacle (éviter le déchet)
- avertir, informer et instruire les producteurs et les consommateurs
- prendre un ensemble de mesures préventives contre certains risques (pour l'environnement et pour la santé humaine) occasionnés par les déchets (limiter les impacts)

Diverses politiques publiques de prévention sont menées en France. Toutes n'accordent pas le même sens à la prévention. Parmi celles-ci, citons notamment :

- prévention de maladies (il s'agit alors d'éviter leur apparition)
- prévention routière (l'objectif est de modifier les comportements pour minimiser les risques d'accident)
- prévention des risques naturels et industriels (le but est de limiter les dommages aux personnes et aux biens)

³ Etymologiquement, *prévenir* provient du latin *praevenire* (prendre les devants)

Ainsi, dès lors que l'on développe une politique de prévention :

- l'être humain est placé au centre. C'est pour lui et par lui que l'on développe une approche préventive. Dans ce cadre, l'environnement n'est qu'un support et il n'est pas protégé pour lui-même
- l'objectif est bien de **limiter** le nombre d'événements problématiques.

Prévenir, ce peut être tout à la fois :

- limiter, réduire, minimiser
- informer, avertir, éduquer, sensibiliser
- proscrire, empêcher, faire obstacle.

Sont donc contenus dans l'acte de prévention (limiter), des actions individuelles et collectives se traduisant soit par une incitation (informer), soit par une intervention autoritaire (proscrire).

I.1.2. Aspects législatifs

I.1.2.1. Définition du déchet

Au niveau communautaire ou en droit français, c'est la **notion d'abandon** qui définit le déchet :

- « ... on entend par déchet : a) toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur... » (Article 1 de la directive 75/442/CE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets à
- « Est un déchet au sens de la présente loi tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon. » (Article 1 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux)

I.1.2.2. L'objectif de prévention du déchet

C'est au niveau de l'Union Européenne que la prévention des déchets apparaît ; d'abord au travers de la directive 75/442/CE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets. Cette directive-cadre stipule en effet que « *Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour promouvoir, la **prévention**, le recyclage et la transformation des déchets...* » (Article 3).

Cette nécessité de la prévention sera par la suite, sans cesse précisée et renforcée dans le droit communautaire :

- *considérant que, pour atteindre un haut niveau de protection de l'environnement, il est nécessaire que les Etats membres non seulement veillent de manière responsable à l'élimination et à la valorisation des déchets, mais aussi qu'ils **prennent des mesures visant à limiter la production de déchet...*** » (Directive 91/156/CE du Conseil du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CE relative aux déchets)

- « *Les Etats membres prennent des mesures appropriées pour promouvoir : a) **en premier lieu, la prévention ou la réduction de la production des déchets et de leur nocivité...** » (Article 3 de la directive 91/156/CE)⁴*
- « *...la présente directive prévoit des mesures visant, **comme première priorité, la prévention des déchets d'emballages...** » (Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages)⁵*
- « *Aux fins de la présente directive, on entend par... « prévention » : la réduction de la quantité et de la nocivité pour l'environnement : - des matières et substances utilisées dans les emballages et les déchets d'emballages, - des matières et déchets d'emballages aux stades du procédé de production, de la commercialisation, de la distribution, de l'utilisation et de l'élimination,... » (Article 3 de la Directive 94/62/CE)*

En droit français, il faut attendre 1992 et la loi n° 92-646 pour que la prévention figure parmi les objectifs en matière de gestion des déchets : « *Les dispositions de la présente loi ont pour objet : 1° de **prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets**, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits ; 2° ... » (Article 1).*

Ainsi, le législateur considère en 1992 que les politiques de prévention doivent agir sur la source, c'est à dire les phases de production « *« fabrication et ...distribution des produits »*. Nous reviendrons plus loin sur les limites de cette approche, particulièrement dans une économie libérale.

La circulaire de Mme la Ministre chargée de l'Environnement, en date du 28 avril 1998, relative à la mise en œuvre et l'évolution des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés, insiste sur l'importance d'une action volontariste au niveau local en faveur de la réduction des flux de déchets. Cette circulaire traduit ainsi la nécessité d'intervenir aussi en complément des politiques nationales sur la conception et la fabrication. Ce faisant, la prévention devient aussi explicitement une priorité de la gestion des déchets des ménages. Les politiques françaises de prévention commencent à s'intéresser à la consommation.

Pourtant, les objectifs européens puis français n'ont pas été traduits par des orientations volontaristes et des modalités d'application précises : « *Force est donc de constater que, bien que la prévention des déchets ait constitué l'objectif essentiel des politiques de gestion des déchets tant nationales que communautaires, les progrès réalisés dans ce domaine restent limités. Cet état de fait s'explique notamment par l'absence de stratégie globale en vue de promouvoir la prévention des déchets. Ainsi, on a parfois fixé des objectifs sans en examiner le bien-fondé et sans s'interroger sur les moyens de les atteindre, ce qui compromettrait la crédibilité de l'exercice.* »⁶

Pire, lorsqu'en France, le décret n°2000-404 du 11 mai 2000 *relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets* est promulgué, la prévention ne figure pas parmi les éléments à prendre en compte. En revanche, ce décret fait figurer parmi les indicateurs techniques du rapport les « *Mesures prises dans l'année pour prévenir ou*

⁴ Il est toutefois à relever que cet article 3 permet de considérer entre autres « *la mise au point de techniques appropriées en vue de l'élimination des substances dangereuses contenues dans les déchets destinés à la valorisation* » comme une action préventive, là où il nous semble qu'il s'agit plus d'une mesure curative.

⁵ L'objet même de cette directive mérite d'être souligné puisqu'il s'agit de s'intéresser seulement au déchet (*déchets d'emballages*) mais au produit lui-même (*emballages*)

⁶ Commission des Communautés Européennes. *Communication de la Commission : vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage*. Bruxelles, C.E., le 27 mai 2003. Page 19

pour atténuer les effets préjudiciables à la santé de l'homme et à l'environnement des opérations d'élimination de déchets » (Annexe I.). Reprenant les dispositions contenues dans l'alinéa 4 de l'article 1 de la loi n° 75-633 modifiée, cet indicateur peut permettre à la collectivité compétente de montrer comment elle se soucie de prévenir les déchets. Malheureusement, dans la plupart des rapports annuels, cet indicateur se limite à énoncer le respect des normes de rejet par la mise en place de dispositifs techniques (épuration des fumées, traitement des lixiviats, ...)

I.1.2.3. Responsabilités

La responsabilité du déchet incombe d'abord au producteur et/ou au détenteur du déchet lui-même : « *Toute personne qui produit ou détient des déchets, dans des conditions de nature ... à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination... dans des conditions propres à éviter lesdits effets.* » (Article 2 de la loi n° 75-633).

Introduit par la loi n° 92-646, l'article 6 de la loi n° 75-633 pose la question de la responsabilité en amont du producteur de biens (qui deviendraient plus tard des déchets) en offrant la possibilité de réglementer, voire d'interdire « *la fabrication, la détention en vue de la vente, la mise en vente, la vente et la mise à disposition de l'utilisateur, sous quelques forme que ce soit, de produits générateurs de déchets* ». Le second alinéa de cet article 6 traduit cette responsabilité en faisant obligation « *aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de **pourvoir ou de contribuer** à l'élimination des déchets qui en proviennent.* » Nous pouvons regretter que seul le second alinéa de l'article 6 ait été traduit dans les faits, et encore de manière très partielle (cf. notamment le décret n° 92-377 du 1 avril 1992, qui débouchera sur les organismes agréés de type Eco-Emballages).

Il faut aussi relever que, dès juillet 1975, le législateur envisageait pour certains cas extrêmes, une responsabilité du producteur du bien générateur de déchets: ainsi, le second alinéa de l'article 4 de la loi n°75-633 stipulait que « *les dispositions de la présente loi ne font pas échec à la responsabilité que toute personne encourt en raisons de dommages causés à autrui notamment du fait de l'élimination des déchets qu'elle a détenus ou transportés **ou provenant de produits qu'elle a fabriqués...*** »

En 1975 également, la directive 75/442/CE définissait de manière « étendue » dans son article 11, l'application du principe « pollueur-payeur » : « *le coût de l'élimination des déchets... doit être supporté par le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise... et/ou les détenteurs antérieurs **ou le producteur du produit générateur de déchets*** ».

La directive 94/62/CE mérite une attention toute particulière puisque sa définition (Article 3) souligne que la prévention s'applique à l'ensemble du cycle de vie d'un produit, y compris le traitement du produit en fin de vie. Avec cette directive, il ne s'agit désormais plus seulement de traiter les conséquences (le déchet) mais aussi de s'intéresser aux causes (le produit).

Ce qui s'applique aux emballages peut donc à terme s'appliquer à n'importe quel produit. De ce fait, il est clairement affirmé que la prévention s'applique à tous les stades de production et de consommation et donc à l'ensemble des producteurs et des consommateurs :

- « *considérant qu'il est essentiel que tous les acteurs intervenant dans la production, l'utilisation, l'importation et la distribution des emballages et des produits emballés prennent davantage conscience de la place des emballages dans la production des déchets, et que, conformément au principe du « pollueur-payeur », ils acceptent d'en assumer la responsabilité...* »
- « *Considérant que le consommateur joue un rôle déterminant dans la gestion des emballages et des déchets d'emballages et qu'il doit donc être informé de manière adéquate pour modifier ses comportements et ses attitudes...* ».

Ainsi, cette approche souligne la responsabilité initiale du producteur (l'offre) mais aussi le rôle essentiel de l'acquéreur (la demande) dans une économie de marché. Ce faisant, l'idée d'une co-responsabilité est en gestation. De fait, l'ensemble des directives « déchets » qui interviennent depuis 1994, sont des directives « produits et déchets », qui imposent de manière plus ou moins volontariste la responsabilité des producteurs (et distributeurs) initiaux...et placent donc la prévention en tête de leurs objectifs.

I.1.3. Vers une définition opérationnelle de la prévention

Tant au niveau français qu'euro péen, la prévention des déchets consiste donc à :

- éviter, réduire ou retarder l'abandon de produits ou de substances qui contribueront aux flux de déchets. Nous parlerons alors de **prévention quantitative**.
- limiter la nocivité des déchets eux-mêmes ou de leurs traitements. Nous retiendrons alors la notion de **prévention qualitative**, au sens où il s'agira d'améliorer la qualité du traitement des déchets.

En France, à notre connaissance, la première définition complète de la prévention des déchets est l'œuvre de Francis Chalot⁷ :

« *On placera sous le terme « prévention », en matière de déchets, toutes les actions situées essentiellement avant l'apparition même du déchet (au sens de l'Art 1^{er} de la loi du 13 juillet 1992) ou de sa prise en charge par un éliminateur, qui permettent ensemble ou séparément :*

- *de réduire quantitativement les flux de déchets qui devraient ainsi être pris en charge ;*
- *de limiter la nocivité des déchets eux-mêmes et/ou de leurs traitements ;*
- *de faciliter l'élimination, et prioritairement la valorisation, des flux résiduels. »*

La définition de la prévention varie selon les organismes, les Etats ou les Collectivités. Ainsi, l'O.C.D.E. et l'Union Européenne prônent en premier lieu une politique de **minimisation des déchets** par des actions de prévention et de valorisation-matière. Dans ce cadre, il s'agit bien de limiter les déchets résiduels, c'est à dire ceux destinés à l'incinération ou à l'enfouissement. Dans ce cadre, la prévention, tout comme la valorisation, ne constituent que des moyens différents pour atteindre cet objectif de minimisation.

⁷ Chalot, Francis. *Agir ensemble pour avoir moins de déchets à éliminer (Livre blanc sur la prévention des déchets)*. Paris, France Nature Environnement, 2001. Page 9

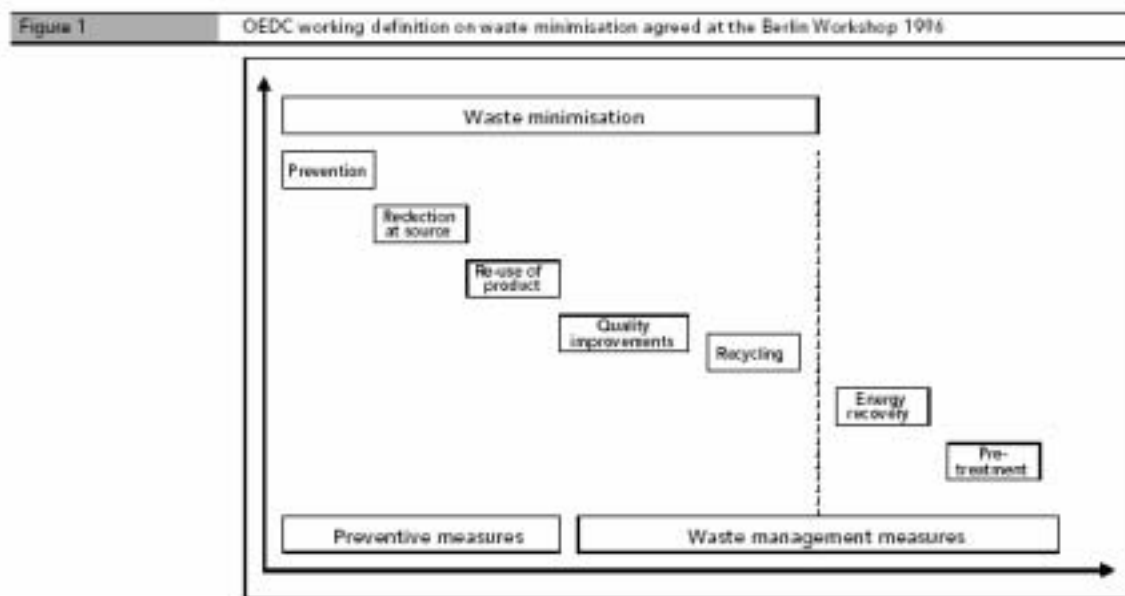
Les logiques de minimisation des déchets conduisent certains Etats membres de l'Union Européenne à demander une nouvelle définition légale du déchet : « Ainsi, d'aucuns estiment que les matériaux recyclables devraient être exclus de la définition parce que les coûts économiques liés au respect de la législation sur les déchets et l'image négative associée au terme de « déchet » entravent la création d'un secteur du recyclage compétitif... La Commission est disposée à organiser un débat sur la définition du concept de déchet... »⁸.

Pour l'O.C.D.E., la prévention des déchets recouvre :

- « la **proscription totale** c'est à dire la prévention complète de la production de déchets par l'élimination virtuelle des substances dangereuses ou par la diminution de l'intensité de matière ou d'énergie dans la production .
- la **réduction à la source**, consistant à utiliser le moins possible de substances toxiques ou nuisibles et/ou à limiter la consommation de matières et d'énergie.
- la **réutilisation** des produits, c'est à dire l'utilisation multiple d'un produit sous sa forme originale ou pour une autre, avec ou sans reconditionnement »⁹.

L'Agence Européenne de l'Environnement (A.E.E.) a publié en 2002 le rapport technique « Case studies on waste minimisation practices in Europe ». L'objectif de ce document est de soutenir et d'inspirer les politiques de minimisation des déchets des Etats membres de l'Union Européenne (U.E.) en proposant un catalogue d'exemples réussis de prévention des déchets, de recyclage et de technologies propres. Ainsi, ce rapport s'inscrit dans les objectifs de l'U.E., exprimés notamment dans le sixième programme d'actions environnementales. La minimisation des déchets est définie en page 6 du rapport : elle inclut les actions de prévention, de réduction à la source, de réutilisation des produits, d'amélioration qualitative et de recyclage. Cette définition est illustrée par la figure 1 reproduite ci-après.

Figure 1: La minimisation des déchets (définition de l'O.C.D.E.)¹⁰



⁸ Commission des Communautés Européennes. *Communication de la Commission : vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage*. Bruxelles, C.E., le 27 mai 2003. Pages 43 et 44

⁹ *Prévention stratégique des déchets : point essentiels du Manuel de référence de l'O.C.D.E.* (2001). Page 13.

¹⁰ Agence Européenne de l'Environnement. *Case studies on waste minimisation practices in Europe*. Copenhague, A.E.E., 2002. Page 6.

Au niveau des collectivités locales européennes, la notion d'«**évitement**» semble désormais faire consensus. Le titre de la conférence européenne « *Avoiding municipal Waste* » qui s'est tenue du 2 au 4 octobre 2002, à Vienne (Autriche) est révélatrice de ce positionnement.

Les collectivités dont les Etats sont fortement engagés dans des politiques de « minimisation » des déchets excluent les détournements de flux du champ de la prévention. Il s'agit pour elles d'opérations de valorisation. C'est par exemple le cas de l'O.V.A.M. (Agence flamande de gestion des déchets).

Malgré ces nuances, l'ensemble des acteurs s'accordent pour admettre que la prévention a besoin de s'affranchir du tri et de la valorisation-matière. Il convient bien sûr d'éviter les confusions –parfois tenaces- entre ces deux modes d'intervention. Dans ce cadre, la référence à la notion d'**évitement** nous semble particulièrement pertinente qu'il s'agisse d'évitement à la production (ex. « réduction à la source »), d'évitement à l'achat ou d'évitement à l'abandon.

I.2. La situation de la gestion des déchets en France et dans l'Union Européenne

I.2.1. En France

I.2.1.1. Principales données

Chaque année¹¹, 650 millions de tonnes de déchets sont produites en France.

Les déchets municipaux, c'est à dire les déchets collectés par les collectivités compétentes (communes ou E.P.C.I.) représentent environ 47 millions de tonnes/an. Ils sont composés des:

- « ordures ménagères » (environ 22 millions de tonnes par an),
- « déchets encombrants » et « déchets verts » (déchets d'activités de jardinage) des ménages représentent environ 6 millions de tonnes annuellement,
- déchets des activités (commerces, artisans, ...) collectés avec les ordures ménagères, qui représenteraient 5 millions de tonnes chaque année,
- déchets des collectivités (boues d'épuration, déchets de voirie et des marchés, déchets liés aux activités de la collectivité, ...), qui sont estimés à 14 millions de tonnes/an, dont 9 millions de tonnes de boues de station d'épuration (en poids brut),

Les **déchets industriels et commerciaux** non collectés avec les ordures ménagères (hors B.T.P. et agriculture) représentent chaque année **98 millions de tonnes**. Ils peuvent se décomposer en fonction de leurs qualités :

- les déchets industriels banals (D.I.B.) représentent 89 millions de tonnes/an
- les déchets industriels spéciaux (D.I.S., contenant des substances dangereuses pour l'environnement) représentent 9 millions de tonnes/an

¹¹ IFEN. *L'environnement en France*. Paris, co-édition La Découverte- IFEN, 2002. Page 234 (« *Données disponibles en 2001* »).

Les **déchets agricoles** produits chaque année sont estimés à **375 millions de tonnes**, dont :

- les déchets de l'élevage : 275 millions de tonnes/an
- les déchets de culture : 55 millions de tonnes/an
- les déchets d'activités forestières : 45 millions de tonnes/an

Outre les déjections et résidus végétaux des cultures qui en constituent de loin la majeure partie, les déchets agricoles comportent aussi des emballages (plus ou moins vides) et divers plastiques (films, ...) qui se rapprochent par leurs caractéristiques, soit des D.I.B., soit des D.I.S.

Les **déchets du secteur « Bâtiment et Travaux Publics » (B.T.P.)** atteignent les **130 millions de tonnes** par an, dont :

- les déchets du bâtiment (construction, démolition) : 30 millions de tonnes/an
- les déchets des travaux publics : 100 millions de tonnes/an

Enfin, les **déchets des activités de soin** sont estimés à **0,15 millions de tonnes par an**.

Cet inventaire ne prend pas clairement en compte les **déchets dits « spéciaux des ménages »**¹², ni les **D.T.Q.D.** (déchets toxiques en quantités dispersées) des petites et moyennes entreprises, qui peuvent être collectés séparément, lorsque les problèmes qu'ils posent sont déjà pris en compte...ou se trouver encore en mélange dans les déchets ménagers et assimilés ramassés par les collectivités locales. Pour ces mêmes raisons, leurs quantités exactes sont très mal connues.

I.2.1.2. Les modes de gestion des déchets

Ces 650 millions de tonnes de déchets suivent des voies diverses. Une grande partie d'entre eux « *retourne à la terre* »¹³ souvent après un traitement ou un pré-traitement (parfois sommaire) : c'est le cas des déchets de l'agriculture et d'une grande partie des déchets de l'industrie agro-alimentaire ; c'est aussi le cas de diverses boues d'épuration.

Les déchets du B.T.P. sont enfouis (théoriquement dans des centres d'enfouissement technique de classe 3) ou, ce qui est mieux, réutilisés (sur place ou non) pour d'autres opérations de travaux publics (remblaiement,...).

Les déchets industriels banals et les déchets ménagers banals sont recyclés, compostés, incinérés ou mis en décharge. Ils font donc l'objet soit d'une valorisation-matière (recyclage, compostage) , soit d'une « élimination » (incinération, enfouissement) dans des installations réservées aux déchets ménagers et assimilés.

Les déchets industriels spéciaux, les D.T.Q.D. ou les D.M.S (déchets toxiques, produits par les entreprises petites et moyennes ou les ménages...et collectés séparément) et les déchets des activités de soins sont, la plupart du temps, retraités (incinération ou autres retraitements) dans des installations spécifiques, et/ou enfouis en centre de stockage de classe 1.

En 2000, 45 millions de tonnes de D.M.A. ont été accueillies dans des installations de traitement des déchets ménagers et assimilés (cf. tableau 1). Parmi ceux-ci, on dénombrait 24

¹² Appelés aussi D.M.S. (Déchets Ménagers Spéciaux) ou D.D.M. (Déchets Dangereux des Ménages)

¹³ République Française. Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. *Communication en conseil des Ministres de Mme la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable « La politiques des déchets ménagers et assimilés »*. Paris, 4 Juin 2003, Dossier de presse.

millions de tonnes d'ordures ménagères¹⁴. Ainsi, hors transit et mâchefers, les filières de traitement des D.M.A. en 2000 ont été les suivantes :

- 19 % ont fait l'objet d'une valorisation-matière (fermentescibles et recyclables)
- 23 % ont fait l'objet d'une valorisation énergétique
- 3 % ont été incinérés sans valorisation énergétique
- 55 % ont été enfouis.

Tableau 1: Bilan des quantités de Déchets Ménagers et Assimilés (D.M.A.) traitées en 2000 par nombre d'installations (parc) et nombre de modes de traitement (unités)¹⁵

Filière	Parc	Quantités (tonnes)	UNITES DE TRAITEMENT	Unités	Quantités traitées (tonnes)
Traitement biologique	278	3 777 631	Compostage ordures ménagères brutes	74	1 652 957
			Compostage bio déchets des ménages	23	127 461
			Compostage déchets verts	207	1 804 209
			Autre	8	102 834
			Méthanisation en réacteur	1	90 170
Tri de matériaux recyclables	265	4 911 645	Tri recyclables ménagers secs	195	1 662 325
			Tri déchets banals des entreprises	171	2 950 542
			Tri encombrants	39	298 778
Traitement thermique	213	11 692 005	Incinération avec récupération d'énergie	110	10 229 743
			Incinération sans récupération d'énergie	108	1 427 925
			Fabrication de combustibles solides	3	34 337
Stockage	398	24 889 329	Centres de stockage (autorisés de plus de 3000 t/an)	398	24 889 329
Total	1154	45 270 610	Total hors transit, mâchefers et stabilisation	1337	45 270 610

Il est à noter qu'en 2000, les filières de valorisation-matière (tri, compostage) des D.M.A. ont employé 4901 personnes, là où les filières d'incinération et d'enfouissement en ont employés 6.013. Cela montre que la valorisation-matière d'une tonne de déchet crée 5,64 emplois là où l'incinération et/ou la mise en décharge d'une tonne de déchets n'en créent que 1,64.

I.2.1.3. Les évolutions des modes de gestion des déchets municipaux

Le tableau 2 montre combien les évolutions sont lentes à se mettre en œuvre, 7 ans après la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 qui avait fixé les priorités de gestion :

- la prévention en est encore à ses balbutiements et aucune politique digne de ce nom n'est encore mise en place en France¹⁶
- la valorisation-matière ne concerne que 15 % du poids total des déchets municipaux en 1999 contre 12 % en 1993

¹⁴ Source : Agence de l'Environnement et de Maîtrise de l'Environnement. *Les chiffres clés 2000 du traitement des déchets- Résultats de l'inventaire des installations de traitement des déchets ménagers et assimilés*. Angers, A.D.E.M.E.- Direction des déchets municipaux, 2002.

¹⁵ Extrait d'un tableau issu de : *Les chiffres clés 2000 du traitement des déchets. Résultats de l'inventaire des installations de traitement des déchets ménagers et assimilés*. A.D.E.M.E.- Direction des déchets municipaux, Angers.

¹⁶ D'après l'A.D.E.M.E., la production de déchets ménagers continue de croître à un rythme stable de 1 à 2 % par an.

- la valorisation énergétique s'est réellement développée au détriment des incinérateurs sans dispositifs de récupération d'énergie et souvent obsolètes.
- le recours à l'enfouissement demeure majoritaire en 2000 et il est malheureusement évident qu'un des objectifs majeurs de la loi n° 92-646, à savoir le recours à l'enfouissement pour les seuls déchets ultimes¹⁷ n'a pas été tenu, loin s'en faut !

-
Tableau 2 : Evolution des modes de traitement des déchets municipaux entre et 1993 et 1999 (source : A.D.E.M.E.)

	1993	1999
Enfouissement (décharge)	48 %	48 %
Incinération avec valorisation énergétique	28 %	32 %
Incinération sans valorisation énergétique	12 %	5 %
Collecte sélective de déchets secs	6 %	10 %
Collecte sélective de biodéchets	6 %	5 %

Malgré cette évolution lente, les coûts de gestion des déchets ne cessent d'augmenter. Ils ont doublé en 10 ans.

Lors de sa conférence de presse du 4 juin 2003, Mme la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable a mentionné que « depuis la loi de 1992, le coût brut de collecte et de traitement est passé de l'ordre de 75 € à la tonne à 150 € la tonne. »¹⁸

Cette augmentation est liée :

- à des normes de rejets de plus en plus sévères nécessitant des équipements sophistiqués et une surveillance renforcée
- aux développements de nouvelles collectes (collectes séparées, augmentation des fréquences de certaines collectes, dont les encombrants).

Ces coûts constituent une moyenne. Selon les collectivités et selon le mode de traitement, ils peuvent varier de manière importante. Ainsi, une tonne de déchets banals mis en décharge pourra être facturée 50 €, là où la même quantité sera en moyenne facturée près de 80 € en cas d'incinération.

Différents éléments objectifs indiquent que cette hausse des coûts n'est pas terminée :

- la transposition en droit français des récentes directives de l'Union Européenne entraînera de nouvelles dépenses,
- la nécessité pour la France de satisfaire aux objectifs quantitatifs d'autres directives (par exemple, ceux fixés par la directive 94/62CE relative aux emballages et aux déchets d'emballage)
- la modernisation de certaines unités de traitement (en particulier le parc d'incinérateurs).

¹⁷ « Est ultime au sens de la présente loi un déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques ou économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux » (Article 1). « A compter du 1^{er} juillet 2002, les installations d'élimination des déchets par stockage ne seront autorisées à accueillir que des déchets ultimes » (Article 2-1)

¹⁸ République Française. Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. *Communication en conseil des Ministres de Mme la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable « La politiques des déchets ménagers et assimilés »*. Paris, 4 Juin 2003, Dossier de presse

Si l'on ajoute à cette inflation des coûts de gestion une forte sensibilité des citoyens, dès lors qu'il s'agit d'implanter une unité de traitement près de chez eux et un intérêt des français pour la gestion des déchets¹⁹, les conditions sont réunies pour un grand débat sur ce sujet.

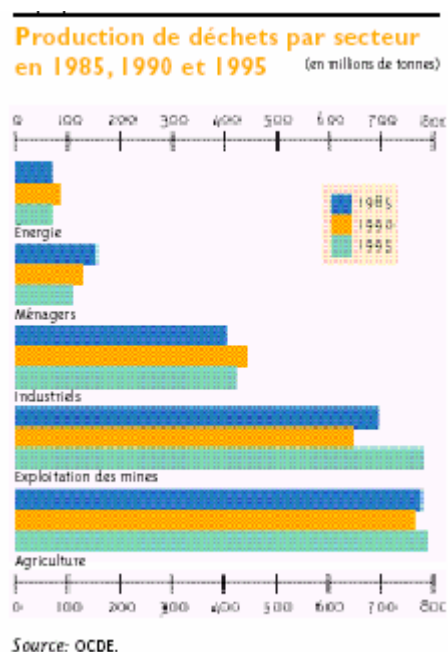
I.2.2. Au sein de l'Union Européenne

I.2.2.1. Eléments quantitatifs

La quantité totale de déchets générés chaque année en Europe s'élève à environ 2 milliards de tonnes, dont plus de 40 millions de tonnes de déchets dangereux.

Selon l'Agence Européenne de l'Environnement (A.E.E.), cinq flux principaux sont responsables de la majeure partie des déchets produits dans l'U.E. : les déchets des industries manufacturières (26%), les déchets des industries extractives (29%), les déchets de construction et de démolition (22%), les déchets urbains solides (14%), et les déchets agricoles et forestiers, qui sont particulièrement difficiles à chiffrer. 2% de ces déchets, soit environ 27 millions de tonnes, sont des déchets dangereux.

Figure 2 : Production de déchets au sein de l'Union Européenne, par secteur d'activités²⁰



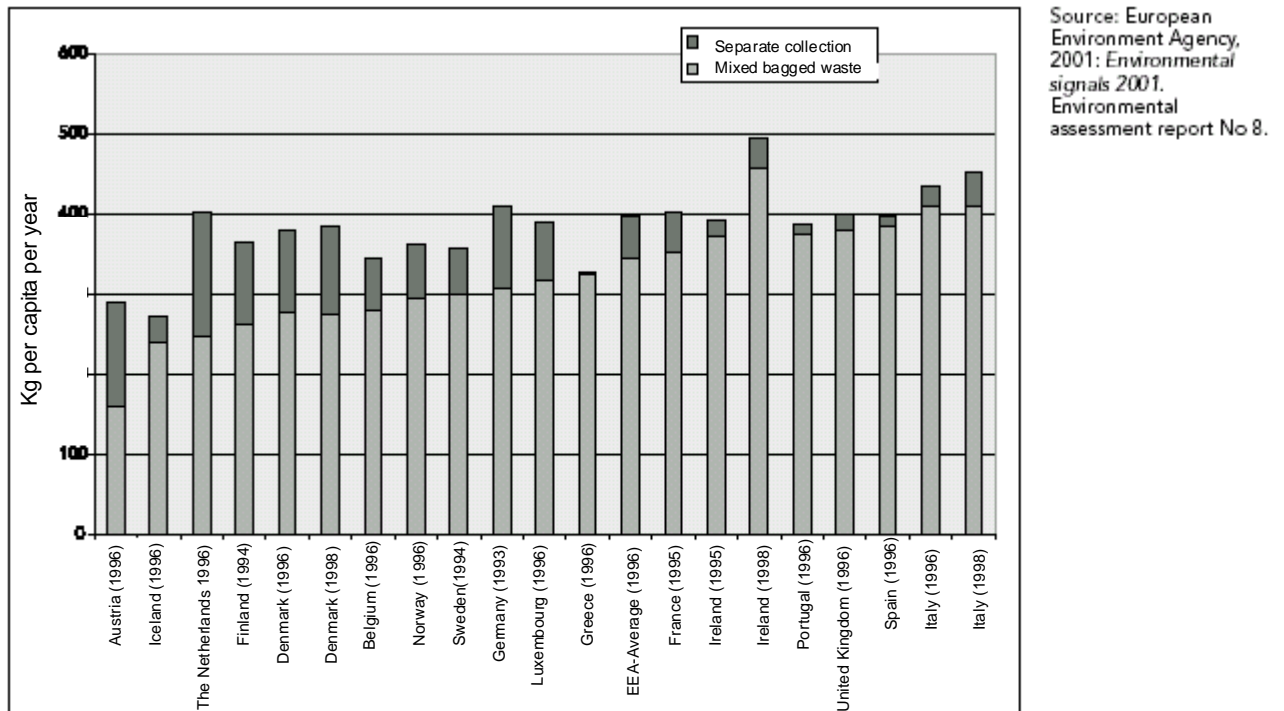
¹⁹ L'enquête « Conditions de vie et aspirations des français », réalisée début 2002 par le CREDOC pour l'IFEN, montre que 50% des sondés considèrent que « l'élimination et le tri des déchets » nécessitent plus des contributions individuelles qu'une intervention de l'Etat. « Ceci est sans doute lié à la place particulière des déchets dans la sphère domestique, là où précisément s'exerce une relative maîtrise et où l'on peut plus facilement envisager le levier des « petits gestes » susceptibles de déboucher sur de grands résultats » (Les données de l'environnement, n° 74, mai-juin 2002, page 2).

²⁰ Commission Européenne, Direction Générale de l'Environnement. *L'Union Européenne et la gestion des déchets*. Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000. P. 5

Au sein de l’U.E., les quantités de déchets semblent ne cesser d’augmenter²¹. Ainsi, malgré une augmentation du taux de recyclage des papiers-cartons dans l’U.E. et la Norvège, la quantité totale de papiers-cartons incinérés ou mis en décharge a également augmenté, du fait de la croissance de la consommation. Les politiques en faveur de la valorisation-matière ne permettent pas non plus de réduire la consommation totale de ressources.²².

Il est intéressant de noter que la production annuelle de déchets ménagers et assimilés par habitant connaît de fortes variations selon le pays européen où l’on se trouve (voir figure ci-après). Ces variations ne sont pas explicables par les seules différences de niveaux de vie.

Figure 3 : Production de déchets ménagers et assimilés par habitant et par an au sein de divers Etats européens²³



Il convient toutefois de rester extrêmement prudent sur les chiffres publiés. Dans une **Communication en date du 27 mai 2003 intitulée « Vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets »**, la Commission des Communautés Européennes reconnaît les « lacunes qui caractérisent les statistiques dans ce domaine » (p. 59) : « ...Même pour les déchets urbains et ménagers, dont on considère généralement qu’ils sont couverts par des statistiques fiables, la confusion règne » (p. 60). « Le dernier rapport d’évaluation de l’environnement publié par l’A.E.E. ²⁴ précise également que, en raison du caractère limité des données, la plupart des flux de déchets sont impossibles à évaluer de manière approfondie en Europe » ²⁵

²¹ « Dans les pays européens de l’O.C.D.E., la quantité de déchets ménagers a augmenté d’environ 11 % entre 1990 et 1995, pour atteindre au total 200 millions de tonnes environ » (extrait de *L’Union Européenne et la gestion des déchets*. Page 7).

²² Source : Agence Européenne de l’Environnement. *L’environnement dans l’Union Européenne à l’aube du XXI^{ème} siècle*. Copenhague, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1999. p. 208

²³ Agence Européenne de l’Environnement. *Cases Studies on Waste Minimisation Practices in Europe*. Copenhague, A.E.E., 2002. Figure 3, page 11.

²⁴ Agence Européenne de l’Environnement

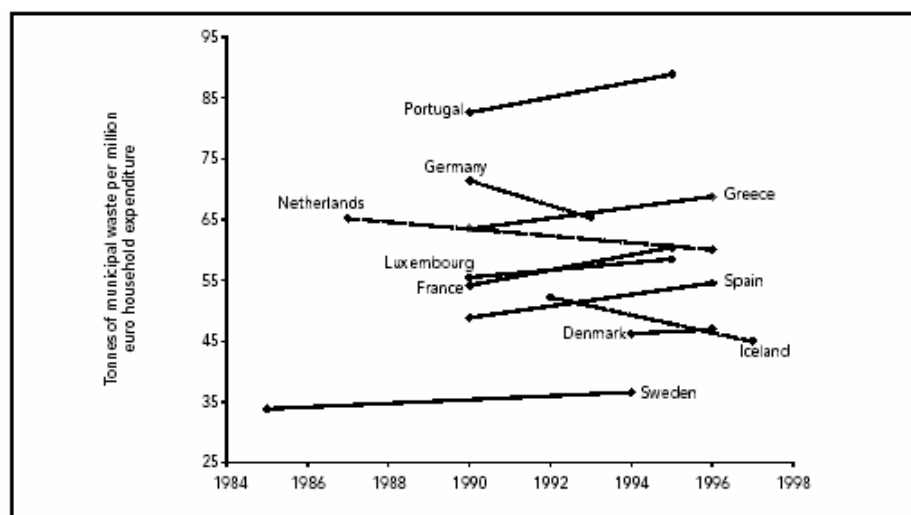
²⁵ Agence Européenne de l’Environnement. *Environmental Signals 2002 – Benchmarking the Millenium*. Copenhague, A.E.E., 2002. Page 102.

Publiée en 2000 par l'European Environmental Press et grâce au soutien financier de la Commission Européenne (D.G. Environnement), la brochure « *L'Europe aux prises avec ses déchets* » confirme le « brouillard » qui règne en matière de connaissance précise des flux de déchets : « *Si les impératifs de la fiscalité et des plans comptables ont imposé de longue date une comptabilité précise de tout ce qui précède la consommation des produits, passé ce stade, c'est le brouillard le plus complet. La plupart des chiffres évoqués dans les statistiques officielles en ce qui concerne la post-consommation reposent encore actuellement sur des déclarations non vérifiables, souvent largement dépassées, et des extrapolations. Ils font en outre référence à des définitions des déchets et à des modes d'évaluation qui diffèrent d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre...* » (p.11)

Il faut relever que les Etats qui obtiennent de bons résultats en matière de collectes séparées produisent généralement moins de déchets municipaux (moins de 400kg/hab/an pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark et la Finlande) que la moyenne européenne²⁶. Cela s'avère d'autant plus vrai que l'on s'intéresse à l'évolution de la production de déchets municipaux par million d'Euro dépensés dans le cadre des dépenses des ménages (voir figure ci-dessous).

*Figure 4 : Production de déchets municipaux comparée aux dépenses des ménages au sein de quelques Etats européens*²⁷

Source: European Environment Agency (2000): *Environmental Signals 2000*, p. 72. Environmental assessment report No 6.

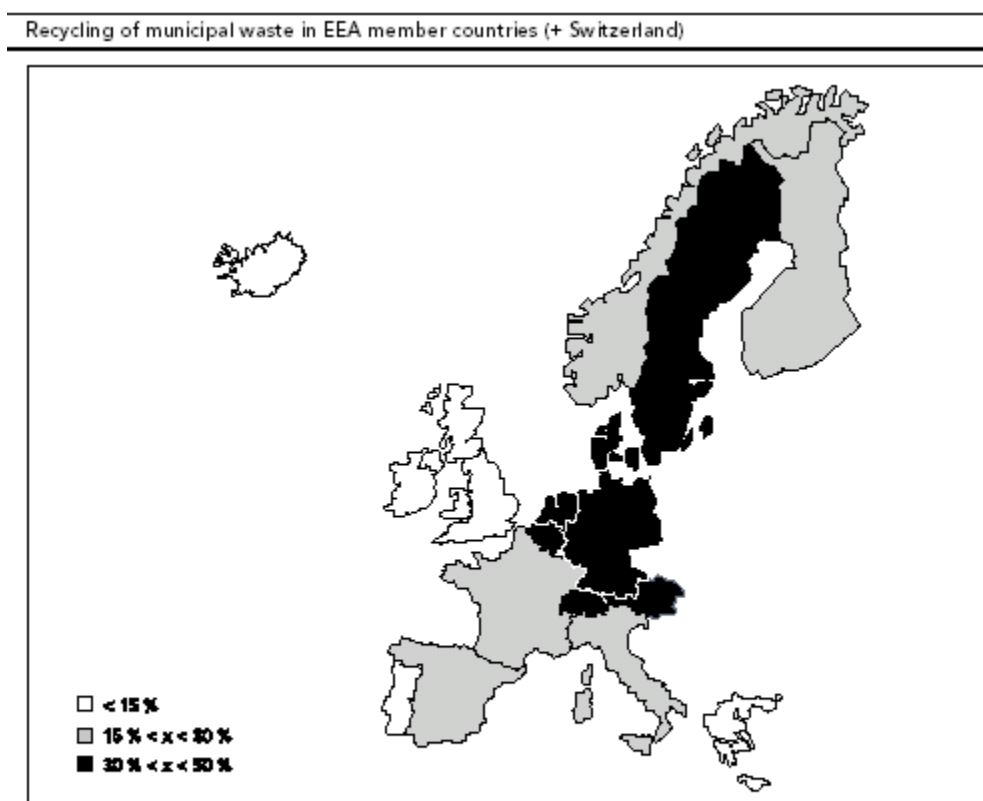


²⁶ Il faut également noter que dans ces pays, la consigne a été réintroduite, ce qui explique une diminution des déchets d'emballages.

²⁷ Agence Européenne de l'Environnement. *Cases Studies on Waste Minimisation Practices in Europe*. Copenhagen, A.E.E., 2002. Figure 2, page 10.

La lecture de la figure 4 montre que quelques pays (Allemagne, Pays-Bas et Islande) enregistrent une diminution des quantités de déchets produits par euro dépensé²⁸. Il permet de noter également des disparités importantes entre Etats (exemple : Suède et Portugal). Dans la plupart des cas, il apparaît que la croissance des quantités de déchets est plus rapide que celle du niveau de vie (P.I.B.).

Figure 5 : Taux de recyclage des déchets municipaux au sein de divers Etats européens²⁹



Based on Eurostat, New Cronos database 2002.
 Belgium 1998, Denmark 1998, Germany 1998, Greece 1997, Spain 1999, France 1998, Luxembourg 1998, the Netherlands 1999, Portugal 1999, Austria 1996, Finland 1990, Sweden 1998, Norway 1998, Iceland 1999, Liechtenstein —, Ireland 1995, United Kingdom 1996, Switzerland 1999.

I.2.2.2. Les modes de traitement

Selon l'Agence Européenne de l'Environnement³⁰, les 2/3 des déchets municipaux sont encore mis en décharge. Pire, 67% d'entre eux étaient éliminés par enfouissement en 1995, contre 64% durant la période 1985-90. Durant la même période, le taux de recyclage et de compostage des déchets municipaux est passé de 11% à 15%. L'incinération a connu une légère baisse passant de 19% en 1985-90 à 17% en 1995.

²⁸ Il convient de noter que, même dans ces pays-là, les quantités de déchets municipaux continuent à augmenter, même si cette augmentation est inférieure à celle de la consommation privée.

²⁹ Agence Européenne de l'Environnement. *Cases Studies on Waste Minimisation Practices in Europe*. Copenhague, A.E.E., 2002. Figure 5, page 12

³⁰ Agence Européenne de l'Environnement. *Cases Studies on Waste Minimisation Practices in Europe*. Copenhague, A.E.E., 2002.. Pages 11 et 12

Ces évolutions peuvent s'expliquer par l'opposition des citoyens à l'implantation d'une usine d'incinération à proximité de chez eux, mais aussi par les choix de collectivités confrontées à des incertitudes techniques (maîtrise des rejets de dioxines) et financières (coût de la tonne incinérée à moyen terme du fait de l'évolution des normes européennes de rejets). Pourtant, la situation est loin d'être homogène. Ainsi, la part des déchets municipaux recyclés au sein de l'Union Européenne (plus la Suisse) demeure très variable d'un Etat à l'autre³¹ comme le montre la figure 5.

Les Etats membres, dont plus de 30% des déchets municipaux sont incinérés, sont : la Suède, le Danemark, les Pays-Bas. Ceux dont, entre 15 et 30% des déchets municipaux sont incinérés, sont : la Norvège, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et la France. Ces Etats ont opté pour une complémentarité des filières de traitement : valorisation-matière, valorisation énergétique et enfouissement.

D'autres Etats ont largement opté pour la mise en décharge de leurs déchets municipaux. Ainsi, les Etats membres dont plus de 60% des déchets municipaux sont enfouis sont : la Finlande, la Norvège, l'Irlande, le Royaume-Uni, le Portugal, l'Espagne, l'Italie et la Grèce. Hormis la Finlande, ces Etats accusent déjà un retard certain dans le domaine de la valorisation-matière.

I.2.2.3. Les perspectives

Les Etats qui disposent de la mise en décharge comme principal exutoire pour leurs déchets municipaux devront pourtant impérativement atteindre des hauts niveaux de prévention et de valorisation-matière afin de satisfaire aux exigences de l'Union Européenne. Nous songeons notamment aux dispositions de la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets. Rappelons que celle-ci requiert notamment que d'ici 2006 « *la quantité de déchets biodégradables mis en décharge doit être réduite à 75% (en poids) de la totalité des déchets municipaux biodégradables produits en 1995...* » (article 5).

Les autres Etats membres sont confrontés :

- à une réglementation communautaire qui ne fait que renforcer les normes de rejets, contribuant ainsi à une hausse permanente des coûts du traitement des déchets municipaux,
- à un coût élevé des collectes séparées,
- à une opposition de leurs habitants à l'implantation de nouvelles usines d'incinération des ordures ménagères, voire à une volonté de ne pas étendre leur parc d'incinérateurs (c'est le cas notamment de la région flamande).

Pour ces Etats également, la prévention sera un impératif s'ils souhaitent maîtriser les coûts.

³¹ A noter également l'hétérogénéité des dates des données ; celles ci allant de 1990 (Finlande) à 1999 (Pays-Bas, Suisse, ...) !

Tableau 3 : Dépenses annuelles des ménages pour les déchets³²

Etat	Montant annuel moyen payé directement par ménage (en Euro)
Allemagne	Entre 155,43 et 231,10 (1997)
Belgique	81,29 (1998)
Danemark	182 (1996)
Finlande	109,3 (1998)
France	117,38 (1998)
Italie	51,64 <u>par personne</u> (1998)
Pays-Bas	193,76 (1998)
Suède	Entre 92,88 et 139,32 (1998)

Ces chiffres doivent être interprétés pour ce qu'ils sont : à savoir ce que les ménages paient directement pour la gestion des déchets ménagers. Ainsi, certains écarts trouvent leur explication dans le fait que la collectivité ne répercute directement qu'une partie des coûts totaux. Par exemple, en Belgique, les collectivités ne facturent aux ménages qu'environ 50% du coût réel (mais le contribuable belge paie bien le reste...).

La mesure des coûts réels de la gestion d'une tonne de déchets ménagers ne peut se faire qu'à l'échelle locale, c'est à dire en tenant compte des particularités physiques qui influenceront les coûts de collecte, mais aussi en prenant en considération les filières de traitement retenues.

Du fait de l'augmentation des coûts de gestion des déchets, de nombreuses collectivités européennes (en particulier celles qui obtiennent des taux importants de valorisation-matière) mènent un travail de lobbying auprès de leurs Etats et de la Commission Européenne pour exiger une « responsabilité étendue des producteurs » (*extended producer responsibility*) afin que ceux-ci prennent en charge l'intégralité des coûts de collecte et de traitement des déchets générés par leurs produits.

La communication de la Commission Européenne en date du 27 mai 2003 intitulée « *Vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets* » indique que la production de ces déchets va fortement augmenter au cours des prochaines années : « *L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (O.C.D.E.) estime que la production de déchets urbains solides dans la zone de l'O.C.D.E. va augmenter de 43% entre 1995 et 2020, atteignant ainsi 640 kg de déchets urbains solides par habitant* » (page 10).

Il convient toutefois de relativiser ces prévisions puisque, dans le même document, la Commission reconnaît les « *lacunes qui caractérisent les statistiques dans ce domaine* » (p.59). A partir du moment où l'on reconnaît ne pas disposer d'une base initiale fiable, il paraît incongru d'indiquer aussi précisément le résultat d'une projection !

Enfin, le cloisonnement entre les déchets municipaux et les déchets industriels ne pourra masquer éternellement le niveau excessif de consommation des ressources et des émissions de rejets liés à nos modes de consommation. Ainsi, les seuls déchets municipaux (environ 200 millions de tonnes/an) doivent être reliés aux 2 milliards de tonnes de tonnes produits chaque année en Europe, tant il est vrai que ces déchets industriels sont produits pour satisfaire nos

³² Source : Association des Cités et Régions pour le Recyclage. *L'application des taxes et redevances locales à la collecte de déchets ménagers : compétences et pratiques des autorités locales européennes*. Bruxelles, A.C.R.R.R., 1999. Page 27

« besoins » de consommation. Ainsi, si un européen moyen produit environ 400 kg de déchets par an, il consomme chaque année près de 50 tonnes de ressources³³.

Le déchet est révélateur des ressources et de l'espace consommés pour assurer notre niveau de vie. Il n'est que la fin d'un processus allant du berceau (la conception) à la tombe (le déchet).

Or, il convient de garder présent à l'esprit que :

- « plus de 90% des ressources prélevées sont gaspillées lors de la production d'aliments, de machines, de véhicules et d'infrastructures
- les pays industrialisés rejettent dans l'environnement sous forme de déchets entre 1/4 et 3/4 des ressources naturelles qu'ils utilisent
- 3 tonnes de matières naturelles non renouvelables sont nécessaires à la fabrication d'un convertisseur catalytique pour une voiture, ...entre 8 et 14 tonnes pour un ordinateur personnel
- et chaque année, près de 100 tonnes de ressources non renouvelables, auxquelles s'ajoutent plus de 500 tonnes d'eau douce, sont consommées en moyenne par personne pour maintenir l'actuel style de vie des pays industrialisés, c'est à dire 30 à 50 fois plus que ce qui est disponible dans les pays les plus pauvres.

L'amélioration de l'efficacité avec laquelle nos sociétés utilisent les ressources naturelles est essentielle pour permettre de progresser vers un développement durable »³⁴.

I.3. Intérêts de la prévention des déchets

I.3.1. Les limites des politiques actuelles de gestion des déchets

« Après dix années d'efforts et de premiers progrès, la politique des déchets ménagers et assimilés a aujourd'hui besoin d'une nouvelle impulsion » (Mme la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable, lors de sa conférence de presse du 4 juin 2003 consacrée à la politique des gestion des déchets ménagers et assimilés)

Bien qu'en moins de 30 ans, la gestion des déchets ait connu de profondes mutations, contribuant à faire muer le déchet de l'état de rebut à celui de ressource, nous devons aujourd'hui nous interroger sur les limites d'une telle politique.

D'une part, la valorisation-matière n'atteint pas partout des niveaux élevés. En France notamment, il semble bien difficile de recycler ou composter plus de 20% du poids total de nos déchets municipaux. Les nombreux conflits autour des unités de traitement (incinérateurs et décharges en particulier) conduisent les collectivités à limiter leurs projets d'extension. De ce fait, Mme la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable a indiqué, lors de sa conférence de presse du 4 juin 2003 que nous étions sous la menace d'une pénurie des capacités de traitement : « Il apparaît que 26 départements sont actuellement en situation de pénurie et ne trouvent de solution à leur situation qu'en exportant leurs déchets ménagers

³³ Association des Cités et Régions pour le Recyclage. *La Terre, mode d'emploi (consommer des produits sans déchets et des produits recyclés)*. Bruxelles, A.C.R.R., 2003. Page 4. L'A.C.R.R. cite la source suivante : Bringezu S. et al., 2002. *Towards sustainable Resource Management in the European Union*. Wuppertal Papers n° 121, janvier 2002 (ce document est accessible via Internet à l'adresse suivante : <http://www.wupperinst.org/Publikationen/WP/WP121.pdf>)

³⁴ République Française. Ministère des Affaires étrangères ; Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. *Sommet mondial sur le développement durable 2002. Rédaction du dossier d'information pour Johannesburg/ Fiche 4 : Dématérialisation*. Page 1.

dans un autre département, limitrophe, ou plus éloigné. En considérant le délai nécessaire à l'ouverture d'une nouvelle décharge ou d'un incinérateur, 30 départements supplémentaires devraient s'ajouter à cette liste à court terme (d'ici 2 à 4 ans), et dans 5 à 8 ans, 19 autres départements devraient se trouver dans cette situation. Aux dires de l'instance, plus de 75 départements se trouveraient donc en situation de pénurie potentielle » (Dossier de presse, page 6)³⁵.

D'autre part, cette politique a un coût élevé. En particulier, la collecte séparée et le tri d'une tonne de déchets atteignent souvent en France les 300 €. Ce montant traduit aussi la consommation d'énergie consacrée au recyclage et au tri. « ...on peut penser qu'il faudra en permanence d'importantes dépenses en capital, simplement pour gérer les déchets... à moins que des efforts significatifs ne soient faits pour inverser la tendance »³⁶.

Si le tri et la prévention par allègement se sont rapidement développés en France à partir de 1992, c'est aussi parce que les industriels y ont trouvé un intérêt. Les manufacturiers et les distributeurs y ont vu une occasion d'optimiser leurs coûts de logistique mais aussi de ne pas remettre en question leur logique de croissance.

Les tonnages d'emballages ménagers se sont stabilisés en 2000 au même niveau qu'en 1994 malgré une croissance de produits emballés. Dans le même temps, les achats de fruits et légumes préemballés ont progressé de 80%³⁷. Des efforts de prévention ont bien été accomplis ces dernières années, en particulier grâce à la mise en œuvre de la Directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages. Ils ont essentiellement porté sur la « réduction à la source », c'est à dire sur l'allègement des produits. Des résultats ont ainsi été obtenus³⁸. Mais ils ont été annulés par un accroissement du nombre de produits emballés (appelés U.V.C. : Unités de Vente Consommateur). S'il apparaît que les démarches d'éco-conception ou de réduction à la source se sont traduites par une diminution de la consommation de ressources et de la quantité de déchet **par unité** de produit, ces gains d'efficacité ont été gommés par la croissance de la production, laquelle répondait ainsi à la demande de consommation de biens et de services.

Les professionnels du déchet, quant à eux, se sont aussi inscrits dans cette démarche de tri, forte consommatrice de main d'œuvre et source de plus-values. Souvent prestataires -et parfois « conseillers techniques »- des collectivités, ils sont prêts à offrir différents services du moment que la base de leur facturation (le volume de déchets collectés et traités) conserve un bon niveau.

La limite des politiques actuelles de gestion des déchets réside sans doute dans le fait de s'intéresser principalement, soit au processus de production (politiques des produits, responsabilité des producteurs), soit à son issue (l'avènement du déchet et sa gestion). Ainsi, la phase d'acquisition de biens ou de services est occultée, alors même qu'elle représente la demande, levier économique essentiel dans les sociétés libérales.

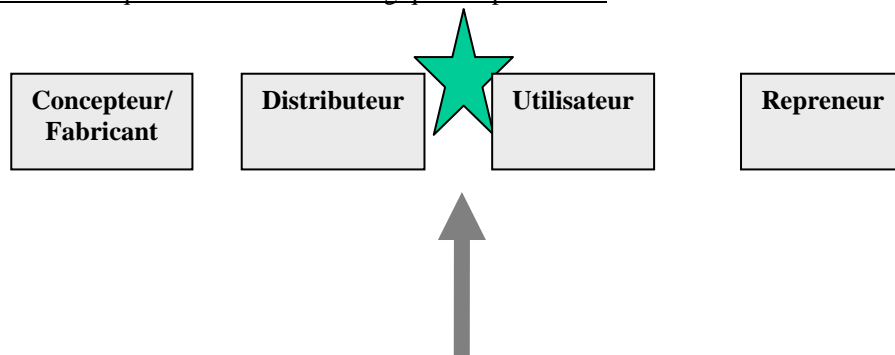
³⁵ Il est tout de même singulier de relever que le ministre de l'Ecologie et du Développement Durable limite le traitement à l'incinération et à la mise en décharge alors même que différentes directives européennes nous contraignent à court terme à ne plus mettre en décharge la grande partie des déchets biodégradables (Directive 1999/31/CE) ou à recycler une partie de nos déchets d'emballages (Directive 94/62/CE).

³⁶ Organisation de Coopération et de Développement Economiques. *Prévention stratégique des déchets : points essentiels du manuel de référence de l'OCDE*. OCDE, 2001. P. 9.

³⁷ Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, Eco-Emballages, Adelphe. *Le gisement des emballages ménagers en France*, Paris, A.D.E.M.E., janvier 2002. P. 2

³⁸ A ce sujet, voir *Le catalogue de la prévention des déchets d'emballages*. Conseil National de l'Emballage, Paris, 1998

Figure 6: L'acte d'acquisition au centre des logiques de prévention



Centre des actions de prévention : « ... des actions sur les filières de... distribution ainsi que sur l'évolution des comportements des consommateurs sont proposées » (S.N.D.D. -3 juin 2003)

Enfin, les perspectives d'évolution de la production de déchets demeurent inquiétantes :

- « Comme le démontrent les travaux de l'O.C.D.E. sur le thème « Perspectives et stratégie de l'environnement », la possibilité d'un quasi-doublement de la production de résidus urbains dans la zone de l'O.C.D.E. d'ici 2020 (année de référence = 1980) ne peut être totalement exclue... De fait, ces travaux conduisent à classer dans les « clignotants rouges » les tendances de la production de résidus urbains, ce qui fait ressortir le besoin d'action prioritaire »³⁹
- « Il est généralement admis que, en l'absence de mesures politiques supplémentaires, la production de déchets dans l'U.E. va probablement continuer à s'accroître au cours des prochaines années. L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (O.C.D.E.) estime que la production de déchets urbains solides dans la zone de l'O.C.D.E. va augmenter de 43% entre 1995 et 2020, atteignant ainsi 640 kg de MSW⁴⁰ par habitant »⁴¹

I.3.2. Les opportunités de la prévention

I.3.2.1. Approche historique

Pendant longtemps, les déchets provenant des activités humaines ont produit de faibles impacts sur l'environnement : essentiellement fermentescibles comme les « déchets » de la nature, ils se décomposaient rendant ainsi aux sols la matière organique qui avaient été prélevés pour la subsistance. Les cycles se refermaient.

La première perturbation est intervenue avec le développement des villes. La densification de la population s'accompagne d'importantes quantités de déchets fermentescibles produites sur des surfaces réduites. Chacun évacue les déchets en parant au plus pressé : par la fenêtre, sur la chaussée,... Cela n'est pas sans poser des problèmes sanitaires.

En France, c'est le Préfet de la Seine, Eugène Poubelle, qui, en imposant en 1884 aux parisiens de déposer leurs déchets dans des boîtes métalliques, réglera en grande partie le problème hygiéniste. La chaussée devient propre. Le temps de l'**évacuation** est venu.

³⁹ Organisation de Coopération et de Développement Economiques. *Prévention stratégique des déchets : points essentiels du manuel de référence de l'OCDE*. OCDE, 2001. P. 9

⁴⁰ Municipal Solid Waste : déchets municipaux solides.

⁴¹ Commission des Communautés Européennes. *Communication de la Commission : vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage*. Bruxelles, C.E., le 27 mai 2003. P.10

En France, tout au long du XX^{ème} siècle, les problèmes liés à la gestion de déchets vont s'aggraver pour plusieurs raisons :

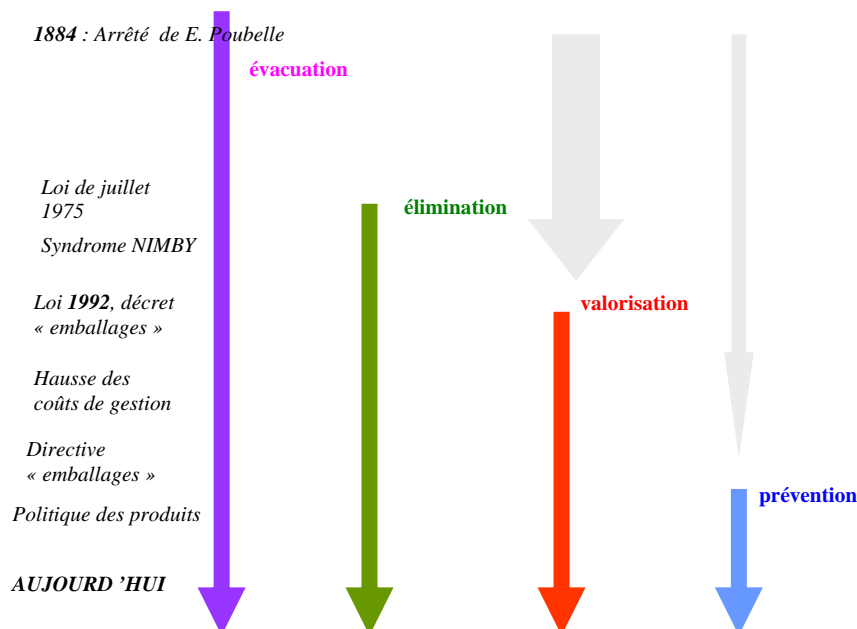
- de nouveaux matériaux apparaissent dans les poubelles (matières plastiques, métaux, ...)
- la population est de plus en plus urbaine. L'exiguïté des logements contraint à l'abandon de certaines pratiques (compostage, stockage, réparation, ...)

le niveau de vie ne cesse d'augmenter et la consommation suit cette croissance. L'état de notre économie devient étroitement lié à notre niveau de consommation (cf. notamment J.M. Keynes). De ce fait, il s'agit pour les producteurs de vendre des biens rapidement renouvelables à des prix accessibles au plus grand nombre. La durée de vie de nombreux produits est réduite, ce qui contribue à une forte augmentation des déchets

Durant la seconde moitié du XX^{ème} siècle, ces phénomènes s'accroissent dans les pays riches. En France notamment, l'enfouissement des déchets aux portes des villes entraîne des pollutions de plus en plus importantes. Là où l'on pensait que le préfet Poubelle avait réglé le problème sanitaire lié aux déchets, celui-ci nous rattrape : nappes phréatiques et rivières polluées, détérioration de la qualité de l'air, pollution des sols,... Le temps de l'évacuation touche ses limites. Vient celui de l'**élimination**.

Ainsi, au milieu des années 1970, un an avant la loi relative à la protection de la nature, le législateur français adopte la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'**élimination** des déchets et à la récupération des déchets. Cette loi-cadre oblige à traiter les déchets en limitant les impacts sur l'environnement : « *Toute personne qui produit ou détient des déchets, dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et d'une façon générale à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions de la présente loi, dans des conditions propres à éviter lesdits effets...* » (Article 2).

Figure 7: les 4 temps de la gestion des déchets ⁴²



⁴² Francis Chalot, cours de l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts, 1999.

Cette loi est adoptée dans un contexte caractérisé par une crise énergéico-économique mondiale (quadruplement des prix du pétrole en 1974) mais aussi d'une prise de conscience de la nécessité de préserver l'environnement (création des premières associations de défense de l'environnement à la fin des années 1960, accidents écologiques majeurs, ..).

Elle consacre un malentendu qui n'est pas sans poser encore aujourd'hui des problèmes : celui lié à l'illusion d'une élimination des déchets. Ceux-ci peuvent être stockés, réduits en poids et en volume ou transformés mais en aucun cas éliminés. Ce que l'on souhaite éliminer, c'est plutôt le problème des déchets ! De ce fait, comme le fait désormais l'Union européenne, nous préférons parler de gestion des déchets.

Grâce à l'application de la loi n° 75-633, les impacts environnementaux liés à la gestion des déchets diminuent en France. Cette performance a un coût et les montants de la facture ne cessent de progresser. Dans le même temps, les problèmes écologiques mondiaux sont de plus en plus perçus par les citoyens : « pluies acides », changement climatique, consommation des ressources non renouvelables, dégradation de la couche d'ozone, ... Un peu partout dans les pays riches, se développe le syndrome « NIMBY » (Not In My Backyard). Chacun produit des déchets mais personne ne veut d'une unité de traitement près de chez lui : encore une fois, on évacue le problème. Une réponse partielle consiste alors à transformer le déchet de l'état de rebut à l'état de ressources. Ainsi, celui-ci peut être recyclé, composté ou bien l'énergie dégagée par sa combustion peut être récupérée. Nous entrons dans le temps de la **valorisation**. Le citoyen est contraint de rouvrir le couvercle de sa poubelle pour trier.

Ainsi, à partir des années 1990, les dispositifs de limitation des rejets et les collectes séparées se développent : les coûts aussi ! Des dispositions sont prises pour certains produits afin que le producteur « *soit tenu de contribuer ou de pourvoir à l'élimination de l'ensemble de ses déchets...* » (Article 4 du décret n° 92-377 du 1 avril 1992 portant application pour les déchets résultant de l'abandon des emballages de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux). En France, cela se traduira par la mise en place d'une contribution financière sur les emballages, payée par le producteur mais répercutée dans le prix de vente. Toutefois, nous noterons que ces dispositions ont un grand mérite : elles établissent clairement le lien entre le produit et le déchet qui en résulte : le cycle de vie est mis en évidence ; il devient de plus en plus difficile d'ignorer sa poubelle. En outre, le citoyen, obligé à trier certains de ses déchets, est en mesure de prendre conscience des déchets qu'il produit mais aussi de ses choix en matière de consommation.

Durant les années 1990, la communauté internationale se mobilise autour des logiques de développement durable. Il s'agit bien de remettre en cause nos modes de production et de consommation tout en permettant un développement plus qualitatif : satisfaire aux besoins de générations présentes sans compromettre ceux des générations futures. Concrètement, ce questionnement nous renvoie à une définition de nos besoins que la « société de consommation » avait éludé en incitant au « toujours plus »⁴³.

Confronté à une hausse des coûts, à des efforts (le tri), à un souhait de préserver son cadre de vie et parfois à une prise de conscience des enjeux environnementaux globaux, le citoyen est conduit à s'intéresser de plus en plus près à ses déchets, donc aux produits qu'il a acquis.

Le temps de la prévention est venu.

⁴³ Ainsi, mon besoin de déplacement ne nécessite pas que j'acquies une voiture ; il peut être pleinement satisfait par des transports collectifs de qualité.

I.3.2.2. De nouvelles orientations

Si la prévention constitue une priorité légale (au sein de l'Union Européenne depuis 1975 et en France depuis 1992), cette priorité n'a pas été assortie d'objectifs concrets au cours des 10 dernières années. Il convient néanmoins de relever les points suivants :

- En 1992, l'**Agenda 21** (issu du Sommet de la Terre, à Rio de Janeiro) a consacré son chapitre 4 à la nécessité d'une production et d'une consommation durables, notamment en utilisant mieux les ressources et en réduisant notre production de déchets.
- En 1997, l'**Assemblée générale des Nations Unies** précisait cette intention en lui fixant notamment comme objectif de multiplier par 10 la productivité des ressources à long terme
- Au sein de l'Union Européenne, **plusieurs directives**, issues de la politique des produits abordent la question de la prévention sous l'angle de la fin de vie du produit. Ainsi, la directive 2002/95CE *relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses sans les équipements électriques et électroniques* et celle concernant les véhicules automobiles hors d'usage relèvent principalement de la prévention qualitative, au sens où elles limitent l'utilisation de substances dangereuses dans les produits concernés. La directive 94/62/CE *relative aux emballages et aux déchets d'emballages* est la première à avoir réellement introduit une approche de prévention quantitative.
- En 1999, les Nations Unies adoptent les « **Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur** ». Ce document⁴⁴ offre aux gouvernements une trame en faveur d'une consommation durable : éducation des citoyens en matière d'utilisation efficace des ressources, exemplarité des gouvernements « *en introduisant des pratiques durables dans leurs propres opérations, en particulier leurs politiques d'achat...* » (p. 14)
- Le 5^{ème} **programme d'action communautaire en matière d'environnement** a fixé des objectifs quantitatifs : stabiliser la production de déchets municipaux à 300kg/hab/an, ce qui correspond à la moyenne observée au sein de l'U.E. en 1985. Malheureusement, cet objectif n'était assorti ni d'échéances, ni de mesures permettant de l'atteindre.
- De ce fait, l'objectif du 5^{ème} programme n'a été atteint et le 6^{ème} **programme d'action communautaire en matière d'environnement**⁴⁵ a fixé, en page 57, des objectifs chiffrés beaucoup moins ambitieux pour l'horizon 2010 : « *Réduire la quantité de déchets faisant l'objet d'une élimination finale de quelque 20 % d'ici à 2010 et de 50 % environ d'ici à 2050, par rapport aux chiffres de 2000. Réduire le volume de déchets dangereux produits de 20 % environ d'ici à 2010 et de 50 % environ d'ici à 2020, par rapport aux chiffres de 2000* ». Il s'agit donc bien de développer une politique de minimisation des déchets et d'agir sur la production pour limiter l'utilisation de substances pouvant produire des déchets dangereux. En revanche, le 6^{ème} programme énonce des objectifs volontaristes, aux fins notamment de « *allonger la durée de vie des produits* » (p. 59) et de « *orienter la demande du consommateur vers des produits et des procédés générant moins de déchets, notamment par des politiques de commandes publiques respectueuses de l'environnement,*

⁴⁴ Organisation des Nations Unies. *Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement. Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur*. Genève, O.N.U., septembre 2001.

⁴⁵ Commission des Communautés Européennes. *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement* : « *Environnement 2010, notre avenir, notre choix* ». Bruxelles, C.E., 24 janvier 2001.

par l'attribution de labels écologiques, par des campagnes d'information et d'autres outils; ... » (p. 59)

- En 2002, lors du **sommet mondial sur le développement durable, à Johannesburg**, la consommation durable a été reconnue comme une haute priorité. Le chapitre 3 du « *World Summit Plan of Implementation* » préconise le développement de programmes pour soutenir les initiatives nationales ou régionales en faveur de modèles de production et de consommation durables.
- En France, les **P.D.E.D.M.A (Plans départementaux d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés)** se doivent d'intégrer les objectifs légaux de prévention.
- En France, le 4 juin 2003, Mme la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable a annoncé pour l'automne 2003 un « **Plan national pour la réduction à la source**⁴⁶ ». Celui-ci fixe un objectif « *de stabilisation de la quantité produite entre aujourd'hui et 2008* ». Le dossier de presse, diffusé à cette occasion, mentionne notamment des actions visant notamment à « *inciter les particuliers à consommer responsable* » et les administrations à montrer l'exemple⁴⁷.
- La « **Stratégie Nationale du Développement durable** » a été adoptée le 3 juin 2003, par le Comité interministériel pour le développement durable. Le chapitre « Programmes d'actions : activités économiques, entreprises et consommateurs » comprend plusieurs mesures s'inscrivant dans le sens de la prévention des déchets : « *amplifier le rôle d'expertise, de sensibilisation et de diffusion des bonnes pratiques de l'A.D.E.M.E. vers les entreprises* » (page 28), « *proposer, pour la fin de l'année 2003 un dispositif de signalisation des produits, voire des initiatives, intégrant le développement durable* » (p. 29), « *des programmes de recherche sur les produits et leurs cycles de vie, et le développement des achats écoresponsables* » (p. 29), « *mettre en place un dispositif national de réduction à la source des déchets* » (p. 30), « *des filières spécifiques permettant de prendre en compte des catégories de déchets jusque là peu ou mal gérés, comme les déchets toxiques en quantités dispersées, seront encouragées* » (p. 30) ; etc.
- Enfin, l'adoption le 25 juin 2003 de la « **Charte de l'Environnement** » par le Conseil des Ministres de la République Française permettra à terme de faire de la prévention un devoir (cf. notamment les articles 2,3,4 et 5) et de faciliter les actions d'éducation en faveur de l'environnement (article 8).

I.3.3. Les champs de la prévention

Une politique de prévention des déchets doit prendre en compte les différentes phases de la production et de la consommation tant l'une et l'autre sont liées dans un même système. De ce fait, il nous semble utile de bien préciser ces deux concepts :

- « Produire » englobe toutes les actions allant de la conception, à la fabrication et à la distribution (produire signifie aussi « montrer ». Ex. : produire les preuves)
- « Consommer » englobe toutes les actions allant de l'acquisition, à l'utilisation (Ex. « consommer le mariage ») jusqu'à la mort (Ex.: sa jeunesse était consommée)

⁴⁶ Même si ce plan ne s'intéresse pas uniquement -et fort heureusement- à la « réduction à la source ».

⁴⁷ « ... il sera demandé à chaque ministère et établissement public de l'Etat de mettre en œuvre un plan visant à réduire la production de déchets de 5 % par an pendant 5 ans... »

Tableau 4: Les concepts de « production » et de « consommation »

PRODUIRE	CONSOMMER	Source
Etym. Latin <i>producere</i> (conduire en avant, faire avancer, faire sortir) Apparaît au XV ^{ème} siècle en France	Etym. Latin <i>Consummare</i> (former un total, accomplir, achever une addition). Apparaît en France au XII ^{ème} siècle.	Dictionnaire étymologique de Jean-Mathieu-Rosay Nilles éd. Marabout, 1985
Engendrer, donner naissance, cause, procurer de l'avantage, du revenu	Achèvement, accomplissement, grand usage	<i>Nouveau vocabulaire français</i> , par Alfred deWailly. Ed.A. Guyot et Scribe, 1839
Faire exister, créer, faire, faire exister par une activité économique. Procréer. Rapporter (ex. cette métairie ne produit guère)	Mener (une chose) au terme de son accomplissement. Amener une chose à destruction en utilisant sa substance, en faire un usage qui la rend ensuite inutilisable. User. Utiliser.	Petit Robert 1, 1991
Faire naître, créer en parlant des ouvrages de l'esprit et de l'art comme des travaux de l'industrie et de l'agriculture. Composer. Faire. Fabriquer « Produit désigne ce qui naît d'un travail, d'une activité quelconque de la nature ou de l'homme »	Consommer marque généralement la destruction de la chose dans un but utile. Se dit de la chose qui se détruit par l'usage comme le vin, la viande, le bois, ... Consumer qui a eu longtemps le même sens que consommer, indique aujourd'hui une action destructive anormalement rapide. Autres synonymes : commettre, finir	Dictionnaire de poche de la langue française <i>Synonymes</i> Larousse, 1971

Or aujourd'hui, l'on assimile couramment la production à la fabrication et la consommation à l'acquisition. Ce glissement sémantique est révélateur de nos modes de vie (notamment de l'importance de posséder et de pouvoir acheter⁴⁸). Or, pour appréhender correctement les logiques préventives, il faut redonner aux actes de production et de consommation leur sens intégral.

Dans un souci pré-opérationnel, il nous semble opportun d'illustrer la prévention en la situant dans les différentes phases de production et de consommation (voir figure 8).

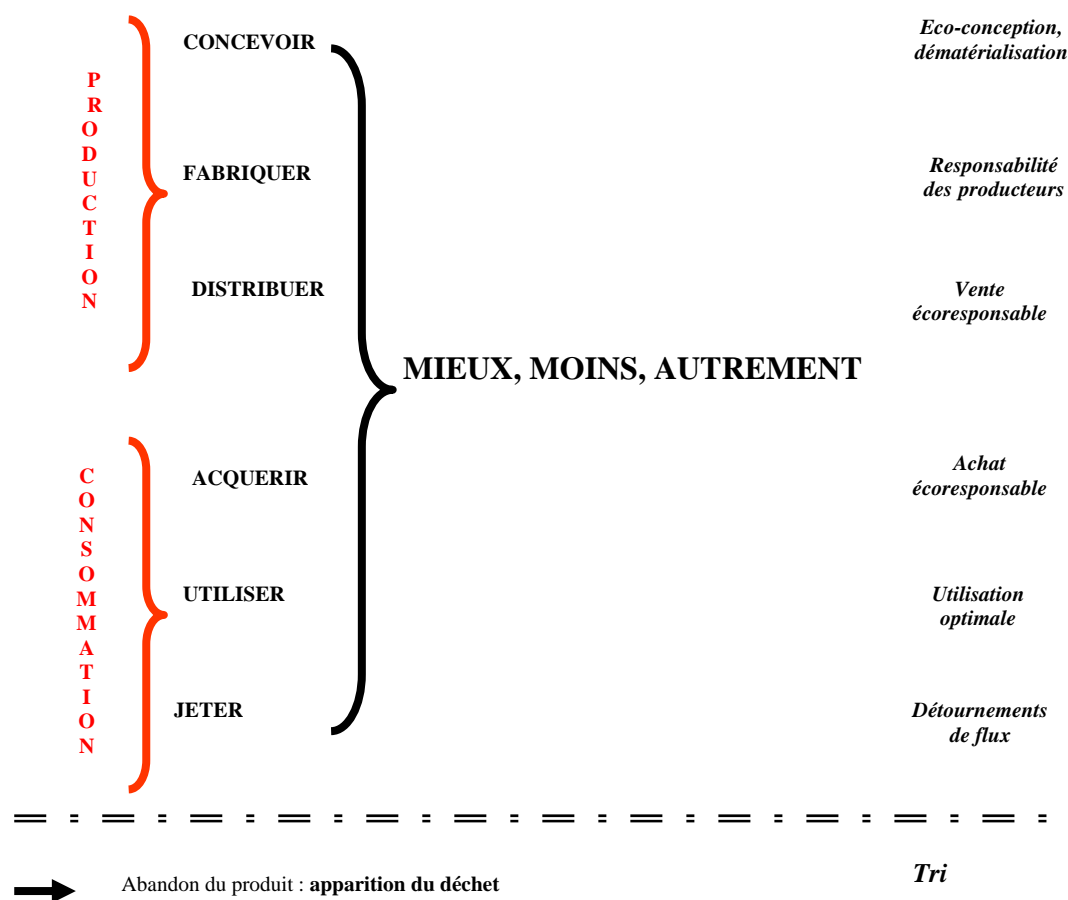
La prévention consistera donc :

- durant les phases de production : à réduire la consommation de ressources ; à éviter le recours à des substances problématiques ; à allonger la durée de vie des produits (démontables, réparables, ...) ; à prévoir la réutilisation et/ou la reprise par le producteur du produit en fin de vie. La conception jouera donc un rôle déterminant durant ces phases.
-
- durant les phases de consommation : à favoriser des acquisitions **écoresponsables**⁴⁹, une utilisation optimale et un évitement à l'abandon (par exemple : détournements de flux). L'acquisition jouera donc un rôle déterminant durant ces phases.

⁴⁸ On fait d'ailleurs référence au pouvoir d'achat et non au savoir consommer.

⁴⁹ Nous utiliserons le terme « **écoresponsable** » qui nous semble nettement plus approprié que ceux, trop restrictifs, d'éco-produits ou de produits éco-labellisés. En outre, rappelons que ce terme figure dans la *stratégie Nationale du Développement durable* approuvé par le Conseil interministériel du Développement durable du 3 juin 2003 (Chapitre « Programmes d'actions », page 29)

Figure 8 : Les différents champs de la prévention⁵⁰



La prise en compte globale du cycle de production et de consommation s'avérera donc particulièrement pertinente en phase de conception, en phase d'acquisition et juste avant la phase d'abandon. En effet, chacune de ses phases détermine le devenir du produit. Bien menées, elles permettront de consommer moins de ressources mais aussi de produire moins de déchets et des déchets moins problématiques.

Une telle approche offre un avantage indéniable : elle permet de renforcer le principe de co-responsabilité tant il est vrai que :

- nous sommes tous des fournisseurs et des utilisateurs : les producteurs sont aussi des consommateurs (pièces détachées, matières premières, énergies, ...) ; un individu ne se limite pas à être un consommateur. Au travers de ses différentes activités (au travail, à la maison, dans ses périodes de loisirs), il peut contribuer à influencer sur la production
- en acquérant des biens, nous contribuons à encourager leur production en leur offrant des débouchés. En tant que consommateur, nous contribuons à orienter l'offre.

Ce faisant, cette approche globale évite ce que nous nommerons trivialement le « syndrome de la patate chaude », caractérisé par un refus de sa propre responsabilité et un renvoi du problème sur d'autres acteurs : « *c'est la faute du système* », « *les responsables, ce sont les industriels* », « *c'est du ressort des élus* », etc.

⁵⁰ D'après F. Chalot, *Livre blanc sur la prévention des déchets*. France Nature Environnement, Paris, 2001. P.12

II. L'INTERET DES POLITIQUES LOCALES DE PREVENTION

II.1. Analyse de politiques locales de prévention menées au sein de l'U.E.

Ce chapitre s'appuie sur une enquête menée dans le cadre du stage de D.E.S.S. Les informations ont été acquises par :

- *l'élaboration et la diffusion d'un questionnaire auprès d'environ 70 collectivités locales identifiées grâce à l'aide de différents organismes (Direction Générale de l'Environnement de la Commission Européenne, Association des Cités et Régions pour le Recyclage, Agence Européenne de l'Environnement, l'association wallonne « Espace Environnement » France Nature Environnement, le B.E.E. (Bureau Européen de l'Environnement)*
- *divers entretiens par téléphone et par courriel avec des responsables de politiques locales,*
- *une recherche bibliographique,*
- *une réunion à Mechelen le 24 avril 2003 (Belgique- région flamande) pour y rencontrer les responsables de l'O.V.A.M. (Agence publique flamande de gestion des déchets),*
- *une réunion à Bruxelles le 24 avril 2003 avec M. Francis Radermaker, responsable de l'Association des Cités et Régions pour le Recyclage,*
- *une visite de terrain à Mechelen le 8 juillet 2003 suivie d'un entretien avec les directeurs de l'I.G.E.M.O. et de l'I.V.A.R.E.M.*

II.1.1. Les motivations

Pourquoi une collectivité en arrive-t-elle à mettre sur pied une politique locale de prévention des déchets, alors que les législations européennes et nationales demeurent encore aujourd'hui floues et peu contraignantes ?

Les motivations sont bien sûr multiples et chaque collectivité en cumule souvent plusieurs. Toutefois, les déclarations et le contenu des documents de communication nous renseignent souvent sur les motivations premières. Ainsi, nous pouvons dégager les motivations suivantes :

- **Volonté forte de réduire sensiblement les déchets résiduels**, celle-ci étant souvent motivée par le refus de toute nouvelle installation d'élimination des déchets de type U.I.O.M. ou CET (l'agglomération d'Helsinki, Bâle, Munich la ville de Milton-Keynes au Royaume-Uni, la région flamande,...)
- **Volonté forte de réduire l'ensemble des déchets**, résiduels ou non (Havelange en région wallonne, Région Bruxelles-Capitale, Vienne, diverses communes wallones ...)

- **Souci d’anticiper sur l’évolution de la législation communautaire** (Région flamande, Milton-Keynes, ...) et notamment sur le renforcement de la responsabilité des producteurs.
- **Souci de maîtriser l’accroissement des coûts de gestion des déchets** (ville de Gembloux⁵¹ en région wallonne,...)
- **Souci de favoriser un meilleur rapport à l’environnement et d’améliorer la vie des citoyens** (Rotterdam, Vienne, Province du Brabant Wallon⁵², Région flamande, Région Bruxelles-Capitale, ...)

Les motivations locales sont intéressantes à plusieurs titres. Elles sous-tendent des obligations de résultats. Ainsi, si la motivation première est le refus de création de nouvelles unités d’incinération ou de décharge (Mechelen, en région flamande, agglomération d’Helsinki,...), le succès de la politique de prévention se mesurera par la non construction de ces équipements. En écho à l’actualité française, il est intéressant de rappeler la motivation principale de la ville de Munich qui a dû faire face, en 1998, à une pénurie des capacités de traitement. Après plus de dix ans de politique de minimisation des déchets, la ville de Munich se retrouve face à une unité d’incinération largement surdimensionnée du fait d’une diminution considérable des déchets résiduels⁵³.

II.1.2. Différentes incitations financières

En premier lieu, **le montant du service facturé aux usagers constitue un levier intéressant** : plus le montant facturé est élevé, plus il attire l’attention du payeur. **Pour que la facturation soit réellement motivante et responsabilisante, il faut qu’elle varie en fonction des volumes ou tonnages de déchets produits par ménages** (cf. II.1.4.1.).

Différentes initiatives sont prises dans plusieurs collectivités européennes pour **récompenser directement les citoyens auteurs de comportements positifs** :

- C’est le cas des entreprises implantées dans l’agglomération d’Helsinki (concours annuel « *The Natural Resource Saver* » qui récompense la société qui a consommé le moins de ressources et produit le moins de déchets.)
- C’est aussi le cas des habitants de Rotterdam qui, moyennant l’utilisation d’une carte à puces appelée « NU card », reçoivent des avantages (cadeaux, réductions sur services publics,...) en récompense d’achats écoresponsables.

⁵¹ « Le coût de la collecte et du traitement des immondices est payé par les ménages sous forme d’une taxe communale spécifique, de la poubelle à puces, de la taxe régionale sur les déchets et encore via le point vert (cotisation intégrée au prix de vente des produits achetés dans les commerces et servant à financer la collecte et la gestion des déchets d’emballages par les producteurs, payée à Fost-Plus).» (*La ville de Gembloux lance un plan communal de prévention des déchets impliquant la population*. Site Internet de la ville de Gembloux, 1 juin 2002)

⁵² « *La gestion quotidienne des déchets est préoccupante... mais aussi parce qu’elle demande des efforts très concrets ; trier, stocker, participer aux diverses collectes* » (Campagne provinciale de prévention des déchets « Je choisis mieux pour jeter peu »)

⁵³ Les déchets résiduels munichoïses sont passés de 1.200.000 tonnes en 1989 à 515.854 tonnes en 2001.

Tableau 5 : Montants facturés à l'habitant pour le service d'élimination des déchets ménagers (dans plusieurs collectivités locales européennes)

Collectivité	Mode de facturation	Coût moyen annuel facturé par habitant	Remarques
Agglomération d'Helsinki	Redevance liée aux caractéristiques du ménage et aux quantités de déchets produites	30 €(2001)	65% du budget est consommé par les transports de déchets L'absence d'incinération explique en partie le faible coût à la charge de l'habitant.
Milton-Keynes	Système britannique unique en Europe (cf. « remarques »)	58 €(coût réel annuel de la collecte et du traitement) (2002)	Les frais locaux de gestion des déchets sont couverts par le budget national complété par des recettes locales
Bâle	Taxe fixe + Redevance proportionnelle au volume (1,3 €/le sac de 35 l) ou au poids env.120 €t)	43 €(hors taxe fixe) (1998)	
Munich	Contribution des habitants via une redevance proportionnelle au volume et à la fréquence de collecte	130 €(2002)	Facturation pour les seuls bas gris (déchets résiduels) et encombrants. Le montant est lié au volume du bac et à la fréquence de collecte (hebdomadaire ou une fois tous les 15 jours)
Région flamande	Budget général + Redevance au volume (en moyenne 0,7 €/le sac pour les déchets résiduels et 0,25 €/pour les collectes séparées)	30 €(2001)	85% des communes flamandes ont opté pour ce mode de facturation. La part prélevé sur le budget général des collectivités correspond à environ 50% des dépenses totales.
Vienne	Redevance proportionnelle au volume	83 €(1998)	A Vienne, la moitié des déchets sont incinérés

En second lieu, **les autorités nationales ou régionales** (en particulier pour les Etats fédéraux) **peuvent inciter financièrement les autorités locales à maîtriser la production de déchets :**

Le système de **prélèvement-sanction**, introduit en Région Wallonne constitue un levier original pour encourager les collectivités à élaborer des plans locaux de prévention. Introduit en 1998, ce système oblige les collectivités à payer à la Région une taxe dont le montant augmente avec la quantité de déchets produits. Au sein de cette région francophone, les initiatives locales en faveur de la prévention se sont développées depuis la mise en place du prélèvement-sanction (décret du 25 juillet 1991 modifié par le décret du 16 juillet 1998). Ce prélèvement est imposé aux communes pour chaque tonne de déchets ménagers collectée au-delà d'un seuil (exprimé en kg/hab/an) fixé par le décret.

Le seuil et le montant progressent au fil des années afin de stimuler une réelle maîtrise de la production de déchets :

Année	Seuil (kg/hab/an)	Montant du prélèvement (€/tonne)
1999	270	27,27
2000	260	29,75
2001	250	32,27
2002	240	34,70

La Région flamande quant à elle a préféré prendre le contre-pied de ses homologues wallons. Ainsi, des seuils de déchets produits par habitant et par an sont fixés. Les collectivités qui les dépassent ne sont pas soumises à des sanctions financières. En revanche, les collectivités qui ne dépassent pas les seuils se voient attribuer des subventions par la Région. Nous sommes donc ici dans un **système de récompense positive**, lequel semble très bien fonctionner.

II.1.3. Eléments pour une analyse comparative des politiques locales

II.1.3.1. Les limites des données quantitatives

Il nous semble opportun de rappeler d'emblée que l'évaluation des politiques locales de prévention demeure aujourd'hui un exercice difficile et périlleux parce qu'en Europe, **aucun Etat, et bien peu de collectivités, ne savent compter précisément les déchets produits**⁵⁴ ; particulièrement pour ce qui concerne la distinction entre les déchets des ménages et ceux des entreprises, dès lors que ceux-ci sont collectés avec les déchets ménagers.

Dans ces conditions, **l'observation de l'évolution globale des tonnages de déchets municipaux** (diminution ou augmentation) **ne présente pas toujours un intérêt primordial**. Ainsi, on peut tout à fait imaginer qu'une politique locale de prévention permette une diminution des tonnages de déchets ménagers, mais que celle-ci soit « gommée » par une augmentation des déchets d'entreprises collectés par la collectivité (cette augmentation pouvant être liée par exemple à l'implantation de nouvelles entreprises ou à une forte croissance). Ce problème souligne une fois de plus la nécessité de « savoir compter » les déchets à la fois en fonction de leurs caractéristiques (banals, spéciaux, inertes) mais surtout en fonction de leurs provenances (ménages, entreprises, administrations)

La production de déchets doit également être appréciée au regard de l'évolution du niveau de vie. Ainsi, certains ont affirmé que la baisse de la production de déchets observée durant la récession du début des années 90 trouvait son explication dans la baisse de la

⁵⁴ Dans une Communication en date du 27 mai 2003 intitulée « *Vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets* », la Commission des Communautés Européennes reconnaît les « lacunes qui caractérisent les statistiques dans ce domaine » (p. 59) : « ...Même pour les déchets urbains et ménagers, dont on considère généralement qu'ils sont couverts par des statistiques fiables, la confusion règne » (p. 60). « *Le dernier rapport d'évaluation de l'environnement publié par l'A.E.E.* (ndlr : Agence européenne de l'environnement) précise également que, en raison du caractère limité des données, la plupart des flux de déchets sont impossibles à évaluer de manière approfondie en Europe »

consommation. Pourtant si l'on consulte les statistiques de l'O.C.D.E.⁵⁵, on s'aperçoit que la production de déchets municipaux par an et ramenée à l'habitant dépasse 700 kg aux USA, alors qu'elle est légèrement inférieure à 500 kg en Hongrie. Et, toujours selon la même source, la production de déchets municipaux a augmenté en 21 ans de 120% en Hongrie et de seulement 24% aux USA. Enfin, les tonnages de déchets municipaux produits par tranche de 1000 US Dollar de consommation privée (« *Private final consumption* ») atteignent 126 kg en Hongrie pour seulement 48 kg aux USA.

Ainsi, il nous semble pertinent de mesurer l'évolution de la production de déchets en lien avec l'évolution de la richesse dans le secteur considéré. L'enjeu consiste bien entendu à vérifier si le découplage « production de déchets/PIB », préconisé par l'O.C.D.E. et l'Union Européenne est possible.

Tableau 6 : Suivi quantitatif de quelques politiques locales de prévention

Collectivité	Population	Evolution de la production de déchets ménagers	Taux de valorisation-matière	Début de la politique locale
Agglomération d'Helsinki	960.000 hab.	+ 1% (2001-2000) pour l'ensemble des déchets ménagers. - 3% (2001-2000) pour les déchets résiduels qui atteignent 162 kg/hab/an en 2001	55% (2001)	1997
Milton-Keynes	209.540 hab.	1997 : 450 kg/hab/an 2001 : 470 kg/hab/an	13,1 % (2001)	1999
Bâle	180.000 hab .	1997 : 367 kg/hab/an 2002 : 343 kg/hab/an (dont 190 kg/hab/an de déchets résiduels)	45 % (2002)	1993/94
Oupeye	23.000 hab.	- 61% (1999-1998)		1997
Agglomération de Mechelen	240.000 hab.	1998 : 513 kg/hab/an 2002 : 491 kg/hab/an	65 % (2002)	1997
Munich (plus son district rural)	1.557.938 hab.	1990 : 420 kg/hab/an 2001 : 436 kg/hab/an ou 402 kg.hab/an hors emballages ⁵⁶ En 2001, les déchets résiduels atteignaient 242 kg/hab.	45 % (2001)	1991
Havelange	4.500 hab.	1998 : 279 kg/hab/an 1999 : 192 kg/hab/an	29% (1999)	1998
Dilbeek	37.500 hab.	- 65 % (1996-1994) 1998 : 294 kg/hab/an de déchets ménagers	47% (1998)	1994

⁵⁵ Organisation de Coopération et de Développement Economiques. *Key Environmental Indicators*. OCDE, 2001. P. 19

⁵⁶ Pris directement en charge par le Dual System et donc pas à la charge de la collectivité.

II.1.3.2. Autres critères d'évaluation

Les résultats des politiques locales de prévention s'apprécieront donc au regard des caractéristiques de chaque collectivité. D'autres éléments seront à prendre en compte dans le cadre d'une analyse comparative :

- 1) les moyens investis dans la politique locale de prévention
- 2) le niveau de valorisation-matière atteint par la collectivité
- 3) l'évolution des tonnages pour les produits ou matériaux faisant l'objet d'actions spécifiques de prévention
- 4) l'évolution des quantités totales sur la base de projections tendancielle
- 5) les dynamiques suscitées par la politique locale
- 6) le temps écoulé entre le démarrage de la politique et son bilan

-1- Les moyens investis dans la politique locale. Il semble logique qu'une politique de prévention qui se résume à des déclarations d'intentions ne débouche pas sur une réduction importante de la production de déchets. Peu de moyens produisent généralement peu de résultats ! A ce titre, il semble intéressant de retenir comme base minimum les coûts annoncés par l'association Espace Environnement pour sa mission de sensibilisation et de contribution à l'élaboration de la politique locale : de 1,5 à 5 € par habitant/an. A ce coût, il convient d'ajouter les frais de communication et d'achat d'équipements (composteurs individuels par exemple).

Le budget engagé par la ville d'Havelange est intéressant sur ce point : un investissement d'environ 50.000 € pour les années 1998 et 1999 (prestations d'Espace Environnement, formation des maîtres-composteurs, prime au compostage, achat de matériel, ...) ; sur la seule année 1999, une diminution de 37.500 € des frais de gestion des déchets. Ces sommes doivent être considérées comme des dépenses d'investissement. Dès lors, un investissement amorti sur moins de 2 ans (cas d'Havelange) se révèle particulièrement productif ! Enfin, la modicité des sommes investies est à comparer avec le coût global de la gestion de l'ensemble des déchets. Ainsi, dans l'hypothèse moyenne où le coût de la tonne collectée et traitée revient en France à 150 €⁵⁷ et d'une production annuelle de déchets par habitant de 0,4 tonne, le coût annuel par habitant de la gestion globale des déchets s'élève à 60 €

Dans ce cadre, il semble raisonnable de prévoir un budget annuel de fonctionnement de l'ordre de 2 €/habitant et un investissement initial (élaboration du plan, équipements, communication, ...) se situant entre 15 et 30 €/habitant (globalement amorti sur 2,5 à 5 ans si réduction de la production de déchets⁵⁸ de l'ordre de 10%). Bien sûr, ces estimations sont à minorer pour des collectivités de grande taille (économies d'échelles possibles).

Une telle évaluation des coûts d'une campagne locale de prévention peut être comparée :

- avec le budget annuel « prévention » de la Région Bruxelles-Capitale tel qu'il a été fixé dans le cadre du plan 2003-2007 : 1.776.500 € (dont 1.184.500 € pour l'I.B.G.E.), ce qui correspond à 1,77 € par habitant et par an
- avec le budget annuel « prévention » de la ville de Vienne qui atteint 3 millions d'Euro soit 1,76 € par habitant

⁵⁷ Chiffre mentionné dans le dossier de presse en date du 4 juin 2003 de Mme la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable (« Production et traitement des déchets en France »)

⁵⁸ Réduction en valeur absolue ou réduction par rapport à une projection tendancielle fondée sur les tonnages observés sur les années antérieures.

- avec le budget « prévention » du gouvernement régional flamand qui se situe à hauteur de 11.400.000 € pour les années 2003 et 2004 soit 1,9 € par habitant. A noter que 60% du budget régional de gestion des déchets est consacré à la prévention. Ces chiffres ne tiennent pas compte des sommes investies par les collectivités locales (communes ou intercommunales) pour la prévention.

Au-delà des seuls aspects budgétaires, le niveau d'engagement de la collectivité en faveur de la prévention constitue un indice des ambitions et des moyens mis en œuvre. Dans l'ensemble des collectivités étudiées (mais plus particulièrement dans les collectivités inférieures à 50.000 habitants), **l'engagement personnel de personnalités convaincues et convaincantes** est un facteur de succès (Dilbeek⁵⁹, Havelange⁶⁰, etc.) mais aussi de fragilité si le « chef de file » n'a pas su transmettre son savoir-faire et son charisme. L'intervention d'organismes extérieurs permet aussi d'affermir la prise de conscience. Soulignons à ce sujet le rôle positif de « médiateurs », assumé par les représentants de l'association belge « Espace Environnement » dans les villes wallonnes⁶¹. Dans ce cas, l'intervention de personnes extérieures à la collectivité apporte un « plus » au sens où ces intervenants bénéficient à la fois d'un recul par rapport aux situations locales (conflits politiques, ...) mais aussi d'une crédibilité supérieure.

-2- Le niveau de valorisation-matière atteint par la collectivité. Les collectivités qui ont atteint un haut niveau de recyclage (par exemple la Région flamande) parviennent à en cerner les limites et se tournent alors nécessairement vers la prévention comme autre moyen de limiter les déchets résiduels.

En vertu d'une approche globale conjuguant différents moyens pour atteindre les objectifs fixés par l'U.E., un haut niveau de valorisation-matière donnera une indication sur la qualité et le degré d'avancement de la politique locale de gestion des déchets.

-3- L'évolution des tonnages pour les produits ou matériaux faisant l'objet d'actions spécifiques de prévention. Les politiques locales de prévention se traduisent par des actions en direction de certaines substances (ex. : les déchets fermentescibles pour le compostage autonome) ou de certains produits (ex. : les couches réutilisables). Considérant que ces politiques développent des actions en direction de certaines catégories de déchets, **les résultats devraient être appréciés au regard de ces gisements particuliers** et non au regard de l'ensemble des déchets produits. La région de Bruxelles-Capitale avait retenu, dans le cadre de son Plan 1998-2002, un objectif de réduction de 10% du poids total de ses déchets ménagers. Cet objectif n'a pas été globalement atteint, alors qu'il a été dépassé pour les flux faisant l'objet d'actions de prévention. De ce fait, la région de Bruxelles-Capitale a décidé, dans le cadre de son plan 2003-2007 de retenir les objectifs quantitatifs suivants :

- objectifs quantitatifs de réduction du poids exprimés par secteurs d'activités (ex. bureaux), par type de collectes (ex. : réutiliser 10% de plus pour les encombrants) ou par produits (ex. réduction de 10% de la consommation de papier dans les bureaux ou encore réduction de 10 % des déchets ménagers organiques),
- objectifs qualitatifs en terme de modification des comportements,
- objectifs éducatifs mesurables en terme de nombre de personnes « conscientisées ».

⁵⁹ Ville flamande, située dans la banlieue de Bruxelles

⁶⁰ Ville wallonne

⁶¹ Depuis 1997, la cellule de minimisation des déchets d'Espace Environnement travaille en collaboration avec des communes, des intercommunales et une Province (1.200.000 habitants concernés)

-4- L'évolution des quantités totales sur la base de projections tendanciennes. L'O.V.A.M. s'appuie sur des projections tendanciennes pour mesurer les effets de sa politique de prévention sur les quantités de déchets produits. Le discours demeure prudent mais l'objectif peut raisonnablement être atteint. Nous pouvons le résumer ainsi : « *la prévention ne permettra pas toujours une diminution des quantités mais elle permettra de maîtriser l'accroissement des tonnages* ».

Rappelons qu'un argumentaire analogue a été tenu et diffusé en France durant les années 1990 pour promouvoir le lancement de collectes séparées : « *le tri ne permettra pas une baisse des coûts mais il permettra de maîtriser son inflation* ».

L'appréciation de l'évolution des quantités de déchets pourra aussi s'effectuer en fonction de l'évolution du niveau de vie (voir ci-dessus). C'est d'ailleurs sur cette notion, basée sur le découplage entre P.I.B. et production de déchets que sont fixés les objectifs du plan de prévention des déchets 2003-2007 de la Région Bruxelles- Capitale. Là encore, l'objectif demeure raisonnable.

-5- Les dynamiques suscitées par la politique locale de prévention. Ainsi, la mise en place de recycleries ou de magasins de seconde main jouent un rôle social intéressant. Ces derniers constituent un revenu d'appoint pour certains tout en permettant parfois l'accès de certains produits à des individus économiquement défavorisés⁶² (Région flamande). A ce sujet, relevons l'annuaire des produits de seconde main de la ville de Munich qui valorise particulièrement bien ce type de produits tant dans leur présentation que dans les rubriques proposées (livres anciens, antiquités, ventes aux enchères, dons à des organisations caritatives, maternité, textiles et habillement, ...)

L'enseignement du compostage autonome par des maîtres-composteurs (Région flamande,...) permet de valoriser des personnes du 3^o âge et de renforcer les liens inter-générationnels. La mise en place de « pavillons à compost » dans les zones d'immeubles (par exemple à Anvers) a permis de valoriser et revitaliser un quartier difficile. L'apprentissage d'une économie familiale (Région Bruxelles-Capitale) peut être un moyen de mener des interventions positives auprès de publics en difficulté ou en direction de publics d'origines étrangères⁶³ et donc particulièrement vulnérables aux messages de la publicité commerciale. La mise en place de systèmes d'échange favorisent les liens sociaux (Brocante électronique à Vienne). Les pratiques promues par les politiques locales peuvent contribuer à revitaliser certaines activités commerciales : petits commerces, artisanat... (Vienne, Munich, Bruxelles...).

Ces dynamiques génèrent des gains sociaux et économiques sur tout ou partie du tissu social. Cela constitue un facteur important d'appréciation des politiques locales. En outre, cela

⁶² Ne pas oublier de prendre en considération la qualité des produits de seconde main « *Il ne faudrait pas que le public le plus pauvre acquiert du matériel moins cher mais qui, au bout de deux ans, revient beaucoup plus cher... parce que la consommation d'énergie et d'eau est beaucoup plus lourde au bout de quelques années* » (Poliautre, Danièle. *Contribution de la ville de Lille au Parlement citoyen sur la consommation durable*. In : *Parlement Citoyen pour la consommation durable*. Bruxelles, C.R.I.O.C.-I.B.G.E., 14 mars 2003. 4 pages.).

⁶³ Ces publics, maniant souvent avec difficulté la langue du pays d'accueil, sont à prendre en considération. Faute de quoi, ils ne participeront pas à la politique locale de prévention faute de comprendre le message. Signalons à ce sujet, les interventions d'animateurs de l'I.B.G.E. (Institut Bruxellois de Gestion de l'Environnement) dans des quartiers à forte population d'origine étrangère. Un compte rendu de cette opération est accessible via Internet : http://www.abece.be/21projets_15.htm . Rappelons aussi les expériences menées en France pour sensibiliser les populations d'origines étrangères au tri et aux collectes séparées : particulièrement le cas de Créteil (Val de Marne) qui a communiqué en plusieurs langues lors du démarrage des collectes séparées.

permet de sortir des seuls critères quantitatifs et de mettre en évidence les bénéfices externes que peut produire une politique locale de prévention.

-6- Le temps écoulé entre le démarrage de la politique et son bilan demeure un élément au sujet duquel peu de réflexions ont été engagées à notre connaissance. Les expériences de collectivités étudiées dans ce rapport font état de plan à période courte : de 5 ans (par exemple : Bruxelles-Capitale) à 10/12 ans (Ville de Bâle, ville de Munich)⁶⁴.

Ces pas de temps nous semblent trop courts au vu de l'objectif majeur de ces politiques, à savoir modifier les comportements de consommation. C'est d'ailleurs un point que nous a souligné le directeur de l'I.G.E.M.O. (Mechelen), lorsque nous l'avons rencontré le 8 juillet 2003. Il semble peu raisonnable de juger l'efficacité d'une politique locale de prévention 4 ans seulement après sa mise en place au seul vu de son incidence sur les tonnages totaux de déchets. Sur une période aussi courte, ce qu'il convient de surveiller de près, ce sont les « tendances », les évolutions de comportement afin de pouvoir les améliorer et tenter de les étendre peu à peu.

La variable « durée » doit être prise en compte. Si l'on peut considérer que la mise en place du compostage autonome produira des effets rapides sur les tonnages, des mesures en faveur de l'allongement de la durée de vie de certains biens (électroménager par exemple) ne pourront être estimées qu'à l'issue de la durée de vie moyenne de ces biens. Le suivi de certains produits spécifiques, « emblématiques » de la politique locale de prévention, permettra de mesurer plus facilement l'efficacité des mesures préventives, voire de les améliorer si nécessaire. Enfin, soulignons que cette démarche permet à la politique locale de prévention de monter en puissance progressivement. De manière plus fine, elle laisse aussi aux citoyens le temps de réclamer l'extension de logiques de prévention qui ont fait leur preuve à de nouveaux produits ou à de nouvelles activités. Ce faisant, cette démarche favorise une appropriation de la logique préventive par les habitants eux-mêmes.

Le changement concerté des comportements de consommation doit donc s'inscrire dans le long terme comme on le pratique pour les opérations de valorisation-matière. Par exemple, si tout le monde s'accorde à reconnaître l'importance d'une concertation participative en phase d'élaboration du plan, il subsiste des élus locaux qui souhaitent réaliser cette phase en deux mois ! Cela n'est pas raisonnable (ni possible !) et compromet sérieusement l'appropriation de la politique locale par les citoyens, la condamnant ainsi à un échec prévisible. Pour mémoire, l'I.G.E.M.O. (région de Mechelen) s'est accordée 18 mois pour cette seule phase de sensibilisation.

II.1.4. Les « meilleures pratiques »

Nous avons observé que la mise en place des **principes directeurs** et **des solutions opérationnelles** qui suivent permettait d'obtenir des résultats en terme de mobilisation et/ou en terme de maîtrise des quantités.

La mise en oeuvre coordonnée des différentes actions détaillées ci-après constitue donc d'après nous une trame de ce pourrait être une politique locale de prévention.

⁶⁴ Dans ces deux exemples, c'est la politique de minimisation qui remonte à une dizaine d'années. Par exemple, la ville de Munich a commencé à intervenir sur le champ de la consommation à partir de 1996.

II.1.4.1. Les principes directeurs

La mise en œuvre de différents principes contribue à la cohérence, à l'impact et donc aux chances de succès des politiques locales de prévention :

- Une application pleine et entière des objectifs européens de gestion des déchets
- Des objectifs quantitatifs raisonnables
- Une approche résolument positive.
- La participation des habitants
- La création de dynamiques locales
- Un discours axé sur le libre choix
- Une démarche d'exemplarité.

II.1.4.1.1. Une application pleine et entière des objectifs européens en matière de gestion des déchets

La politique locale de prévention doit s'envisager dans le cadre d'une approche globale articulant la mise en œuvre des différentes priorités légales en matière de gestion des déchets et des filières de traitement. Il convient donc de ne pas se satisfaire d'un faible taux de valorisation-matière. Il s'agit bien de limiter autant que possible les déchets résiduels destinés à la valorisation énergétique ou à l'enfouissement. Cela est d'autant plus important qu'il s'agit de respecter la législation de l'Union Européenne (par ex. : la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets) mais aussi d'améliorer le fonctionnement des unités de traitement (la prévention qualitative permettra notamment d'améliorer la qualité des rejets). Les collectivités locales européennes qui ont déjà obtenu des taux élevés de valorisation-matière (agglomération d'Helsinki, Munich, région flamande, Bâle, ...) prennent d'autant mieux conscience de ses limites et de la nécessité de maîtriser les flux de déchets pour poursuivre leur politique de minimisation des déchets.

Toutefois, prenons garde à ne pas fixer de postulat. Ainsi, d'autres collectivités ont d'abord engagé des actions de prévention avant de développer les collectes séparées (ex. : Havelange, Dilbeek, etc.). Ce sont alors généralement des collectivités de taille moyenne (inférieures à 50.000 habitants) qui parviennent à réduire sérieusement les tonnages mais qui produisent encore des quantités de déchets résiduels comparables à des communes qui ne sont pas dotées de plan de prévention.

II.1.4.1.2. Des objectifs quantitatifs raisonnables

Annoncer que l'on envisage une réduction des tonnages de déchets ménagers en 5 ans nous semble déraisonnable à plusieurs titres :

- d'une part, parce que dans la plupart des cas, la connaissance des flux est insuffisante et que les déchets ménagers sont collectés avec des déchets industriels banals
- d'autre part, parce que même en supposant la mise en œuvre de moyens importants, réussir à modifier les comportements de consommation en aussi peu de temps constitue une gageure. Dans ce cas, la déception des citoyens risque bien d'être à la hauteur des espoirs suscités

- enfin, parce qu'il s'agit bien de mesurer les évolutions sur les biens/déchets qui sont concernés par des actions de prévention (avec existence au niveau local d'alternatives de consommation) et non sur l'ensemble du gisement.

La solution réside à notre sens dans un compromis entre des objectifs ambitieux (ils constituent aussi un « moteur » de motivation) et une inversion des tendances en matière d'évolution des tonnages de déchets.

La solution adoptée par l'O.V.A.M. nous semble pertinente : à horizon 2007, plusieurs scénarios sont envisagés pour retenir finalement celui visant une stagnation des flux totaux de déchets (y compris les flux faisant l'objet d'une valorisation-matière). En parallèle, l'O.V.A.M. s'appuie sur des projections tendanciennes pour mettre en évidence que tout résultat se situant en dessous de cette projection constituera un progrès en matière de prévention des déchets.

Enfin, la politique locale fixera des objectifs opérationnels concernant les gisements sur lesquels elle interviendra prioritairement. Par exemple, la mise en place d'opérations de compostage autonome s'accompagnera de la détermination d'objectifs de réduction de la F.F.O.M.. La mise en place d'actions en faveur d'une utilisation écoresponsable des T.I.C. (Technologies de l'Information et de la Communication) s'accompagnera d'un objectif de la réduction des achats de papier.

II.1.4.1.3. Une approche résolument positive

Ainsi, plutôt que de sanctionner les « mauvais comportements », initiatives et efforts seront récompensés. L'application de ce principe pourra se traduire par des « subventions personnalisées » (ex. de la carte de la consommation durable, à Rotterdam) ou plus généralement par une facturation responsabilisante permettant aux usagers qui produisent moins de déchets de payer moins cher. Cela peut aller de l'adoption d'une redevance jusqu'à des tarifs de location de salles municipales favorisant ceux qui adoptent une pratique écoresponsable (vaisselle réutilisable, ...). Enfin, les partenaires de la politique locale (entreprises, administrations, associations, ...) verront leurs actions valorisées (ex. : le concours « *The Natural Resource Saver* » dans l'agglomération d'Helsinki). Enfin, les citoyens et les personnes morales seront incités à participer par une mise en avant des gains mutuels à retirer d'une pratique préventive.

II.1.4.1.4. La participation des citoyens

Pour fonctionner, une politique locale de prévention requiert la participation du plus grand nombre. Cela ne peut se faire qu'au travers d'une adhésion de la population. Celle-ci ne peut se produire sans une prise de conscience par les citoyens eux-mêmes des enjeux globaux mais aussi de la responsabilité de chacun. Pour obtenir des résultats, les comportements de consommation doivent changer.

L'adhésion des citoyens à la politique locale de prévention s'opérera d'autant plus facilement que la population sera associée le plus en amont possible à l'élaboration de la politique.

Ainsi, à Havelange (Belgique- Région wallonne), ce sont des groupes d'habitants qui ont proposé que pour les achats de produits frais à la coupe (viandes, fromages, ...), les consommateurs puissent venir acheter avec des boîtes alimentaires réutilisables (de type

« Tupperware ») afin d'éviter tout emballage. On imagine assez bien le rejet d'une telle proposition si elle avait été formulée par les élus !

Parmi les collectivités européennes étudiées dans le cadre de ce mémoire, les formes de la participation des habitants à l'élaboration de la politique locale de prévention varient fortement en fonction du nombre d'habitants de la collectivité. Moins la collectivité est peuplée, plus la concertation participative touche un pourcentage important de la population.

Cette participation va alors revêtir des formes différentes. De façon schématique, nous pouvons indiquer que dans les collectivités inférieures à 50.000 habitants, il va s'agir de réunions publiques ouvertes à tous. Dans les collectivités de taille supérieure à 50.000 habitants, des groupes de travail thématiques (par produits, par activités, ...) ouverts aux volontaires sont souvent créés. Dans certains cas, des réunions par quartiers sont organisées. Plus fréquemment, il est fait appel à des questionnaires (ville de Milton-Keynes) afin de faire « remonter » les propositions et aspirations des citoyens.

Signalons la démarche de la commune de Gembloux (Belgique) qui a demandé aux habitants d'adhérer au projet communal de prévention en retournant un « bon d'inscription », lequel permet aussi d'identifier les personnes les plus motivées, lesquelles pourront jouer un rôle de relais de la politique locale de prévention dans leurs quartiers respectifs. Une telle démarche revêt un intérêt politique : le citoyen peut ainsi faire et afficher son soutien à la politique locale. Dans un contexte de désaffection des citoyens à l'égard de leurs élus, ce point méritait d'être souligné.

Bon d'inscription

Oui, je participe au projet communal de prévention des déchets à Gembloux (je coche une ou plusieurs cases de mon choix)	
	Je m'inscris pour participer au groupe de sensibilisation et pour définir plus concrètement les activités à développer.
	Je désire être candidat au compostage individuel chez moi. Je désire être informé régulièrement sur la campagne de promotion du compostage en 2002.
Nom et Prénom	
Adresse	
Téléphone/Fax	
E-mail	

Bon à remettre ou à renvoyer à l'Administration communale
Service de l'environnement, rue du 8 mai – 5030 GEMBLoux
Télécopieur: 081 / 62 63 36
Email : <mailto:fernand.fastres@publilink.be>

Plus généralement, la concertation participative n'est possible que si les habitants sont déjà sensibilisés aux enjeux. C'est pourquoi les collectivités de taille importante sont contraintes de définir leur politique de prévention pour pouvoir mettre en place les actions de sensibilisation mais également les structures qui permettront aux citoyens de s'exprimer, de

participer concrètement aux actions et de contribuer à l'amélioration continue des actions de prévention.

L'appel au volontariat favorise une dynamique sociale et une pratique concrète de l'éco-citoyenneté. Les 200 volontaires formés par l'I.G.E.M.O. afin de promouvoir la politique de prévention de la région de Mechelen montrent l'intérêt (et la possibilité) d'associer les citoyens. Ces 200 bénévoles ont ainsi pu contribuer à la diffusion de la sensibilisation et des alternatives de consommation (ex. : les maîtres-composteurs). Il en est résulté un renforcement des liens sociaux favorisé par l'appropriation collective d'un projet d'intérêt général.

Enfin, il nous semble utile de mentionner les travaux du « Parlement Citoyen pour la consommation durable » qui s'est tenu à Bruxelles les 14 et 15 mars 2003. Le 15 mars 2003, ont été présentées 168 propositions pour renforcer les actions préventives du projet de Plan déchets de la région Bruxelles-Capitale 2003-2007. Ces 168 propositions ont été versées au registre de l'enquête publique. Elles sont le résultat de 4 mois de réflexions menées par 4 groupes de travail thématique (« écoles », « ménages », « bureaux » et « commerces »), de débats organisés à l'initiative des groupes (1000 « acteurs » y ont participé dont de nombreux responsables d'entreprises, les 12 « Town Center Managers », etc.) et d'un millier de réponses à différents questionnaires. La qualité des propositions est sans doute liée à cette démarche consistant à profiter de la phase d'enquête publique pour inviter les groupes de citoyens concernés à critiquer (pour l'enrichir) la politique proposée⁶⁵.

II.1.4.1.5. La création de dynamiques locales

La prévention nécessite un changement des comportements et des pratiques. Cela requiert l'implication de tous les acteurs locaux : ménages, entreprises, commerces, associations, administrations, ...

Du fait que les politiques de prévention sont initiées par des professionnels issus du secteur du déchet, ceux-ci ont tendance à se tourner en priorité vers leurs interlocuteurs habituels. Une telle attitude est restrictive et risque à terme d'étouffer la politique locale.

En effet, certains acteurs du déchet peuvent alors mal ressentir le fait que la prévention sorte de leurs champs d'intervention habituels (« *le social, la consommation, .. ce n'est pas notre affaire* ») et remettent en cause leurs approches habituelles (dont certaines, comme le tri, sont encore d'acquisition récente) voire compromettent leurs sources de revenus (prestataires de collectes, de traitement, etc.). C'est pourquoi il est important de renouveler les acteurs.

A ce sujet, la démarche socio-implicative développée par l'association belge « Espace Environnement » à l'occasion de ses interventions en direction de nombreuses collectivités wallonnes mérite d'être soulignée : « *Pour optimiser l'action globale de réduction des déchets des ménages, il semble nécessaire de développer une démarche de partenariat mobilisant la société civile résolument axée sur du travail de rencontres et d'implication des acteurs et des publics cibles en développant des liens sociaux. Ce qui est un travail nécessaire pour atteindre des résultats de changements de comportements durables* »⁶⁶.

⁶⁵ Il est possible d'obtenir les 168 propositions sous fichier informatique (format pdf.) sur demande auprès de l'I.B.G.E. à l'adresse électronique suivante : jva@ibgebim.be

⁶⁶ Savino, Jean-Marie. *Minimisation des déchets ménagers : impliquer les consommateurs*. In : *Parlement Citoyen pour la consommation durable*. Bruxelles, C.R.I.O.C.-I.B.G.E., 14 mars 2003. 6 pages

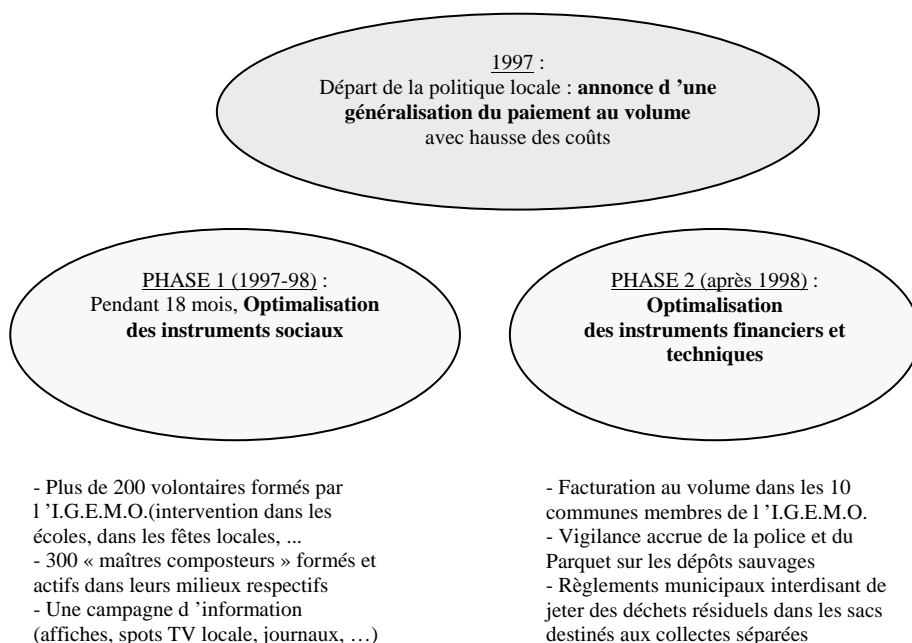
Dans la perspective de la mise en place d'une politique locale de prévention des déchets, il importe donc de savoir identifier et motiver de « nouveaux acteurs ».

Au-delà de la phase de concertation initiale, il est important d'associer l'ensemble des acteurs à la mise en œuvre de la politique en sollicitant leur participation effective à différentes actions programmées mais aussi en favorisant et facilitant leurs initiatives.

L'implication de tous s'appuie sur l'affirmation du principe de co-responsabilité et donc sur la nécessité d'une (ré)action collective⁶⁷ et coordonnée.

Pour associer pleinement les acteurs dans le processus, différentes initiatives sont prises. La plupart d'entre elles consistent à former des personnes-relais, issues de secteurs géographiques ou de secteurs d'activités différents. Citons par exemple les maîtres-composteurs flamands qui interviennent dans leurs quartiers après avoir été formés.

Figure 9 : Le phasage de la politique locale de prévention de l'I.G.E.M.O. (agglomération de Mechelen)



L'implication des acteurs est renforcée par l'apport d'informations pratiques, elles-mêmes présentées comme moyens d'améliorer le bien-être⁶⁸ ou de réaliser des économies⁶⁹.

⁶⁷ Au sujet de l'action collective, relevons le titre du journal bruxellois de la prévention : « *Le minimum déchets, on y arrivera !* »

⁶⁸ Les collectivités qui font la promotion d'un service à domicile de location de couches réutilisables (nombreuses communes belges, allemandes, Milton-Keynes, ...) fondent notamment leur promotion sur des études médicales affirmant que la couche réutilisable (100% coton) limite considérablement les risques d'irritation par rapport aux couches à usage unique.

⁶⁹ A ce sujet, il est intéressant de citer les actions de « eco-teams de consommateurs » menées en Région flamande par l'association « Ecolife ». Ces équipes sont composées d'un animateur et d'une dizaine de personnes qui se rencontrent en moyenne 8 fois pour aborder des questions relatives à leur consommation (énergie, eau, biens de consommation courante, transports, ...). En 6 ans, plus de 250 « eco-teams » ont été constituées. Chaque participant paie environ 8 €. mais il semble que les connaissances acquises grâce à sa participation à l'« eco-team » lui permet de réaliser des économies que Ecolife situe entre 150 et 250 € par an (grâce notamment à des baisses moyennes de sa consommation d'électricité (12%), de sa consommation d'eau (11%) et de sa production de déchets (30%).

Au vu des politiques locales étudiées, la démultiplication des interventions obtenue grâce à ces personnes-relais s'avère un gage de pérennité dans le temps mais aussi d'efficacité du fait que le discours s'adapte alors naturellement au langage des personnes visées. Cela permet de vérifier *a contrario* l'adage : « *Celui qui parle à tout le monde en général ne parle à personne en particulier* ».

Pour stimuler cette implication des citoyens, certaines collectivités n'hésitent pas à mettre les acteurs en concurrence. C'est par exemple le cas dans l'agglomération d'Helsinki avec le concours annuel « *The Natural Resource Saver* ». Dans une moindre mesure, cette concurrence s'exprime aussi dans les secteurs géographiques où plusieurs collectivités développent en même temps des politiques de prévention. Nous songeons notamment à la Belgique. Cette concurrence est positive à la condition qu'elle ne nuise pas à l'échange d'information sur les bonnes pratiques.

II.1.4.1.6. Un discours axé sur le libre choix

Tout ce qui concourt à une meilleure information du consommateur favorise l'expression de son libre choix. Pourtant, les informations dispensées (souvent imposées) aux consommateurs sont déjà nombreuses et parfois contradictoires.

L'exercice est donc complexe lorsqu'il s'agit de favoriser une consommation plus écoresponsable. Il faut impérativement éviter de dicter une conduite au consommateur, faute de quoi le message est assimilé à du prosélytisme et devient contre productif. Ce n'est pas aux autorités de décider à la place des individus comment satisfaire à leurs besoins⁷⁰. En Europe, les citoyens sont fortement attachés à la « liberté » de consommer. Acheter procure du plaisir et l'acte d'achat est ressenti comme une expression de sa propre liberté (« *je fais ce que je veux* »). Même si un tel constant n'est pas exaltant, il semble bien réel et il nous faut donc en tenir compte pour nous interroger sur les moyens de favoriser des choix plus écoresponsables.

Une réponse originale a été créée par l'A.C.R.R. avec le slogan : « *je vote avec mes sous !* » (cité dans sa brochure « *Planète, mode d'emploi – consommer des produits sans déchets et des produits recyclés* »). A y regarder de plus près, cette formule montre que l'acte individuel n'est pas vain (même s'il ne constitue qu'une goutte d'eau vis à vis du marché), de la même façon que le bulletin de vote dans l'urne n'est pas inutile. Ainsi, le message véhiculé est celui d'un pouvoir des consommateurs européens dont le potentiel est bien réel mais dont le niveau est aujourd'hui très faible.

Une autre réponse consiste à permettre au citoyen de refuser de se voir imposer un certain nombre de produits : « *si on vous les impose, c'est bien la preuve que vous n'avez pas le choix* ». L'initiative prise en 1998 par la Région Bruxelles-Capitale de distribuer aux habitants un autocollant à apposer sur leur boîtes aux lettres (pour refuser, soit seulement les dépliants publicitaires, soit ceux-ci et les journaux gratuits), va dans le sens d'une affirmation de son choix en faveur d'une limitation du gaspillage de papier. Pris en considération par les professionnels de la distribution publicitaire, cet autocollant a aujourd'hui été adopté par 20% des ménages bruxellois. Au-delà d'un certain niveau d'adhésions, un « effet d'entraînement » est à escompter.

⁷⁰ Le glissement de la notion de « droits » à celle de « besoins » est une critique que formulent les défenseurs des droits de l'homme à l'égard du développement durable : qui décide des besoins d'une génération ?

Enfin, une réponse favorisant le libre choix consiste à mettre à disposition des consommateurs des études comparatives des produits lui permettant de choisir, s'il le souhaite, les produits écoresponsables. Des initiatives de ce type sont développées dans plusieurs collectivités européennes, avec des différences d'approche notables.

Ainsi, la Région de Bruxelles-Capitale a contribué à la création en 1999 de l'Observatoire bruxellois de la consommation durable, qui est d'abord destiné aux citoyens. De nombreuses autres collectivités ont publié des guides d'achats écoresponsables (O.V.A.M., Munich, Vienne, Milton-Keynes ...) généralement accessibles via Internet.

La région flamande, via le S.T.I.P. (service de l'O.V.A.M.), dispose d'un service destiné prioritairement aux entreprises, aux administrations et aux organisations de consommateurs. L'option retenue ici est d'influer largement sur le marché en sensibilisant principalement les acheteurs importants ou leurs organisations représentatives ; autant d'acteurs-relais capables d'essaimer dans leurs zones d'influence. L'agglomération d'Helsinki a choisi une stratégie similaire même si elle envisage désormais de développer l'information en direction de tous les consommateurs.

Des partenariats locaux sont parfois conclus entre les commerçants et la collectivité. Ils permettent ainsi d'améliorer la lisibilité de l'offre pour le consommateur grâce à l'implication des distributeurs. Pour mémoire, citons l'opération italienne « *Ecoacquisti* » mais aussi les nombreuses actions menées en Région wallonne par différentes collectivités locales en collaboration avec l'association « Espace environnement ». En Wallonie, ce sont plus de 150 magasins qui ont participé en identifiant clairement les produits générant peu de déchets ou des déchets non dangereux.

Pour clore cette série d'actions en faveur d'une consommation écoresponsable, il nous semble intéressant de signaler l'initiative de la ville allemande de Nuremberg qui a publié à l'occasion des fêtes de fin d'année un guide comprenant 99 idées de cadeaux dématérialisés : carnet de tickets de cinéma, bons pour des séances de massage, abonnement à une saison culturelle, abonnement aux services de transports collectifs, inscription dans une association, etc.

II.1.4.1.7. L'exemplarité de la collectivité porteuse de la politique locale

La collectivité porteuse de la politique locale de prévention se doit d'être exemplaire dans ses pratiques quotidiennes. Cela n'a pas toujours été le cas et ne l'est toujours pas aujourd'hui dans bon nombre de services d'environnement qui prônent pour les entreprises une utilisation économe du papier mais qui diffusent des notes sur ce sujet dont les feuilles ne sont imprimées que sur une face !

Dans les politiques locales étudiées dans ce rapport, l'exemplarité n'est pas toujours évoquée ou mise en avant. Il est plus souvent fait allusion à l'introduction de clauses préventives dans les marchés publics que de développer des pratiques préventives au sein de ses propres services. Citons les collectivités qui (à notre connaissance et au moment où nous rédigeons ces lignes) développent de manière systématique une pratique de l'exemplarité (avec l'affirmation de cette pratique et surtout des objectifs précis, tant en matière d'achat que d'utilisation) :

- Région flamande. L'action n° 102 du plan d'exécution des déchets 2003-2007 s'intitule « développement de la fonction d'exemple du gouvernement ». D'autre part, nous avons

pu vérifier lors de notre visite à l'O.V.A.M. d'avril 2003 que cet organisme régional de gestion des déchets mettait la théorie en pratique. En effet, nos hôtes nous ayant invité à partager une collation, nous avons constaté l'utilisation exclusive de vaisselle réutilisable !

- Agglomération d'Helsinki. Dans le cadre de son programme « Waste Avoidance 2007 », Y.T.V. forme l'ensemble de son personnel pour produire moins de déchets, que ce soit au niveau des achats qu'à celui de l'utilisation des biens. Par exemple, Y.T.V. ambitionne de réduire sa consommation de papier d'impression de 20% d'ici 2007.
- La ville de Vienne grâce au plan « PUMA »⁷¹ et au plan « Vienna Eco-procurement » (dont le but est de guider les achats publics vers des achats écoresponsables).

L'exemplarité offre plusieurs avantages pour la collectivité qui la met réellement en œuvre :

- son discours est crédible vis à vis des autres acteurs à la fois d'un point de vue éthique (« *je fais ce que je dis* ») et opérationnel (« *la prévention, cela peut fonctionner* »)
- elle peut tirer des enseignements de l'évaluation régulière des pratiques de prévention dans ses services (difficultés, discours inopérant, matériel inadapté, ...). Cette expérience renforce également son discours : « *je sais de quoi je parle* »
- elle peut dégager des économies de fonctionnement de ses propres pratiques de prévention⁷² : « *cela m'a profité : pourquoi pas à vous ?* »
- son action, notamment en matière d'achats publics, peut contribuer à peser sur l'offre⁷³. Ainsi un des objectifs avoué du plan « Vienna Eco-Procurement est de dynamiser le marché de la production écoresponsable⁷⁴.

II.1.4.2. Les solutions opérationnelles

Une politique locale de prévention ne peut se limiter à l'énonciation de grands principes. Elle se doit de mettre en place un certain nombre de solutions opérationnelles afin de créer les conditions favorables à une maîtrise de la production de déchets (une facturation responsabilisante, une optimisation des collectes), d'offrir aux citoyens des alternatives de consommation et de les informer (tant sur le plan de la sensibilisation aux enjeux globaux et locaux que sur celui des alternatives pratiques).

II.1.4.2.1. Une facturation responsabilisante

L'application du principe « pollueur-payeur » et sa traduction concrète par un système de redevance proportionnelle liée à la production de déchets est déterminante dans toute

⁷¹ Ce programme vise à développer le management environnemental dans tous les services et bâtiments municipaux (y compris les écoles, les crèches, les centres de soins, les hôpitaux, ...). Son slogan est « *Vienna sweeps under its own carpet* » (que l'on peut traduire par : Vienne balaie devant sa porte)

⁷² Bien qu'il ne s'agisse pas d'un exemple européen, citons ici le cas de la municipalité de Tokyo qui a, entre 1991 et 1997, réduit d'environ 10% sa production de déchets tout en augmentant d'environ 60% leur taux de recyclage. Entre 1997 et 1998, cette politique de prévention s'est traduite par une réduction des frais de mise en décharge de 3.800.000 Yens (Source : JITEX. *Réduction de la production de déchets de l'administration au Japon (Veille JITEX pour l'ADEME)*. Paris, A.D.E.M.E., 1999.. Figure 5, page 9)

⁷³ Parmi d'autres exemples, citons celui de la ville de Barcelone qui a créé une équipe de fonctionnaires dont le rôle est de sensibiliser les autres services municipaux à l'intérêt des produits écoresponsables et de favoriser l'introduction de clauses environnementales dans les marchés publics. Voir aussi dans les annexes les actions menées dans cette direction par la ville de Vienne.

⁷⁴ Rappelons ainsi qu'en France, la commande publique représente chaque année 115 milliards d'Euro, ce qui correspond à environ 15% du PIB. C'est dire l'impact que pourrait avoir une démarche volontariste en matière d'achats publics !

politique locale de prévention. L'objectif majeur de toute politique de prévention est bien de susciter de meilleurs choix de la part des consommateurs (qu'il s'agisse des ménages, des entreprises ou des administrations).

Les redevances variant en fonction de la quantité de déchets telles qu'elles fonctionnent en Allemagne, Belgique, Luxembourg et Pays-Bas, permettent d'enregistrer « *une réduction forte et généralisée de la quantité de déchets ménagers, résiduels ou non, de l'ordre de 15% à 50%* » ; « *les effets sur le tri sont considérables : 5% à 10% sont orientés vers le tri* »⁷⁵. Ces chiffres doivent bien sûr, être pris en considération avec prudence tant il est vrai que tout le monde n'utilise pas les mêmes méthodes de comptabilisation des déchets. Cette réserve énoncée, il n'en demeure pas moins vrai que les redevances variables sont à l'origine d'une meilleure maîtrise de la production de déchets. De nombreux exemples locaux le montrent.

Ainsi, la ville de Margraten (Pays-Bas) a introduit un système de facturation au poids le 1^{er} avril 1996. Pour ce faire, un dispositif de « pesée embarquée » a été mis en place : les bacs roulants des usagers ont été équipés d'une puce électronique. Les camions de collecte ont reçu un équipement informatique permettant l'identification du propriétaire de chaque bac (via la puce) et le pesage de chaque bac. La quantité annuelle de déchets (déchets municipaux mais aussi déchets collectés séparément) est passée de 1133 kg/hab en 1994 à 730 kg/hab en 1997⁷⁶.

Les redevances constituent le moyen de mettre en place des « compteurs à déchets », ce qui présente immédiatement un double avantage : responsabiliser l'utilisateur mais aussi offrir à la collectivité un moyen de mieux connaître le gisement qu'elle a à gérer (notamment identifier précisément la part de DIB par rapport aux déchets des ménages). Précisons toutefois que la précision de la comptabilisation sera très fluctuante en fonction des modes de collectes retenus.

En outre, les redevances constituent un excellent support pour le développement du compostage autonome. Elles peuvent également être la cause d'effets pervers : dépôts sauvages et brûlage à l'air libre. Toutefois, ceux-ci demeurent marginaux. Une étude de l'A.C.R.R. estime que ces pratiques néfastes ne concernent que 3% à 10% des quantités totales⁷⁷. L'ampleur de la fourchette illustre bien la difficulté de mesurer ces effets pervers. Ainsi, le directeur de l'I.G.E.M.O. nous a indiqué, lors de notre rencontre du 8 juillet 2003, que la mise en place d'une facturation au volume dans la région de Mechelen ne s'était pas accompagnée d'une hausse observable des dépôts sauvages.

Tant l'orientation vers le compostage individuel que les éventuels effets pervers soulignent l'importance de conjuguer la mise en place d'une redevance variable avec une véritable politique de prévention, à même de proposer des alternatives aux citoyens. Ainsi, la mise en place de la redevance variable doit être précédée au minimum d'une campagne d'information sensibilisant les citoyens aux objectifs poursuivis et leur offrant des solutions alternatives (acquisition de composteurs individuels, formation de base au compostage, conseils d'achat,

⁷⁵ Association des Cités et Régions pour le Recyclage. *L'application des taxes et redevances locales à la collecte de déchets ménagers : compétences et pratiques des autorités locales européennes*. Bruxelles, A.C.R.R., 1999. P.11

⁷⁶ Hendricks. *Facturation au poids des déchets enlevés*. In : *Produire moins de déchets : du discours à l'action*. Montbéliard, AMORCE. 22 octobre 1998.

⁷⁷ Association des Cités et Régions pour le Recyclage. *L'application des taxes et redevances locales à la collecte de déchets ménagers : compétences et pratiques des autorités locales européennes*. Bruxelles, A.C.R.R., 1999.

etc.). Sur ce point, il convient de se référer au phasage de la politique de prévention de l'I.G.E.M.O.

La mise en place d'une redevance variable suppose des choix en terme de modes de comptage. Rappelons les principales pratiques en cours au sein des collectivités européennes et examinons quels en sont les avantages et les inconvénients :

- 1) Facturation au poids. Le système dit de la « pesée embarquée » présente de nombreux atouts et particulièrement celui de disposer pour la collectivité d'une connaissance précise des quantités produites par ménage et par entreprise. Soulignons que le dimensionnement des bacs est un paramètre important, tant il est vrai qu'un bac de grande contenance constitue une incitation à y mettre plus de déchets (y compris des déchets non concernés par les collectes d'ordures ménagères !). Là encore, la nécessité pour la collectivité de bien sérier et coordonner ses interventions revêt un caractère primordial. Pour ce qui est des inconvénients, notons le coût de l'investissement (à comparer avec le coût des sacs qui entre dans des dépenses de fonctionnement), la non prise en compte des volumes de déchets et les risques d'effets pervers (mettre ses déchets dans le bac du voisin !).
- 2) Facturation au volume. Celle-ci s'opère de différentes façons : nombre de présentation de bacs ou de sacs, obligation d'acheter les sacs (ou des autocollants à apposer sur les sacs) avant la collecte, ... La facturation au volume présente l'avantage d'être simple à mettre en œuvre. Pas d'achat de bacs roulants, ni d'électronique embarquée (sauf pour le nombre de présentation de bacs). De plus, elle a le mérite de privilégier le volume et donc d'optimiser les collectes, chacun se chargeant de réduire au maximum le volume de ses déchets (pliage des emballages, ...). Ce facteur est important au sens où il encourage chacun à limiter les présentations à la collecte ce qui produit des économies d'énergies mais qui crée les conditions favorables à une optimisation des fréquences de collecte sans susciter un mécontentement de la part des usagers. Les inconvénients sont les éventuels problèmes d'hygiène publique (sacs éventrés), les contrefaçons (de sacs ou d'autocollants) et les effets pervers (dépôts sauvages, brûlage à l'air libre).

La facturation variable en fonction de la production de déchets est un levier indispensable à toute politique locale de prévention. C'est un moyen de responsabiliser les usagers. Le système le plus intéressant mis en place par différentes au sein des collectivités (en particulier au sein de la région flamande) se décompose comme suit :

- un recours au budget général pour disposer d'une « marge de manœuvre » (notamment en permettant d'amortir certains coûts sur plusieurs années)
- une part forfaitaire (abonnement au service) et une part variant en fonction des tonnages/volumes apportés
- les collectes séparées sont assujetties mais on leur applique un tarif dégressif incitant les usagers à développer leurs pratiques de tri.

La mise en place de la redevance doit s'accompagner de mesures proposant des solutions alternatives concrètes (compostage individuel, conseils d'achats, ...) afin d'offrir les échappatoires à la contrainte financière et de limiter les effets pervers (brûlage à l'air libre, dépôt sauvage).

II.1.4.2.2. Une optimisation des collectes

Les rares collectivités européennes qui ont réussi à enregistrer une diminution importante de la production de déchets ont en commun une faible fréquence de collecte.

Certaines d'entre elles effectuent une collecte d'ordures ménagères par semaine voire une collecte toutes les deux semaines⁷⁸ :

- la commune de Dilbeek (Belgique-Région flamande) a réduit de 65% en deux ans la quantité de déchets ménagers résiduels collectés. Dans cette commune de 38.000 habitants, il n'y a qu'une collecte d'ordures ménagères par semaine et les collectes d'encombrants sont trimestrielles⁷⁹.
- L'I.G.E.M.O. (intercommunale de la région de Mechelen, soit environ 250.000 habitants) ne collecte les déchets qu'une fois par semaine. Avec la conteneurisation projetée, elle envisage de ne plus les collecter qu'une fois toutes les deux semaines. Il est vrai que dans ce secteur, les tonnages de déchets résiduels sont passés de 332 kg/hab/an en 1991 à 168,5 kg/hab/an en 2002. L'I.G.E.M.O., dès qu'elle aura mis en place la pesée embarquée facturera le service en fonction du poids de déchets apportés à la collecte mais aussi avec une part forfaitaire pour chaque présentation de bac. L'objectif est bien d'optimiser les collectes mais aussi d'encourager les citoyens à intégrer leur production de déchets.
- Dans plusieurs collectivités allemandes, le montant de la redevance annuelle forfaitaire est fonction de la capacité volumique du bac et de la fréquence de collecte choisies (A Munich, chaque ménage peut opter pour une collecte hebdomadaire de déchets résiduels ou une collecte tous les quinze jours).

Peu de rapports ou d'articles de presse relèvent ce fait qui nous semble être un facteur incitant fortement à une démarche préventive.

Dans un souci d'économie, plusieurs collectivités ont développé des systèmes de collectes par conteneurs de regroupement en zones urbaines (notamment des villes italiennes, espagnoles, portugaises, néerlandaises). Dans ce cas de figure, les habitants sont invités à déposer différentes sortes de déchets préalablement triés dans des conteneurs situés à proximité de leur domicile⁸⁰. Parfois, les conteneurs sont enterrés ce qui diminue l'impact visuel (Barcelone, villes néerlandaises,...).

En centre urbain, un tel système présente de nombreux avantages : il procure des économies sur les frais de collecte, il diminue l'impact visuel les veilles de collectes mais il peut aussi s'avérer intéressant pour les habitants résidant dans de petits appartements car ce service est accessible à tout moment (contrairement aux collectes en porte à porte, proches dans l'espace mais éloignées dans le temps).

⁷⁸ Expérience menée à Reinbach-Oberdrees (Allemagne). Ce système permet une réduction de 27 % des coûts globaux. (source : Association des Cités et Régions pour le Recyclage. *L'application des taxes et redevances locales à la collecte de déchets ménagers : compétences et pratiques des autorités locales européennes*. Bruxelles, A.C.R.R., 1999. P.31). Rappelons que la ville de Munich offre le choix aux ménages d'une collecte hebdomadaire ou d'une collecte tous les 15 jours : 31.681 ménages ont opté pour une collecte tous les 15 jours (source : Abfallwirtschaftsbetrieb München. *Das Münchner Abfallwirtschaftskonzept*. Munich, A.W.M., 2000.. P.11)

⁷⁹ Le Roy, Etienne. *Compte rendu de visite à Dilbeek*, ADEME, Angers, 1999..

⁸⁰ Voir à ce sujet les aménagements réalisés en zones d'habitats collectifs, notamment aux Pays-Bas (conteneurs de proximité enterrés et dont l'accès est individualisé grâce à une carte magnétique : le citoyen paie le prix correspondant au poids de déchets apportés).

Une optimisation des collectes (de l'ajustement des fréquences de collectes jusqu'au dimensionnement des réceptacles) **est source d'économies pour les collectivités mais elle permet aussi de limiter la consommation d'énergie liée aux transports de déchets et de favoriser chez le citoyen une prise de conscience de sa production de déchets.** A une époque où les collectes se multiplient, une réflexion sur leur optimisation débouchant sur une meilleure coordination et une plus grande efficacité doit être engagée dans le cadre d'une démarche préventive.

II.1.4.2.3. Le recentrage de la politique locale vers l'acte d'achat

Les politiques locales de prévention des déchets ont considérablement évolué ces dernières années. Elles sont ainsi passées d'une approche « déchets » à une approche « produits ».

Cela est particulièrement notable pour les collectivités suivantes :

- La Région de Bruxelles-Capitale fonde son plan 2003-2007 sur la dématérialisation
- La Région flamande (avec le S.T.I.P.⁸¹) et l'agglomération d'Helsinki dispensent des conseils d'achat en direction des entreprises, des collectivités et des associations
- La Ville de Rotterdam, avec sa carte de la consommation durable (Carte à puces « Nu ») a choisi de récompenser les consommateurs s'orientant vers une consommation écoresponsable.
- L'opération « *Ecoacquisiti* », développée dans plusieurs villes du nord de l'Italie, permet d'encourager une consommation écoresponsable grâce à un partenariat avec des commerçants.

Ce recentrage est intéressant car il permet de mieux caractériser la prévention par rapport à la valorisation-matière. Alors que des confusions tenaces subsistent dans l'esprit de nombreux acteurs, ce positionnement de la prévention n'est pas dénué d'intérêt.

D'autre part, ce nouveau positionnement permet de faire entrer pleinement la prévention des déchets dans les sphères de l'économie et du social, là où elle était autrefois confinée à la seule sphère environnementale. En contribuant à une meilleure définition des **besoins**, la prévention des déchets s'inscrit pleinement dans une logique de développement durable. Signalons à cet égard le titre de l'éditorial du guide de la réparation de la ville de Munich (édition 2002) : « *Le guide de la réparation : une contribution à l'Agenda 21* ». Rappelons également que l'I.G.E.M.O. (région de Mechelen) s'est appuyée sur sa politique locale de prévention et de la prise de conscience qu'elle a permise pour développer des actions en faveur de la gestion durable de l'énergie, de l'eau et des milieux naturels.

Ce positionnement, très en amont du déchet, devrait également renouveler les partenaires des actions de prévention, qu'ils s'agissent de partenaires⁸² opérationnels ou de partenaires financiers.

⁸¹ Service de l'O.V.A.M. chargé de dispenser informations et conseils sur la consommation écoresponsable

⁸² En France, il est significatif de constater à la lecture de la « *Stratégie Nationale de Développement Durable- Programme d'actions* » (Comité interministériel pour le développement durable -3 juin 2003) que les politiques de prévention des déchets se situent en page 30, au sein du chapitre « Activités économiques, entreprises et consommateurs » mais aussi que le ministère du commerce en collaboration avec le M.E.D.D. proposera « pour la fin de l'année 2003 un dispositif de signalisation des produits, voire des initiatives, intégrant le développement durable » (p.29). Enfin, l'introduction de ce chapitre confirme ce cadrage : « Les entreprises et les consommateurs jouent un rôle essentiel et complémentaire : les entreprises offrent des biens et des services, et

II.1.4.2.4. Le compostage autonome

Le compostage autonome est sans doute la plus ancienne action préventive⁸³. C'est donc très logiquement qu'il a souvent été une des premières actions engagées dans le cadre des politiques locales de prévention.

Il présente un intérêt indéniable : diminuer de manière importante les flux de déchets confiés à la collecte et donc les transports de déchets, puisque l'on réutilise sur place la matière organique produite. En outre, il favorise la prise en compte de la Directive 1999/31/CE du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets (Art. 5 notamment, qui précise la réduction des quantités de déchets municipaux biodégradables mis en décharge).

De nombreuses collectivités européennes encouragent la pratique du compostage domestique. Citons notamment : la région flamande, la région wallonne, Milton-Keynes, Bâle, Munich, Oslo, Porto, Salzbourg, Palerme, Sarrbrücken, Bruxelles, Munich, etc.

Les Flamands sont sans doute les champions d'Europe du compostage autonome (sur un aussi vaste territoire) puisque cette pratique concerne 1 flamand sur 3 (chiffres communiqués par l'O.V.A.M. en avril 2003, lequel organisme considère ce chiffre comme un maximum)

Il demeure encore aujourd'hui difficile d'obtenir une quantification précise des tonnages évités grâce aux pratiques de compostage domestique. Citons ici l'exemple des opérations menées par les villes italiennes de Martellago et S.Giustina in Colle⁸⁴ (Italie, région de Lombardie) qui ont distribué gratuitement des compostières (300, 400 et 600 litres) aux habitants et mené une campagne de sensibilisation des habitants. Grâce à la promesse d'une réduction de la taxe sur les déchets pour les habitants volontaires, les taux de participation ont été excellents : 75% des ménages à S. Giustina in Colle contre 45% à Martellago.

Tableau 7 : Opération de compostage domestique dans deux villes lombardes

Municipalités	Réduction fiscale	Poids total des déchets (kg/an) ⁸⁵	Compostage domestique (kg/an) ⁸⁶	Réduction du poids total des déchets ⁸⁷
S. Giustina in Colle (18 km ² , 6.300 hab., 2.000 ménages)	33 %	1.173.000	272.300	23 %
Martellago (20,9 km ² , 18.834 hab., 6.200 ménages)	20 %	7.736.000	1.240.650	16 %

Dans des conditions favorables⁸⁸, le compostage domestique peut donc permettre une diminution des tonnages de déchets confiés à la collectivité qui se situe entre 15% et 25%.

S'il est parfaitement adapté aux zones de maisons individuelles, le compostage domestique est moins aisé en zones d'habitats collectifs. Citons toutefois différentes pratiques de compostage autonome (dans ce cas, un « pavillon à composter » est installé au bas des immeubles) dans

les consommateurs les choisissent. **Le rôle de ces derniers est déterminant et incontournable, il a été insuffisamment pris en compte jusqu'à présent** » (p. 27)

⁸³ Le compostage individuel est largement pratiqué dans le monde... dans des pays où l'on ne parle pas encore de prévention des déchets !

⁸⁴ Dette, Birgit et al. *Waste Prevention and Minimisation*. Darmstadt, Institut d'Ecologie appliquée (Oko-Institut), 29 juillet 1999. Pages 68 à 70.

⁸⁵ Chiffres de 1997

⁸⁶ Chiffres de 1998

⁸⁷ Entre 1997 et 1998

⁸⁸ Nous entendons ici par « conditions favorables » : la prédominance de l'habitat individuel, une incitation financière ainsi qu'une campagne de sensibilisation et d'accompagnement.

des villes flamandes (Anvers, Mechelen, ...). L'implantation de ces pavillons à composter peut être opportunément couplée avec des pratiques de jardins familiaux.

Certaines collectivités associent collectes de déchets verts en porte à porte et compostage autonome. Cela ne nous semble pas une solution incitatrice et « lisible » pour le citoyen qui hésite entre déposer ses déchets vers devant sa porte ou en assurer lui-même le compostage. Toutefois, dans les quartiers où le compostage autonome a suscité une faible adhésion, il est sans doute préférable de limiter au maximum la présence de déchets fermentescibles dans les déchets résiduels. Un compromis intéressant consiste à ne collecter (en porte à porte ou en apport volontaire) que les déchets d'égavage⁸⁹, lesquels nécessitent un broyage.

La commune de Dilbeek (Région flamande) est célèbre dans le monde de la prévention pour avoir réduit sa production totale de déchets résiduels de 65% entre 1994 et 1996. Cette commune de 38.000 habitants a réussi à stabiliser sa production totale de déchets (résiduels et tri) à 294 kg/hab/an (chiffres 1998) notamment grâce à une pratique intensive du compostage autonome et à un refus de collecter systématiquement en PAP les déchets verts⁹⁰. De ce fait et grâce à une dynamique locale forte, 2890 fûts à compost ont été distribués en 1999 ainsi que des « pavillons à compost » dans les zones d'habitat collectif. A Dilbeek, le compost produit dans les « pavillons à compost » est utilisé pour l'amendement des espaces verts mais aussi redistribué aux habitants des immeubles pour leurs plantes d'appartement !

II.1.4.2.5. L'importance des actions de communication

En matière de prévention, l'objectif poursuivi est bien d'obtenir un changement de comportement des différents acteurs locaux. En ce sens, la communication est un outil indispensable tant pour favoriser une implication pro-environnementale du plus grand nombre. Cet engagement doit être favorisé par une communication visant à :

- permettre une prise de conscience de l'importance du problème (enjeux globaux et locaux)
- faire en sorte que les individus se sentent personnellement concernés par le problème
- les convaincre qu'ils peuvent réagir personnellement (offre de pratiques alternatives).

Le logo de la prévention dans la Province du Brabant Wallon



Dans le cadre de notre mission, nous avons pu consulter un grand nombre de guides pratiques dont la plupart se ressemblent beaucoup, tant dans leurs formes que dans leurs contenus. En

⁸⁹ Dans la zone de compétence de l'I.G.E.M.O. (région de Mechelen), les entreprises et les particuliers peuvent venir déposer leurs déchets d'égavage dans une déchèterie.

⁹⁰ La collecte en P.A.P. de déchets verts existe mais elle est limitée à 4 passages par an et uniquement sur appel des habitants demandeurs.

général, ils sont fortement orientés vers le déchet et moins vers le produit. Toutefois, une tendance se dessine : les guides les plus récents font le lien entre l'acte d'achat et la production de déchets. Ainsi, les logos montrent parfois un caddie et un sac poubelle (cf. illustration ci-dessous) ; les slogans font le lien entre achat et déchets (slogan d'une affiche de l'O.V.A.M. : « *Faites vos courses intelligemment, achetez moins de déchets* »)

Nous nous bornerons à souligner, parmi les actions de communication que nous avons pu identifier, à souligner celles qui nous semblent les plus originales et appropriées aux objectifs poursuivis.

Bon nombre des supports de communication sont dématérialisés et accessibles via Internet⁹¹. Dans le même ordre d'idée, il faut relever le souci de cohérence entre discours tenu et supports de communication choisis : bon nombre de collectivités évitent le support papier, et lorsqu'elles le font (cela demeure encore incontournable dans certains cas), elles veillent à éviter les trop grands formats, les matériaux problématiques⁹² ou une diffusion dispendieuse⁹³.

Il faut également relever l'importance des actions en faveur d'une communication de proximité : groupes « produits », réunions de quartiers, actions de sensibilisation dans les écoles, ... Cette communication de proximité présuppose l'identification puis la formation d'individus-relais. Ce type de communication, fondée sur le volontariat, favorise le renforcement des liens sociaux. Les maîtres-composteurs (en Belgique notamment) en sont une illustration.

Pour ce qui a trait aux contenus, l'humour est un excellent moyen de « capter l'attention » de la cible. A ce sujet, deux actions de communication en faveur de la prévention méritent d'être signalées :

- le site belge Internet (<http://www.poubelle.org>) permet à chacun d'effectuer des achats virtuels sur le thème : « *vous achetez un produit, vous achetez ses déchets* »
- la campagne d'affiches de la Région flamande rencontre un tel succès auprès des habitants que certains sollicitent l'O.V.A.M. pour en acheter ! Parmi les slogans utilisés citons : « *Et aujourd'hui, on mange les restes de l'année dernière* » (promotion du compostage individuel) ; « *Faites vos courses intelligemment, achetez moins de déchets* », ... Ces slogans sont réhaussés par des photos souvent de grande qualité, ce qui confère à l'ensemble une très bonne tenue.

⁹¹ Outre son intérêt en terme de dématérialisation, le site Internet permet une réactualisation rapide des données, ce qui est intéressant pour la collectivité, notamment lorsqu'il s'agit d'informer les citoyens sur les éco-produits. Enfin, les supports informatiques permettent une reproduction à l'infini sans consommation de ressources ni dépenses financières supplémentaires. La création par l'O.V.A.M. en région flamande d'un économiseur d'écran dont le thème est la réduction de la consommation de papiers en est une illustration.

⁹² Exemple parmi d'autres : la brochure de l'A.C.R.R. « *La Terre mode d'emploi- consommer des produits sans déchets et des produits recyclés* » est imprimée à l'encre végétale sur papier recyclé.

⁹³ Le journal de la prévention à Bruxelles « *Le minimum déchets, on y arrivera* » est distribué gratuitement sur abonnement. Cette formule, outre l'intérêt de limiter la consommation de ressources et la production de déchets, offre à l'I.B.G.E. un moyen de mesurer l'intérêt que les Bruxellois portent à la politique de prévention. Pour l'anecdote, ce journal comptait 5.900 abonnés en décembre 1999 contre 10.500 un an plus tard. La région flamande a édité un dossier pédagogique sur la prévention. Elle ne le diffuse pas systématiquement aux établissements mais recense au préalable les enseignants motivés.



Promotion des emballages réutilisables pour les goûters des enfants (I.G.E.M.O. – Région de Mechelen)

Au niveau de la tonalité des messages, deux stratégies sont utilisées :

- d'une part, une rupture nette avec les formes utilisées par la publicité commerciale pour adopter des formats institutionnels ou associatifs « classiques ». Le démarquage est net : il s'agit de donner aux citoyens des messages « sérieux » avec des contenus argumentés
- d'autre part, un pastiche de la publicité commerciale. L'humour est alors très présent. Il s'agit là d'ouvrir le regard du citoyen en utilisant les mêmes armes que celles des adversaires pour lui donner à voir tout ce que le message initial lui cache. Cette stratégie permet une lecture rapide du message et retient l'attention. Elle a déjà été utilisée dans le cadre de la lutte contre la tabagie. Elle est actuellement utilisée par plusieurs associations en Belgique (notamment sur le site *poubelle.org*, cité ci-dessus) et en France (par les associations « Résistance à l'Agression Publicitaire » et « Casseurs de pub »). Elle comporte le risque d'être rapidement « recyclée » par la publicité commerciale, voire utilisée afin de dénigrer des produits concurrents.

Au-delà d'une communication qui concourt à une prise de conscience des citoyens, il nous semble intéressant de souligner les efforts entrepris pour offrir aux consommateurs des alternatives concrètes et viables.

Cela soulève un point fondamental sur lequel subsistent encore des désaccords un peu partout en Europe. S'agit-il de moins consommer (vers « une décroissance soutenable ») ou de mieux consommer ? Les collectivités étudiées dans le cadre de cette étude ne remettent pas vraiment en cause la consommation. Le discours tenu par l'A.C.R.R. dans sa brochure « *La Terre, mode d'emploi- Consommer des produits sans déchets et des produits recyclés* » mérite d'être

cité car il nous semble révélateur d'une position fortement majoritaire parmi les collectivités européennes étudiées dans ce rapport et imprégnée des principes du développement durable : « *Produire et consommer de façon plus durable signifie notamment que tout au long du cycle de vie des produits, de l'extraction des matières premières jusqu'aux déchets :*

- *les ressources naturelles sont utilisées plus efficacement*
- *leur consommation est répartie plus équitablement*
- *la production de déchets et les pollutions sont réduites au minimum...*

En tant que consommateur, nous avons le pouvoir d'influencer le marché... Pour utiliser son pouvoir, le consommateur a besoin d'informations sur les produits ainsi que sur les entreprises et leurs pratiques ».

Ainsi, si le niveau de consommation n'est pas directement remis en question, ce sont bien les modes de consommation qui le sont, avec l'idée que le consommateur peut être à l'origine de cette évolution : « *Acheter, c'est choisir* ». Ce positionnement ainsi affiné, force est de reconnaître que les différentes collectivités européennes ne mettent pas toujours à la disposition des consommateurs des informations permettant d'atteindre l'objectif d'une consommation écoresponsable. Les informations les plus abouties se trouvent sur des sites Internet. Elles demeurent souvent partielles au sens où :

- elles ne concernent qu'une petite fraction de l'ensemble des produits/services consommés elles sont destinées à des publics spécifiques (comme les industriels, les administrations et les organisations de consommateurs en Flandre)
- elles contiennent des informations « techniques » peu accessibles au consommateur moyen
- elles vont rarement jusqu'à mentionner les marques des produits (à promouvoir ou à dénoncer)
- elles sont encore parfois uniquement axées sur les produits écolabellisés, lesquels ne représentent qu'une toute petite quantité de produits⁹⁴.

Il est évident qu'il existe dans le domaine de l'information du consommateur une marge de progression considérable. La création d'organismes publics chargés de cette information du consommateur (comme le S.T.I.P. en Région flamande, ou l'Observatoire de la consommation durable en Région Bruxelles-Capitale) est révélatrice de ce besoin.

Mais, si tant est que l'on dispose, à terme, d'une liste conséquente de produits/services écoresponsables distribués avec une grande lisibilité (étiquetages, rayons spécifiques, ...), il n'est pas évident que les choix des consommateurs se portent sur ces biens : « *La motivation du choix d'un écoproduit ne résulte pas ou pas forcément du respect de l'environnement mais plus souvent du besoin de réaliser des économies, d'une priorité donnée à la santé, du besoin de se distinguer, de la recherche prioritaire de la facilité, ou du besoin de se sentir intégré dans un groupe social* »⁹⁵.

Pour que les choix de consommation évoluent durablement, il faut s'appuyer sur des relais de proximité, tant il est vrai que les sources d'information les plus crédibles ainsi que les modèles de consommation proviennent d'un réseau de proximité : famille, amis, médecins, administrations locales, ... De fait, la plupart des collectivités européennes qui l'ont expérimentée ont pu constater l'échec d'une simple brochure, aussi complète et argumentée soit-elle.

⁹⁴ Cela pose le problème –déterminant- d'une liste de produits écoresponsables ne se limitant pas aux produits éco-labellisés.

⁹⁵ Bontinckx, Christian ; Rousseau, Catherine. *Logiques d'attitudes et de comportements face aux écoproduits. In : Parlement Citoyen pour la consommation durable. Bruxelles, C.R.I.O.C.-I.B.G.E., 14 mars 2003.*

En revanche, les groupes sont des moteurs du changement. C'est pourquoi la plupart des collectivités européennes étudiées dans ce rapport sont nombreuses à avoir choisi de former des personnes-relais, lesquelles peuvent ensuite agir dans leurs milieux (professionnels, familial, voisinage, ...) :

- « éco-teams » de consommateurs en région flamande
- groupes de travail en région flamande, à Munich, ...
- maîtres-composteurs
- etc.

L'effet d'entraînement peut alors se produire : « *j'achète ces produits parce mes proches le font* »⁹⁶. Rappelons que de nombreuses sociétés commerciales utilisent ces relations de voisinage (« cercles de relations ») pour diffuser leurs produits ! C'est une communication qui consomme certes du temps mais pas (ou peu) de ressources. Enfin, ce type de communication contient une vertu trop rare à notre époque : elle favorise les liens sociaux.

II.1.4.2.6. Quelques alternatives de production et de consommation

Certains considèrent que les autorités locales en charge de la gestion des déchets ne peuvent au mieux que développer des interventions favorisant des achats écoresponsables.

L'examen de quelques pratiques menées par des collectivités locales au sein de l'Union Européenne démontre qu'une approche volontariste, allant au delà de la simple déclaration d'intention, est non seulement possible au niveau local mais d'autant plus pertinente qu'elle favorise une mise en cohérence de l'offre et de la demande.

Tableau 8 : Politiques locales au sein de l'U.E. : exemples d'actions préventives en phase de production (conception, fabrication, distribution)

COLLECTIVITE	BREF DESCRIPTIF
Y.T.V. (agglomération d'Helsinki)	Création d'un programme d'évaluation des performances (« waste benchmarking ») des entreprises en faveur de la prévention et orienté vers les clients (diffusion des résultats des évaluations sur le site web d'Y.T.V.). Pour promouvoir ce programme d'évaluation, Y.T.V. organise chaque année (depuis 1998) un concours récompensant l'entreprise ayant le moins consommé les ressources (« The Natural Resource Saver »). Le vainqueur est l'entreprise (privée ou publique) qui parvient le mieux à diminuer sa quantité de déchets générées. D'autres critères d'appréciation entrent également en ligne de compte : quantité de déchets par employé, quantité de matériaux recyclés utilisés, ... Pour désigner le vainqueur de manière objective, les participants doivent entrer différentes données sous forme informatique, ce qui permet à Y.T.V. de disposer d'informations précieuses. Le vainqueur gagne le droit d'utiliser le label « <i>The Natural Resource Saver</i> » durant un an à des fins de marketing.
O.V.A.M. (Région flamande)	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion du jardinage pauvre en déchets avec les entrepreneurs en jardin et les jardineries - Soutenir la prévention des déchets via les vendeurs finaux

⁹⁶ *A contrario*, beaucoup se disent aujourd'hui : « *je n'achète pas ces produits parce que, dans mon entourage, personne ne le fait* ».

<p align="center">AWM (Munich et son district rural)</p>	<p>Les résultats du programme "Okoprofit" (1998-1999) mettent en évidence les gains retirés par les entreprises de leur participation à ce programme :</p> <ul style="list-style-type: none"> - tous les organismes participants ont reçu un certificat «<i>Okoprofit-Unternehmen</i>». Ce certificat a permis aux entreprises concernées d'obtenir une certification ISO 14001 à des coûts moins élevés puisque le contenu de la politique environnementale existait grâce au programme «<i>Okoprofit</i>» - les modifications issues des réflexions par ateliers (groupes de travail et consultants spécialisés) ont permis aux différents entreprises de réaliser des économies de fonctionnement de l'ordre de 500.000 € Les investissements ont été amortis sur une période variant de 3 à 5 ans selon les entreprises. Au total et pour les 26 administrations et entreprises participantes, ce sont 4.300.00 kWh/an, 7.900.000 litres d'eau par an et 227.000 t./an de déchets résiduels qui ont été évités - les modifications de process ont aussi permis une amélioration des conditions de travail des employés. Par exemple, la Sté Xylo-Wolf (fabrication de panneaux) a modifié le stade de l'injection de résines dans la chaîne de production. Ce changement a limité l'émission de gaz toxiques.
<p align="center">Vienne (Autriche)</p>	<p>Le «Vienna Eco Business Plan». Ce plan a permis de dégager depuis 1999 les économies suivantes⁹⁷ :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 353.429 m3 d'eau potable - 926.165 kg de déchets dangereux - 19.209.410 kg de CO2 - 45.376.140 kWh - 5.088.513 km en matière de transports - 9.739.099 € de dépenses de fonctionnement
<p align="center">Région de Bruxelles-Capitale</p>	<ul style="list-style-type: none"> - actions de sensibilisation en direction des acteurs du secteur du B.T.P. tant pour prodiguer des conseils en terme de choix de matériaux qu'en terme de déconstruction - projet de réglementation pour obliger les grandes surfaces à implanter un «<i>éco-coin</i>» sur leurs parkings - projet de convention avec les éditeurs d'annuaires pour une dématérialisation de leurs publications (Internet, cédéroms, ...) - Actions de formation en direction des petites entreprises pour leur rendre compréhensible la législation européenne des déchets et le plan déchets de la région Bruxelloise - projet de taxation différenciée des produits selon le degré de prise en compte de la prévention
<p align="center">Bâle</p>	<p>Minimisation des déchets dans l'industrie et les commerces (identification des entreprises produisant les plus grandes quantités de déchets ; audits de certains sites ou de types d'activités ; définition d'objectifs de réduction de déchets par secteur; mise en place de procédures «<i>prévention</i>»)</p> <p>Résultats :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diminution des déchets destinés à l'incinération : de 98000 t en 1993 à 92000 t en 2002 - Recyclage de 3000 t par an - «<i>Evitement</i>» de 1200 t par an.

Parmi les actions de prévention en faveur d'une consommation écoresponsable, celles qui concernent les actes d'achat sont de plus en plus nombreuses au fil des années. Ainsi, si

⁹⁷ Chiffres d'août 2002

AWM (ville de Munich et son district rural) a débuté sa politique de prévention en 1991, c'est à partir de 1996 que cet organisme a recentré sa politique de prévention vers l'amont, soit au niveau de la production (voir ci-dessus le programme "Okoprofit"), soit au niveau des habitudes d'achat et d'utilisation des produits.

Tableau 9 : Politiques locales au sein de l'U.E. : exemples d'actions préventives en phase d'acquisition

COLLECTIVITE	BREF DESCRIPTIF
<p>O.V.A.M. (Région flamande)</p>	<p>Création du S.T.I.P. (service d'aide à la consommation écoresponsable). Créé en 2000 à l'initiative de 4 administrations flamandes, le S.T.I.P. est intégré à l'O.V.A.M. depuis début 2003. Il a pour vocation de stimuler la prévention en favorisant une consommation écoresponsable. Il s'agit d'un organisme public unique en Belgique et dans la plupart des pays européens. Le S.T.I.P. ne s'adresse pas directement aux consommateurs mais à des organisations de regroupement des consommateurs et de défenseurs de l'environnement ainsi qu'à des collectivités et des entreprises. Sa fonction est de coordonner les initiatives en matière de consommation durable, lesquelles sont, selon les responsables de l'O.V.A.M., « encore très dispersées en Flandre ». Le S.T.I.P. dispose d'un site Internet, d'un guichet d'information. Un catalogue « produits » est disponible sur leur site. Le S.T.I.P. réalise un manuel de « conseils pour les achats publics. Il organise des journées d'études. La prochaine aura lieu en septembre 2003 et sera consacrée à l'A.C.V.. Le S.T.I.P. organise aussi régulièrement des ateliers consacrés à l'étude de certains produits favorables à la prévention (ex. : couches réutilisables ; vaisselles réutilisables, obstacles au développement de la consommation durable,...). A l'occasion de ces ateliers, différents spécialistes apportent leur point de vue. Le S.T.I.P. travaille à un projet de banque de données afin d'aboutir à la mise en réseau des acteurs de la prévention et des actions qu'ils mènent.</p>
<p>Rotterdam</p>	<p>Carte « Nu » en faveur de la consommation durable Apparue en mai 2002 à Rotterdam, la carte Nu comptait en février 2003 plus de 11.000 ménages utilisateurs (soit environ 5%) et plus de 100 commerces participants (principalement des commerces indépendants des grandes chaînes de distribution).</p> <p>Les principaux objectifs de cette carte sont d'augmenter la demande pour des biens et des services durables, développer les comportements écoresponsables, améliorer l'image des produits écoresponsables, favoriser des modes de déplacements peu consommateurs en énergie, réduire la production de déchets et stimuler le recyclage, encourager les investissements dans les « produits verts ».</p> <p>La carte NU permet à ses propriétaires d'acquérir des points en pratiquant des gestes écoresponsables. Ces pratiques sont précisées dans deux listes : une « liste d'économies » qui prévoit des points négatifs pour l'achat de produits non durables (dans ce cas, ce sont les commerçants qui paient le coût de ces points) et des points positifs qui permettent aux consommateurs de bénéficier d'avantages sur les biens et services inclus dans une « liste de dépenses » (cadeaux, réduction, avantages,...). Outre les biens durables cette « liste de dépenses » offre différents accès avantageux sur les transports publics durables, sur les services culturels et sociaux (piscine, œuvres de bienfaisance, bibliothèque, cinémas, musées, zoo,...), sur les services de réparation et de maintenance...⁹⁸</p>

⁹⁸ Kampers, Edgar. *Nu, sustainable incentive card*. In : *Parlement Citoyen pour la consommation durable*. Bruxelles, C.R.I.O.C.-I.B.G.E., 14 mars 2003.

<p>Nuremberg</p>	<p>Liste de cadeaux dématérialisés : à l'occasion des fêtes de fin d'année, la municipalité a diffusé 99 propositions de cadeaux immatériels ou générant peu de déchets (tickets de cinéma, séances de massage, abonnement aux transports publics, billets pour des concerts, ...).</p>
<p>Région flamande</p>	<p>Des changements de style de vie sont promus par l'association « Ecolife ». Depuis 1995, celle-ci organise des campagnes dont le but est de favoriser l'émergence de comportements écoresponsables.</p> <p>Pour ce faire, des « éco-teams » composées chacune d'une dizaine de personnes, se réunissent pour aborder des questions liés à la préservation de l'environnement. Plusieurs « eco-teams » ont travaillé à la réduction de la production de déchets.</p> <p>Chaque participant à une « eco-team » paie un droit d'entrée de 8 € Il a été calculé qu'en moyenne, il économise entre 150 à 250 €/an après son expérience grâce à une consommation plus responsable : 12% d'énergie consommée en moins, baisse de la consommation d'eau d'environ 11% et diminution de sa consommation de déchets de l'ordre de 30% .».</p>
<p>Royaume de Belgique</p>	<p>« Recommandations pour l'achat de produits plus respectueux de l'environnement et fabriqués dans des conditions socialement respectueuses » du gouvernement fédéral belge. Il s'agit d'un catalogue, publié par le Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement Durable. Il a le statut d'une circulaire ministérielle. Il contient des recommandations pour l'achat de produits durables pour les bureaux. La circulaire est inscrite dans le Plan Fédéral de Développement Durable 2000 .</p> <p>Ce document est consultable sur Internet à l'adresse suivante : http://www.guidedesachatsdurables.be/fr/criteres.html</p>
<p>Villes de Valdagno, Suzzara et Mogliano Veneto (Italie, région de Lombardie)</p>	<p>L'opération « Ecoacquisiti », développée dans plusieurs villes du nord de l'Italie, permet d'encourager une consommation écoresponsable grâce à un partenariat avec des commerçants. Le commerçant adhérant au projet s'engage à respecter au moins trois des comportements suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> - réduction des emballages secondaires (ex. : dentifrice sans suremballages en carton, biscuits sans suremballages, ...) - vente de produits rechargeables et de recharges - vente de boissons en emballages consignés - vente de produits réutilisables (ex. : rasoir à lames changeables) ou biodégradable ou recyclable - vente de produits alimentaires dans des emballages recyclables - utilisation de boîtes réutilisables pour les produits alimentaires - mise en place de vente de produits alimentaires à la pièce ou à la coupe et sans emballages. <p>Aux commerçants adhérents, la commune remet gratuitement du matériel promotionnel (autocollants, dépliants avec notamment les adresses de tous les commerces participant à l'opération).</p> <p>En direction des citoyens, des actions d'information et de sensibilisation sont menées.</p>
<p>Courtai (Belgique)</p>	<p>En octobre 2001, 13 communes de la région de Courtrai ont lancé le projet « Ecoscore ». 116 ménages situés dans un bassin de population de 260.000 habitants se sont engagés à adopter des « éco-initiatives » pendant 100 jours. Ces initiatives concernaient différents domaines environnementaux : économies d'énergie, nourriture, transports et déchets. Durant ces 100 jours, chaque ménage disposait d'une méthode de calcul de son empreinte écologique. Au terme du projet « Ecoscore », il s'est avéré que les ménages participants avaient diminué leur empreinte écologique d'environ 10%.</p>

Enfin, de nombreuses collectivités soutiennent et développent des actions en faveur d'une utilisation écoresponsable. Historiquement, les actions permettant la réutilisation et les détournements de flux sont les plus anciennes. Elles sont apparues fort logiquement comme un prolongement des opérations de tri et de valorisation-matière.

Tableau 10 : Politiques locales au sein de l'U.E. : exemples d'interventions en phases d'utilisation et de réutilisation

COLLECTIVITE	BREF DESCRIPTIF
AWM (Munich et son district rural)	Edition et diffusion de guides consacrés à la réparation et aux biens de seconde main Utilisation de vaisselle réutilisable pour toutes les manifestations (y compris au Stade olympique)
Vienne (Autriche)	Brocante sur Internet
Région de Bruxelles-Capitale	Actions pour encourager <i>les goûters sans déchets</i> dans les écoles (installation de fontaines d'eau, promotion de l'usage de la gourde et de la « boîte à tartines »)
O.V.A.M. (Région flamande)	Formations dans les entreprises pour une utilisation rationnelle des T.I.C. (Technologies de l'information et de la communication). Par exemple : conseils pour limiter la consommation de papier en utilisant les fonctions économes de certains logiciels, recours systématique au recto/verso, etc.
Anvers	Promotion du compostage autonome dans une cité

II.2. Pertinence de l'échelon « local » pour la prévention des déchets

II.2.1. Approche théorique

II.2.1.1. Les espaces de la prévention

L'espace concerné par la prévention des déchets est doté de contours flous et fluctuants. Son aire est potentiellement importante puisqu'elle va du concepteur au producteur, au distributeur et à l'utilisateur. Dans certains cas, les distances entre ces différents intervenants sont très grandes : dans un contexte de mondialisation des échanges, elles peuvent être intercontinentales. A l'inverse, ces distances peuvent aussi être relativement courtes (exemple d'une production locale diffusée sur un territoire restreint).

Ainsi, le périmètre total des acteurs concernés par la prévention ne peut être délimité de manière systématique (à la fois dans le temps et dans l'espace) au sens où les producteurs sont parfois très éloignés des lieux de consommation.

C'est sans doute pour cela que les premières approches préventives ont été promues par des instances supranationales (Communautés européennes, O.C.D.E., ...) et que, bien souvent, les citoyens renvoient la responsabilité de leur production de déchets aux seuls producteurs de biens et de services.

Pourtant, un des avantages de l'économie de marché, c'est le pouvoir dont dispose la demande locale d'influer sur l'offre globale. Récemment, l'épisode de la « vache folle » a

montré comment la demande pouvait agir sur l'offre en allant jusqu'à remettre en question les modes de production. Malgré cela, les consommateurs (qu'il s'agisse des ménages, des collectivités ou des entreprises) mesurent mal leur pouvoir en la matière. En France particulièrement, la faiblesse et l'éparpillement des associations de consommateurs ne rend pas la tâche aisée.

Cela montre bien qu'aujourd'hui, le lieu où il convient de développer des efforts est celui du local : un espace relativement homogène, doté d'une identité, peuplé d'individus qui se côtoient et peuvent agir ensemble en poursuivant un objectif commun. Ce lieu est celui du cadre de vie, celui où l'on habite et où l'on travaille. En bref, celui où l'on consomme. Les autorités locales et régionales, parce qu'elles sont les plus proches des citoyens, ont donc un rôle majeur à jouer pour promouvoir des modes de vie plus durables.

Au sujet du niveau local, il convient de noter qu'il coïncide avec l'espace dans lequel la majorité des français se mobilisent en faveur de l'environnement. Il s'agit pour l'essentiel d'une action de proximité, avec ses aspects positifs (on agit sur ce que l'on connaît) mais aussi négatifs (syndrome N.I.M.B.Y.).

II.2.1.2. Les différents niveaux d'intervention

La création de dynamiques de prévention dont les consommateurs sont les premiers acteurs transitent par trois niveaux principaux :

- un niveau supranational
- un niveau national
- un niveau local (un territoire).

A ces trois niveaux complémentaires, il convient d'ajouter une dimension sectorielle (branche d'activités, groupes d'individus).

II.2.1.2.1. Le niveau supra national

Le niveau supranational qui nous concerne est celui de l'Union Européenne. Rappelons que la libre circulation des marchandises et des services ainsi que la défense de l'environnement constituent deux piliers importants de la politique communautaire. Cela n'est pas sans incidence sur la prévention des déchets. D'ailleurs, le Sixième Programme d'Actions pour l'Environnement «*Environnement 2010 : notre futur, notre choix*», élaboré par la Commission Européenne affirme fortement la nécessité d'une politique forte de prévention (cf. I.3.4.2.) Ce programme se traduira par des directives confirmant ces orientations. La France a donc intérêt à ne pas prendre du retard dans le domaine de la prévention pour au moins deux raisons objectives :

- un intérêt politique de ne pas se retrouver « à la traîne » des autres Etats membres en matière de politique environnementale
- un intérêt économique, tant il est vraisemblable que la dématérialisation de l'économie prônée par l'O.C.D.E., l'ONU et l'U.E. constitue un enjeu important pour les entreprises au travers des mutations qu'elle suppose.

II.2.1.2.2. Le niveau national

Le niveau national présente un avantage immédiat : du fait de ses compétences, il peut initier une politique nationale qui concerne chacune des catégories d'acteurs. De plus, il a à sa disposition les moyens (législatifs, réglementaires, financiers, ...) théoriques de ses ambitions.

Cependant, ce niveau présente plusieurs inconvénients, parmi lesquels nous soulignerons :

- éloigné du terrain, il agit d'une manière indifférenciée ou perçue comme telle (égalité de la République « une et indivisible »), ce qui ne facilite pas la prise d'initiatives adaptées au contexte local (c'est tout l'intérêt du « droit à l'expérimentation », prôné par le Gouvernement français), ni une dynamisation des acteurs de proximité
- son positionnement peut-être interprété comme une démarche politicienne (« un projet du Gouvernement »), ce qui ne favorise pas l'adhésion du plus grand nombre.

Toutefois, le niveau national conserve un indéniable intérêt quant au rôle de « facilitateur » qu'il a à jouer pour permettre, soutenir, coordonner et promouvoir les politiques de prévention. L'annonce, par Mme la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable du lancement, à l'automne 2003, d'un « *plan national pour la réduction à la source* »⁹⁹, illustre bien le pouvoir d'orientation de l'Etat français.

Dans le contexte de renforcement de la décentralisation que connaît actuellement notre pays, ce rôle rejoint les préoccupations énoncées tant par le Gouvernement que par différents participants aux différentes « *Assises des libertés locales* ».

II.2.1.2.3. La dimension sectorielle

La prise en compte des secteurs d'activités présente l'avantage d'un travail mené entre des acteurs liés par des affinités (communauté d'intérêts, communautés de valeurs...), donc plus facilement motivés, plus réactifs et plus rapidement opérationnels¹⁰⁰. Ces acteurs savent aussi parfois anticiper les futures contraintes réglementaires en jouant un rôle moteur (exemple de la taxe sur les emballages en France).

La dimension sectorielle présente toutefois l'inconvénient de toutes les démarches corporatistes. Si elles sont plus aisées à mettre en œuvre, ces initiatives rencontrent des difficultés pour essaimer. Auprès des citoyens, leur discours sera souvent suspecté de dissimuler d'autres intérêts.

Les secteurs de l'entreprise (syndicats professionnels, chambres consulaires...) peuvent être mis à contribution dans leurs champs d'activités : par exemple pour tout ce qui relève de l'éco-conception, de la gestion des déchets de construction et de démolition, Une valorisation et un soutien de leurs efforts devront être accomplis au niveau local pour montrer aux citoyens qu'ils ne sont pas seuls à faire des efforts.

Le secteur de l'entreprise a intérêt à intégrer les logiques de prévention. La production législative de l'Union européenne en matière environnementale et la mondialisation des

⁹⁹ République Française. Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. *Communication en conseil des Ministres de Mme la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable « La politiques des déchets ménagers et assimilés »*. Paris, 4 Juin 2003, Dossier de presse.

¹⁰⁰ Exemple : l'opération « *Relais verts Auto* », initiée par le C.N.P.A. (Centre National de la Profession Automobile) initiée dès les années 1990 auprès de leurs adhérents (garagistes)

échanges obligent les entreprises à investir si elles ne veulent pas à terme perdre des parts de marchés. A cet égard, la directive « Eau », qui fixe des objectifs de résultats (interdiction de certaines substances, application pleine et entière du principe « préleveur/ pollueur = payeur », ..), condamne à terme les entreprises qui ne sauront pas adapter leurs process. Ce qui est aujourd'hui valable pour l'eau le sera vraisemblablement demain pour les déchets.

II.2.1.2.4. Le niveau local

Le niveau « local » présente plusieurs avantages qui en font un échelon spatial particulièrement pertinent :

- c'est d'abord le niveau de la compétence réglementaire, **là où se décide les opérations de collecte et de traitement des déchets**, là où s'effectuent les choix opérationnels (facturation, aménagements, ...). Sur ce point, il est intéressant de garder à l'esprit que le législateur français a, dès la loi-cadre de juillet 1975, précisé que le responsable du déchet était celui qui le produisait (ou qui le détenait). Si l'on pousse ce raisonnement jusqu'au bout, le niveau pertinent d'intervention est bien celui où l'on peut toucher individuellement chaque producteur de déchets. D'autre part, dès lors que le citoyen « délègue » sa responsabilité individuelle à sa collectivité locale, celle-ci doit pouvoir disposer des moyens d'agir pour assumer au mieux cette responsabilité.
- Le niveau local est à même de contribuer à l'émergence de **politiques adaptées aux réalités du terrain**. Ainsi, la promotion du compostage individuel n'est pas une priorité évidente en zone urbaine d'habitats collectifs. Cet exemple illustre l'intérêt d'une connaissance fine du terrain et d'une capacité à intervenir de manière appropriée. Pour poursuivre dans le fil de l'exemple précédent, la promotion du compostage autonome en zones urbaines pourra, le cas échéant, se coupler utilement avec un projet de création de jardins familiaux.
- Le niveau local est celui de la « **proximité** » des acteurs concernés. Cela permet notamment de développer une approche participative (que tant d'élus locaux appellent de leurs vœux sans toujours la mettre en oeuvre !) mais aussi une communication qui « parle » à ses destinataires
- grâce à des échanges facilités par la proximité, le niveau local favorise une politique d'amélioration continue par les retours d'expérience, les évaluations et le suivi
- le niveau local permet une appropriation du projet par le plus grand nombre de personnes dans le secteur déterminé
- il favorise une émulation positive entre territoires. Nous situant dans un domaine pionnier au sein duquel personne aujourd'hui ne détient la vérité, la diversité des expérimentations peut constituer un atout pour tous, sous réserves d'évaluations fiables et diffusées au plus grand nombre. Notons que cette approche reprend les principes énoncés dans la loi constitutionnelle et relatifs au « droit à l'expérimentation ». Relevons enfin que nous devons nous inspirer des erreurs et tâtonnements rencontrés lors de la mise en place des collectes séparées des emballages.

Nous noterons également que l'évitement à l'achat ou l'évitement à la collecte relèvent de choix émis par chaque acteur producteur de déchets. Ces choix sont donc effectués dans les **espaces de vie** (sur les lieux de travail, d'achat et de vie). Ils sont toutefois tributaires de différents paramètres parmi lesquels nous soulignerons les caractéristiques du milieu :

- en tant qu'élément déterminant la perception (par exemple, la sensibilité à la prévention des déchets ne sera pas la même pour un habitant du causse de Grammat que celle d'un urbain résidant à proximité d'une décharge)

- en tant qu'élément déterminant les possibilités d'intervention (la mise en place dans l'Aubrac d'une collecte en porte à porte de vieux vêtements ne sera pas une mesure appropriée)
- en tant que système de vie (par exemple, les distances domicile/travail seront variables selon les régions et elles influenceront sur les modes de consommation).

Plusieurs auteurs soulignent aujourd'hui la **pertinence du niveau local en tant qu'échelon territorial pertinent pour mener des politiques de développement durable**. Parmi plusieurs contributions récentes, il nous a semblé intéressant de citer les suivantes :

- « *Tout un ensemble de raisons convergentes militent a priori pour donner progressivement aux territoires une place privilégiée dans les stratégies futures de développement durable. L'affirmation peut paraître surprenante si l'on se souvient que le concept a émergé dans un contexte extrêmement éloigné des préoccupations locales – à propos des risques globaux et des rapports Nord-Sud. Elle peut aussi sembler très décalée par rapport à la situation actuelle marquée par la "déterritorialisation" des économies, la mobilité généralisée des hommes, des informations et des capitaux, et l'effacement relatif des frontières. Et pourtant elle correspond à une réalité très concrète : aujourd'hui, c'est essentiellement à l'échelle des territoires que les problèmes de développement durable sont perçus et c'est sans doute également là qu'ils peuvent trouver des solutions à la fois équitables et démocratiques* ». (Extrait de l'article *L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale* de J. Theys, Directeur-adjoint de l'I.F.E.N., paru dans la revue « Développement durable et Territoires »)¹⁰¹

« *D'un point de vue opérationnel, l'objectif de développement durable à l'échelle mondiale requiert nécessairement, pour espérer le succès, la contribution des territoires inférieurs. D'une part, quand bien même le niveau de décision se situe à l'échelon international, il n'en demeure pas moins que la concrétisation des orientations ainsi définies implique une nécessaire inscription territoriale. D'autre part, notamment avec des mouvements tels que la décentralisation, la répartition des compétences laisse une part de responsabilités significative aux différents échelons territoriaux. Mais que devons-nous entendre ici par territoire ? S'agit-il du local, du régional, ou du national, ou encore d'un niveau intermédiaire ? En fait, il n'y pas lieu de privilégier un échelon particulier, mais de poser le "territorial" par différence avec le niveau global et plus radicalement encore avec la caractérisation a-spatiale qu'empruntent bon nombre de travaux sur le développement durable* » (Extraits de l'article « *Le développement durable face au territoire: éléments pour une recherche pluridisciplinaire* » de Richard Laganier, Bruno Villalba, Bertrand Zuindeau, paru dans la revue « Développement durable et Territoires »)¹⁰²

¹⁰¹ Theys, Jacques. *L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale*. Revue *Développement Durable et Territoires*. 2002. Consulté le 18 avril 2003. Adresse électronique (http://www.revue-ddt.org/dossier001/D001_A05.htm)

¹⁰² Laganier, Richard ; Villalba, Bruno ; Zuindeau, Bertrand. *Le développement durable face au territoire: éléments pour une recherche pluridisciplinaire*. Revue *Développement Durable et Territoires*. 2002. Consulté le 18 avril 2003. Adresse électronique : (http://www.revue-ddt.org/dossier001/D001_A01.htm)

II.2.2. Délimitation de l'échelon local

Ces avantages étant posés, il convient désormais de nous interroger sur la taille et l'identité de l'échelon local. Précisons d'emblée qu'il ne s'agit pas ici de privilégier arbitrairement une catégorie de collectivités territoriales mais plutôt d'**envisager l'articulation de leurs interventions dans une perspective d'efficacité des politiques de prévention et de responsabilité partagée.**

Les questions auxquelles nous devons répondre sont donc liées à la répartition des compétences. De la même façon que la gestion des déchets doit envisager la complémentarité des modes de traitement, il s'agit ici d'étudier comment les différents niveaux administratifs et territoriaux peuvent se compléter. :

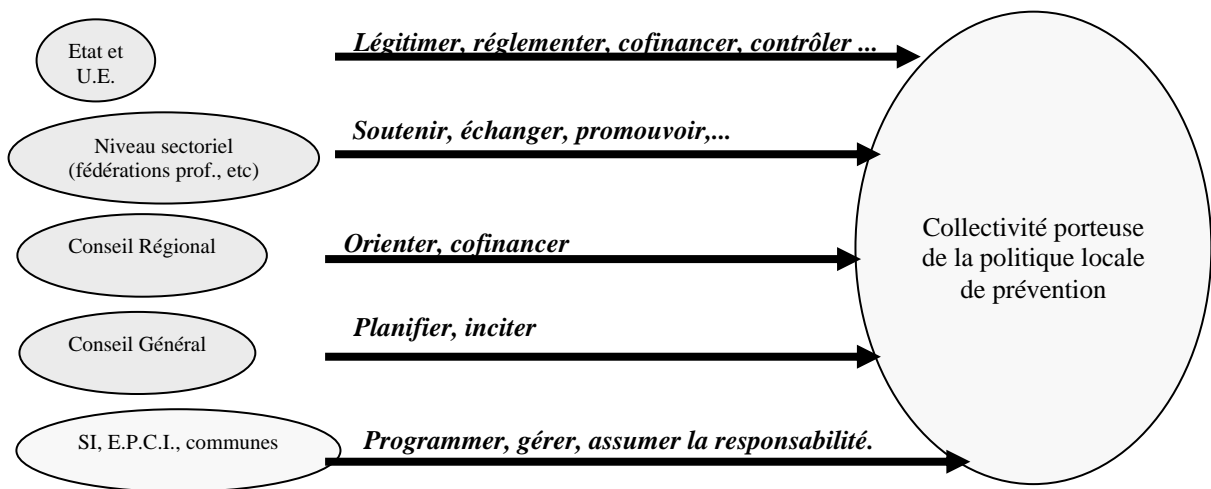
- **l'échelon départemental** est celui qui apparaît d'emblée parce que c'est à ce niveau géographique et administratif que sont élaborés les Plans Départementaux d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés. C'est ce cadre qui a été retenu dans le cadre de la formation-action sur la prévention, initiée en 2001-2002 par le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable. Le renforcement en cours de la décentralisation devrait prochainement confier la responsabilité des P.D.E.D.M.A. aux conseils généraux, ce qui renforcera le rôle des Départements en matière de gestion des déchets.
- **L'échelon régional** présente un intérêt certain du fait de son rôle de programmation (les $\frac{3}{4}$ du budget des conseils régionaux sont consacrés aux investissements ; les conseils régionaux jouent un rôle déterminant dans l'élaboration des CPRER ; etc.). Pouvant financer un certain nombre d'opérations liées à la gestion des déchets, la Région peut considérablement influencer sur les choix de gestion. L'exemple des « *Contrats Terres Vives en Ile-de-France* » a démontré comment un exécutif régional pouvait orienter fortement la gestion des déchets ménagers en Ile-de-France¹⁰³. Il sera intéressant de suivre le renforcement de la décentralisation pour voir quelles seront les nouvelles prérogatives des régions (notamment pour ce qui a trait à la réglementation, à la gestion des fonds européens, ...). Une fois établie, la nouvelle donne permettra d'envisager quel rôle la Région pourra jouer pour soutenir des politiques de prévention des déchets.
- **Les échelons locaux constituant une entité cohérente.** Dans cette catégorie, l'on peut notamment inclure les agglomérations, les Communautés urbaines, les PNR, les E.P.C.I. (dont les syndicats intercommunaux) et les communes. Nous nous trouvons là à un niveau de proximité, où décideurs et usagers peuvent se rencontrer (mais aussi entrer en conflit !) et où les choix peuvent se faire à l'aune d'une connaissance du terrain. Dans la plupart de ces collectivités, l'intérêt d'une prévention influant sur la production de déchets est plus facilement perçu comme un enjeu fort, voire une priorité. La collectivité qui paie pour la collecte et le traitement des déchets sera plus sensible à tout ce qui pourra influencer sur la facture finale¹⁰⁴. Enfin, le renforcement de l'intercommunalité (avec la création des communautés de communes ou d'agglomérations) constitue une opportunité pour engager de futures politiques locales de prévention : une nouvelle collectivité peut être tentée de

¹⁰³ En limitant les ambitions de dimensionnement de certaines U.I.O.M. (ce fût notamment le cas de l'incinérateur de Vert-le-Grand en Essonne), certains contrats « Terres vives » ont ainsi créé les conditions favorables pour qu'au niveau local, la prévention soit considérée comme une nécessité. A l'inverse, le dimensionnement initialement prévu (330.000 t/an) n'incitait nullement à une approche préventive puisqu'il aurait alors fallu « amortir l'investissement en alimentant les fours !

¹⁰⁴ A la condition que le citoyen puisse facilement identifier la collectivité responsable, ce qui n'est malheureusement pas souvent le cas pour les syndicats intercommunaux.

lancer une nouvelle politique. Sur ce point, se pose néanmoins la question des compétences optionnelles et l'homogénéisation des modes de facturation du service.

Figure 10 : Niveaux de compétences et d'interventions des différents échelons territoriaux



Dans l'absolu, il semble opportun de retenir comme échelon territorial le plus pertinent **le territoire des autorités compétentes en matière de collecte et de traitement des déchets mais aussi celui au sein duquel s'exercent les actes de consommation courante**. A l'intérieur de ce territoire, l'on peut distinguer des **zones de chalandise** dans lesquelles la population effectue la plupart de ses achats et produit ses déchets. Ce sont les autorités locales compétentes qui ont à gérer ces déchets. Il semble donc logique qu'elles puissent intervenir pour limiter ou atténuer la production de déchets, même si cela les conduit à s'immiscer dans les domaines de la production industrielle et de la consommation.

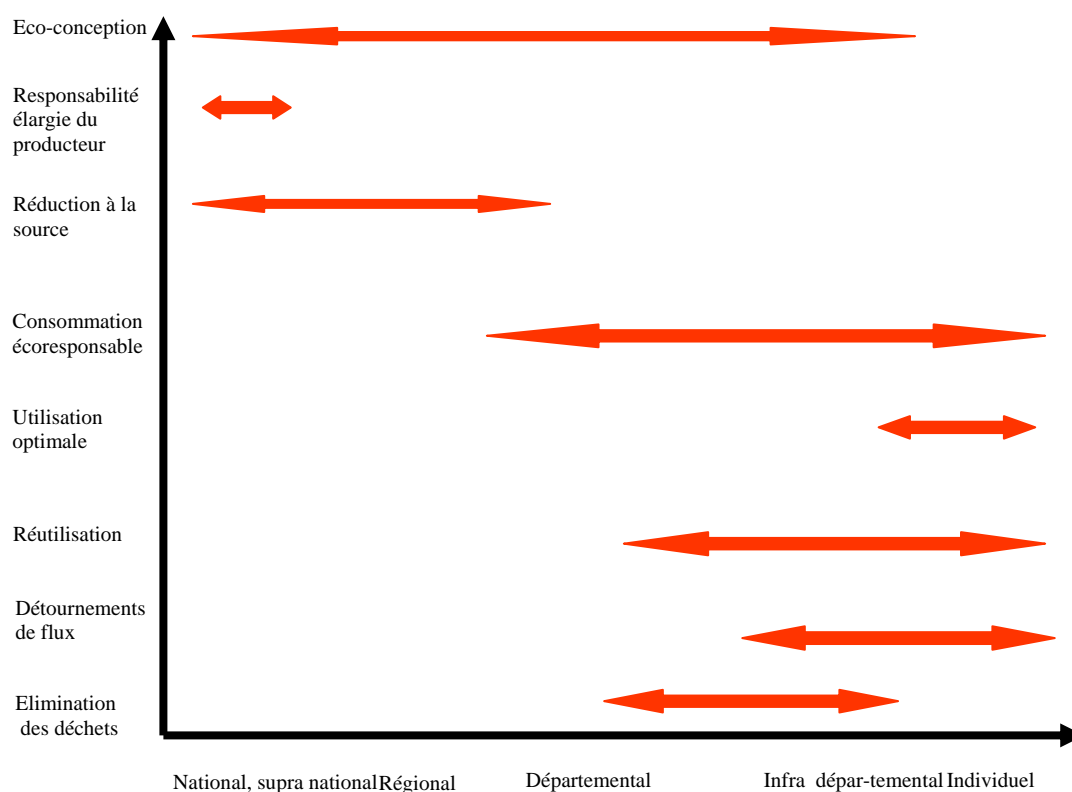
Il convient de noter que **la prise en charge de politiques locales de prévention entraînera les autorités locales à faire évoluer leurs compétences** (ou du moins leurs façons de voir) **de la gestion des déchets vers la gestion des ressources**. Ce point n'est pas anodin. Il ne procède pas seulement d'une déclaration d'intention tant les implications peuvent être nombreuses sur un territoire donné. Ainsi, une telle évolution implique la prise en compte de domaines aujourd'hui extérieurs à la gestion des déchets *stricto sensu* : politiques énergétiques, développement local, consommation, etc. De telles évolutions sont aujourd'hui visibles lorsque des collectivités élaborent des agendas 21 locaux.

Pour conclure, si le niveau d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique de prévention des déchets doit se situer « à un niveau aussi proche que possible du citoyen » (principe de subsidiarité), il n'en demeure pas moins que les niveaux « supérieurs » (supra national, national, régional, ...) ont également des rôles à jouer en terme de soutiens (technique, financier, ...).

Cette complémentarité des différents échelons territoriaux peut s'appréhender de plusieurs manières :

- en considérant les niveaux de compétences et d'intervention des différents échelons territoriaux (voir figure 10).
- en considérant les champs et les espaces dans lesquels s'opèrent *généralement* les décisions relatives à différentes actions préventives (voir figure 11)

Figure 11 : *Espaces des actions préventives*



II.2.3. Choix des échelons locaux pertinents

L'analyse des expériences menées au sein de l'Union Européenne (cf. II.1.) a mis en évidence des territoires au sein desquels des politiques de prévention fonctionnaient et produisaient des résultats. Ces territoires correspondent à des régions (région flamande, région wallonne et région de Bruxelles-Capitale), des grandes agglomérations (Helsinki, Munich, Vienne...), des villes (Bâle, Milton-Keynes), des structures intercommunales (Mechelen), des villes moyennes (Oupeye, Dilbeek, Gembloux, ...) et une petite ville (Havelange).

En terme de diminution des flux totaux de déchets, les villes petites et moyennes (moins de 50.000 habitants) obtiennent les meilleurs résultats en terme de diminution des tonnages globaux. Il est vrai que c'est apparemment dans ces collectivités que la démarche participative a été la plus développée. Il faut aussi noter que c'est à ce niveau territorial que le coût par habitant de la politique de prévention a été le plus élevé¹⁰⁵. Sur ce point, il convient de réaliser des économies d'échelle sans nier l'intérêt des actions de proximité.

En outre, la prévention des déchets doit se développer sur des périmètres plus grands pour pouvoir peser sur l'offre locale mais aussi influencer sur la gestion globale des déchets. Par exemple, à quoi servirait qu'une petite commune, membre d'un syndicat intercommunal, parvienne à diminuer de 10% sa production de déchets, dès lors que le syndicat aurait dimensionné ses unités de traitement en fonction de l'ensemble de ses communes adhérentes ?

¹⁰⁵ Pour mémoire : 1,76 €/hab/an à Vienne contre 11,30 €/hab/an à Havelange

Au vu de ces différentes réflexions, il apparaît **que l'échelon territorial pertinent pour développer une politique locale de prévention se situe au niveau des agglomérations ou des E.P.C.I.** (qu'il s'agisse d'un syndicat intercommunal doté de la compétence « déchets » ou d'une communauté de communes ou d'agglomération).

Ce choix territorial n'occulte pas la nécessité d'une articulation entre les interventions des collectivités de rangs supérieurs (départements, régions, Etats, ... ou les initiatives prises par des collectivités de taille plus petite (communes).

II.3. Propositions d'acteurs et d'outils mobilisables en France

II.3.1. Les acteurs de la prévention

Il s'agit de mettre en œuvre l'articulation des compétences évoquée précédemment, et donc d'identifier :

- d'une part, les acteurs issus du territoire concerné par la politique locale de prévention. Ils auront à contribuer à la politique locale de prévention.
- d'autre part, les acteurs extérieurs au territoire de la politique locale mais qui pourront contribuer à sa réalisation (soutiens politique, technique, financier, etc. .).

Nous distinguerons les acteurs avérés de la prévention des acteurs potentiels. Sur ce second groupe d'acteurs, nous aurons intérêt à ouvrir autant que possible la liste des acteurs à associer. Cela favorisera l'émergence d'une dynamique locale et permettra de renouveler l'approche et les habitudes des techniciens du déchet en y insufflant de nouvelles façons d'appréhender les questions. Il sera intéressant d'instiller de la prévention un peu partout plutôt que de la cantonner dans les cadres habituels des actions de gestion des déchets. Il s'agit là d'une réflexion stratégique qui aura des incidences en terme d'organisation, de pratiques, de budgets et de communication. Par exemple, une ouverture franche vers les secteurs économiques (production) et sociaux (éducation familiale, ...) permettra d'obtenir plus facilement des cofinancements sortant des cadres habituels de la gestion des déchets.

II.3.1.1. Méthode de recensement des acteurs locaux

Face à la multiplicité des acteurs (existants et surtout potentiels), nous pouvons élaborer une première méthode de recensement.

Il s'agit **en premier lieu d'inventorier les acteurs existants**, ceux qui développent déjà des actions préventives sur le territoire de la collectivité. Cet inventaire peut d'ailleurs contribuer à « nourrir » et crédibiliser la politique locale en donnant des exemples d'actions préventives qui fonctionnent.

Ensuite, il convient de recenser les **acteurs potentiels**. Ceux-ci pourront alors être identifiés à partir :

- **des principaux gisements d'évitement**. Par exemple, si la collectivité souhaite diminuer la part de la fraction fermentescible des ordures ménagères (F.F.O.M.), elle pourra

inventorier les acteurs qui produisent ce type de déchets : associations de jardiniers, jardins familiaux, horticulteurs, paysagistes, ...

- **des activités.** Par exemple, les activités destinées aux enfants permettront de recenser l'ensemble des acteurs locaux (maternité, centres de loisirs, cantine, écoles, ludothèque,...). Des rencontres avec ces acteurs permettront alors de mettre en évidence des actions préventives à mener mais aussi les conditions dans lesquelles elles doivent être mises en oeuvre : service de couches réutilisables à la maternité, bourses aux jouets à la ludothèque, fontaines d'eau dans les écoles, vaisselle réutilisable au centre de loisirs, etc.
- **des compétences des acteurs** dès lors que celles-ci recouvrent les phases suivantes : conception/fabrication de biens et de services, distribution, consommation, gestion des déchets. Dans ce cadre, les acteurs économiques, sociaux et environnement auront bien sûr une place à tenir. Cette entrée est aujourd'hui celle qui est la plus couramment utilisée car elle permet de regrouper facilement des organismes *a priori* représentatifs. Soulignons toutefois qu'elle n'est pas sans poser parfois des problèmes, car elle ne permet pas de toucher les principaux intéressés¹⁰⁶.

La méthode que nous proposons permet de recenser le plus largement possible les acteurs locaux. En outre, elle est modulable puisque la collectivité pourra recenser les acteurs en fonction des objectifs prioritaires de sa politique de prévention.

Pour clore ce point, **soulignons l'importance d'une démarche participative**, tant lors de l'élaboration de la politique locale que lors de sa mise en œuvre :

- puisqu'il s'agit de contribuer à une modification des comportements, ne pas y associer les acteurs concernés serait une erreur capitale
- associer les acteurs locaux en amont de la mise en œuvre présente l'avantage de disposer à terme de relais dans les différentes strates de la société. Ce point est évidemment primordial puisque cette mobilisation initiale des acteurs permettra de mieux diffuser efficacement la sensibilisation et les pratiques préventives auprès du plus grand nombre de citoyens.

II.3.1.2. Présentation des acteurs des politiques locales

La liste -non exhaustive- des acteurs présentés dans cette partie doit être considérée comme une trame, que l'on pourra ajuster en fonction des priorités, du contexte et des moyens disponibles

Du fait de la diversité des situations, elle ne dispensera nullement le porteur de projet de réaliser un recensement des acteurs locaux de la prévention, existants et potentiels.

Notons que les acteurs peuvent être classés de différentes façons, en fonction de :

- leurs liens avec les champs de la prévention (conception, fabrication, distribution, acquisition, utilisation, cession, abandon) et de leurs compétences
- leur statut (services d'Etat et établissements publics, collectivités locales, secteur de l'entreprise, société civile)
- leur territoire d'intervention.

¹⁰⁶ A titre d'anecdote, citons cette réunion récente (juin 2003) du groupe de travail départemental chargé de la mise en œuvre du volet « prévention » du P.D.E.D.M.A de l'Essonne, au cours de laquelle le représentant de la Chambre des Métiers a affirmé que les artisans essonnais n'étaient pas intéressés par la promotion de la réparation (sic !).

Chacun de ces classements offre une lecture différente. Ainsi, un classement en fonction des statuts permet de mieux discerner l'articulation des compétences et sa possible optimisation. Un classement en lien avec les champs de la prévention permet de mieux percevoir le rôle des acteurs dans un schéma plus opérationnel.

Nous avons finalement opté pour un classement par territoire administratif. Celui-ci offre l'avantage de mettre en évidence la diversité des compétences présentes sur un même territoire. En outre, il est favorable aux initiatives territoriales et demeure plus souple à mettre en œuvre. Par exemple, une entreprise qui décide de s'impliquer dans une logique de prévention n'aura pas besoin d'attendre que sa fédération professionnelle ait élaboré une stratégie nationale

Dans une perspective dynamique, il convient toutefois d'envisager des liens entre les acteurs :

- à la fois au sein d'un même organisme (par exemple, en favorisant une approche transversale inter-services qui permette que la prévention ne soit pas l'apanage du seul service en charge des déchets ou de l'environnement) ,
- au sein d'une même sphère (par exemple, favoriser une synergie des politiques publiques)
- entre les différentes sphères.

En bref, il s'agit de décroisonner pour favoriser une diffusion optimale des pratiques préventives ainsi qu'une meilleure coordination des interventions.

Parmi les acteurs présentés ci-après, certains sont théoriquement compétents en matière de prévention des déchets. Pourtant, parmi ceux-ci, peu nombreux sont ceux qui interviennent concrètement dans ce domaine. D'autres acteurs peuvent être considérés comme « nouveaux », au sens où ils n'ont pas pour vocation d'intervenir dans le domaine de la gestion des déchets.

Il conviendra donc de :

- impliquer plus nettement les organismes dotés d'une compétence en matière de prévention des déchets
- associer des organismes concernés par les différents champs de la prévention.

II.3.1.2.1. Les acteurs nationaux disposant de relais locaux

Il nous semble important de motiver ce premier groupe d'acteurs qui bénéficie d'une grande écoute de la part des collectivités ou des personnes (morales et physiques) qu'il regroupe, fédère et/ou qui lui sont subordonnés. Il nous semble donc opportun que ces acteurs affirment leur volonté de promouvoir des politiques locales de prévention.

Exemples d'organismes disposant de relais locaux

Etat et établissements publics	Organismes regroupant des collectivités locales	Secteur de l'entreprise	Professionnels du « déchet »	Associations et commissions associant la société civile
M.E.D.D. Secrétariat d'Etat au développement durable A.D.E.M.E. Institut National de la Consommation	Assemblée des Départements de France Association de maires (Association des Maires de France, Association des petites villes de France, Association des maires des communes de montagne, etc.) Centre National de Formation des Personnels des Collectivités Territoriales IDEAL et son « réseau Inter-déchets »	Syndicats patronaux (M.E.D.E.F., confédération des PME-PMI, etc.) Syndicats professionnels (notamment la fédération des professionnels de la grande distribution) Syndicats de salariés ¹⁰⁷ Entreprises publiques ou entreprises au sein desquelles l'Etat détient une part majoritaire du capital (France Telecom, EDF/GDF, La Poste, SNCF ...)	Les organismes agréés (Eco-Emballages, Adelphe, Cyclamed, etc. Les entreprises assurant collectes et/ou traitement de déchets et disposant de directions nationales ¹⁰⁸ FEDEREC Cercle national du Recyclage	France Nature Environnement (et notamment son réseau « Déchets » ¹⁰⁹ Autres associations environnementales nationales (Les Amis de la Terre, Greenpeace, etc.) Les fédérations de consommateurs (U.F.C., ORGECO, etc.) « Familles de France » (Union nationale des associations familiales) Conseil National des Déchets, Conseil National de l'Emballage

Ces organismes doivent « insuffler » la prévention vers les échelons locaux. Cela se traduit notamment par une meilleure information et formation des personnels concernés.

Par exemple, les porteurs de politiques locales de prévention ont besoin d'un affichage fort de la volonté du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable en faveur de la prévention des déchets. Cette volonté et son affichage sont de nature à crédibiliser les initiatives locales et à faciliter leur mise en œuvre. Signalons qu'il existe encore des agents des DIREN qui ignorent les actions développées par leur ministère de tutelle en matière de prévention des déchets, y compris dans le domaine réglementaire.

De manière horizontale, des initiatives prises par le M.E.D.D. peuvent susciter des initiatives de la part d'autres acteurs nationaux. Ainsi, suite à l'annonce par Mme la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable d'un « plan national de réduction à la source », France Nature Environnement a informé, en juillet 2003, ses adhérents du lancement d'une campagne Nationale 2004 : « *Prévention des déchets* ». On aimerait que La Poste s'inspire de cette politique nationale

¹⁰⁷ A noter que certains de ces syndicats disposent déjà d'une branche « consommation ». c'est par exemple le cas de la C.F.D.T. avec « Asseco-CFDTT ».

¹⁰⁸ C'est notamment le cas de la Sté SITA (pôle « déchets » du groupe SUEZ)

¹⁰⁹ Editeur du *Agir ensemble pour avoir moins de déchets à éliminer - Livre blanc sur la prévention des déchets*, organisateur d'un congrès national sur la prévention des déchets et auteur de propositions pour un plan national de prévention.

pour cesser de distribuer des dépliants publicitaires ou que France Telecom cesse de distribuer en porte à porte¹¹⁰ des annuaires emballés dans un sac plastique.

II.3.1.2.2. Les acteurs régionaux

L'échelon régional est celui de l'orientation des politiques publiques locales (notamment au travers des contrats de plans Etat-Région). C'est un point de rencontre entre les élus locaux qui y font « remonter » leurs besoins. C'est aussi un niveau stratégique pour conditionner l'octroi d'une aide au respect de certaines règles préventives (éco-conditionnalité des aides). Par exemple, un conseil régional participant au financement d'une entreprise de transports collectifs peut inciter financièrement cette entreprise à installer des fontaines d'eau pour les usagers (ce qui améliorera la qualité du service et limitera le recours aux distributeurs automatiques de boissons, source d'importants déchets d'emballages).

Pour certains acteurs, c'est le dernier échelon territorial : c'est par exemple le cas des DIREN ou de l'A.D.E.M.E. qui ne disposent pas de représentations départementales.

Exemples d'organismes régionaux concernés par la prévention des déchets

Etat	Secteur des collectivités	Secteur de l'entreprise	Société civile
Préfecture de Région	Conseil régional (ses directions, notamment celles en charge de l'environnement)	Chambres consulaires régionales (chambre d'agriculture, chambre de commerce et d'industrie, chambre des métiers)	Associations régionales de protection de la nature et de l'environnement
Les directions régionales (Direction régionale de l'Environnement, direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement, Direction régionale de l'agriculture et de la forêt, Direction régionale des affaires sanitaires et sociales, Direction régionale de l'équipement)	Les « satellites » ¹¹² du conseil régional (agence régionale de l'environnement, observatoire régional des déchets, ...)	Associations patronales régionales (le cas échéant) ¹¹³	Associations régionales de consommateurs
Délégation régionale de l'A.D.E.M.E.		Instance régionale de syndicats de salariés	Conseil Economique et social régional
Agence de l'eau ¹¹¹		Entreprises du déchet disposant de directions régionales	
		Délégations régionales des organismes agréés	

Les différentes directions régionales mentionnées dans la liste ci-dessus ont un rôle à jouer en matière de prévention. Ainsi, les D.R.I.R.E. peuvent opportunément former leurs inspecteurs des Installations Classées à une culture de base de la prévention afin qu'ils puissent, dans le cadre de leur mission d'inspection, assumer un rôle de conseil auprès de leurs interlocuteurs industriels. Les D.R.I.R.E. instruisent les demandes d'autorisation d'exploiter des I.C.P.E.

¹¹⁰ Y compris chez des foyers non équipés de lignes téléphoniques !

¹¹¹ Même si les bassins « débordent largement du cadre régional et que le statut des agences est hybride.

¹¹² Nous parlons ici de « satellite » puisqu'il s'agit de personnes morales dotés de statuts divers (association, commission, ..) mais qui demeurent sous le contrôle de la collectivité.

¹¹³ Certains regroupements patronaux se font à l'échelle régionale par branche d'activités. c'est par exemple le cas de AFINEGE Ile-de-France, association qui regroupe les entreprises de la chimie désireuses de mieux prendre l'environnement en compte.

Rappelons que l'article 18 du décret du 21 septembre 1997¹¹⁴ stipule que l'étude d'impact doit comporter une « étude déchet ». Cette étude demande que le pétitionnaire prenne en compte 4 niveaux de gestion, dont le premier est intitulé : « *réduction à la source, technologies propres* ». Ces « études déchet » constituent donc un cadre approprié à la prise en compte de la prévention par les producteurs, ... à condition qu'elles soient considérées comme un outil d'orientation des choix techniques et non comme une simple formalité !

Les D.R.E. ont un rôle à jouer en terme de travaux publics. Il est d'ailleurs à relever que les leurs directions départementales sont très souvent fortement impliquées dans les schémas départementaux de gestion des déchets du B.T.P. (cf. II.3.2.1.1.2.).

Eu égard à la multiplicité des intervenants régionaux, il serait sans doute utile d'envisager la création d'une cellule régionale « Déchets » permettant un travail en commun entre les différentes organismes concernés. Cela éviterait notamment que des plans ou des schémas régionaux se contredisent parce que personne ne les a superposés !

II.3.1.2.3. Les acteurs départementaux

Le territoire départemental est celui de la gestion de nombreuses politiques publiques. En matière de gestion des déchets, c'est au niveau départemental que s'élaborent les Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (P.D.E.D.M.A).

Territoire administratif aux limites très arbitraires ne correspondant pas à des régions naturelles ou à des centres économiques, le département est pourtant un espace de la concertation, si l'on en juge par les très nombreuses instances consultatives qui y sont rattaché (Conseils, commissions et comité départementaux). Cela traduit assez bien le fait que c'est à partir du niveau départemental que l'on entre dans un espace de proximité¹¹⁵.

C'est aussi au niveau départemental que l'on observe une partition des compétences. Par exemple, les P.D.E.D.M.A peuvent aujourd'hui être élaborés, soit sous la responsabilité du Préfet, soit sous celle du Président du conseil Général. De fait, nombreux sont les conseils généraux qui prennent en charge des politiques qui ne font pas partie de leurs seules compétences réglementaires. Dans certains départements, l'existence d'un syndicat départemental doté de la compétence « collecte/traitement des déchets » illustre également cette parcellisation des compétences¹¹⁶.

Dans un souci de plus grande efficacité et de mise en relation des acteurs de l'Etat, il convient d'encourager au niveau départemental, la création d'une « Mission Inter-Services Déchets », à l'instar des M.I.S.E. (Missions Inter-Services de l'Eau) qui fonctionnent dans de nombreux départements depuis plusieurs années. La réalité des départements (et notamment la répartition des compétences) incite même à ouvrir cette structure aux autres acteurs (collectivités, entreprises, associations).

¹¹⁴ Décret modifié à plusieurs reprises, notamment pour tenir compte de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992.

¹¹⁵ C'est d'ailleurs avec ce souci de proximité que les départements ont été créés en 1790. Les citoyens devaient alors pouvoir rallier la préfecture en moins d'une journée de cheval.

¹¹⁶ En 2002, en France, on dénombrait 21 syndicats départementaux (dont 10 syndicats d'étude et 11 à compétence « traitement ». 16 syndicats départementaux étaient en projet.

De nouveaux acteurs départementaux peuvent être associés dans le cadre de politiques locales de prévention. Nous songeons notamment à :

- ceux qui interviennent en terme de conseils pour le développement économique et la création d'entreprises tant il est vrai que l'intégration des logiques préventives sera plus aisée au moment de la conception d'une entreprise ou d'une activité. Dans ce domaine, il est nettement plus simple de prévenir que de guérir.
- Ceux qui utilisent la qualité du territoire comme support d'activités. Par exemple, un comité départemental du tourisme pourra tout à la fois tirer profit de certaines actions préventives¹¹⁷ (animations, image de marque) mais aussi y contribuer¹¹⁸

Exemples d'organismes départementaux concernés par la prévention des déchets

Etat	Collectivités	Entreprises	Société civile
Préfecture de département (en particulier la Direction des collectivités Locales et son Bureau de l'environnement)	Conseil Général (notamment sa direction de l'environnement) Les « satellites » du Conseil Général (Comité départemental de l'environnement, Comité départemental du tourisme, agence pour le développement économique, C.A.U.E. ¹¹⁹ ...)	Union patronale départementale Chambres consulaires départementales (Agriculture, Commerce et industrie, Métiers)	Fédérations départementales d'associations de protection de la nature et de l'environnement Associations départementales de consommateurs
Directions départementales (DDE, DDASS, DDAF, groupe de subdivisions de la DRIRE)	Syndicat départemental doté de la compétence « collecte/traitement »	Unions départementales des syndicats de salariés Directions départementales d'entreprises public ou dans lesquelles l'Etat détient une part majoritaire du capital (La Poste, France Telecom,	Associations ou entreprises de l'économie solidaire Union départementale des associations familiales ¹²⁰

II.3.1.2.4. Les acteurs infra départementaux

Dès lors que l'on « descend » en dessous du niveau départemental, les « nouveaux » acteurs de la prévention appariassent beaucoup plus facilement, sans doute parce que l'on se retrouve à un niveau spatial où lieux de vie et lieux de consommation coïncident. C'est bien à ce niveau que le ménage peut être associé au producteur local.

Afin d'illustrer le propos, il semble intéressant d'identifier quelques uns de ces « nouveaux acteurs » sollicités dans le cadre de politiques locales pour jouer un rôle de relais :

- **intervenants sociaux** (éducateurs, assistant(e)s sociaux(les), personnes chargées du soutien aux familles en difficulté, aide et maintien à domicile, économie solidaire, ...)
- **adhérents des associations communautaires** (ex. : amicale des portugais, ...)

¹¹⁷ A Munich, la « journée de la réparation » attire également des personnes ne résidant pas dans la ville.

¹¹⁸ Par exemple, en informant les touristes des actions préventives (localisation et horaires d'ouverture de la recyclerie, points de collecte des piles usagées, ...)

¹¹⁹ Les Conseils en Architecture, Urbanisme et Environnement interviennent majoritairement dans les domaines de l'architecture et de l'urbanisme mais souvent beaucoup moins dans le domaine environnemental.

¹²⁰ Financées grâce à une partie des cotisations salariales patronales sur les allocations familiales, les U.D.A.F. disposent de moyens importants (en moyenne, 50 salariés par département). Dans le cadre de leurs missions, un renouvellement des cours d'éducation familiale plus axés sur la consommation écoresponsable serait de nature à diffuser des comportements favorables à la prévention.

- **adhérents des associations liées à une tranche d'âge** (maison des anciens, maison des jeunes,...)
- **membres des mouvements féminins** (Union Féminine Civique et Sociale, ...)
- **membres des mouvements familiaux** locaux
- **membres de groupements liés à l'habitat** (syndics de copropriétaires, amicales de locataires, foyers de jeunes travailleurs, association d'usagers de jardins familiaux...)
- **intervenants du secteur de l'éducation**¹²¹ (enseignants, associations de parents d'élèves, centres de loisirs,...)
- **professionnels de la santé** (pour la prévention qualitative, notamment en conseillant les patients afin qu'ils ne jettent pas les médicaments ou les seringues dans la poubelle,...)
- agriculteurs
- **producteurs locaux** (regroupés autour d'un label, d'une A.O.C. ou d'un espace de distribution)
- **artisans et commerçants** (avec des approches différenciés selon la nature et la taille du commerce : alimentation, jardinerie¹²², sports et loisirs, etc.). Un effort particulier devrait être fait en direction des commerces de produits issus de l'agriculture biologiques ou des magasins liés à la nature afin qu'il y ait cohérence entre la démarche « écologique » et une consommation écoresponsable, (par exemple, en matière d'emballages)
- **artisans intervenant dans le domaine de la maintenance et de la réparation**
- **commerçants concourant à l'allongement de la durée de vie des produits** (brocanteurs, antiquaires, friperie, magasins de seconde main)
- **gérants d'entreprises de location** : concourant à la dématérialisation (parfois sans en avoir conscience), ce type d'entreprises fait partie de celles avec lesquelles peuvent aisément être développés des partenariats à gains mutuels (promouvoir la location contre un effort de l'entreprise pour acquérir des produits économes en énergie ne contenant pas de substances toxiques, contenant des matériaux recyclés, ...)
- **responsables d'organismes organisant des manifestations publiques** (associations, organisateurs de salons, organisateurs de spectacles, ...). Ces acteurs revêtent une importance particulière au sens où il peuvent activement contribuer à promouvoir un autre style de vie¹²³
- **membres des associations du secteur caritatif** (communauté des Compagnons d'Emmaüs, etc.)¹²⁴
- **Intervenants du secteur « alternatif »** (Réseaux d'échanges réciproques des savoirs, Réseau des S.E.L.¹²⁵, ...)
- Etc.

¹²¹ Citons ici les actions menées dans plusieurs établissements scolaires belges, allemands ainsi que la ville de Bologne (Italie), le Hampshire County council (Royaume-Uni),... Ces actions vont d'une sensibilisation à la prévention des déchets jusqu'à la réalisation d'actions très concrètes : fontaines d'eau dans les écoles, diffusion de conseils d'achats écoresponsables pour la rentrée des classes, concours pour récompenser les meilleures initiatives, etc.

¹²² A ce sujet, citons la promotion du « jardinage pauvre en déchets » (plantes à croissance lente, minimisation des apports, ...) effectué notamment en région flamande.

¹²³ Ainsi, le fait que des gobelets en plastique réutilisables soient distribués aux spectateurs du stade olympique de Munich et que ce choix soit explicité favorise une intégration plus rapide de ce type de pratique.

¹²⁴ Certaines de ces associations –notamment les compagnons d'Emmaüs- interviennent déjà sur les encombrants en favorisant des détournements de flux. Mais il s'agit souvent d'une démarche d'opportunité qui n'intègre pas le souci de prévention des déchets. A contrario, certaines communautés (dont celle de Longjumeau) ont perçu l'intérêt écologique de leur démarche et ont pu conclure des conventions avec les syndicats intercommunaux, ces conventions débouchant sur l'octroi de subventions !

¹²⁵ Systèmes d'Echanges Locaux

Cette liste foisonnante (et pourtant loin d'être exhaustive) tranche avec une liste des organismes locaux qui sont aujourd'hui « habilités » ou « légitimes »¹²⁶ en matière de prévention des déchets. (voir liste ci-après)

Les organismes locaux, « habituels » de la prévention

Etat	Collectivités	Entreprises	Société civile
Sous-Préfecture	Syndicats intercommunaux dotés de la compétence « collecte » et/ou « traitement » des déchets Autres E.P.C.I. (par ex. : les communautés d'agglomérations qui ont opté pour la compétence « déchets ») Commune	Professionnels du « déchet » (ferrailleurs, etc.)	Association locale de défense de l'environnement, de la nature ou du cadre de vie Association locale de consommateurs Ménages

II.3.2. Les outils de la prévention

Nous entendons ici par « outils » tous les instruments, existants ou à créer, qui peuvent faciliter la tâche des promoteurs de la prévention des déchets.

Il peut donc s'agir de financements et de modes de facturation, de conventions contractuelles ou partenariales, de dispositions réglementaires (arrêtés, règlements, ...), de documents de planification ou d'orientation, de modes d'organisation, d'outils de formation et d'information, ...

Schématiquement, nous pouvons distinguer deux types d'outils :

- des outils sociaux qui ont pour objectif d'entraîner l'adhésion des acteurs à la politique locale de prévention
- des outils techniques, financiers et juridiques qui constituent des leviers incitatifs

Les outils présentés dans cette partie pourront être spécifiques aux déchets mais il conviendra également de développer une approche plus transversale en recherchant des instruments dans lesquelles la prévention pourra s'insérer (Agendas 21 locaux, politiques d'achats publics, ...).

Enfin, nous nous interrogerons sur ce que pourraient être de nouveaux outils, appropriés aux politiques locales de prévention.

II.3.2.1. Les outils propres à la gestion des déchets

II.3.2.1.1. Les plans de gestion des déchets

II.3.2.1.1.1. Les Plans Départementaux d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés (P.D.E.D.M.A)

Les P.D.E.D.M.A constituent un outil très intéressant notamment parce qu'ils fixent l'évolution de la production de déchets ménagers et assimilés pour les dix ans à venir. Pour ce faire, le P.D.E.D.M.A s'appuie sur deux paramètres : l'évolution démographique et

¹²⁶ Ce qui ne signifie pas qu'ils agissent en faveur de la prévention.

l'évolution de la production annuelle de déchets par habitant. Au moment où nous rédigeons ces lignes, la compétence du P.D.E.D.M.A relève du Préfet de département ou du Président du Conseil Général, à condition toutefois que celui-ci en fasse la demande. Dans la pratique, seuls 10 Conseils généraux ont souhaité se saisir de cette compétence. Les lois de décentralisation engagées par le Gouvernement dirigé par M. J.P. Raffarin devraient confier la compétence du P.D.E.D.M.A aux seuls Conseils généraux. Cette nouvelle situation devrait changer la donne tant il est vrai que les Préfets de départements ne disposaient ni des moyens ni de la légitimité politique pour « porter » des plans qui ne soient pas la résultante de l'addition des volontés -parfois contradictoires- des différents élus locaux. **Elaborés sous la responsabilité des Conseils généraux, les P.D.E.D.M.A pourront plus facilement exprimer une volonté politique à l'issue de la phase de concertation** (et notamment des travaux de la commission chargée d'élaborer le P.D.E.D.M.A) **et bénéficier de moyens sans doute plus importants**. Comme le Plan a vocation à fixer les orientations et qu'il incombe aux collectivités compétentes de les mettre en œuvre, il semble cohérent et opportun que ce soit la collectivité départementale (représentative) qui soit en charge de l'élaboration du Plan.

Le P.D.E.D.M.A doit contenir un volet « Prévention ». C'est une obligation légale. En 2002, sur 74 plans étudiés par l'A.D.E.M.E., seulement 60 contenaient des propositions préventives¹²⁷. Dans la grande majorité des plans approuvés, celles-ci se résument à une déclaration d'intentions accompagnée de quelques projets « classiques » (compostage individuel, dépliants de sensibilisation,...). Ainsi, les actions proposées dans ces 60 P.D.E.D.M.A étaient les suivantes :

- Dans 55 Plans : favoriser le compostage individuel (nous apprécierons le choix du verbe « favoriser » !)
- Dans 53 Plans : mettre en place des actions de sensibilisation et de communication
- Dans 27 Plans : actions de « verdissement » des administrations
- Dans 24 Plans : favoriser les activités de types réemploi, recyclerie
- Dans 16 Plans : promouvoir les éco-produits et les produits recyclables et recyclés
- Dans 15 Plans : réduire les COUNA
- Dans 12 Plans : limiter la consommation des sacs plastiques
- Dans 8 Plans : favoriser la consommation d'eau du robinet
- Dans 6 Plans : mettre en place des actions avec la grande distribution
- Dans 5 Plans : intégrer des volets « environnement- gestion des déchets » dans les appels d'offres
- Dans 5 Plans : former les enseignants (via les IUFM) afin de sensibiliser les scolaires.

Plus rares sont les plans qui traduisent leurs intentions de prévention par des ambitions chiffrées. Citons pour information le P.D.E.D.M.A du département de l'Essonne¹²⁸. Il sera également intéressant de suivre la mise en œuvre des P.D.E.D.M.A des cinq départements pilotes retenus par le Ministère en charge de l'Environnement et ayant bénéficié de la formation-action sur la prévention et de l'accompagnement assuré par la Sté TNS-Consulting : Ardennes, Vosges, Deux-Sèvres, Cantal et Hérault. De cette opération pourrait naître un guide technique dont la vocation serait d'aider les départements à élaborer le volet « prévention » de leur P.D.E.D.M.A.

¹²⁷ Bossu, Caroline. *Bilan des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Bilan 2002*. Angers, A.D.E.M.E., novembre 2002.

¹²⁸ Approuvé en 2002 par arrêté du Président du Conseil Général de l'Essonne, ce P.D.E.D.M.A prévoit une stagnation des tonnages pendant les cinq premières années, et ce malgré l'accroissement de la population. A l'issue de la cinquième année, une évaluation chiffrée des résultats des actions menées en faveur de la prévention permettra un réajustement à la hausse ou à la baisse.

Il nous semble important qu'un P.D.E.D.M.A doté d'un volet « Prévention » **se fixe des objectifs chiffrés visant au minimum à la stagnation de la production de déchet par habitant**. En dessous de ce seuil, le volet « prévention » apparaîtra comme un « gadget » et ne créera nullement les contraintes propres à mettre les acteurs en mouvement.

Le P.D.E.D.M.A étant un document d'orientation sur lequel s'appuie l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'exploiter, **il semble essentiel qu'il soit doté d'une réelle ambition**. Faute de quoi, il perd totalement de son intérêt en tant qu'outil de progrès et devient un carnet d'enregistrement de l'évolution de la progression des quantités de déchets.

Enfin, les mesures suivantes nous semblent un minimum dans le cadre du volet « prévention » du P.D.E.D.M.A :

- incitation forte à la mise en place des redevances
- organisation et information sur les collectes séparées de D.M.S. et de D.T.Q.D.
- mise en place d'un service d'information sur la consommation écoresponsable
- exigence d'une démarche d'exemplarité dans les services de la Collectivité prescriptrice
- programme de formation/sensibilisation à la prévention à destination des acteurs de l'Etat et des collectivités locales

II.3.2.1.1.2. Les schémas départementaux de gestion des déchets du B.T.P.

Ces schémas ont été institués par la Circulaire du 15 février 2000 relative à la planification de la gestion des déchets du B.T.P.. Ils comprennent six objectifs :

- réduction de la mise en décharge, effort de valorisation et recyclage des déchets;
- permettre l'utilisation des matériaux recyclés dans les chantiers de B.T.P.;
- impliquer les maîtres d'ouvrages publics dans l'élimination des déchets, par une prise en compte systématique dans les appels d'offres (analyse des coûts et recours à la valorisation);
- réduire à la source, par une meilleure participation du secteur B.T.P.;
- mise en place d'un réseau, équilibré géographiquement, d'installations de recyclage, de dépôts de matériaux valorisables et de centres d'enfouissement de déchets ultimes;
- assurer le respect de la réglementation en luttant contre les décharges sauvages.

Les objectifs fixés par la Circulaire comprennent plusieurs aspects préventifs. Ils se traduisent parfois sur le terrain par de réels efforts en ce domaine, notamment pour ce qui a trait à la réutilisation directe et in situ de ce qui constituait auparavant des déchets inertes de chantiers routiers. Eu égard aux volumes très importants que constituent les déchets de chantiers¹²⁹, les actions contribuant à en minimiser les quantités nous semblent importantes.

Pour ce qui a trait aux **déchets du bâtiment**, il convient de distinguer :

- les déchets de démolition (env. 46% du total des déchets du bâtiment)
- les déchets de construction (env. 6 %)
- les déchets liés aux activités de réhabilitation (env. 48%).

¹²⁹ Pour mémoire, sur les 650 millions de tonnes de déchets produites chaque année en France, les déchets du B.T.P. représentent 130 millions de tonnes, dont 30 millions de tonnes pour les déchets du bâtiment et 100 millions de tonnes pour les déchets des travaux publics (Source : *L'environnement en France*, IFEN, 2002)

Ces déchets du bâtiment comprennent des déchets spéciaux¹³⁰, des déchets banals et principalement des déchets inertes. L'exutoire très majoritaire de ces déchets est le Centre d'enfouissement technique (classe 2 voire classe 3). Les détenteurs de ces déchets sont majoritairement des entreprises mais les particuliers sont également concernés (notamment pour les déchets issus de travaux de réhabilitation).

En ce qui concerne les **déchets du bâtiment**, les principales mesures préventives consistent à :

- agir en amont des travaux pour réduire les déchets et éviter des déchets problématiques. Une démarche H.Q.E. se doit d'inclure ces mesures préventives. En Suisse, la modification du 14 février 1999 de l'ordonnance fédérale sur le traitement des déchets, prévoit, à l'article 53a, que les déchets combustibles de chantiers ne soient plus admis en décharge. Cela implique donc un tri sur le chantier mais cela condamne à la disparition un certain nombre de matériaux composites (ex. : panneaux en fibres de bois agglomérées au ciment)
- réutiliser *in situ* certains matériaux inertes pour des travaux de comblements, de drainage,...
- trier les déchets sur le chantier pour isoler les déchets spéciaux mais aussi ceux qui peuvent faire l'objet d'une réutilisation ou d'une valorisation (matière ou énergétique). Des bourses aux matériaux de construction de seconde main peuvent être envisagées. Une demande existe pour les tuiles plates, les tomettes, les poutres anciennes. Recycleries ou ressourceries peuvent également constituer des lieux favorisant la réutilisation de ces matériaux de construction. A ce sujet, signalons qu'en Flandre, de nombreuses déchèteries accueillent les déchets de construction provenant d'entreprises¹³¹ et de particuliers. Un tri fin est alors réalisé par les usagers : terres, bois, plâtres, gravats (plusieurs bennes en fonction de la taille), etc.

Pour ce qui a trait aux **déchets des travaux publics**, la réutilisation *in situ* est de plus en plus couramment imposée dans les cahiers des charges. Celle-ci évite l'extraction et le transport de matériaux nobles¹³² tout en limitant les impacts environnementaux (dégradation des paysages et des fonds de vallée, modification des milieux humides, ...). Lorsque les déblais ne peuvent être utilisés sur place, il convient de rechercher les débouchés les plus proches. Cela peut se faire aisément moyennant une coordination de ces chantiers. Des unités mobiles de concassage peuvent être utilisées dans certains cas.

II.3.2.1.1.3. Les Plans Régionaux d'Élimination des Déchets Industriels Spéciaux (P.R.E.D.I.S.)

Ces plans régionaux nous intéressent ici au sens où ils sont concernés par la prévention qualitative. Le P.R.E.D.I.S. organise la réflexion des différents acteurs pour définir les besoins d'une région. Chaque région doit être dotée d'un P.R.E.D.I.S.. Ce plan est à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat ou du Conseil Régional s'il le demande.

¹³⁰ Attention aux déchets d'excavation qui peuvent contenir des terres polluées si le chantier met à jour un site contaminé.

¹³¹ En particulier, l'accueil dans les déchèteries de petites entreprises du bâtiment est à faciliter, afin d'éviter les dépôts illicites ou le brûlage à l'air libre.

¹³² Rappelons que l'industrie routière française utilise chaque année environ 380 millions de tonnes de granulats. Cette quantité est bien sûr à rapprocher des millions de tonnes de gravats produits chaque année en France.

Le décret n° 96-1009 du 18 novembre 1996 précise les modalités de son élaboration, son contenu et ses objectifs : inventaire prospectif pour 10 ans des quantités de déchets à éliminer selon leur origine, leur nature et leur composition, recensement des installations existantes, installations nécessaires à créer, priorités à retenir pour atteindre les objectifs, préconisations, obligations concernant l'information en direction du citoyen (avis, enquête publique, ...), ...

Après son approbation, les décisions des préfets devront lui être compatibles, ce qui signifie notamment que toutes les installations qui collectent, regroupent, traitent ou stockent des déchets, et qui sont soumises à autorisation préfectorale, devront respecter les préconisations de ce plan.

Notons ici que les D.T.Q.D. et les D.M.S. sont souvent pris en charge par les P.R.E.D.I.S. mais aussi, dans certains cas, par les P.D.E.D.M.A. Il est vrai que les D.M.S., s'ils constituent des déchets spéciaux, ne sont en revanche pas des déchets industriels !

La prévention qualitative est bien sûr importante à plusieurs titres car elle est potentiellement source de :

- maîtrise des pollutions lors des phases de traitement, notamment parce qu'il arrive que des déchets spéciaux se retrouvent dans des installations de traitement destinées aux déchets banals
- une meilleure valorisation de certains déchets. Ainsi, une prévention qualitative permettra d'éviter une dégradation de la qualité des mâchefers d'incinération d'ordures ménagères, permettant ainsi leur utilisation dans les travaux publics (soubassements, sous-couches, etc.).

Les P.R.E.D.I.S. englobant certains déchets issus d'opérations de traitement de déchets (certains mâchefers provenant d'U.I.O.M. incinérant des déchets spéciaux, R.E.F.I.O.M., ...), il existe un lien entre les P.D.E.D.M.A et les P.R.E.D.I.S.. Aujourd'hui, ce lien ne se fait pas (ou très peu) sur le terrain de la prévention. Il nous semblerait pourtant important que les autorités en charge du P.R.E.D.I.S. soient consultées avant l'approbation d'un P.D.E.D.M.A pour émettre un avis sur le volet « prévention qualitative » du P.D.E.D.M.A.

Conformément à la loi, le P.R.E.D.I.S. doit contenir des mesures préventives permettant de réduire les quantités de déchets spéciaux mais aussi leur dangerosité.

Parmi les mesures à promouvoir, citons notamment :

- des préconisations en matière de tri et l'encouragement à des collectes spécifiques inter-entreprises
- la promotion de technologies propres
- une information sur les produits de substitution et sur une utilisation précautionneuse de substances dangereuses. Cette information sera dirigée en priorité vers les PME concernées
- une valorisation des meilleures pratiques
- le traitement *in situ* des sols pollués

Enfin, les P.R.E.D.I.S. peuvent jouer un rôle d'animation du tissu industriel régional en créant une dynamique autour des problématiques de réduction à la source. Les DRIRE, qui jouent un rôle important lors de l'élaboration des P.R.E.D.I.S., peuvent contribuer à ancrer cette préoccupation dans les plans régionaux. Notons d'ailleurs que plusieurs P.R.E.D.I.S. ont d'ores et déjà inclus ce souci quantitatif. Ce faisant, à l'échelle régionale, une bonne complémentarité entre les P.D.E.D.M.A et le P.R.E.D.I.S. permet une approche préventive

globale concernant à la fois les concepteurs, les producteurs, les distributeurs et les consommateurs finaux.

II.3.2.1.1.4. Les Plans Régionaux pour l'Élimination des Déchets d'Activités de Soins (P.R.E.D.A.S.)

Conformément aux dispositions du décret n° 96-1009 du 18 novembre 1996, chaque région peut se doter d'un P.R.E.D.A.S. (toutes les régions n'en sont pas dotées actuellement).

Ce plan est à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat, ou du Conseil Régional s'il le demande.

Les déchets concernés par les P.R.E.D.A.S. sont « *les déchets issus des activités de diagnostic, de suivi et de traitement préventif, curatif ou palliatif, dans les domaines de la médecine humaine et vétérinaire* ».

Le P.R.E.D.A.S. définit les orientations à retenir afin d'atteindre les objectifs fixés par la loi. Il vise notamment à rappeler et préciser la mise en œuvre de certains principes tels que l'inventaire prospectif à terme de dix ans des quantités de D.A.S. à éliminer, la prévention, le tri à la source, le conditionnement immédiat et approprié de ces déchets, le principe de proximité des installations d'élimination, l'obligation d'information du public, ...

En terme de prévention, il s'agit bien sûr de favoriser la prévention qualitative et d'éviter que des déchets de soins se retrouvent mélangés avec les déchets ménagers. Notons que le dispositif « Cyclamed » permet une collecte séparée efficace des médicaments périmés (y compris les seringues détenues parfois par des particuliers) et des emballages médicamenteux. Malgré cela, il apparaît que des particuliers ne connaissent toujours pas (ou n'utilisent pas) cette possibilité de rapporter leurs médicaments et emballages à leurs pharmacies. Une renforcement de l'information s'impose donc dans ce domaine.

Notons que certaines régions ont choisi de regrouper P.R.E.D.I.S. et P.R.E.D.A.S. en un seul document. C'est notamment le cas de la région Nord Pas-de-Calais qui dispose d'un « *Plan régional d'élimination des déchets industriels et des déchets de soins* ».

II.3.2.1.2. Le Contrat Territorial « Déchets » (C.T.D.)

Les C.T.D., proposés par l'A.D.E.M.E., s'adressent à des collectivités locales, dotées au moins de la compétence « collecte » ou de la compétence « traitement ». La taille de la collectivité doit être suffisante pour permettre de développer des projets locaux. Ainsi, un syndicat mixte regroupant plusieurs E.P.C.I. et de la taille d'un arrondissement répond parfaitement à ces critères. Les objectifs poursuivis par un C.T.D. rejoignent en partie ceux d'une politique locale de prévention :

- Fédérer les producteurs de déchets et structurer le territoire pour mettre en place une gestion des déchets environnementalement correcte et économiquement optimisée.
- Structurer la concertation et organiser le débat local
- Intégrer la politique « déchets » dans les politiques d'aménagement et de développement local.

En effet, ces objectifs favorisent une ouverture, à la fois vers l'ensemble des acteurs mais aussi vers d'autres politiques sectorielles (énergie, aménagement, développement local, développement durable, action économique)

La Collectivité qui signe un C.T.D. avec l'A.D.E.M.E. peut bénéficier d'un soutien financier bonifié et d'une assistance technique à l'animation.

Le SIREDOM (syndicat essonnien desservant une population d'environ 700.000 habitants et couvrant la moitié de la superficie du département) a conclu avec l'A.D.E.M.E. un C.T.D. comprenant un chapitre « prévention ».

II.3.2.1.3. Les instruments financiers

II.3.2.1.3.1. Redevances, taxes et contributions

Les redevances et taxes d'enlèvement des ordures ménagères constituent un enjeu important tant il est vrai que les politiques locales de prévention ont besoin de leviers incitatifs. La situation actuelle montre une faible part de la Redevance d'Enlèvement d'Ordures Ménagères (environ 20% de la population est concernée¹³³) et une non-application répandue de la Redevance spéciale (pourtant obligatoire depuis 1993 !).

En France, le système de facturation le plus incitatif demeure celui de la R.E.O.M., « *calculée en fonction de l'importance du service rendu* » (Article L.2333-76 du C.G.C.T.). Il s'agit d'un système responsabilisant qui intègre le principe « pollueur-payeur ». La R.E.O.M. est calculée pour couvrir l'ensemble des coûts de collecte et de traitement. Si son principe est évidemment positif, son application n'est pas sans poser divers problèmes aux collectivités (difficultés de recouvrement, « effets de ciseaux » d'une année sur l'autre, rejets sauvages, etc.). Une amélioration des règles de la R.E.O.M. serait sans doute de nature à convaincre les collectivités à s'engager dans cette voie.

S'il est possible de mettre en place une R.E.O.M. comprenant une part fixe (correspondant en quelque sorte à un abonnement au service), cette pratique est encore très peu répandue en France.

Pour ce qui est des amendements à prévoir :

- il serait utile que le recouvrement puisse être pris en charge par le Trésor public (comme cela se pratique déjà pour les services de cantine scolaire, les conservatoires municipaux de musique, ...)
- il sera indispensable de supprimer l'obligation d'équilibrer produits de la R.E.O.M. et l'ensemble des charges liées au financement de l'ensemble du service. **Il faut offrir aux collectivités la possibilité de ne financer que partiellement le service rendu par la R.E.O.M., en complétant le financement par des contributions budgétaires.**

Un autre point qui pose problème est celui de la **responsabilité des producteurs** qui demeure très partielle en France. Si l'on prend l'exemple des emballages, la contribution perçue par les

¹³³ 37,8 % des communes françaises ont opté pour la R.E.O.M. alors que 62,2 % d'entre elles ont opté, soit pour la T.E.O.M. (Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères), soit pour un recours au budget général via la fiscalité directe (composée de 4 taxes), soit pour des solutions hybrides (T.E.O.M. + recours au budget général). (Source : Billuart, Valérie ; Vincenot, Grégoire. Financement de la compétence déchets. *Expertises financières locales*. Paris, 2003, n° 18 (hiver 2002-2003). Pages 1-8.. Page 2)

organismes agréés et reversée aux collectivités est loin de financer la totalité du service¹³⁴. Cette responsabilité « partielle » des producteurs n'est évidemment pas de nature à encourager des démarches d'éco-conception et de prévention. S'il existait une réelle internalisation des coûts environnementaux, le simple jeu de la concurrence dynamiserait le marché des produits écoresponsables. Ce débat là n'est pas de l'ordre du local, même si l'information du citoyen sur ces points constitue un enjeu pour les années à venir, tant il demeure assez paradoxal pour le consommateur de payer plus cher des produits plus respectueux de l'environnement ou de dépenser moins pour contribuer à gaspiller et polluer plus !

II.3.2.1.3.2. Les subventions

Les subventions liées aux opérations de gestion des déchets sont souvent délivrées sur la base d'intentions, rarement sur la base des résultats escomptés, et encore moins sur celle de résultats réellement obtenus.

Il serait sans doute plus productif et motivant de lier l'octroi d'une subvention à des obligations de résultats. L'exemple d'autres Etats européens est à suivre dans ce domaine, faute de quoi, nous disposerons toujours de « beaux » projets mais pas toujours de bons résultats !

Les pratiques de l'O.V.A.M. en Flandre méritent d'être ici soulignées. Dans cette région belge, un quota de déchets résiduels (destinés à l'incinération ou à l'enfouissement) est fixé par le gouvernement. Les collectivités qui dépassent ce quota ne sont pas sanctionnées ; en revanche, celles qui l'atteignent perçoivent des subventions.

Dans le cadre des procédures de subventions, il semble opportun de reprendre cette notion de « récompense positive » qui vient en addition des économies faites par la collectivité (diminution des coûts de collecte et de traitement).

Enfin, puisqu'en matière de prévention, l'objectif premier est d'encourager une modification des comportements de consommation, il nous faut souligner avec force **l'intérêt de subventions personnalisées**, directement versées aux citoyens qui adoptent les bons comportements. L'expérience la plus intéressante à notre sens est celle de la carte « Nu »¹³⁵, développée à Rotterdam depuis 2002 (cf. II.1.4.2.5.). Un tel système permet de stimuler réellement le consommateur : pour une fois, ses choix écoresponsables ne le pénalisent pas financièrement !

II.3.2.1.4. L'organisation des collectes

La hausse des tonnages de déchets encombrants collectés a été accompagné par le développement des fréquences des collectes. Les collectivités s'alarment de cette inflation sans toujours percevoir l'incidence de leurs choix.

Si l'on s'intéresse à quelques « success-stories » de collectivités européennes, nous constatons bien souvent que l'organisation de la collecte n'est pas étrangère aux progrès enregistrés en terme de maîtrise des tonnages (cf. II.1.4.2.2.).

¹³⁴ Contrairement à ce qui se passe, par exemple en Belgique, avec Fost-Plus.

¹³⁵ « Nu » signifie « maintenant » en néerlandais.

Si l'on souhaite réduire la production de déchets, il faut aussi créer les conditions favorables à un changement d'attitude. Tout comme une voiture de sport ne favorise pas le respect des limitations de vitesse, de vastes bacs collectés trois fois par semaine n'encouragent pas les acteurs à prendre conscience (ni à être à même d'estimer) de leur production de déchets.

Il semble donc primordial, avant le démarrage de toute politique locale, de s'interroger sur :

- les fréquences de collectes et le volume des réceptacles (O.M. et encombrants) à ajuster au plus près du besoin. Limiter les fréquences de collecte offre un avantage économique indéniable (diminution des frais de collecte) mais aussi un intérêt pour l'utilisateur (moindre fréquence des sorties des bacs, sacs de plus grande contenance, suivi de sa production de déchets sur un pas de temps suffisant, ...). Bien sûr, il convient de communiquer sur ces modifications ; leurs motivations (économies, prévention, ...) et les effets pervers à craindre (dépôt d'objets encombrants dans les bacs, ...). Le passage à la conteneurisation constituera un moment privilégié pour opérer ces ajustements. Cette adaptation des fréquences de collectes « au plus juste » posera sans doute des problèmes à des acteurs spécifiques, notamment les commerçants. S'il faudra alors leur proposer des solutions appropriées, l'avènement de ce problème favorisera aussi une prise de conscience de la part de ses acteurs mais aussi parfois de la collectivité (redevance spéciale, meilleure connaissance de ces gisements particuliers,...).
- l'utilité de certaines collectes spécifiques. Il est ainsi apparu que l'apparition de collectes en porte à porte de « déchets verts » contribuait parfois à augmenter les tonnages collectés et favorisait l'abandon de pratiques préventives (compostage autonome). Dans ce cas, la collecte sélective s'avère contraire à la prévention ! En revanche, une collecte des déchets d'élagage (difficilement compostables si l'on ne dispose pas d'un broyeur) pourra s'avérer complémentaire au compostage autonome
- le type de collectes. Il s'agit ici de s'interroger sur le porte à porte, l'apport volontaire, l'intervention sur demande pour certains déchets volumineux, ... A ce sujet, signalons, le choix opéré dans certaines villes néerlandaises de développer des conteneurs de regroupements enterrés et accessibles par carte électronique. 4000 conteneurs souterrains ont ainsi été implantés pour la seule année 1999¹³⁶. Outre l'intérêt esthétique, le gain de place en centre urbain et la simplification de la collecte, un tel système permet aux habitants de petits appartements de se séparer de leurs déchets quand bon leur semble.

Ces ajustements se heurteront aussi au contrat lorsque la collecte sera assurée par un prestataire privé. Sa renégociation pourra constituer une occasion d'impliquer le prestataire dans la politique de prévention.

II.3.2.1.5. Les documents d'information

II.3.2.1.5.1. Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets

Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets, issu de la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995, est prescrit par l'article L.2224-5 du C.G.C.T.. Il a fallu attendre le Décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 pour en connaître le contenu et les modalités d'application.

¹³⁶ European Environmental Press, *L'Europe aux prises avec ses déchets*. Paris, E.E.P., 2000. P. 21

Malheureusement, ce décret ne prescrit pas de chapitre relatif aux actions menées par les collectivités en matière de prévention. Cela ne nous semble pas de nature à favoriser une application pleine et entière de la loi ni à permettre une lisibilité de la politique par le citoyen. Néanmoins, rien n'empêche une collectivité à inclure des éléments sur la prévention dans le rapport annuel ; ce que certaines d'entre elles font déjà.

En revanche, l'intitulé même du rapport (« *prix et qualité du service* ») peut entraîner certains élus sur une voie contraire. Ainsi, le rapport annuel 2001 de la ville de Dolomieu (Isère), s'il permet à ses auteurs de se féliciter des faibles tonnages (285 kg/hab/an pour les O.M. auquel il faut ajouter 18,8 kg/hab/an de verre collecté séparément) mentionne dans ses conclusions : « *On peut dire que ce service ne coûte pas cher à l'usager par rapport à la moyenne nationale. En revanche le service est assez réduit puisque :*

- *les ordures ménagères ne sont collectées qu'une fois par semaine,*
- *qu'il n'existe pas de contenants normalisés (bacs roulants par exemple)*
- *que la déchèterie appelée « Coin Propre » à La Chapelle n'est ouverte que du 1^{er} avril au 31 octobre et ne comprend que trois bennes (déchets verts, ferrailles et divers)*
- *que les encombrants ne sont collectés qu'une fois par an »*

Dans cet exemple, il est patent que la notion de « *qualité du service* » est assimilée à la fréquence des collectes. Cela est dommage et fait d'autant plus déplorer l'absence de références à la prévention dans le décret du 11 mai 2000.

En dépit de cette carence réglementaire, rien n'empêche la collectivité d'inclure des aspects prévention dans son rapport annuel. Une étude récente réalisée par France Nature Environnement pour le compte de l'A.D.E.M.E.¹³⁷ montre que, parmi les collectivités étudiées dans le cadre de l'enquête, 25% d'entre elles abordaient la problématique de la prévention dans leurs rapports annuels.

Une « entrée » pour la prévention existe néanmoins dans le décret du 11 mai 2000. En effet, celui-ci demande aux collectivités de préciser « *les mesures prises dans l'année pour prévenir et atténuer les effets préjudiciables à la santé et à l'environnement des opérations d'élimination des déchets* ». **Cette entrée mériterait d'être précisée sous un angle préventif par un nouveau décret ou une circulaire ministérielle.**

II.3.2.1.5.2. Les dossiers d'enquêtes publiques

Les enquêtes publiques relatives à des équipements de gestion des déchets peuvent aussi constituer une occasion d'évoquer la politique locale de prévention. Les dossiers d'enquête pourront ainsi contenir des éléments montrant par exemple en quoi le dimensionnement de l'installation est lié aux objectifs de prévention.

Cela est d'ailleurs de l'intérêt des promoteurs de l'opération puisque cela leur permet de valoriser leur projet d'équipement. De manière plus générale, il serait également intéressant de prévoir des volets « *prévention des déchets* » dans la plupart des opérations faisant l'objet d'une enquête publique.

¹³⁷ France Nature Environnement. *Expertise sur les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets*. Paris, F.N.E., juin 2003.

Qu'il s'agisse d'une enquête pour une I.C.P.E. ou pour une infrastructure linéaire, les mesures de prévention (choix des matériaux, gestion des sous-produits, ..) sont à développer et à mettre en évidence.

II.3.2.2. Les outils transversaux

II.3.2.2.1. Les comités consultatifs communaux

Les comités consultatifs communaux, prévus par l'article L.2143-2 du C.G.C.T., sont peu utilisés. Le C.G.C.T. offre pourtant la possibilité aux conseils municipaux de créer des comités consultatifs sur tout sujet d'intérêt communal avec une démarche participative associant les citoyens (notamment les représentants des associations locales). Ils jouent un rôle consultatif pour toute question relative aux services publics et équipements de proximité. Ce sont donc des espaces de dialogue qu'il conviendrait de dynamiser. La gestion préventive des déchets constitue évidemment un sujet approprié à ces comités consultatifs.

II.3.2.2.2. Agendas 21 locaux

Les Agendas 21 locaux se développent peu à peu dans en France¹³⁸. Ils offrent la possibilité de développer des approches transversales à la fois dans le domaine environnemental mais également en lien avec les préoccupations économiques et sociales.

Ils constituent donc un champ idéal pour aborder la prévention des déchets sous un angle pragmatique. Signalons que deux Conseils généraux travaillent actuellement sur des projets d'agendas 21 départementaux comprenant un volet « prévention des déchets » : celui des Deux-Sèvres et celui de l'Essonne. dans ces deux cas, la démarche d'exemplarité des services est d'ores et déjà retenue.

II.3.2.2.3 Projets territoriaux d'environnement

Tous les projets territoriaux motivés par la défense de l'environnement mériteraient d'être des vecteurs privilégiés. Ils se devraient d'inclure la prévention (sous l'angle de la préservation des ressources et de la limitation des rejets) dans leurs documents d'orientation et d'actions. Il est bien sûr difficile d'en dresser une liste exhaustive. Citons néanmoins :

- les P.N.R. (Charte, programme d'actions, ...) semblent particulièrement adaptés à l'intégration des logiques de prévention au sens où ils constituent des espaces de projets conciliant activité humaine et préservation d'un environnement de qualité. Signalons dans ce cadre, la promotion du compostage individuel effectué par le Parc Naturel Régional du Gâtinais français (Ile-de-France). Il apparaît clairement que la modification des comportements individuels est facilitée par un projet territorial lisible (signalétique, objectifs économiques et environnementaux) et valorisant (renforcement de l'identité territoriale) pour les habitants.

¹³⁸ Qu'il s'agisse d'agendas 21 à l'échelle d'une ville ou à l'échelle de départements (le précurseur au niveau départemental étant le Département de la Haute-Saône)

- Les espaces naturels protégés (Réserves naturelles, Parcs nationaux, Espaces Naturels sensibles, ...). Ces espaces accueillent du public et organisent régulièrement des manifestations. Il est parfois consternant d'observer un gestionnaire d'une réserve naturelle n'utiliser que de la vaisselle jetable ou une fédération des réserves naturelles adresser en guise de vœux des « gadgets » volumineux. Non seulement, nous pouvons regretter ici un gaspillage de l'argent public mais également un gaspillage de ressources... naturelles non renouvelables ! C'est bien sûr à ce genre de « détails » que l'on mesure le chemin qui reste à parcourir en terme de prise de conscience (en l'occurrence pour aboutir à des pratiques cohérentes).
- Les ex-C.T.E. (Contrat Territorial d'Exploitation), devenus depuis peu des C.A.D. (Contrat d'Agriculture Durable), contiennent également des entrées pour les actions de prévention. Qu'il s'agisse d'un engagement en faveur d'une agriculture intégrée ou de l'agriculture biologique, la gestion des ressources naturelles est placée au centre des préoccupations. Le lien avec la prévention des déchets doit donc être « naturellement » fait. Cela n'est malheureusement pas encore souvent le cas, ni du point de vue des producteurs ni même toujours de la part des consommateurs de ces productions.
- Les projets territoriaux de l'Etat. Lors du comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999, le gouvernement a chargé chaque préfet d'établir, avec l'ensemble des administrations de l'Etat placées sous son autorité, un cadre d'action commun qui définit, sur un horizon de trois ans, les priorités que l'Etat s'assigne dans le département. Ce cadre d'action commun qui prend le nom de **Projet Territorial de l'Etat** est le résultat d'une démarche collégiale qui s'appuie sur un diagnostic des forces et faiblesses du territoire départemental, mais également de l'administration de l'Etat elle-même, en définit les enjeux et détermine, dans le cadre des politiques gouvernementales, les stratégies et les actions qui permettront de répondre aux besoins qui ont été recensés. Le Projet Territorial de l'Etat identifie ainsi, parmi l'ensemble des politiques publiques qui entrent dans les missions des services de l'Etat, celles qui justifient, au regard des caractéristiques propres d'un département, qu'un effort particulier soit mis en oeuvre par les différentes administrations locales de l'Etat. Il constitue une référence pour l'Etat (mais également pour ses différents partenaires) qui permet d'inscrire dans la durée les axes prioritaires de l'action et d'en évaluer les résultats. Il est un instrument de la modernisation de l'Etat qui renforcera son efficacité dans la mise en oeuvre des politiques gouvernementales au service des citoyens. Parmi les projets territoriaux déjà arrêtés¹³⁹, plusieurs intègrent deux orientations qui nous intéressent sous l'optique de la prévention des déchets :
 - ◆ la transversalité des interventions de l'Etat qui se traduit aussi par une intention de mise en cohérence des politiques publiques¹⁴⁰ ;
 - ◆ la gestion des déchets.

¹³⁹ Certains de ces projets territoriaux se limitent au « strict minimum ». En revanche, d'autres sont remarquables tant par leur contenu, leur cohérence et la richesse de leurs propositions. Nous songeons notamment à celui du département du Cantal

¹⁴⁰ Sur ce point, il importe de se référer à la démarche entreprise par la Préfecture du Cantal et notamment sur l'intégration de la prévention des déchets dans les politiques publiques.

II.3.2.2.4 Documents de planification ou d'aménagement de l'espace

Les documents de planification ou d'aménagement du territoire constituent également des outils dans lesquels la prévention peut s'insérer.

Nous songeons en premier lieu aux Contrats de Plan Etat/Région qui jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre des politiques publiques depuis de nombreuses années en France.

Les documents de planification de l'utilisation de l'espace (Schéma directeur régional, SCOT, P.L.U., ...) peuvent également favoriser des gestes préventifs en limitant au strict nécessaire les unités de traitement des déchets résiduels ; en prescrivant des mesures réduisant la consommation de ressources locales¹⁴¹ ; en prévoyant la possibilité d'implanter des aménagements liés à la prévention¹⁴² et enfin en favorisant un aménagement du territoire concourant à la prévention des déchets. Des réflexions sont à mener sur ce point tant il semble que certains types d'aménagements sont plus « générateurs » de déchets que d'autres. Ainsi, la capacité de stockage dans les logements (maison individuelle ou appartement) joue vraisemblablement un rôle dans la production de déchets. Le ménage qui dispose d'une capacité de stockage (cave, remise, grenier, ...) pourra y stocker un bien dont il n'a plus l'usage au lieu d'être contraint à le jeter immédiatement. Ce laps de temps permettra, dans certains cas, d'éviter au bien de devenir un déchet : son propriétaire pourra lui trouver un acquéreur, le faire réparer, ... Une véritable caractérisation des déchets ménagers en fonction du type d'aménagement (type d'habitats et capacités de stockage, type de commerces et proximité de ceux-ci, distance domicile/travail, etc.) peut constituer une piste intéressante de recherche.

A ce sujet, rappelons ici que le Plan Local d'Urbanisme (P.L.U.) doit contenir dans son rapport de présentation une évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du P.L.U. et exposer la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur. L'incidence des projets d'aménagements sur la production de déchets ainsi que les mesures prises pour prévenir ceux-ci semblent donc s'inscrire dans cet esprit.

En outre, les P.L.U. doivent contenir un **projet d'aménagement et de développement durable**. Il s'agit de préciser le projet urbain d'aménagement et de développement, et la réglementation du P.L.U. doit en favoriser la mise en œuvre. Le décret du 27 mars 2001 définit un contenu facultatif de ce projet d'aménagement et de développement durable ; la prévention ou la gestion des déchets n'y figurent pas. Rien n'empêche cependant une municipalité d'inclure la prévention dans le projet urbain.

Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) remplacent les schémas directeurs. Selon les termes de la loi, ils doivent être précédés d'un **diagnostic territorial** formalisé. Celui-ci est établi sur la base des prévisions économiques et démographiques et des besoins en matière économiques, sociales et environnementales. Sur la base de ce diagnostic est élaboré le **projet d'aménagement**. Le périmètre du SCOT tient notamment compte des délimitations spatiales des groupements de communes, des PDU (Plans de Déplacement urbains), des schémas de développement commercial, des PNR, des chartes intercommunales de développement et

¹⁴¹ Cela peut être le cas pour le chapitre relatif à l'utilisation des ressources du sous-sol (cf. Schéma directeur d'Ile-de-France qui a énoncé des principes restrictifs en la matière, principes repris dans les schémas départementaux des carrières)

¹⁴² Ce peut-être dans un P.L.U. un zonage permettant l'implantation d'une recyclerie à un endroit judicieux.

d'aménagement mais également des déplacements domicile/travail et de la zone de chalandise des commerces. Nous percevons ici au travers de ces critères combien le périmètre d'un SCOT peut coïncider avec celui d'une politique locale de prévention des déchets.

II.3.2.2.5. Pouvoirs des maires

Les maires disposent de réels pouvoirs en matière de gestion des déchets. Considérant qu'ils sont beaucoup plus proches des citoyens que les syndicats intercommunaux (lesquels ne disposent souvent d'aucune « visibilité » pour la population), il serait évidemment favorable qu'ils utilisent leurs pouvoirs pour communiquer sur la prévention mais aussi pour prendre des actes favorisant les gestes préventifs. Il s'agit bien de **combiner la réglementation** (arrêtés, règlements particuliers) **avec la recommandation** en profitant de la relation de proximité qui existe souvent entre le maire et ses administrés. Par exemple, un Maire peut prendre un arrêté municipal interdisant de jeter les piles usagées dans la poubelle tout en recommandant aux administrés d'utiliser les points de dépôts habilités¹⁴³. Il peut aussi établir un règlement intérieur « préventif » (par exemple pour l'utilisation de certaines salles municipales), élaborer un volet « prévention » dans le rapport annuel, ...

Le Règlement Sanitaire Départemental type (circulaire du 9 août 1978) contient, dans son titre V, section 1, plusieurs articles illustrant ce pouvoir des maires :

- Prévention qualitative : « *Les déchets ménagers présentés au service de collecte ne doivent contenir aucun produit ou objet susceptible d'exploser, d'enflammer les détritiques ou d'altérer les récipients, de blesser les préposés chargés de l'enlèvement des déchets, de constituer des dangers ou une impossibilité pratique pour leur collecte ou leur traitement...* » (Article 74)
- « *Les modalités réglant les conditions de la collecte des ordures ménagères et celles de la collecte sélective des matériaux de récupération, notamment la fréquence, l'horaire, les récipients utilisés, sont définies par arrêtés municipaux pris en application du présent règlement...* » (Article 81)
- « *...La présentation sur la voie publique des déchets encombrants d'origine ménagère en vue de leur enlèvement par le service de collecte doit s'effectuer conformément aux indications fournies par l'autorité municipale...* » (Article 85)

II.3.2.2.6. Les documents de communication des collectivités

Les documents de communication des collectivités abordent la question des déchets depuis une dizaine d'années, généralement sous deux angles : les jours et les modes de collecte (collectes séparées obligent) et le nettoyage volontaire des dépôts sauvages. En revanche, le citoyen n'y trouve que très rarement des informations ou des conseils sur la prévention. Lorsque l'on trouve de l'information sur le sujet, c'est parce qu'une opération préventive est lancée (ex. : compostage individuel). Sachant que les bulletins municipaux et autres lettres municipales sont des documents généralement lus par la population, un effort dans ce sens est souhaitable. Cette communication sur la prévention n'est pas nécessairement théorique et rébarbative. Au contraire, cela peut être l'occasion d'insérer des conseils pratiques et de renforcer l'aspect convivial de la publication. Au lieu de publier des recettes de cuisine

¹⁴³ Lire à ce sujet : Chalot, Francis. *Agir ensemble pour avoir moins de déchets à éliminer (Livre blanc sur la prévention des déchets)*. Paris, France Nature Environnement, 2001.. pp. 120 et 121

exotique (sic !), certaines revues de collectivités pourraient joindre l'utile (la prévention) à l'agréable en diffusant des conseils de réutilisation de certains produits usagés¹⁴⁴. L'expérience montre d'ailleurs que de nombreux citoyens sont demandeurs de ce genre d'informations pratiques

II.3.2.3. Des outils à créer

Puisque l'on touche un domaine « pionnier » dans le domaine de la gestion des déchets -et tout en gardant présent à l'esprit qu'il faut instiller de la prévention de manière transversale-, il convient donc de réfléchir à ce que pourraient être de nouveaux outils, adaptés à une politique locale de prévention. Sur ce point, il importe de faire preuve de créativité et de ne pas s'autocensurer en mettant de côté les vieux réflexes : « *on ne va pas encore...* », « *est-ce bien de ma compétence ?* », ... L'important est de favoriser l'émergence des idées. Il sera ensuite temps de les passer au crible du « possible » et du « raisonnable ».

Pour tenter de dépasser un inventaire « à la Prévert », il nous semble intéressant de dégager des catégories d'outils dans lesquels la prévention pourrait s'insérer. Cette typologie se décline en quatre catégories principales :

- . Outils influant sur la production
- . Outils liés à l'acquisition
- . Outils liés à l'utilisation des biens et services
- Outils liés à la gestion des déchets

II.3.2.3.1. Outils influant sur la production

A priori, les **outils liés à la production** ne sont pas adaptés à une politique locale de prévention. Rappelons toutefois à cette occasion que chacun d'entre nous peut être un « fournisseur » tant dans ses actes de la vie quotidienne (au travail par exemple) que lors d'événements exceptionnels (organisations de manifestations, de fêtes familiales, ...).

La dynamique suscitée par le développement d'une politique locale de prévention peut entraîner des producteurs locaux à intégrer la logique préventive dans leurs process (dans les phases de conception, de production et de distribution). Les initiatives menées localement peuvent inspirer des entrepreneurs s'engageant dans une démarche de certification ISO 14000 mais ne sachant pas très bien comment bâtir leur politique environnementale.

Il s'agit de convaincre les entreprises implantées localement de la nécessité (réclamée par les plus grands organismes économiques internationaux) de développer des logiques de dématérialisation. Le discours à tenir n'est pas du registre de la sollicitation mais plutôt de l'aide au développement (stratégie prospective). Sur ce terrain-là, il convient aussi d'être offensif. Un partenariat avec les chambres consulaires ou autres organismes patronaux constituera un atout supplémentaire (faire relayer le discours par les partenaires « naturels » et représentatifs).

¹⁴⁴ A ce sujet, voir notamment le site Internet « Bric à brac » qui, à partir d'un classement alphabétique, propose une utilisation détournée –mais souvent très judicieuse- de nombreux produits. On y compte ainsi pas moins de huit utilisations de bas filés ! Adresse : <http://lebricabrac.ifrance.com/lebricabrac/page1b.htm>

A titre liminaire, quelques outils simples liés à la production peuvent être ici suggérés :

- **mise au point d'un règlement intérieur de la prévention** (préalablement présenté et argumenté auprès des personnels concernés)¹⁴⁵
- **adoption de clauses préventives dans les cahiers des charges des procédés de conception et de fabrication.** Pour stimuler les démarches volontaires d'entreprises locales, la collectivité porteuse de la politique locale de prévention peut utilement valoriser les « meilleures pratiques ». A ce sujet, rappelons l'organisation par Y.T.V. (agglomération d'Helsinki) du concours annuel « *The Natural Resource Saver* » qui récompense chaque année l'entreprise locale ayant limité sa consommation de ressources et ses émissions de déchets. Le lauréat annuel tire partie de ce titre à des fins publicitaires. Ainsi, le gain est double pour la collectivité puisque, non seulement la démarche préventive produit des effets physiques, mais qu'en outre l'entreprise lauréate assure la publicité auprès de ses clients, ancrant encore un peu plus le souci préventif¹⁴⁶
- **mise à disposition des entreprises, de banques de données sur les produits écoresponsables disponibles sur le marché et la liste de leurs fournisseurs.** Il s'agit bien de faciliter les choix des entreprises, tant dans les phases de conception que dans celle de fabrication. De telles banques de données mises à disposition des entreprises existent dans plusieurs Etats de l'Union Européenne (citons notamment « Milieukeur » aux Pays-Bas ou encore celle du S.T.I.P. en région flamande)
- **introduction de clauses préventives dans les critères de choix pour les achats de biens et de fournitures**¹⁴⁷. Contrairement à ce que certains gestionnaires affirment, il est parfaitement possible, et en toute légalité, de promouvoir des achats publics écoresponsables. En effet, s'il demeure obligatoire que la description de l'objet du marché ne restreigne pas l'accès au marché à des entreprises nationales ou particulières, c'est bien au stade de la définition de l'objet du marché que se joue la possibilité d'inclure des prescriptions environnementales. A ce stade, le pouvoir adjudicateur est libre de choisir un produit qui, tout en répondant aux besoins du service, pourra intégrer des impératifs préventifs. Rappelons qu'en France, l'ensemble des biens et services achetés par les organismes publics (Etat et collectivités locales) représentait en 1998 740 milliards de francs, soit environ 9% du PIB national¹⁴⁸. Une réelle volonté de développer, par la commande publique, l'achat de produits écoresponsables, contribuerait à une croissance soutenable... A un moment où d'autres Etats membres de l'Union Européenne développent ce type de marchés publics et où la Commission Européenne encourage les Etats membres à aller dans ce sens, les réticences ou les fantasmes legalistes que l'on rencontre encore souvent en France doivent être clairement balayés (quitte à préciser en ce sens les dispositions du Code des marchés publics).

¹⁴⁵ Les déclinaisons pratiques de ce type de règlement sont vastes. Cela peut aller du règlement d'utilisation d'une salle municipale à un règlement applicable aux salariés d'une chaîne de production.

¹⁴⁶ Au risque de nous répéter, c'est bien ce type de cercles vertueux qu'il convient de susciter, car ils permettent de passer de la simple conviction individuelle à une approche collective, donc à un autre style de vie.

¹⁴⁷ A ce sujet, signalons en Belgique la Circulaire du Secrétaire d'Etat à l'énergie et au développement durable aux services fédéraux et aux services publics en date du 21 novembre 2002. Cette circulaire contient un cahier des charges (consultable via Internet à l'adresse : <http://www.guidedesachatsdurables.be/fr/cirteres.html>) mais aussi un catalogue comprenant 77 types de produits (consultable en ligne à l'adresse suivante: <http://www.guidedesachatsdurables.be>)

¹⁴⁸ Source : chiffres publiés par la Commission Centrale des Marchés

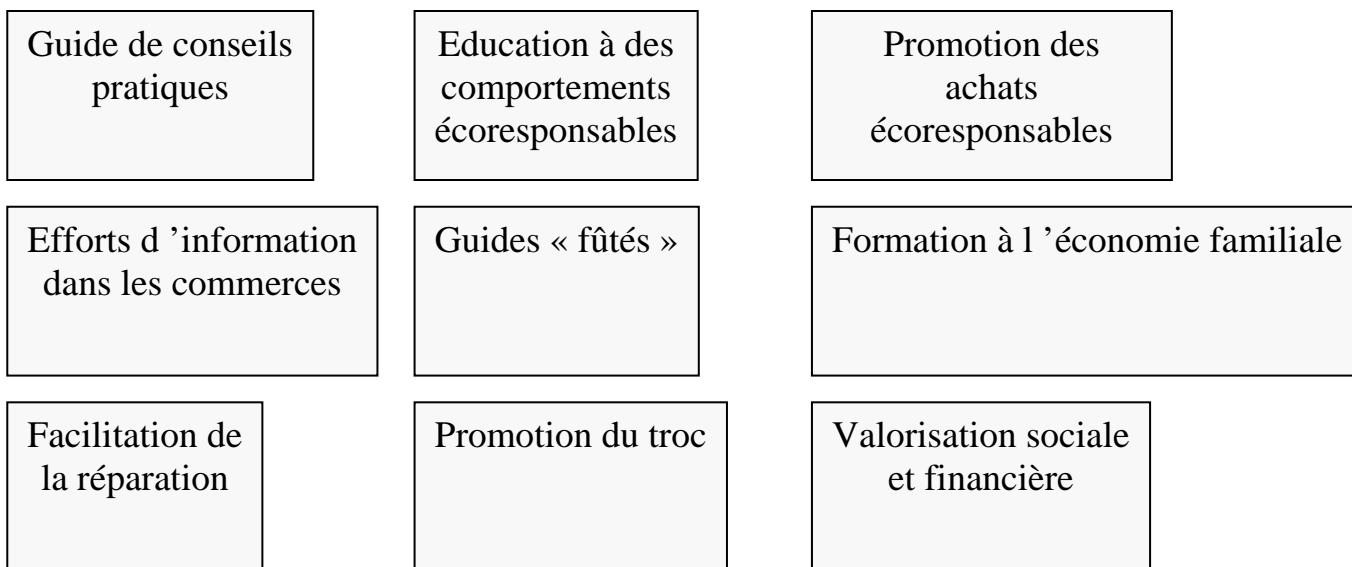
II.3.2.3.2. Outils liés à l'acte d'acquisition

Les **outils liés à l'acte d'acquisition** constituent le « cœur de cible » de toute politique locale de prévention. C'est à ce niveau que s'expriment concrètement les rapports entre l'offre et la demande. C'est aussi à ce niveau qu'ils peuvent être faussés (par exemple, par l'absence de produits écoresponsables dans les rayons).

Les interventions à mener doivent donc se focaliser dans deux directions complémentaires :

- en amont, en conduisant les commerçants à **offrir un choix de produits écoresponsables**. Cela implique notamment une réflexion sur les critères de sélection de ces produits, sur leur présentation (regroupés, étiquetés, etc.), sur l'information à fournir aux consommateurs et sur les animations commerciales à organiser (promotion, semaine de l'achat écoresponsable, ...)
- en aval, **en sensibilisant les consommateurs sur leur responsabilité** et en les informant sur la palette de choix (présentation des produits écoresponsables, avantages directs de ces produits, ...) et sur l'utilisation « précautionneuse des produits. Une réflexion pourrait être engagée sur la « garantie » et notamment sur sa durée.

Figure 12 : Exemples d'actions à mener sur le champ de la consommation



Qu'il s'agisse de l'intervention des distributeurs ou des choix des consommateurs, il importe de **mettre en évidence les avantages que peut procurer une approche écoresponsable**, non seulement en termes écologiques mais aussi en termes économiques (ex. : positionnement sur ce nouveau marché pour les distributeurs, mais aussi intérêts financiers pour le consommateur dans le cas d'un produit de plus grande longévité).

Les interventions dans le champ de la consommation constituent un point clé de la stratégie de prévention tant il est vrai que par habitude (et aussi du fait de la compétence initiale des acteurs intervenant sur ces questions), **on envisage trop souvent la prévention sous l'angle unique du déchet**. Ainsi, même lorsque les questions de consommation sont abordées, elles le sont sous un angle assez « frileux ». Les guides pratiques mettent l'accent sur la nécessité de « réduire les déchets », mais beaucoup moins sur l'intérêt de produire et de consommer mieux et autrement. Même si ces deux angles d'attaque sont intimement liés, un discours et

des actions plus offensives sont nécessaires sur le plan national mais aussi sur le terrain même des lieux de distribution.

L'exemple des piles est intéressant sur ce point, puisque :

- l'on va (tant bien que mal) collecter les piles usagées (dispositif SCRELEC)
- au mieux, une incitation à l'utilisation de piles rechargeables va être faite.

En revanche, jamais (ou presque) le consommateur ne va disposer d'informations sur:

- les alternatives à l'utilisation de piles (dynamo, cellules photovoltaïques)¹⁴⁹ ;
- les types de piles contenant les substances les moins dangereuses pour l'environnement ;
- ce que lui coûte la production d'1 Kw par une pile électrique (150 € le Kw alors qu'à la prise, ce même Kw lui revient à 0,16 €),
- ce que va coûter l'élimination des piles usagées (environ 450 € la tonne) et les quantités de ressources non renouvelables consommées pour fabriquer cette pile (laquelle a nécessité 50 fois plus d'énergie pour sa fabrication que celle qu'elle en fournira à son utilisateur final).

Puisque l'immense majorité est convaincue de la nécessité et de l'intérêt de la prévention, puisque l'on s'échine à promouvoir les comportements préventifs et que l'on s'accorde à reconnaître que la connaissance des enjeux par les consommateurs est une des clés du changement, il nous semble déraisonnable de ne pas donner aux consommateurs les informations de base qui lui permettrait de **choisir en connaissance de cause**.

Pour le consommateur, il ne peut y avoir de choix raisonné sans information claire. Pour les producteurs, il ne peut y avoir de concurrence saine s'il n'y a pas de libre circulation de l'information sur la qualité des produits.

Si l'on applique ce raisonnement à notre exemple des piles, des mesures simples sont à mettre en œuvre rapidement. Localement, cela peut consister à profiter du collecteur de piles pour y apposer un panneau d'informations. Au niveau national, pourquoi ne pas imposer aux producteurs de mentionner un message clair sur leurs emballages (du type de ce qui est fait pour le tabac) ? Les conséquences prévisibles d'une telle démarche sont à placer dans le registre des cercles vertueux : les producteurs (pas seulement les producteurs de piles mais aussi les producteurs de biens fonctionnant avec des piles) seront ainsi conduits à « améliorer » leurs produits et les consommateurs enclins à privilégier des solutions écoresponsables et financièrement plus intéressantes. Dans le domaine des emballages, nous avons pu mesurer combien les dispositions législatives et réglementaires (Directive 94/62/CE, décret du 1^{er} avril 1992, ...) ont produit des effets importants conduisant à la minimisation ou à la suppression de substances dangereuses. Pourquoi ne pas étendre à d'autres produits un système qui permet des effets bénéfiques sur l'environnement sans entraver la libre circulation des marchandises ? L'extension et le renforcement de la responsabilité des producteurs est d'actualité au niveau européen et elle le sera vraisemblablement de plus en plus dans l'avenir. Il convient donc d'intégrer ce paramètre, notamment dans les discussions préalables aux actions de partenariat avec les producteurs locaux.

Le fait que l'entrée « consommation » soit peu exploitée en France est lié à un cercle vicieux que l'on peut énoncer ainsi :

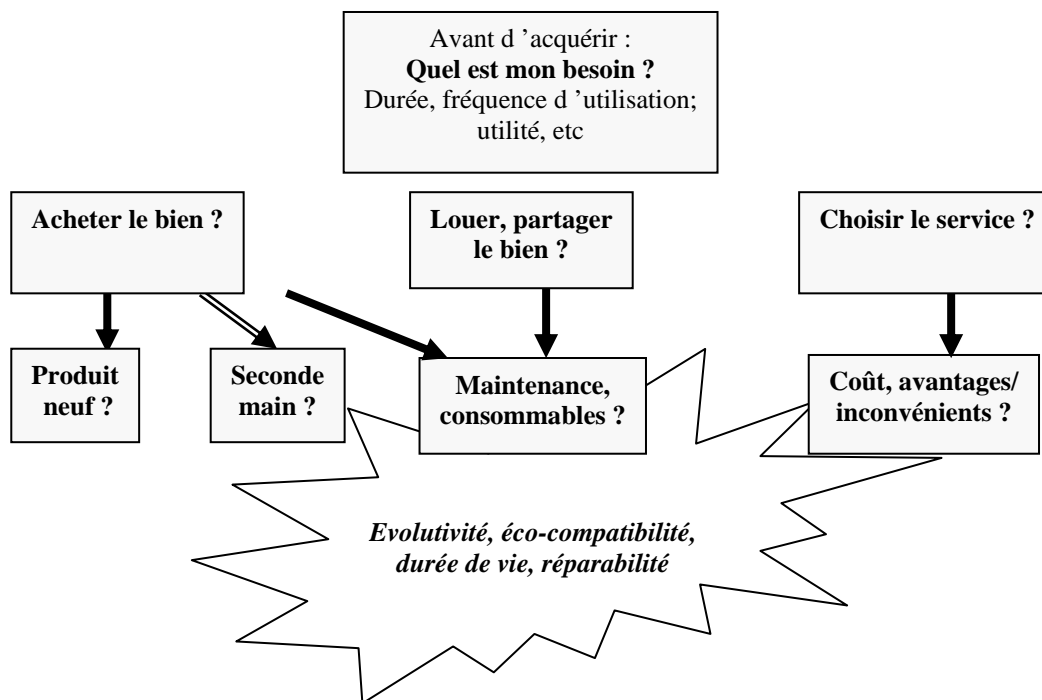
- alors que les consommateurs prétendent que les produits « écologiques » sont chers et difficiles à trouver, les producteurs affirment que les consommateurs ne sont pas demandeurs. De ce fait, l'offre reste faible et chère (économies d'échelle), ce qui, au bout du compte donne raison aux consommateurs et aux producteurs !

¹⁴⁹ J'ai besoin d'électricité, mais pas nécessairement de piles.

En phase d'achat d'un produit ou d'un service, il convient de favoriser les questionnements suivants :

- quel est mon besoin ? (quantité, estimation de la durée d'utilisation, acquisition/location/propriété partagée, ...)
- quels sont les produits proposés sur le marché ? (consommation d'énergie, rapport prix/durée de vie, "réparabilité", présence de matériaux recyclés/recyclables, présence de substances dangereuses, reprise en fin de vie par le producteur)
- quel est mon choix ? (relation besoin/choix, connaissance de la gamme complète des produits,...)

Figure 13 : "Etre libre de son choix, c'est d'abord définir son besoin"



Pour clore cette réflexion sur les outils liés à la consommation, il nous semble intéressant de rappeler un certain nombre de « bonnes pratiques » ou de recommandations ¹⁵⁰:

- Observatoire de la consommation durable (Bruxelles). Cet organisme aide les consommateurs à effectuer leurs choix et analyse l'évolution de la consommation (tant au niveau de l'offre que de la demande)
- Benchmarking (région flamande, Helsinki). Rien n'interdit d'élaborer et de diffuser des études comparatives de produits ou de services. Ce qui est interdit, c'est la publicité comparative menée par un producteur envers ses concurrents. Plusieurs revues de consommateurs ou des magazines spécialisés (notamment ceux consacrés à l'actualité automobile) se livrent régulièrement à ces études comparatives en passant au crible les différents produits d'une même gamme. En revanche, il est rare que les performances environnementales figurent parmi les paramètres de comparaison. La mise en place, au niveau local, d'une offre écoresponsable est non seulement possible mais souhaitable. Elle

¹⁵⁰ Un catalogue des meilleures pratiques en matière de prévention est sans doute un document à réaliser dans les prochaines années. Un tel document répondrait à la demande de nombreux acteurs et les aiderait à élaborer leurs politiques locales de prévention en toute connaissance de cause.

doit s'accompagner d'une phase d'information et de mobilisation des distributeurs locaux, charge à eux de se positionner par rapport à la concurrence.

- Dématérialisation (entreprises, gouvernement français¹⁵¹,...)
- La carte « NU » (« *sustainable incentive card* »), développée à Rotterdam (cf. II.1.4.2.6.).

II.3.2.3.3. Outils liés à l'utilisation de biens et de services

Les **outils liés à l'utilisation des biens et services** méritent une attention particulière. Intervenant après l'acte d'achat, l'utilisation que l'on fait d'un bien ou d'un service conditionne en grande partie sa durée de vie et contribue donc à accélérer ou ralentir l'apparition du déchet. C'est lors de cette phase que l'on peut identifier de nombreux gaspillages qui, évités, auraient pu contribuer à réduire sensiblement les volumes de déchets. Les politiques publiques d'économie d'énergie ont situé une grande part de leur discours sur ce terrain de l'utilisation : « *Dix minutes suffisent pour aérer correctement une pièce* », « *Isolez votre logement pour limiter votre consommation* », « *Ne prenez pas votre voiture pour parcourir 200 mètres* », etc. Nous bénéficions donc sur ce point d'une expérience déjà ancienne qui pourrait être utilisée en faveur de la prévention.

Les discours relatifs à une utilisation rationnelle auront d'autant plus d'écho qu'ils s'appuieront sur le double avantage qu'elle procure à celui qui la met en œuvre :

- économies personnelles
- contribution à la préservation des ressources et à la défense de l'environnement par une limitation de la production de déchets.

Les questionnements à promouvoir sont les suivants :

- « ménagement » du bien¹⁵² (l'utiliser conformément aux instructions du constructeur, utilisation précautionneuse, ...) pour prolonger autant que possible sa durée de vie
- évitement d'une surconsommation (exemples des poudres de lessives concentrées trop souvent « surdosées » par l'utilisateur ou encore des produits alimentaires périmés qui vont directement du réfrigérateur à la poubelle)
- réparation du bien (si cela est possible et pas trop onéreux)
- réorientation du bien en fin d'utilisation (don, troc, vente, retour, collecte spécifique, ...).

Ces questionnements nous renvoient à l'intérêt de disposer des outils suivants :

- **information renforcée auprès des utilisateurs de bien pour les conduire à adopter des comportements économes et précautionneux.** Cette information gagnera en efficacité si elle est dispensée à la fois par le distributeur et aussi par des organismes tiers (associations de consommateurs, collectivités, ...). Pour ce qui a trait aux services, l'insertion de règles préventives dans les contrats (location, mise à disposition) ou règlements d'utilisation¹⁵³

¹⁵¹ Dans le cadre du « Sommet mondial sur le développement durable 2002 », les ministères français des affaires étrangères et celui de l'aménagement du territoire et de l'environnement ont édité et diffusé un dossier d'information dont la fiche 4 s'intitule : « Dématérialisation ». On peut notamment lire dans ce dossier : « *la déclinaison des objectifs de dématérialisation des secteurs économiques privilégieront la réduction à la source des flux entrants dans l'économie par diverses démarches d'éco-conception de produits et des précédés industriels... mais aussi par le remplacement de produits par des services, notamment en développant la location et le leasing* » (p.4)

¹⁵² Sur ce point, un couplage avec les politiques d'économies d'énergie est à encourager. Nous songeons notamment à éteindre les appareils électroménagers sachant que la mise en veille est consommatrice d'énergie.

¹⁵³ A signaler, les pratiques de la ville de Munich qui utilise de la vaisselle réutilisable pour toutes ses manifestations (avec mise à disposition d'une lave-vaisselle mobile) ou les tarifs de location qui sont moins élevées lorsque l'usager (associations, particuliers) utilise de la vaisselle lavable (Deux-Sèvres notamment)

est à encourager. Remarquons au passage que, lorsqu'il s'agit de services offerts par une collectivité (par exemple : location de salles municipales), un règlement « préventif » encourage à une pratique concrète du civisme et du respect des biens collectifs. De nombreux élus seront sensibles au fait que la prévention peut inciter les usagers à adopter des comportements plus responsables et respectueux.

- **promotion de la réparation à l'échelon local** (à la fois dans les grandes surfaces mais aussi en mettant à disposition de tous une liste des artisans de la réparation)
- **facilitation des actes de « réorientation » des biens** (mise en réseau des offreurs et des demandeurs¹⁵⁴, information sur les collectes séparées dédiées à la revalorisation, soutien et promotion des associations dispensant une formation à la maintenance et à la réparation¹⁵⁵,...)

Enfin, il est à noter que cette question de l'utilisation des biens et services est à l'interface de l'acte d'achat et de l'acte de production du déchet. De cette situation, il est possible pour le consommateur de dégager des enseignements sur les choix d'achats. En effet, s'il est trop tard, en phase d'utilisation, pour se poser la question : « *quel est mon besoin ?* », le fait d'avoir effectué un mauvais choix et d'en prendre conscience peut constituer une occasion de faire évoluer son comportement. Par exemple, le consommateur qui a acheté un nettoyeur haute-pression, et qui se rend compte que son appareil ne lui sert que quelques heures par an pourra en conclure que lorsque le nettoyeur sera hors service (du fait de l'oxydation !), il optera pour la location ou une acquisition en propriété partagée.

II.3.2.3.4. Outils liés à la gestion des déchets

Les nouveaux **outils** préventifs **liés à la gestion des déchets** passent par une réforme du système de la R.E.O.M., laquelle est aujourd'hui relativement peu adoptée par les élus locaux. La loi « Chevènement » relative à l'intercommunalité avait fixé au 15 octobre 2002 la date butoir pour l'harmonisation des modes de financement de l'intercommunalité. Cette échéance posait aux élus locaux des E.P.C.I. la question du choix entre la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (T.E.O.M.) et la Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères (R.E.O.M.). La date-butoir du 15 octobre 2002 a été repoussée de 3 ans (soit au 15/10/2005) ce qui souligne l'actualité de cette question fondamentale pour la prévention. D'autre part, une possible réforme de la R.E.O.M. a été évoquée par Mme la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable lors de sa conférence de presse du 4 juin 2003 : « *Quant aux modalités de financement du service public, qui n'ont pas évolué avec la modernisation de la gestion des déchets, elles ont besoin d'une réforme pour les rendre plus justes, plus modernes, plus transparentes.* »

Une piste qui, à notre connaissance, n'a pas encore été exploitée consisterait à associer les prestataires privés aux politiques locales de prévention. En effet, ceux-ci voient aujourd'hui la prévention d'un assez mauvais œil puisqu'une réduction des quantités de déchets contribue à diminuer leur marché (dont la facturation se base sur la tonne collectée/traitée). Sachant que ces prestataires sont bien souvent les principaux conseillers des élus locaux, nous comprenons

¹⁵⁴ Voir à ce sujet le site Internet de la ville de Vienne (Autriche) : bourses aux déchets, troc, adresse des réparateurs, ... dont l'adresse est la suivante: <http://service.magwien.gv.at/wab/>

¹⁵⁵ Les Réseaux d'Echanges Réciproques des Savoirs se développent en France depuis une dizaine d'années. Ce sont des espaces conviviaux où chacun peut transmettre ses compétences (ex. : réparation automobile) en recevant en échange une formation dans un domaine qui l'intéresse (ex. : comment faire pour changer le processeur d'un PC ?).

combien leur implication dans la logique de prévention peut être déterminante. En outre, ces professionnels du déchet ont une excellente connaissance des gisements et pourraient donc être d'une aide appréciable. Dès lors, il peut être envisagé de :

- les solliciter en terme de conseils
- profiter d'une renégociation des contrats pour fixer avec eux des objectifs de réduction et de les rémunérer sur la base des tonnes évitées (tant sur les O.M. que sur les taux de refus de tri¹⁵⁶).

Cette renégociation peut s'envisager sur le principe des gains mutuels (la tonne évitée sera facturée moins cher que la tonne collectée et traitée). Elle entraînera à terme une évolution de l'activité des prestataires (développement des activités de services), ce qui va dans le sens de leur développement (R&D, références supplémentaires pour emporter de nouveaux marchés, etc.).

¹⁵⁶ Avec le souci d'éviter que la collectivité ne subisse pas un transfert d'O.M. en direction des collectes séparées.

III. CONSTRUIRE DES POLITIQUES LOCALES DE PREVENTION

III.1. L'élaboration du projet

La construction d'une politique locale de prévention s'effectuera dans un territoire à l'intérieur duquel la collectivité porteuse déterminera des gisements d'évitement et mobilisera des ressources (acteurs, outils) pour mener ou développer des actions préventives.

III.1.1. Fixation d'objectifs généraux

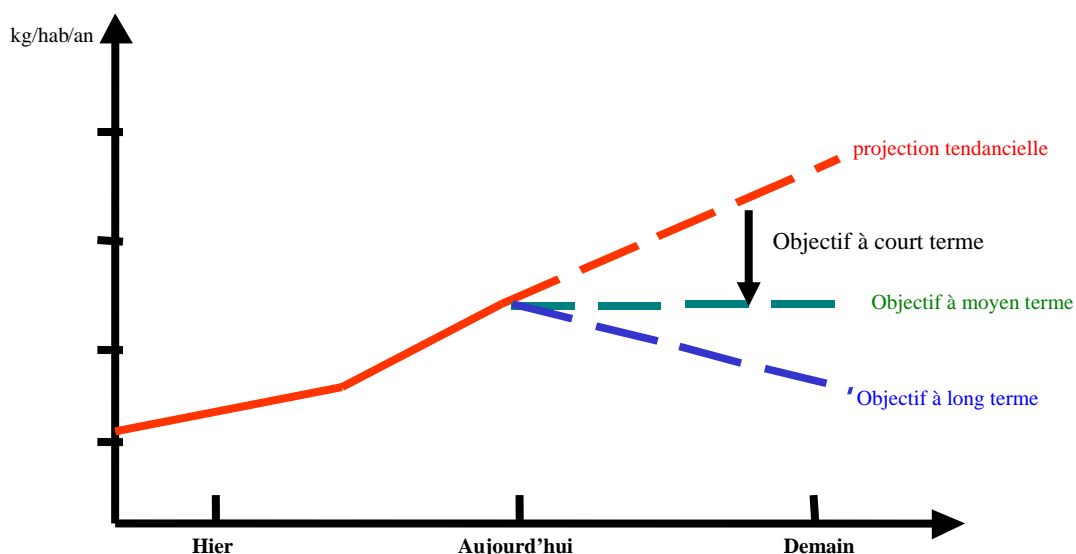
Cette phase initiale consiste à fixer un cap propre à motiver l'élaboration de la politique locale de prévention. Au niveau des flux globaux de déchets, comme nous l'avons déjà évoqué, il convient d'être prudent et de ne pas fixer des objectifs que l'on ne pourrait pas atteindre. En outre, la fixation de l'objectif général pose d'emblée la question des moyens que l'on est prêt à mettre en œuvre : plus ceux-ci seront réduits, moins les objectifs globaux seront ambitieux.

Au vu des différentes incertitudes (tant sur la connaissance fine des flux de déchets que sur l'estimation des incidences de la politique locale sur des flux particuliers), **l'objectif initial à court terme consiste en une maîtrise de l'évolution de la production de déchets**, ramenée à l'habitant. Celle-ci pourra s'opérer à partir d'une projection tendancielle. En procédant de la sorte, toute production annuelle se situant en dessous de la projection tendancielle pourra être interprétée comme un résultat positif.

Toutefois, afin d'adresser un « signal fort » aux citoyens et d'afficher la détermination de la collectivité locale, il sera opportun d'envisager un scénario plus volontariste. **Cet objectif de moyen terme consistera en une stagnation de la production de déchets.**

Enfin, **un scénario, à plus long terme, envisagera une diminution de la production de déchets.** Il devra être clairement affirmé que cet objectif suppose un engagement collectif débouchant sur des modifications des pratiques de consommation.

Figure 14 : Les différents scénarios de la politique locale de prévention



Ces objectifs généraux seront formalisés par la collectivité locale porteuse dans ses documents internes (plans, schémas, agenda 21 local, ..) mais seront également inscrits dans les différents documents de planification externes à la collectivité, notamment dans le P.D.E.D.M.A.

III.1.2. Méthodes d'appréhension des gisements d'évitement

Cette phase de caractérisation des gisements d'évitement est essentielle à plusieurs titres. D'une part, parce qu'il s'agit d'identifier les produits sur lesquels vont porter les efforts mais aussi parce que cette phase d'inventaire va permettre d'opérer des liens :

- *entre le déchet et le produit qui en est la cause*
- *entre le produit et son consommateur, voire son producteur.*

De la sorte, cet inventaire initial pourra être mené de façon dynamique afin de :

- *relier les gisements d'évitement à des alternatives viables*
- *commencer à sensibiliser les producteurs locaux et surtout les consommateurs.*

III.1.2.1. Aller au-delà des seuls emballages

Les actions déjà engagées en matière de prévention ont souvent été menées autour des emballages. Elles ont d'ailleurs porté essentiellement sur une « réduction à la source » se traduisant par un allègement de l'emballage. Il est significatif que ces actions n'envisagent pas la réutilisation¹⁵⁷. Pourtant des gisements d'évitement existent avec le concept d'emballage réutilisable, y compris pour les produits alimentaires. Mais il est vrai que ni les producteurs d'emballages, ni les organismes agréés n'ont intérêt à agir dans cette direction.

Même si les emballages représentent plus d'un tiers du poids total de déchets ménagers (et bien plus en volume) et qu'il convient de leur accorder une vigilance particulière, il nous semble important de ne pas focaliser le débat sur ce point. En effet, une trop forte polarisation du consommateur sur le contenant risque de lui faire oublier l'essentiel : le contenu.

Autrement dit, l'emballage ne serait que la partie visible de l'iceberg et trop s'y intéresser pourrait aveugler le consommateur qui n'aurait dès lors plus à se poser les bonnes questions : « *quel est mon besoin ? Comment puis-je le satisfaire de manière responsable ?* ».

¹⁵⁷ La consigne constitue une solution qui reprend de la vigueur dans de nombreux Etats membres de l'U.E. Mais les emballages réutilisables ne se limitent pas à la seule consigne. Les démarches entreprises dans plusieurs collectivités locales européennes pour promouvoir l'usage d'emballages réutilisables (thermos, gourdes, « boîtes à tartines » de nos amis belges, *Tupperware*, ...) montrent que des alternatives existent et qu'elles peuvent être mises en pratique par les citoyens.

III.1.2.2. Une typologie des gisements d'évitement

Il convient de distinguer quelques grandes catégories de gisements d'évitement. A ce stade, nous disposons de la typologie développée par Francis Chalot¹⁵⁸. Celui-ci distingue huit catégories :

- les accessoires de vente (produits imposés : COUNA, sacs de caisse, «gadgets » associés aux produits)
- les biens d'équipement
- les consommables
- les emballages de vente
- les emballages de livraison
- la valorisation autonome des résidus fermentescibles
- la réutilisation *in situ* des matériaux routiers et de construction
- les éléments toxiques et le gisement de prévention qualitative.

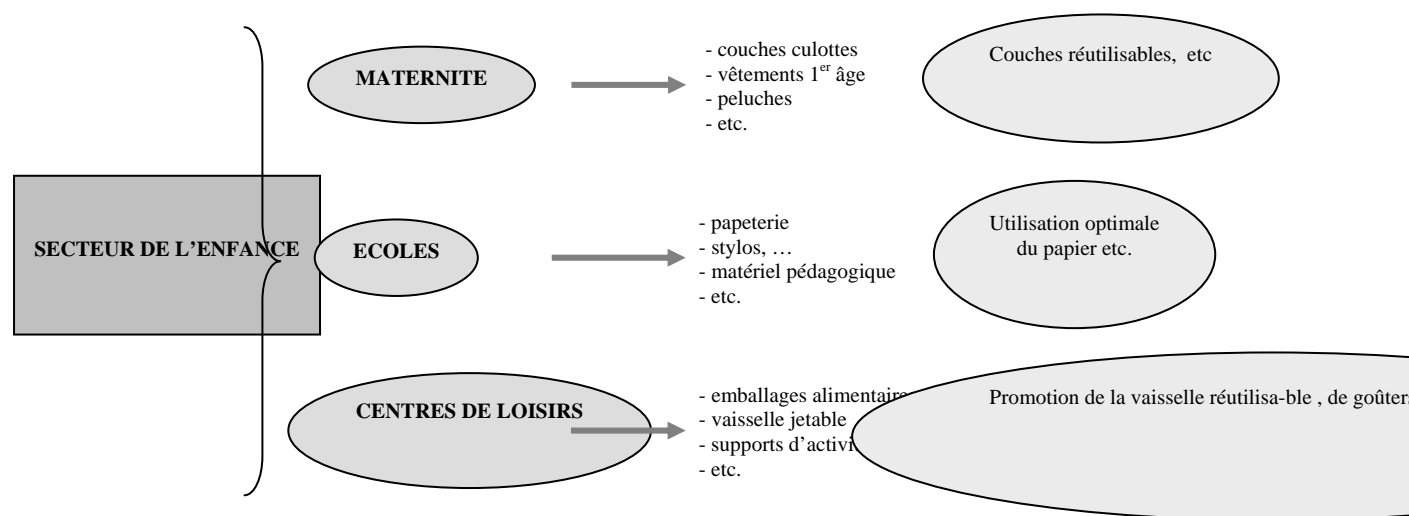
Au delà de ces catégories, il convient, au niveau local (voire micro-local) de rechercher et de caractériser les produits qui sont présents en grand nombre dans les poubelles sur un secteur (par exemple : les couches à la Maternité) et/ou à une période donnée (par exemple : les sapins usagés après Noël). Cet inventaire doit faire l'objet d'une étude préalable afin de retenir les produits qui feront l'objet d'interventions prioritaires.

III.1.2.3. Croiser les produits et les activités

Pour mettre en évidence les gisements de déchets « évitables », il convient de conjuguer une approche liée aux activités des différents acteurs de la société avec une autre s'intéressant non pas au déchet mais au produit en tant que « possible futur déchet ».

L'approche « activités » est potentiellement source de plus d'initiatives : l'identification des gisements peut se faire avec les acteurs concernés; ceux-ci sont mieux à même de trouver des alternatives viables, qu'ils s'approprient d'autant plus facilement qu'ils auront participé à leur élaboration.

Figure 15 : Exemple d'une appréhension des gisements d'évitements à partir d'un secteur d'activités



¹⁵⁸ Chalot, Francis. *Agir ensemble pour avoir moins de déchets à éliminer (Livre blanc sur la prévention des déchets)*. Paris, France Nature Environnement, 2001. P. 19.

L'approche « produits » peut être complémentaire de la précédente, au sens où elle permet d'identifier rapidement des produits « problématiques », tant du point de vue de la prévention qualitative que de la prévention quantitative. Elle implique un regard différent sur les déchets. Il ne s'agit plus ici d'identifier des matériaux mais bien une variété de produits, ceux-ci variant considérablement en fonction de l'acteur concerné. Nous sommes donc ici plus dans une démarche socio-économique (relevant des approches développées par la rudologie) que dans une démarche purement technique.

III.1.2.4. Identifier les produits stratégiques

En phase d'élaboration d'une politique locale de prévention, il ne s'agit pas tant de dresser une liste exhaustive des déchets à éviter mais plutôt d'identifier des produits que nous qualifierons de « stratégiques », au sens où des changements des comportements à leur égard constitueront une avancée importante en faveur de la prévention des déchets. Pour reprendre un terme de marketing, il s'agit donc ici de repérer des « produits d'appel ».

Ainsi, lorsque nous aborderons les produits à forts enjeux, les produits problématiques ou les produits exemplaires, nous nous intéresserons à des catégories conceptuelles mais aussi à des pratiques qui peuvent être plus ou moins productrices de déchets. **L'enjeu est en effet à centrer sur les styles de vie pour parvenir progressivement à des attitudes tendant à la durabilité.** Sur ce point, ce n'est pas tant le consommateur (en tant qu'individu isolé¹⁵⁹) qu'il faut convaincre mais plutôt des groupes d'acteurs afin que ceux-ci soient en mesure d'afficher des nouveaux comportements. La différence est subtile mais doit être faite si l'on souhaite une évolution durable des systèmes de production et de consommation.

III.1.2.4.1. Les produits à forts enjeux

Nous considérons que les produits qui suivent représentent de forts enjeux, parce que :

- soit, ils représentent une part significative¹⁶⁰ des tonnages de D.M.A. (résidus de jardin et de cuisine, déchets encombrants)
- et/ou ils sont emblématiques de modes de consommations suscités par l'offre ou par une mauvaise information des consommateurs (eaux en bouteilles, utilisation de certains appareils électriques et électroniques, produits imposés aux consommateurs)

-1- Les déchets encombrants

Les quantités collectées de déchets encombrants ont connu un essor considérable ces dernières années. L'inflation observée mérite une analyse particulière. Les chiffres bruts masquent plusieurs phénomènes :

- la diminution des dépôts sauvages et des décharges brutes (environ 4000 subsistent toutefois en France en toute illégalité)
- l'évolution des méthodes de comptage¹⁶¹

¹⁵⁹ Le changement individuel a été -et est encore- prôné par de nombreux mouvements alternatifs. Force est de reconnaître aujourd'hui qu'il a peu pesé sur les comportements globaux. Focalisé sur le but environnemental, il ignore trop le poids déterminant du contexte social et tend à une marginalisation, là où il est nécessaire d'inscrire le discours dans la page.

¹⁶⁰ Supérieure à 10 % des tonnages totaux de D.M.A.

- l'augmentation des fréquences de collectes qui constituent un véritable appel au déchet
- la diminution des capacités de stockage en zones urbaines tant chez les ménages que dans les entreprises.

Pourtant, les encombrants sont emblématiques de la limite étroite entre un produit et un déchet. Ainsi, les ramassages « sauvages », effectués la nuit précédant les collectes ou encore le succès grandissant des journées vide-greniers illustrent le fait que ce qui constitue un déchet pour les uns représente un bien pour les autres.

-2- Les appareils électriques et électroniques

Les appareils électriques et électroniques sont une catégorie en forte croissance. Parmi ceux-ci, il nous semble intéressant de nous attarder sur le cas des téléphones portables (ou GSM). Ce produit regroupe à lui seul un certain nombre de paradoxes :

- produit miniaturisé à l'extrême, sa fabrication requiert pourtant la mobilisation de 75 kg de ressources ¹⁶²
- produit multifonctions (réveil, montre, agenda, répondeur, appareil photo, BAL électronique, jeux électroniques, ... sont cumulés sur un même appareil), il n'empêche pas ses propriétaires de disposer d'une montre, d'un réveil, ...
- ce sont d'ailleurs les « progrès » permanents accomplis dans les domaines de la miniaturisation et de ses nouvelles fonctions qui concourent à sa très faible durée de vie ! C'est ainsi que le nombre d'unités mises au rebut ne cesse d'augmenter chaque année. Un producteur a même commercialisé voici quelques années le « portable jetable ».

Ces paradoxes se retrouvent plus largement dans les produits électroniques. Ainsi, si la « société de l'information » constitue un domaine très favorable à la dématérialisation (les clients d'une chaîne câblée peuvent désormais commander par téléphone la diffusion sur leur téléviseur de films qu'ils souhaitent visionner ; certaines sociétés vendent et livrent des jeux électroniques sous forme dématérialisée, Wanadoo adresse ses factures par courriel, etc.), elle entraîne également des gaspillages importants (nombreux sont ceux qui impriment tous leurs courriels ; du fait des « progrès » techniques, les durées de vie des appareils électroniques sont de plus en plus courtes ; les consommables bureautiques sont souvent à usage unique ; etc.).

Issues du progrès technique, les « Technologies de l'Information et de la Communication » (T.I.C.) sont des outils qui permettent de réduire nos prélèvements de ressources et notre production de déchets... à condition que ces outils soient « correctement » utilisés. Cela est possible, à condition qu'un réel travail de sensibilisation et de formation des utilisateurs soit accompli.

Partant du principe qu'aucune entreprise, ni aucun ménage n'a financièrement intérêt à gaspiller, il est souhaitable et possible de former un grand nombre de personnes à des pratiques responsables. La mise en œuvre de telles actions de sensibilisation a permis des baisses des achats de fournitures de l'ordre de 20 à 30 % dans des entreprises du secteur tertiaire. Quel gestionnaire ne rêve de réaliser des économies de cet ordre ? Signalons à ce

¹⁶¹ Sur ce point, il convient de s'interroger sur la fiabilité des chiffres tant il est vrai que les déchets constituent un marché juteux. Quels sont les contrôles effectués sur ces pesages ? Qui les effectue ?

¹⁶² Association des Cités et Régions pour le Recyclage. *La Terre, mode d'emploi (consommer des produits sans déchets et des produits recyclés)*. Bruxelles, A.C.R.R., 2003. P. 4, qui cite la source suivante : Federico A. et al., Material Input per unit service (MIPS) for the Italian mobile telephone network, abstract, 13th Discussion forum on Life Cycle Analysis, environmental impact of telecommunication system and services, April 25th 2001, Swiss Fédéral Institute of Technology, Lausanne.

sujet les supports de communication élaborés par l'O.V.A.M. (Belgique- Région Flandre) pour limiter la consommation de papier¹⁶³ dans les entreprises (affiches, économiseur d'écran,...). Enfin, il convient de rappeler que, bien souvent, les outils bureautiques offrent la possibilité de réduire la consommation (impression en qualité brouillon, impression de deux pages sur une feuille A4, fonction recto/verso, etc.). Malheureusement, ces fonctions économes sont trop peu utilisées.

-3- L'eau de boisson

En France, la consommation des eaux de source ou minérales ne cesse d'augmenter¹⁶⁴ participant ainsi à l'augmentation des bouteilles en plastiques. L'eau destinée à la consommation humaine est pourtant disponible et souvent de bonne qualité à partir du robinet. Son prix est alors beaucoup moins élevé : le litre d'eau de source commercialisée en bouteille est en moyenne de 50 à 100 fois plus cher que le litre d'eau du robinet.

Ce point mérite aussi d'être abordé sous un angle social et plus précisément sur le registre de l'économie familiale. Prenons une famille composée de quatre personnes qui ne consomment que de l'eau de source (à 0,15 € le litre). Leur consommation annuelle peut être estimée à 2000 litres, soit un coût de 300 €. Si cette famille avait consommé exclusivement l'eau du robinet (au prix moyen de 0,002 € le litre), elle aurait réalisé en un an une économie de 296 €.

Nous en arrivons au paradoxe suivant : les politiques publiques permettent d'offrir au robinet une eau de consommation parfaitement conforme (dans la plupart des cas) à la consommation humaine selon les critères de santé publique alors que cette eau sert de plus en plus à arroser le jardin ou à remplir la cuve du WC !

Une synergie entre les organismes en charge de la gestion de la ressource en eau et les acteurs de la prévention doit être développée. Les efforts et les progrès enregistrés doivent faire l'objet d'une information renforcée. A ce sujet, rappelons la campagne de communication menée en 1999 par le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France sous le slogan « *Fini(es) les bouteilles, vive le robinet!* ». A l'époque, cette campagne n'abordait pas l'argument de la prévention des déchets...

-4- Les résidus de jardin et de cuisine

Les résidus fermentescibles représentent une part importante des déchets ménagers puisqu'ils représentent entre 20 et 30% du poids total¹⁶⁵ (hors papiers-cartons, couches,...). Pour préciser le gisement, il s'agit globalement des résidus de jardin et de cuisine.

En amont de l'apparition de ces résidus se pose la question du gaspillage alimentaire. Acheter la « juste quantité » n'est pas toujours chose aisée pour différentes raisons (pressions de l'offre, estimation des durées, ...) Les commerces incitent parfois le consommateur, à coup de

¹⁶³ Pour mesurer l'ampleur du gisement, nous noterons ici que la consommation annuelle de papiers de bureau est estimée en France à 800.000 tonnes (Source : REVIPAP, 2000). L'utilisation systématique des deux faces des feuilles de papier permettrait une diminution du tonnage que l'on peut estimer de 30 à 40% (de 240.000 à 320.000 tonnes/an).

¹⁶⁴ En 1988 : 4.370.000 litres d'eaux de sources et 900.000 litres d'eaux minérales commercialisés en France. En 1997 : 5.540.000 litres d'eaux de sources et 2.250.000 litres d'eaux minérales commercialisés (Source : Chalot, Francis. *Agir ensemble pour avoir moins de déchets à éliminer (Livre blanc sur la prévention des déchets)*. Paris, France Nature Environnement, 2001. P. 68.

¹⁶⁵ Les variations seront bien sûr importantes selon le type d'habitat, la saison, l'âge et la structure familiale, etc.

promotions, à acheter les produits alimentaires par lots. Dans ce cas, non seulement le risque est grand de ne pas pouvoir tout consommer avant la date de péremption, mais l'acheteur se voit imposer un emballage de regroupement ! Dans une logique de développement durable, la lutte contre ce type de gaspillage est nécessaire.

Le compostage autonome est un moyen efficace de réduire la quantité de déchets présentés au service public de collecte. Ces pratiques de compostage, autrefois assez répandues dans les zones d'habitations avec jardins, ont été peu à peu abandonnées. La mise en place dans ces zones de collectes séparées de « déchets verts » (sans information préalable sur l'intérêt du compostage domestique) a aussi favorisé un abandon de cette « bonne pratique » et donc une augmentation nette des quantités confiées à la collectivité !

Eu égard à l'importance du gisement et considérant certaines expériences étrangères, il convient de favoriser largement le compostage autonome, en l'étendant à certaines zones d'habitats collectifs et à différents sites d'activités (cantines, restaurants,...). Il faut également s'interroger sur des débouchés locaux pour le compost produit de manière autonome. Les pratiques de compostage domestique menées au sein de diverses collectivités européennes montrent que ces débouchés existent et que des circuits courts fonctionnent parfaitement avec un triple gain (pour l'environnement, pour la collectivité et pour le particulier).

A partir des opérations de compostage autonome, les collectivités concernées en viennent tout naturellement à mettre en évidence de nouveaux gisements d'évitement. Cela peut-être le compostage des déchets d'entretien des bas-côtés routiers (Mechelen, ...) mais aussi la promotion du « *jardinage pauvre en déchets* »¹⁶⁶ : promotion de végétaux à croissance lente, évitement ou limitation des produits phytosanitaires les plus agressifs, évitement des amendements commercialisés en sacs, ...). **Ainsi, le compostage autonome –comme bon nombre de pratiques préventives- porte en lui des développements souvent insoupçonnés.**

Enfin, signalons la volonté d'exploitants agricoles français de créer des plates-formes de compostage. Issue d'un souci de diversifier leurs activités tout en améliorant leur rapport à l'environnement, cette demande se traduit déjà par des réalisations concrètes dont le fonctionnement est globalement correct. Ces initiatives présentent de nombreux avantages et notamment celui de la proximité de la collecte, du traitement et des débouchés.

-5- Les produits imposés au consommateur

Les produits imposés au consommateur sont à mettre en avant pour plusieurs raisons :

- ils représentent une contradiction d'une société de consommation qui s'appuie sur la liberté de choix qu'elle seule offrirait aux citoyens
- ils génèrent des quantités importantes (et parfois problématiques) de déchets.

Parmi ces produits imposés, nous distinguerons plus particulièrement : les COUNA¹⁶⁷, les gadgets associés à un produit et les sacs de caisse.

Après des tentatives infructueuses d'adoption d'une taxe sur le courrier non adressé, Mme la Ministre de l'écologie et du développement durable a annoncé son projet d'offrir au citoyen la

¹⁶⁶ La promotion du jardinage pauvre en déchets figure parmi les actions du plan de gestion des déchets 2003-2008 de la région flamande.

¹⁶⁷ Courriers non adressés : prospectus, journaux gratuits, ... Les courriers non adressés ont représenté 992.000 tonnes en 1999 (A.D.E.M.E.).

possibilité de refuser les COUNA « par l'apposition d'un libellé simple sur sa boîte aux lettres »¹⁶⁸. L'opération menée à Bruxelles constitue une expérience de référence en la matière. Elle consiste à offrir aux habitants la possibilité d'apposer sur leur boîte aux lettres un autocollant mentionnant le refus soit des dépliant publicitaires, soit des journaux gratuits, soit des deux. Cette opération s'est traduite par un accord entre la Région Bruxelles-Capitale et les entreprises concernées. En décembre 1998, 5,5% des ménages déclaraient avoir apposé l'autocollant sur leur boîte aux lettres ; ils étaient 17% en décembre 1999 et 19% en décembre 2000.

Les gadgets associés à certains produits constituent une source de gaspillage mais surtout, ils encouragent des comportements de consommation irresponsables. Distribués dans les boîtes aux lettres¹⁶⁹, insérés dans les journaux-magazines ou intégrés dans l'emballage, ils sont emblématiques d'une désinformation du consommateur. Souvent de mauvaise qualité (par exemple, les troussees remises avec un lot de biscuits chocolatés lors des rentrées scolaires), ciblant souvent les enfants (en abusant de leur crédulité), parfois dangereux (pièces minuscules et contondantes pouvant être ingérées par des nourrissons) et contenant parfois des substances dangereuses (piles-boutons.. de surcroît parfois non remplaçables !), ils correspondent à des pratiques agressives qui devraient être taxées à des taux dissuasifs, voire purement interdites.

Les sacs de caisse, s'il est possible de les éviter, sont considérés par les commerçants comme un support publicitaire et, à ce titre, leur distribution est développée¹⁷⁰. Le cabas en toile de grande contenance permet de faciliter le rangement des produits achetés (les produits frais dans un premier cabas, les autres dans le second cabas). Faute d'information, les cabas sont encore peu utilisés comme chacun peut le constater en faisant ses courses. S'il convient de laisser le choix au consommateur d'accepter ou de refuser les sacs de caisse (certains s'en servent comme poubelles intermédiaires dans leur cuisine¹⁷¹), il faut aussi dénoncer le comportement de certaines grandes enseignes de la distribution qui ont organisé leurs caisses de façon à favoriser l'utilisation du sac de caisse en rendant peu pratique l'utilisation du cabas. Une réponse incitative et positive consisterait à faciliter l'accès aux caisses pour les clients équipés de cabas ou paniers. Des caisses prioritaires seraient ainsi ouvertes et nul doute que de nombreux consommateurs opéreraient alors pour le cabas afin de limiter le temps d'attente aux caisses.

III.1.2.4.2. Les produits problématiques

Une autre manière d'aborder le sujet consiste à **identifier les produits « problématiques »**, que nous qualifierons ainsi, soit parce que :

- ils sont **sources d'impacts importants en terme de déchets (substances toxiques)**. C'est le cas de certains produits d'entretien, de bricolage, ... Une liste de ces produits devrait être facilement accessible et compréhensible pour et par le plus grand nombre. Cette liste devrait présenter les produits de substitution (moins -voire pas- agressifs pour

¹⁶⁸ République Française. Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. *Communication en conseil des Ministres de Mme la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable* « La politiques des déchets ménagers et assimilés ». Paris, 4 Juin 2003, Dossier de presse.

¹⁶⁹ C'est notamment le cas des cédéroms diffusés par les gestionnaires d'accès à Internet.

¹⁷⁰ Même s'il faut ici rappeler et saluer l'initiative positive des centres E. Leclerc (sacs consignés et réutilisables).

¹⁷¹ Mais même dans ce cas, il y a nécessairement surplus de sacs, sauf si le consommateur jette tous ses achats sans les avoir consommés !

l'environnement). Signalons à ce sujet l'initiative prise en Essonne, au début des années 1990, par la Sté EPEE : dans le cadre de l'opération « Kangourou » (collecte par apport volontaire des D.M.S.). Cette société remettait aux usagers un document ludique qui indiquait pour chaque type d'activités ménagères les substances à éviter (en rouge) et les produits ou pratiques de substitution (en vert).

- ils sont **trop souvent orientés dans la poubelle alors qu'ils font l'objet de collectes spécifiques** (par exemple les déchets d'emballages). Même si l'opacité des réceptacles ne rend pas aisée un contrôle a priori, les équipages se rendent parfaitement compte de la présence de déchets indésirables au moment du vidage des O.M. dans la benne. Dès lors, pourquoi ne pas leur demander d'apposer un autocollant de type « avertissement » sur le bac concerné ?
- ils sont **fortement consommateurs de ressources** (particulièrement lorsqu'il s'agit de ressources non renouvelables), tant au stade de la production (y compris pour le transport) qu'au stade de l'utilisation (consommables). Dans l'intérêt de l'environnement et du consommateur, la faible durée de vie de certains produits mériterait d'être soulignée et pointée du doigt : songeons au mobilier de jardin en plastique (qui ne dure parfois qu'un seul été), aux outils à bas prix (qui ne dure pas toujours le temps d'un chantier !), aux radio-CD-cassettes bon marché (qui durent le temps d'une chanson !), ... Là aussi, il est de la responsabilité des pouvoirs publics et des collectivités de diffuser une information sur ces produits. On ne peut tout à la fois réclamer un comportement responsable des citoyens et ne pas leur donner les moyens d'exercer cette responsabilité.

III.1.2.4.3. Les produits exemplaires

Enfin, dans le souci d'une démarche positive, il convient de **mettre en évidence les produits emblématiques d'un nouveau comportement écologiquement responsable**.

Ceux-ci sont plus nombreux qu'on ne le croit même s'il est vrai que l'information du consommateur à leur égard demeure déficiente. Parmi une liste qui reste à bâtir¹⁷², citons :

- L'ampoule fluocompacte est économe en énergie et sa durée de vie est beaucoup plus longue que celles des ampoules « classiques ».
- Le cabas.
- La couche-culotte réutilisable est un cas intéressant car il est source de polémiques. En France, le simple fait d'évoquer ce produit entraîne diverses réactions hostiles. Pourtant, rien n'empêche les maternités d'utiliser ce nouveau produit (ergonomie, capacité d'absorption...) avec le double avantage d'un coût moindre et d'une meilleure hygiène pour les nourrissons¹⁷³. D'autre part, plusieurs collectivités européennes (Milton-Keynes au Royaume Uni, plusieurs grandes villes flamandes, de nombreuses collectivités allemandes et autrichiennes, ...) couplent cette utilisation avec un service de nettoyage avec collecte à domicile.
- Les produits « NF-Environnement » ou « Ecolabel européen ».
- Les produits rechargeables ou à usages multiples.

¹⁷² L'agence Barataria, créatrice de la carte « NU » à Rotterdam, est demandeuse de collaborations avec divers partenaires européens afin d'aboutir à la constitution d'une liste consensuelle de produits et de services écoresponsables.

¹⁷³ En utilisant les langes en tissu, les risques d'irritation sont fortement réduits selon une expérience menée à l'hôpital de Bruges avec des prématurés (Source : http://www.kiddybips.com/frans/katoenen_luiers.htm)

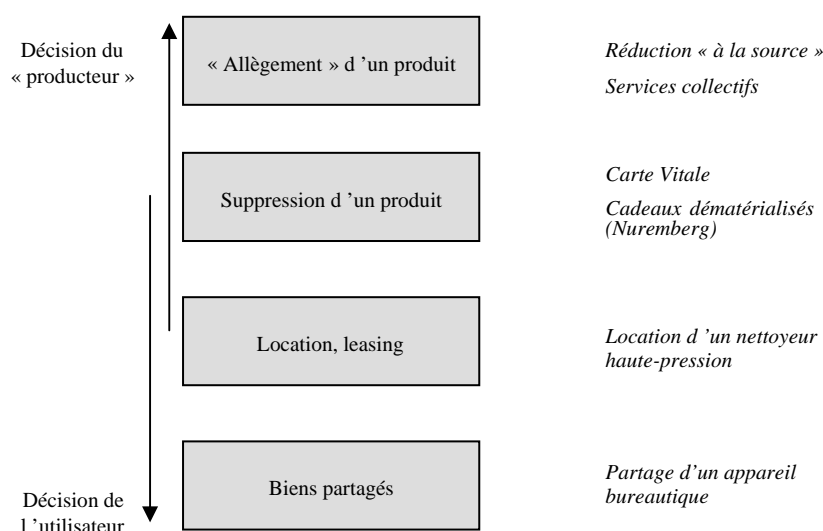
- Les produits « autonomes », c'est à dire ceux dont l'utilisation n'entraîne pas de consommation (ou une moindre consommation) de matière et d'énergie.

La dématérialisation constitue sans doute une piste intéressante en matière de produits ou de services exemplaires, puisqu'elle permet de réduire l'utilisation de ressources naturelles par unité de produit ou de service:

- soit en dématérialisant le produit (ex. : facturation électronique¹⁷⁴)
- soit en optimisant l'utilisation d'un bien. Ainsi, plutôt que d'acheter un nettoyeur haute pression dont je ne me servirais que quelques heures par an, il est sans doute préférable de le louer
- soit en améliorant l'efficacité de la production (ex. : allègement du produit)

La dématérialisation nous intéresse parce qu'elle est porteuse de cercles vertueux : ainsi, un producteur devenu prestataire de service, sera enclin à favoriser une plus grande longévité des produits qu'il utilise. Notons toutefois que cette approche a ses propres limites. Ainsi, il n'est pas du tout évident que la location d'automobiles contribue à une augmentation de leurs durées de vie !

Figure 16 : Quelques applications de la dématérialisation



III.1.3. Méthodes de dynamisation des acteurs

III.1.3.1. Profiter du recensement des acteurs existants et potentiels

Elaborer une politique de prévention passe nécessairement par une phase de recensement des acteurs locaux existants mais aussi potentiels. Par « acteurs », nous entendons les personnes morales (voire physiques) qui ont un rôle à jouer dans le cadre de la politique locale :

- soit parce qu'ils sont susceptibles de la soutenir (aide technique, cofinancement, affirmation du soutien, ...). Ces acteurs ont été présentés dans le chapitre II.3.1. Au niveau

¹⁷⁴ A condition que le destinataire n'imprime pas la facture !

local, il conviendra d'y ajouter les citoyens prêts à s'impliquer pour relayer la politique locale

- soit parce qu'ils mettent déjà en œuvre des pratiques préventives, parfois même sans en avoir pleinement conscience. Ce sont eux que nous qualifierons d' « acteurs existants ». Leurs pratiques exemplaires seront soutenues et valorisées ; elles crédibiliseront le discours préventif
- soit parce qu'eux-mêmes et/ou la collectivité peuvent retirer un intérêt de la prévention ; nous parlerons alors d' « acteurs potentiels ».

Le recensement des acteurs locaux, existants ou potentiels, sera facilité par la phase précédente, dite d'appréhension des gisements d'évitement. Leur mise en relation permettra d'identifier des actions à développer ou à créer dans le cadre de la politique locale, concourant ainsi à un enrichissement de ses contenus.

La « mise en réseau » d'acteurs issus de secteurs très différents sera source de richesse mais aussi de possibles conflits. Il conviendra que la collectivité « anime » les débats en assumant également un rôle de médiateur. Ainsi, l'existence de pratiques de réparation assumées par une entreprise de l'économie solidaire peut susciter des critiques (par ex. : un stockage de vieux appareils électroménagers sans maîtrise des rejets) de la part d'autres acteurs. Dans ce cas, la collectivité « positivera » la critique en soutenant la mise en place de mesures permettant une meilleure maîtrise des impacts.

Les porteurs d'initiatives ne devront pas être mis en situation d'opposition mais plutôt associés pour collaborer à l'atteinte d'un objectif commun. Il s'agit donc de privilégier des pratiques de collaboration.

Enfin, des efforts particuliers devront être consacrés à l'identification des acteurs potentiels. Ce sont eux qui auront à modifier leurs pratiques. Ils pourront être identifiés à partir des gisements importants (soit en terme de tonnages, soit parce qu'ils contiennent des substances dangereuses et/ou problématiques).

III.1.3.2. Motiver les acteurs

III.1.3.2.1. Principes propres à encourager une implication des acteurs

L'élaboration d'une politique locale de prévention passe par une implication des acteurs. Il convient que la collectivité puisse s'appuyer sur des groupes d'acteurs ; lesquels pourront ultérieurement assumer un rôle de relais dans leurs milieux respectifs. La mise en œuvre de cette dynamique reposera donc essentiellement sur la capacité de la collectivité à emporter l'adhésion des acteurs et à favoriser leur implication.

Cela suppose donc qu'un constat soit posé (présentation du problème), que sa résolution motive les acteurs (présentation des enjeux) et que la politique présentée apparaisse comme une réponse réaliste et cohérente au constat de départ (crédibilité des propositions). Si l'on décline cette démarche au niveau des individus, le souci sera alors de favoriser leur implication dans le processus.

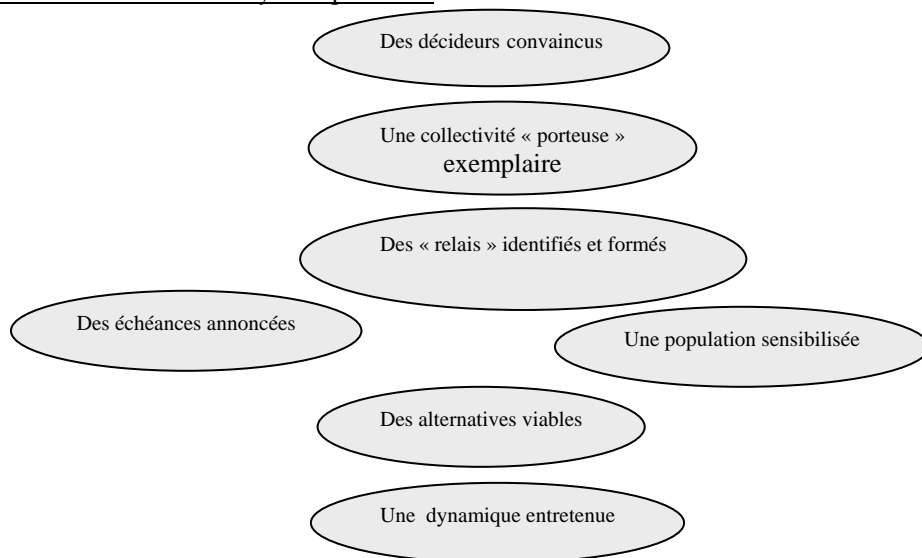
Pour motiver cette implication des acteurs, les autorités locales dispenseront **une information initiale** propice à sensibiliser les acteurs sur la problématique, à l'intérêt de la résoudre par la mise en oeuvre de solutions alternatives. La collectivité prendra le temps de cadrer les champs de la prévention en offrant une formation de base aux différents acteurs qu'elle souhaite impliquer dans la politique locale. A ce stade de l'élaboration, il importe que tous les participants parlent de la même chose et dispose d'une bonne compréhension des objectifs poursuivis. Faute de quoi, la dynamique risquera d'être rapidement altérée.

Il convient d'affirmer le **principe d'une co-responsabilité** de tous les acteurs. Cette phase ne doit pas être abordée de façon culpabilisante mais permettre de conclure à la nécessité d'une action collective impliquant tous les acteurs à leurs niveaux et avec leurs moyens. Ce sera aussi une phase où l'autorité locale devra s'engager à mettre en pratique une **démarche d'exemplarité**.

Enfin, pour qu'une confiance mutuelle s'instaure entre les acteurs et le grand public, il faudra que la collectivité s'engage sur un **principe de transparence**, tant sur les éléments chiffrés (coûts, tonnages, ...) que sur les actions retenues et leur avancement.

Enfin, **la volonté de la collectivité et l'affichage de sa détermination** constitueront des facteurs de motivations importants pour l'ensemble des acteurs. Plus celles-ci seront fortes, plus les acteurs auront tendance à s'engager dans la démarche.

Figure 17 : les chemins d'une dynamique locale



La mise en oeuvre de ces différents principes favorisera un climat favorable à la mise en place de dynamiques autour d'une politique locale partagée (que chacun sera donc en mesure de s'approprier et où chacun pourra se sentir acteur et utile dans le processus). Ces principes acceptés et mis en pratique, il s'agira pour le porteur de projet de mobiliser les acteurs et les outils pour agir sur un territoire et favoriser de nouveaux comportements de production et de consommation.

III.1.3.2.2. Engagement à soutenir les initiatives.

La mise en œuvre de ces principes soulignera la nécessité d'une action collective coordonnée. Ce sera le rôle du porteur de projet. Celui-ci ne devra pas adopter la posture d'une autorité supérieure (compétente réglementairement, techniquement, financièrement,...) mais plutôt celle d'un « facilitateur » de projets.

Faciliter la tâche des acteurs prêts à prendre des initiatives pourra revêtir différentes formes :

- assistance technique dans l'élaboration d'un projet
- Soutien financier pour la mise en œuvre d'une action dès lors que celle-ci s'intégrera dans le programme adopté par la collectivité
- accords (conventions, partenariat, ...) facilitant l'accès à certains équipements collectifs en échange d'une démarche préventive. Par exemple, l'engagement de commerçants à mettre en place des actions de promotion de produits écoresponsables pourra se traduire par un accès à la déchèterie à des tarifs avantageux.
- etc.

III.1.3.2.3. Mise en évidence des intérêts d'une participation à la politique locale

Pour favoriser l'adhésion des acteurs, la politique locale doit être attractive. Les acteurs seront d'autant plus motivés que la collectivité soulignera les intérêts que chacun d'entre eux pourra retirer d'une démarche préventive. Il convient donc de mettre en avant ceux que les citoyens peuvent escompter de leur implication moyennant une modification de leurs comportements.

Ces bénéfices de la prévention sont d'abord collectifs, mais chaque personne (physique et morale) peut escompter pour lui-même :

- une meilleure expression de sa liberté de choix (ex. : COUNA, possibilité d'acquérir des produits écoresponsables grâce à une meilleure accessibilité, ...) et, plus généralement une meilleure identification de ses besoins
- des économies grâce à une réflexion sur la longévité des biens, leur durée d'utilisation dans une période donnée¹⁷⁵, leur possibilité d'évolution, ... L'exemple de la consommation l'eau du robinet est intéressant sur ce point (cf. III.1.2.4.1., point 3). Pour les gains qu'une démarche préventive peut procurer à des entreprises, il convient notamment de se référer au programme « *Okoprofit* » mené à Munich. Pour les économies que peuvent escompter les particuliers, se référer notamment aux « eco-teams » de consommateurs en région flamande.
- une maîtrise du prix du service « déchets » (non seulement de la facturation du service d'élimination mais aussi du montant des éco-taxes que les producteurs répercutent vers le consommateur final)
- la participation à une démarche éco-citoyenne fondée sur des valeurs de civisme, de solidarité et de respect.

D'autres gains sont liés aux contextes locaux. Par exemple, une population opposée à l'extension des capacités d'un incinérateur aura intérêt à s'engager dans la prévention afin de réduire les tonnages à incinérer.

¹⁷⁵ Si je n'utilise un appareil que quelques heures par an, j'ai tout intérêt à le louer plutôt que de l'acheter.

Enfin, des gains particuliers peuvent être escomptés par des acteurs économiques locaux. Nous songeons notamment :

- aux artisans intervenant dans les secteurs de la maintenance et de la réparation
- aux commerçants qui concourent à limiter la consommation de ressources et les émissions de rejets. Cela peut aller des marchands de produits frais¹⁷⁶ jusqu'aux producteurs locaux. En règle générale, tout ce qui rapproche la production de la consommation (circuits courts) va dans un sens préventif¹⁷⁷
- aux commerçants qui contribuent à une utilisation optimale ou à une plus grande longévité des produits (magasins de location, brocanteurs, friperie, ...).

III.1.4. Une démarche participative

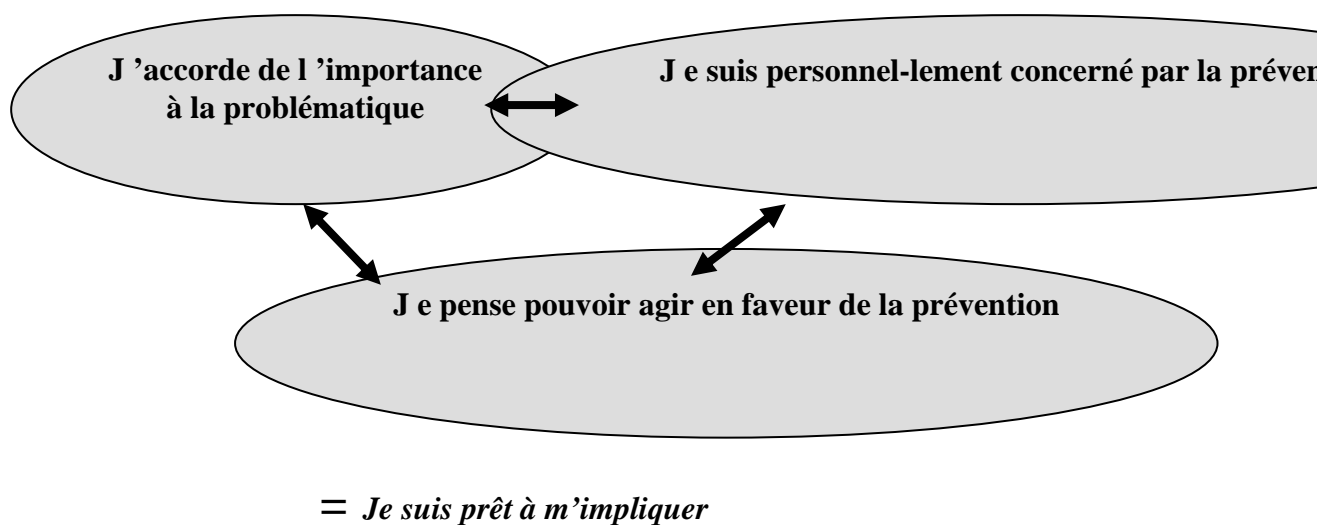
III.1.4.1. Nécessités de la participation

Une politique locale de prévention se fonde sur l'objectif d'un changement des comportements de production et de consommation. Elle implique donc une participation active des citoyens. Pour parvenir à ce résultat, la politique locale doit bénéficier d'un consensus le plus large possible.

Il n'est pas envisageable que le porteur de projet obtienne ce consensus en convainquant personnellement les citoyens les uns après les autres. Il convient donc que la collectivité puisse s'appuyer sur des groupes d'acteurs-relais ; lesquels pourront « essaimer » dans leurs milieux respectifs. La mise en œuvre de cette dynamique reposera donc essentiellement sur la capacité de la collectivité à emporter l'adhésion des acteurs-relais et à favoriser leur implication.

Cela suppose donc qu'un constat soit posé (présentation du problème), que sa résolution motive les acteurs (présentation des enjeux) et que la politique proposée apparaisse comme une réponse réaliste et logique au constat de départ (crédibilité des propositions). Si l'on décline cette démarche au niveau du citoyen, le souci sera alors de favoriser son implication.

Figure 18 : Les moteurs de la mobilisation



¹⁷⁶ La ville de Munich encourage les achats sur les marchés

¹⁷⁷ Même si cela ne se traduit pas toujours dans le prix de vente !

La mise en œuvre d'une réelle démarche participative est source de dynamiques locales car elle permet :

- l'expression de « plusieurs voix », donc d'**une diversité d'approches**. Cette richesse potentielle ne doit pas être négligée.
- **une appropriation du projet local de prévention par les citoyens**, ce qui est gage de longévité et d'initiatives volontaristes
- **de disposer d'acteurs-relais**. Partant du principe *que « celui qui parle à tout le monde en général ne s'adresse à personne en particulier »*, ces relais seront les meilleurs vecteurs dans leurs cercles respectifs. Outre le fait qu'ils prendront en charge un certain nombre d'actions, ils pourront également favoriser un retour d'expériences pouvant ainsi contribuer à une amélioration continue de la politique locale.
- **de juger de la faisabilité des projets** (en phase d'élaboration et de programmation). Une confrontation entre la collectivité programmatrice et les acteurs de terrain favorise une analyse dynamique afin de déterminer ce qui relève du possible

Ce type d'approche participative n'est pas encore répandue, ni parfaitement maîtrisée en France. Des exemples de mauvaises mises en pratique existent, notamment en matière d'élaboration d'agendas 21 locaux.

Afin d'éviter l'échec, il convient de respecter quelques règles de base :

- **associer** les citoyens le plus en amont possible, dès que les objectifs généraux sont formalisés. Il n'existe rien de pire pour briser une dynamique que de faire croire aux citoyens qu'ils peuvent contribuer à la préparation des décisions alors que celles-ci sont déjà arrêtées.
- **entendre ce que disent les citoyens**. Sur ce point, les techniciens des collectivités devront éviter un discours dont la technicité pourra être perçue comme un moyen d'imposer ses vues
- **laisser le temps aux citoyens d'assimiler la politique locale et de formaliser leurs projets**. Il convient de ne pas demander à des acteurs volontaires de formaliser un projet complexe en quelques semaines. Le pas de temps de la société civile n'est pas le même que celui d'élus qui disposent de moyens et d'impératifs différents
- **la collectivité porteuse doit cadrer les débats** afin d'éviter malentendus et désordre. Concrètement, cela signifie que les acteurs devront au minimum suivre une session de formation permettant l'acquisition d'une culture commune de la prévention et une compréhension des objectifs et des compétences de la collectivité porteuse. En outre, il doit être clair dès le départ de la phase de concertation que c'est à l'autorité compétente d'effectuer en dernier ressort les arbitrages et les choix qui en découlent.

Dans la mesure du possible, l'intervention d'un organisme tiers pour animer la concertation en assumant un rôle de « médiateur » peut s'avérer très utile. C'est par exemple le choix que de nombreuses communes et structures intercommunales wallonnes ont effectué en sollicitant l'intervention de l'association wallonne « Espace Environnement » en phases d'élaboration et de programmation de leurs politiques locales de prévention.

III.1.4.2 L'importance de la communication

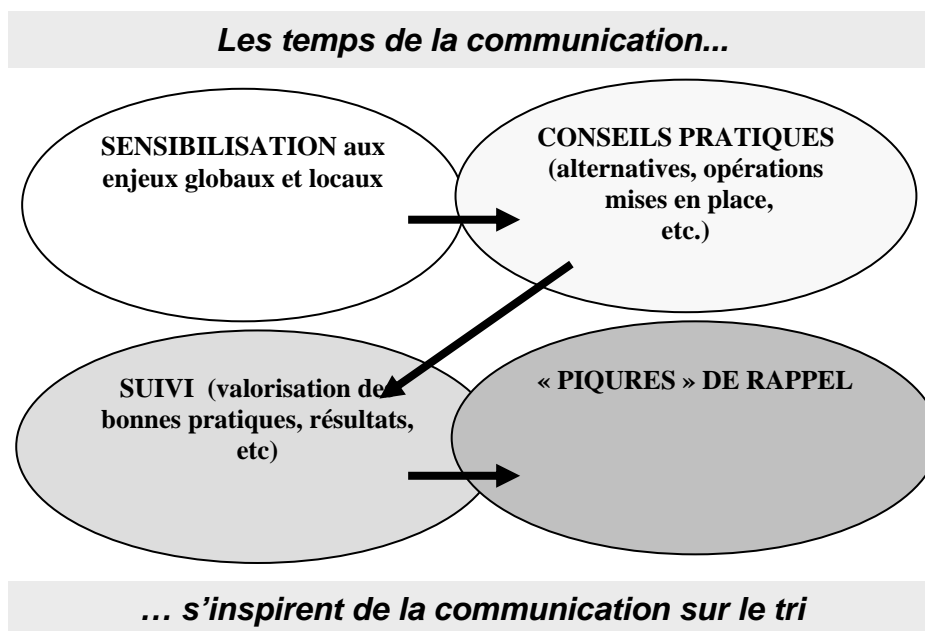
Nous avons déjà souligné le rôle important de la communication pour favoriser une participation active des citoyens aux politiques locales de prévention menées au sein de l'U.E. (cf. II.1.4.2.5.).

Schématiquement, la communication poursuit plusieurs buts :

- crédibiliser la politique locale par un affichage de la volonté de la collectivité et de son exemplarité
- sensibiliser les citoyens aux enjeux globaux et locaux
- les informer sur les alternatives de consommation

En phase d'élaboration, il s'agira notamment de donner une « identité » à la politique locale. Concrètement, un logo et/ou un slogan devront être définis. Ce sera le « drapeau » de la prévention. Ce travail gagnera à être accompli dans le cadre d'une collaboration active entre les acteurs de la prévention et les professionnels de la communication ; ces derniers étant chargés de « traduire » les contenus proposés par ceux qui « fabriquent » la politique locale. Cette démarche évitera des logos de belle apparence mais inadaptés au message préventif. En outre, cette collaboration favorisera une cohérence entre les supports choisis et le discours préventif¹⁷⁸. Les supports dématérialisés seront bien sûr privilégiés (bourses aux produits de seconde main sur Internet comme à Vienne, ...)

Figure 19 : Les temps de la communication préventive



Durant la phase d'élaboration, la sensibilisation des citoyens aux enjeux globaux et locaux pourra utilement démarrer.

¹⁷⁸ Par exemple, éviter l'impression en trop grand nombre de luxueuses brochures, imprimées en grand format sur des feuilles à fort grammage !

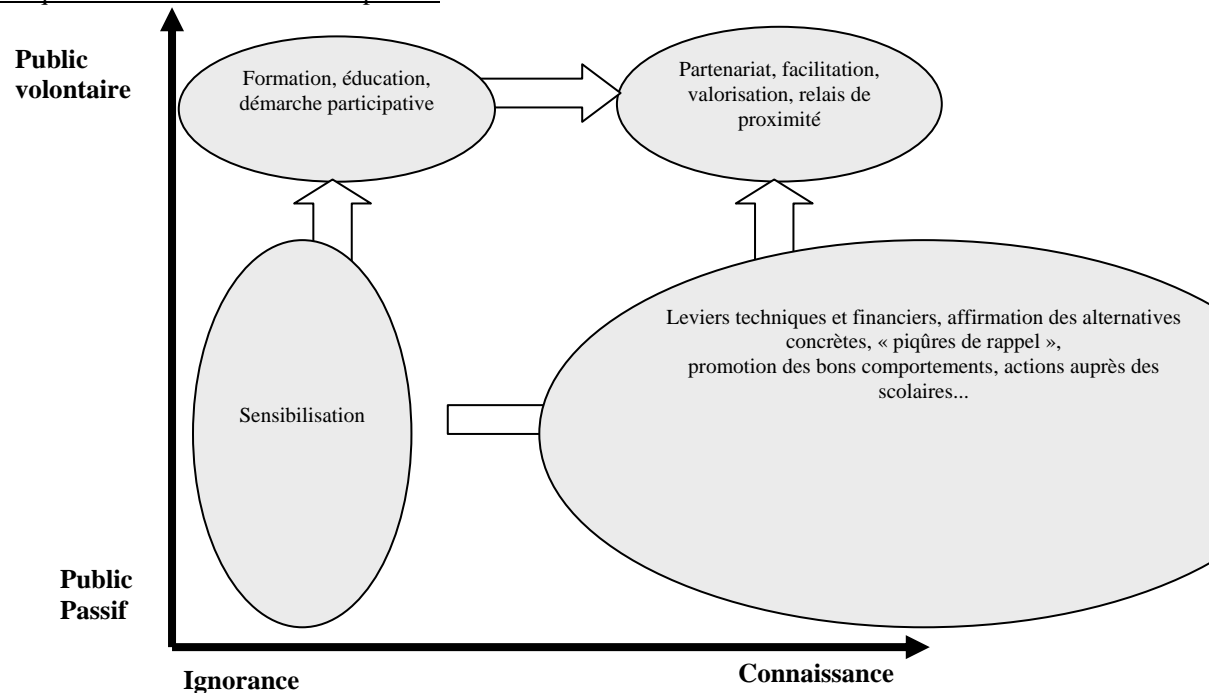
Dès le démarrage de la politique locale, la communication devra :

- promouvoir les alternatives de consommation, et plus particulièrement celles qui feront l'objet d'actions spécifiques
- valoriser les initiatives et les bons comportements (y compris celui de la collectivité du fait de sa démarche d'exemplarité)
- informer des résultats et favoriser l'expression du plus grand nombre.

Des « piqûres de rappel » devront être faites, à intervalles réguliers, pour éviter des relâchements mais aussi pour mobiliser les nouveaux arrivants.

Enfin, et pour traduire dans les faits la démarche participative, la communication sera envisagée sous un angle convivial. Cela se traduira par la réalisation d'animations et de manifestations (ex. « journée de la réparation », foire aux objets de seconde main, ...) qui permettront d'entretenir la dynamique et d'ancrer la prévention dans la vie locale. L'humour et la créativité (ex. : expositions de sculptures réalisées avec des objets de récupération) contribueront à renforcer cet esprit convivial et à développer localement une « culture de la prévention ».

Figure 21: Communiquer en direction de différents publics



III.1.4.3. Des logiques de gains mutuels

Nous avons pu démontrer précédemment que si la politique locale de prévention était profitable à la collectivité, elle pouvait également être source de profit pour des acteurs particuliers (artisans de la réparation, certains commerçants, ...).

Cette logique de gains mutuels est de nature à renforcer l'implication de ces acteurs. Il conviendra donc que la collectivité la mette en avant. Cela se traduira par des engagements réciproques dans une démarche de progrès (mise en œuvre de nouvelles pratiques ou amélioration de celles existantes).

Par exemple, le soutien apporté par la collectivité aux initiatives pourra se traduire par une valorisation des auteurs de comportements préventifs. Celle-ci pourra revêtir différentes formes :

- une simple promotion des acteurs concernés (par exemple, en les citant dans les documents de communication de la collectivité)
- l'obtention d'un label, ou plus simplement le droit d'afficher le fait que l'on est reconnu « partenaire officiel » de la politique locale. Afin d'éviter conflits et abus, la collectivité devra élaborer un cahier des charges fixant les conditions minimales d'attribution et les règles d'utilisation.
- il peut être intéressant d'organiser un concours de l'organisme préventif de l'année, à l'instar du concours « *The Natural Resource Saver* », organisé par Y.T.V., dans l'agglomération d'Helsinki. Dans ce cas, il sera possible de susciter une saine émulation entre les entreprises (au sens large, en y incluant notamment les administrations). Notons en outre que ce type de concours permet à la collectivité organisatrice de disposer de données précieuses (consommation de ressources, quantités et qualités des déchets produits, ...), lesquelles peuvent même constituer des indicateurs de suivi de la politique locale de prévention.

La convergence des intérêts de certains acteurs économiques avec ceux de la collectivité pourra donner lieu à la formalisation d'accords de partenariat afin d'optimiser leurs démarches préventives en contrepartie d'un soutien accru de la collectivité (à titre d'exemple, se référer notamment à l'opération « Ecoacquisti ». cf. II.1.4.2.6.)

III.1.4.4. L'inventaire des projets

La phase d'élaboration du projet se termine par l'inventaire des projets. Celui-ci doit se pratiquer de la manière la plus large et la plus ouverte possible. Rappelons une fois encore que la prévention en est encore à ses balbutiements et que beaucoup d'actions préventives restent à inventer. Une démarche participative favorise un foisonnement des propositions. Cela est d'autant plus intéressant que les gisements d'évitement sont très nombreux et qu'il importe de multiplier les interventions si l'on souhaite influencer sur les tonnages globaux. Les petits ruisseaux pourront ainsi faire de grandes rivières !

Toutefois, cette créativité doit être canalisée. Ainsi, il convient notamment d'éviter les fausses « bonnes idées » (ex. : promouvoir des emballages allégés mais contenant des matériaux problématiques)

Ainsi, chaque proposition devra faire l'objet d'une fiche-projet fournissant les informations permettant d'en évaluer la pertinence. Chaque fiche-projet sera élaborée par l'acteur auteur de la proposition. Ces fiches permettront de présenter chaque projet de manière homogène, ce qui favorisera une analyse comparative.

A titre d'illustration, la fiche-projet pourra apporter des informations sur les points suivants :

- L'intitulé de l'action
- Les objectifs poursuivis
- Une description du projet
- Les acteurs concernés
- Les intérêts (écologiques et/ou sociaux et/ou économiques)
- Les gisements d'évitement concernés
- Une estimation des échéances de mise en œuvre et de la durée de l'action

- Une présentation des moyens nécessaires
- Les co-financeurs éventuels
- L'identité de l'organisme ou de la personne proposant cette action.

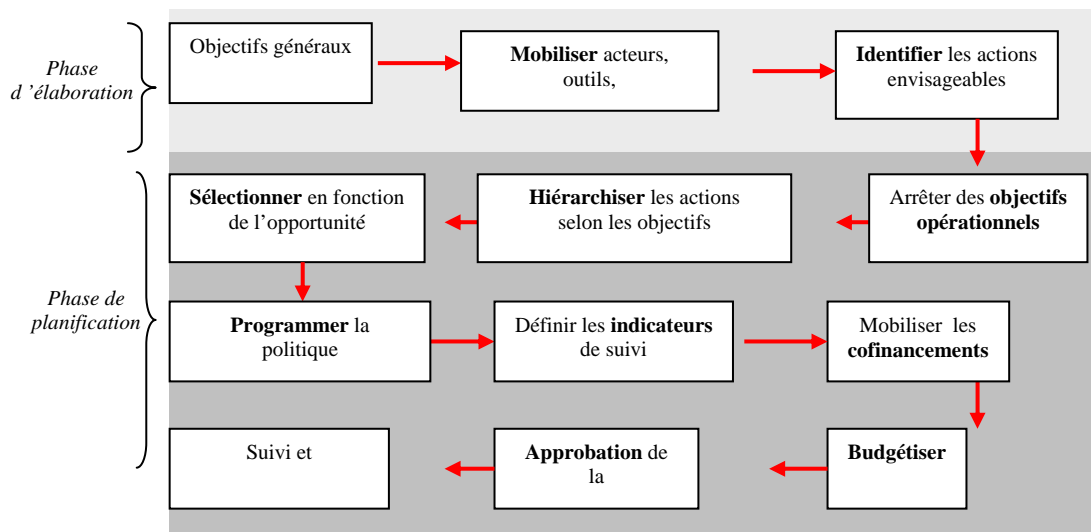
III.2. La planification

Après avoir fixé un cap (les objectifs généraux), appréhendé les gisements d'évitements et motivé des acteurs, la phase d'élaboration de la politique locale s'est poursuivie par une approche participative qui a permis l'expression de plusieurs projets d'actions préventives. Ce temps du projet a aussi été celui de la dynamisation, grâce à une mise en évidence des intérêts à retirer d'une pratique préventive.

Nous entrons alors dans la phase de la planification, durant laquelle il va s'agir de transformer le foisonnement d'idées en une politique cohérente, au sein de laquelle des objectifs opérationnels et des actions permettant de les atteindre seront retenus et hiérarchisés. Ensuite, il conviendra de dégager les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ces actions. Viendra alors le temps de la programmation au cours les interventions seront phasées dans le temps.

Enfin, ce temps de la planification sera aussi celui de la mise en place des indicateurs de suivi, instruments indispensables pour mesurer les effets de la politique locale et contribuer à son amélioration continue.

Figure 21 : schéma de construction de la politique locale de prévention



III.2.1. Les objectifs opérationnels

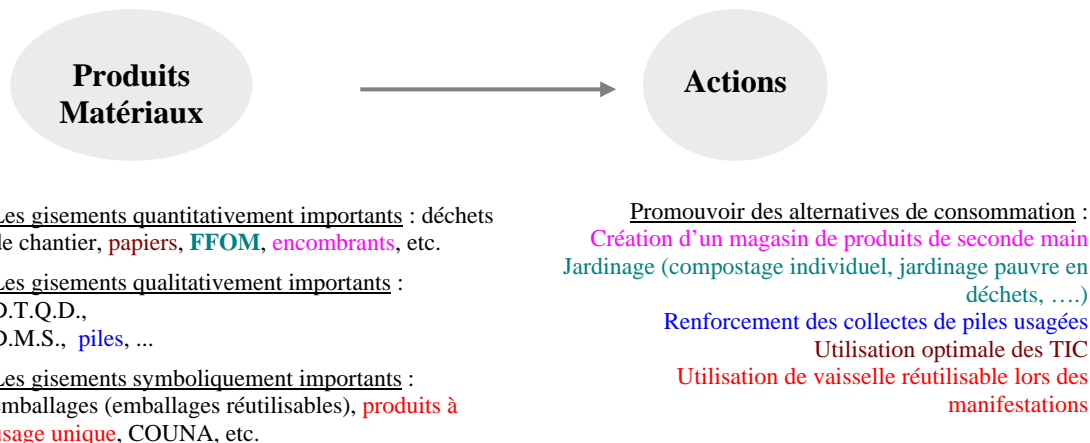
Venant préciser les objectifs généraux, les objectifs opérationnels seront en partie tributaires du contexte local. Ainsi, ils seront fixés en fonction :

- de l'identification des gisements d'évitement prioritaires. Ainsi, à Milton-Keynes, les couches ont constitué une priorité parce qu'elles représentaient une part importante des

flux de déchets ménagers de cette ville nouvelle¹⁷⁹. Dans d'autres cas, on peut imaginer que les gisements d'évitement prioritaires soient retenus en fonction de critères plus techniques (par exemple, le souci d'améliorer la combustion pourra motiver la promotion du compostage autonome)

- du niveau de motivation des acteurs locaux, acquis lors de la phase d'élaboration du projet et de la richesse des propositions qui en ont résulté

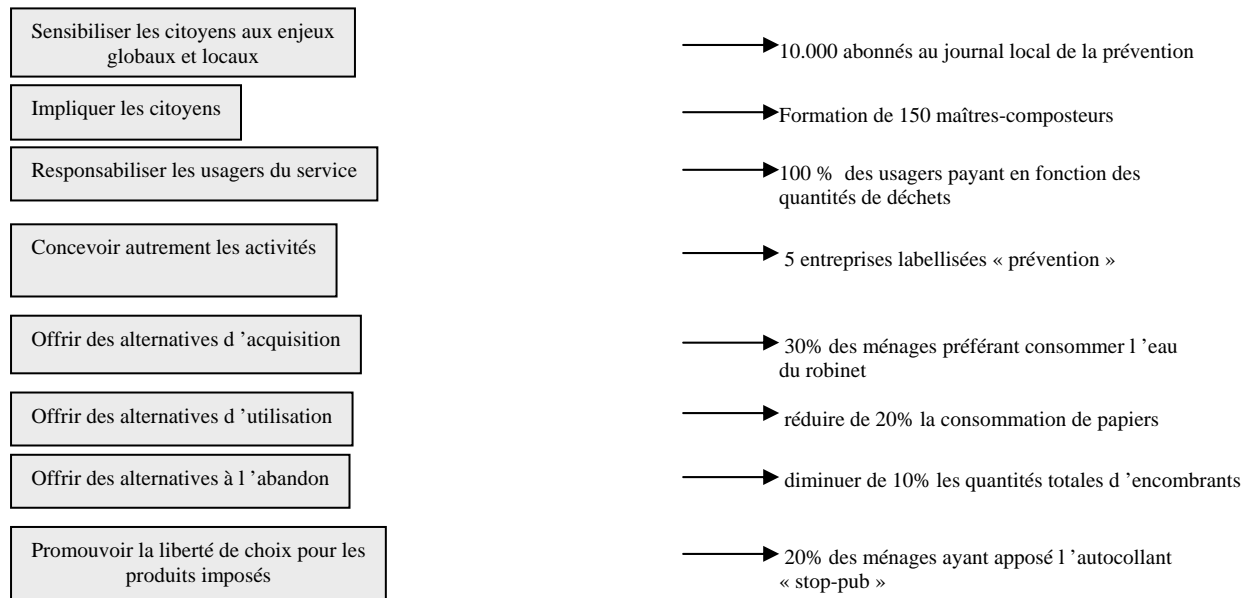
Figure 22 : Exemple d'identification de gisements d'évitement prioritaires mis en regard d'actions préventives



Au delà du contexte local, plusieurs objectifs opérationnels semblent incontournables :

- **sensibiliser les citoyens aux enjeux globaux et locaux**
- **responsabiliser l'ensemble des usagers du service d'élimination des déchets**
- **offrir aux citoyens des alternatives de consommation**

Figure 23 : Exemples d'objectifs opérationnels d'une politique locale de prévention



¹⁷⁹ A Milton-Keynes, en 1997, les couches-culottes représentaient 6% du poids total des déchets ménagers

En outre, des objectifs quantitatifs pourront être retenus pour des gisements clairement identifiés.

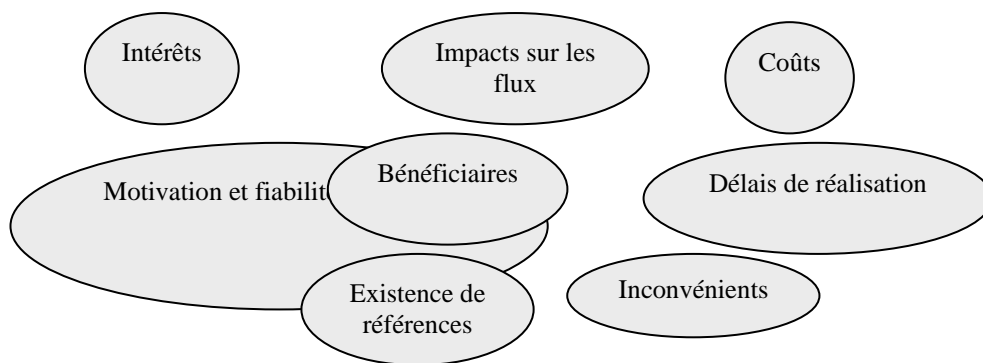
III.2.2. La hiérarchisation des actions

Dès lors que des objectifs opérationnels seront adoptés, il sera utile d'identifier les actions qui permettront d'y répondre. Pour ce faire, on pourra s'appuyer sur les projets émis en phase d'élaboration. Toutefois, la nécessité de développer de nouvelles actions apparaîtra si l'on souhaite atteindre l'ensemble des objectifs opérationnels.

Pour ce qui est des actions proposées lors de la phase d'élaboration, il faudra alors :

- s'assurer de leur faisabilité
- estimer leur rapport « coût-efficacité » pour la collectivité (ce qui n'exclut aucune initiative, dès lors que celle-ci est prise en charge par un acteur)
- considérer les impacts des propositions sur les flux, leurs intérêts en terme de dynamiques sociales (ex. : formation et intervention de « maîtres-composteur ») et économique (ex. : revitalisation du commerce proximité).

Figure 24 : Critères d'appréciation des actions proposées



A ce stade, il sera utile de classer les actions proposées dans trois grandes catégories :

- **les instruments sociaux (information, éducation, formation, participation, partenariat, etc.)**
- **les leviers incitatifs (techniques, réglementaires et financiers)**
- **les « aménagements » (création de nouveaux équipements ou de nouveaux services).**

Certaines actions relèvent directement de la responsabilité de la collectivité. C'est notamment le cas des leviers incitatifs (ex. : R.E.O.M.). Toutefois, il importe de rappeler que la collectivité n'a aucun intérêt à imposer brutalement leur mise en place, ni à vouloir assumer seule la réalisation de certains aménagements. Ainsi, la création d'une recyclerie peut s'envisager en collaboration avec une association caritative disposant d'une expérience en la matière et désireuse de gérer un tel équipement.

III.2.3. Les ressources humaines et financières

La question des moyens à mobiliser est déterminante. Il ne faut pas escompter de résultats mirobolants d'une politique entreprise sans moyens appropriés aux objectifs.

Au niveau des **moyens financiers**, il faudra distinguer les dépenses d'investissement (ex. achat de composteurs individuels) des dépenses de fonctionnement (ex. : salaires de l'agent coordonnant les actions de compostage).

Il faudra également tenir compte du fait que le démarrage de la politique locale nécessitera un effort budgétaire particulier.

Dans un souci d'utilisation précautionneuse des fonds publics, les moyens financiers engagés seront mis en regard des économies escomptées sur le budget de gestion des déchets. Plus les objectifs seront ambitieux, plus le budget traduira cette volonté. L'étude de politiques locales de prévention menées au sein de l'U.E. a montré, qu'en règle générale, plus le budget ramené à l'habitant était important, meilleurs étaient les résultats en terme de diminution des tonnages. A titre indicatif, rappelons que ces budgets s'échelonnent entre 1,7 €/hab/an et 11,30 €/hab/an.

Toutefois, il convient de garder présent à l'esprit qu'une politique de prévention peut générer d'autres types d'économies :

- en évitant le traitement de certains déchets dangereux, la prévention qualitative pourra diminuer les coûts de traitement de la tonne incinérée et faciliter des débouchés pour des mâchefers de bonne qualité
- en revitalisant certains secteurs de l'économie locale (par exemple, le maintien de petits commerces en zones rurales)
- en développant de nouvelles activités et en améliorant l'image de la collectivité¹⁸⁰
- en permettant une pratique concrète de l'éco-citoyenneté (respect de l'environnement, renforcement des liens sociaux, civisme, ...)
- etc.

Afin d'abonder son budget et d'obtenir des soutiens extérieurs, la collectivité recherchera des cofinancements. Aujourd'hui, il apparaît que la mise en place de politiques locales de prévention constitue un enjeu important pour différents organismes nationaux et supra nationaux. Dans ce cadre, un projet innovant rencontrera un accueil favorable de la part de financeurs potentiels. Par exemple, une délégation régionale de l'A.D.E.M.E. sera *a priori* disposée à subventionner des projets locaux. D'autre part, plus la politique locale de prévention interviendra en amont du déchet, plus elle sera à même de mobiliser des financements attribués par des organismes n'intervenant pas dans le domaine de la gestion des déchets. Par exemple, des projets en faveur de l'acquisition écoresponsable pourront être cofinancés par des organismes en charge du développement économique.

Dans une politique locale de prévention, les **moyens humains** constituent une variable très importante. Une bonne mobilisation des acteurs permet d'ailleurs de limiter certaines dépenses. Ainsi, à Mechelen, la mobilisation de 300 volontaires bénévoles pour relayer les messages et les actions a permis de réduire les dépenses tout en augmentant l'efficacité de la

¹⁸⁰ La ville de Bécherel (Côtes d'Armor) s'est fait connaître en devenant la « cité du livre » avec 15 librairies (vendant essentiellement des livres d'occasion) pour 660 habitants !

communication (rôle des acteurs-relais). L'instauration d'une dynamique locale favorisera une implication du plus grand nombre, celle-ci permettant d'améliorer l'efficacité des interventions.

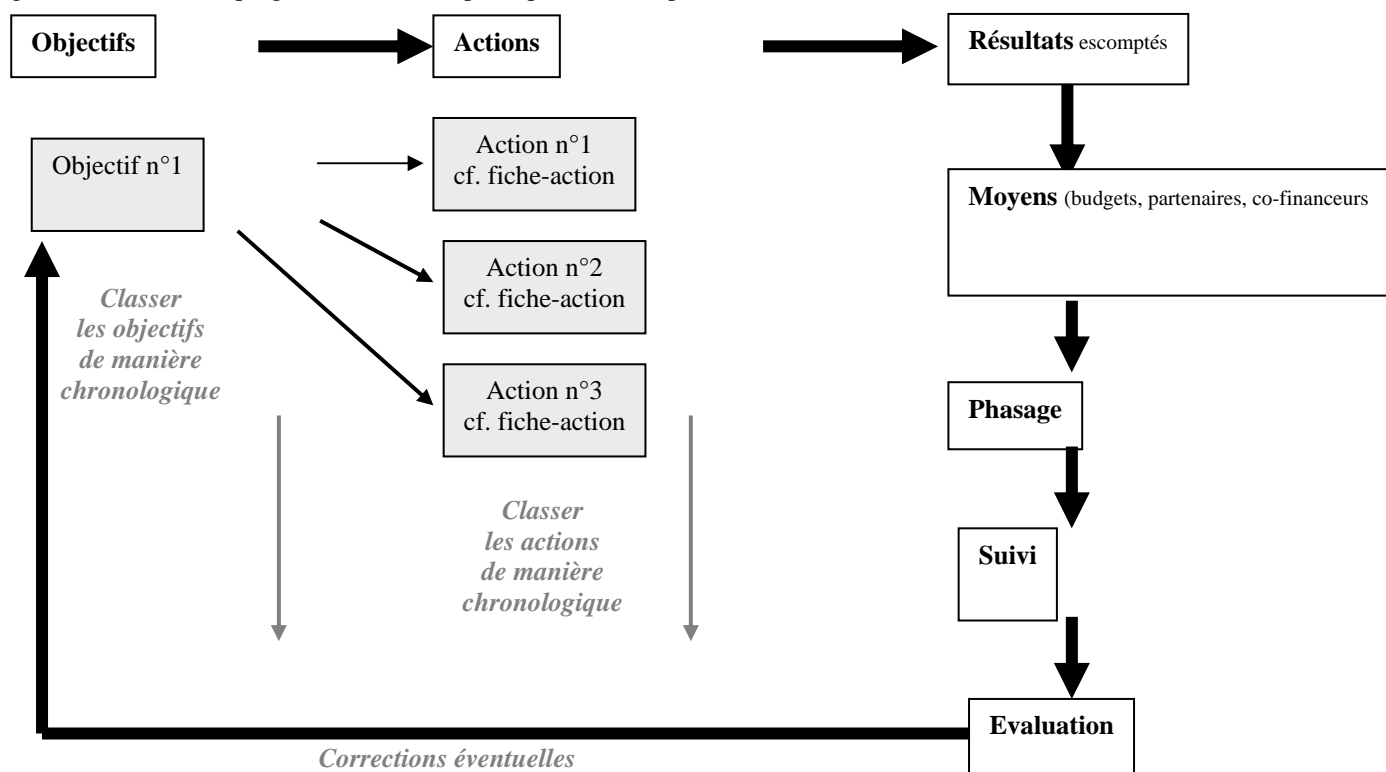
Dans d'autres cas, ces moyens humains seront constitués d'organismes (associations, entreprises, administrations, ...) qui auront un intérêt à s'inscrire dans une démarche préventive. La formalisation d'accords de partenariat contribuera alors à ancrer l'intervention de ces partenaires dans la durée et dans un cadre cohérent.

III.2.4. La programmation

Programmer consiste à ordonner une « suite d'actions que l'on se propose d'accomplir pour arriver à un résultat »¹⁸¹.

Cet ordonnancement s'opérera en hiérarchisant les objectifs et les actions.

Figure 25 : Schéma de programmation de la politique locale de prévention



Parmi les objectifs opérationnels, la sensibilisation des citoyens aux enjeux globaux et locaux constituera le point de départ de la politique locale. Si ceux-ci ne sont pas convaincus, les résultats seront mauvais puisqu'il n'y aura pas de modification des comportements de consommation. Cet objectif opérationnel (et les sous-objectifs qui en découlent) sera donc à mettre en œuvre dès le démarrage de la politique locale.

La mise en place de mesures simples (et sources d'économies) propres à favoriser la prévention constituera également une mesure à mettre en place assez tôt. Ainsi, à un objectif

¹⁸¹ Le Petit Robert. Dictionnaire de la langue française. Paris, Dictionnaires Le Robert, édition de juin 1996. Page 1793.

d'organiser la collecte de manière à favoriser la prévention pourront répondre plusieurs actions : optimiser les fréquences de collectes en s'interrogeant, le cas échéant, sur le dimensionnement des bacs ; en secteurs fortement urbanisés, implanter des conteneurs de regroupement semi-enterrés ; limiter les collectes de déchets verts aux seuls déchets d'élagage ; etc.

La démarche d'exemplarité de la collectivité (tant en termes d'achat que d'utilisation et de détournement de flux) sera entrée en vigueur au plus tôt, si possible dès la phase d'élaboration. Cela permettra de crédibiliser le discours auprès des citoyens (« je fais ce que je dis ») et de disposer d'un premier retour d'expériences (« je sais de quoi je parle »).

La mise en action des leviers incitatifs s'échelonne dans le temps : ceux qui ne procureront pas de contraintes fortes aux usagers seront mis en place assez rapidement (ex. : optimisation des collectes). En revanche, ceux qui induiront des conséquences fortes (nouvelles obligations, modification de la tarification) ne seront actionnés qu'à partir du moment où :

- les actions de sensibilisation auront eu lieu
- les alternatives de consommation seront opérationnelles.

A ce sujet, il convient de rappeler la démarche judicieuse retenue par l'I.G.E.M.O. (agglomération de Mechelen).

LE PHASAGE DU PLAN DE PREVENTION DE L'I.G.E.M.O.

(agglomération de Mechelen)

Le plan de prévention approuvé, sa mise en œuvre s'est opérée en deux phases distinctes :

- une **première phase d'optimisation des instruments sociaux** s'est déroulée sur 18 mois. Elle s'est traduite par des actions d'information, d'éducation et de sensibilisation. Durant cette phase, les citoyens ont été informés clairement qu'à l'issue de la période de 18 mois, des instruments financiers et techniques seraient mis en œuvre pour favoriser l'application du principe « *pay as you throw* » à un niveau uniforme et plus élevé dans l'ensemble des communes concernées. D'après le directeur de l'I.G.E.M.O., il a été difficile de convaincre les élus locaux de respecter ce délai et de ne pas passer directement à la seconde phase. Durant ces 18 premiers mois, des actions d'information et de formation ont été menées dans les écoles, auprès de différents publics spécifiques (femmes au foyer, unions culturelles et sociales, formation de maîtres-composteurs, ...) afin d'offrir aux citoyens des alternatives de consommation.
- la **seconde phase, dite d'« optimisation des instruments financiers et techniques »** a débuté en 1999 et s'est traduite par l'adoption d'une proposition de l'I.G.E.M.O. de vendre 1 € le sac destiné à recevoir les déchets résiduels et 0,25 € le sac destiné à accueillir les déchets triés. Ces sommes correspondent à peu près à la moitié du coût total de gestion des déchets (collecte et traitement). Dans le même temps, des réunions ont eu lieu avec les représentants de la police et du Parquet afin de renforcer la lutte contre les dépôts sauvages. D'après le directeur de l'I.G.E.M.O., ces effets pervers de la prévention (dépôts sauvages, brûlage à l'air libre) ont été fort peu nombreux dans la région de Mechelen.

Ces deux phases sont à souligner car elles procèdent d'une approche fine qui intègre le fait que le changement des habitudes et la responsabilisation des citoyens prennent du temps. Vouloir aller trop vite est source de rejets ou d'effets pervers. **Au-delà des actions spécifiques initiées dans le cadre de la politique de prévention, c'est bien ce phasage qui semble être une des clés du succès.**

III.2.5. Les indicateurs de suivi

Mettre en place des indicateurs de suivi d'une politique locale de prévention des déchets est une nécessité afin de mesurer les impacts des actions menées et pouvoir les ajuster, le cas échéant. Cela est d'autant plus indispensable que, comme nous l'avons souligné :

- *la politique de prévention produit ses effets lentement, et plus particulièrement sur les gisements qui font l'objet d'interventions spécifiques*
- *dans ces conditions, l'évolution des tonnages totaux ne fournit pas d'indications suffisamment précises (sauf si la collectivité dispose d'un système fiable de « pesée embarquée » permettant d'identifier les usagers et de peser les quantités de déchets qu'ils confient à la collectivité)*

Les indicateurs doivent impérativement être arrêtés avant le démarrage de la politique locale. Cela permet de disposer d'un état initial. En outre, le fait de les élaborer peut aussi constituer une aide à la formalisation du plan local de prévention.

Malgré cette importance, élaborer des indicateurs de suivi des politiques locales demeure une gageure. Comme cela a été souligné par différents auteurs, il est peu aisé de mettre en place des indicateurs globaux permettant d'évaluer les politiques de prévention des déchets :

- *« Une difficulté majeure est d'emblée soulignée : la difficulté de mesurer la prévention qui est le plus souvent invisible »¹⁸².*
- *« Among the obstacles to a wider development of waste prevention indicators are the diversity of the various efforts, the lack of consensus about common approaches and the difficulty in mobilising relevant data sets. Overcoming these obstacles and elaborating waste prevention indicators for use in international work is a challenge »¹⁸³*

A notre connaissance, seule la région de Bruxelles-Capitale a jusqu'alors mis en place une série d'indicateurs de suivi de sa politique locale de prévention¹⁸⁴.

Une partie des actions de prévention (notamment celles qui font appel à l'évitement à l'achat et celles qui contribuent à prolonger la durée de vie d'un produit pour un même détenteur) inclut des déchets non avérés. Il s'agit donc de mesurer les processus de consommation pour les mettre en lien avec les processus de post-consommation. C'est bien parce que la prévention se situe à la fois au niveau de la production (conception, fabrication et distribution) et de la consommation (acquisition, utilisation, cession et détournement de flux)

¹⁸² Extraits du « *Compte rendu des réunions O.C.D.E. des 8 au 10 octobre 2001 : prévention des déchets- Indicateurs de performance* », par B. Arnould, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 15 octobre 2001.

¹⁸³ Organisation de Coopération et de Développement Economiques. *Waste Prevention : Toward Performance Indicators Proceedings of an OECD workshop (Executive summary)*. Paris, O.C.D.E., 2003. Document accessible sur le site Internet de l'O.C.D.E. : <http://www.oecd.org/env/>

¹⁸⁴ En 1998, l'I.B.G.E. a développé un « *baromètre des déchets* », formé de 13 indicateurs : nombre d'abonnés au journal « Le minimum déchets, on y arrivera » (comptabilisation), pourcentage de ménages conscients de l'impact de leurs achats sur l'environnement (sondage), pourcentage de ménages ayant apposé l'autocollant stop-publicité (sondage), pourcentage de ménages achetant des lessives concentrées (sondage), pourcentage de ménages privilégiant la consigne pour l'achat de l'eau en bouteille (sondage), pourcentage de ménages n'utilisant jamais de sacs jetables (sondage), tonnages de textiles collectés en vue d'une réutilisation (pesage), pourcentage de ménages pratiquant le compostage individuel (comptabilisation), nombre de maîtres-composteurs formés (comptabilisation), tonnages d'emballages collectés séparément en vue d'un recyclage (pesage), tonnages de vieux papiers collectés séparément en vue d'un recyclage (pesage), tonnages de déchets verts collectés séparément et quantité totale de déchets produits (pesage).

que les indicateurs appropriés doivent se positionner sur ces champs et intégrer la mesure des changements de comportements des consommateurs.

Les propositions qui suivent constituent une première approche et il faudra qu'elles soient expérimentées sur le terrain afin de les affiner pour offrir à terme un modèle fiable et reproductible.

III.2.5.1. Propositions pour la délimitation de la zone d'étude

La zone géographique concernée par la politique locale de prévention est un espace adapté à la mesure des processus « aval » d'évitement à la collecte mais ne convient pas à la mesure des processus « amont » liés aux actions d'évitement à l'achat. Pour ce faire, il faudrait que la zone de la politique locale coïncide avec les zones d'approvisionnement de ses habitants, ce qui n'est pas souvent le cas, notamment en zones urbaines.

Lorsque cela est possible, il nous semble plus judicieux de déterminer une ou plusieurs zones à l'intérieur desquelles existe une cohérence entre lieux d'achat et lieux de vie, voire lieux de travail.

III.2.5.1.1. Détermination d'une zone de chalandise

La zone de chalandise constitue donc notre zone de référence à l'intérieur de laquelle nous effectuerons des subdivisions. Cette zone de chalandise sera constituée à partir des lieux de résidence des ménages desservis par une ou plusieurs grandes surfaces.

L'élaboration du périmètre ne sera pas toujours possible, ou rendue difficile par un tissu urbain très dense (cas des banlieues). Le recours aux chambres de commerces et d'industrie pourra alors permettre d'acquérir des données intéressantes.

A défaut d'obtenir les informations des surfaces de vente, un repérage des zones de distribution des prospectus constituera un moyen intéressant pour délimiter la zone géographique de provenance de la clientèle desservie.

A l'intérieur de la zone de chalandise, nous pourrions estimer les niveaux :

- d'acquisition de produits écoresponsables
- d'utilisation écoresponsable
- de cession volontaire (détournements de flux)
- d'abandon (déchets confiés à la collectivité).

Un lien sera donc possible entre les « entrées » (acquisition) et les sorties (déchets).

III.2.5.1.2. Délimitation de zones de suivi de collectes

A l'intérieur de la zone de chalandise, des zones de suivi de collectes pourront être définies. Dans ces zones, nous pourrions réaliser des mesures plus fines des entrées et surtout des sorties (caractérisation des produits composant les déchets). La taille et le nombre de ces zones varieront en fonction de la taille de la collectivité.

Le choix des secteurs dans lesquels s'effectueront les suivis de collecte devra s'opérer dans un souci de mise en évidence des comportements de consommation de groupes sociaux différents. En clair, il convient d'éviter la constitution de secteurs qui se prétendraient représentatifs de l'image globale du territoire.

Dans ces zones de suivis de collecte, nous pourrions obtenir des informations précieuses sur les déchets produits par différentes catégories de population. La présence de certains déchets en quantité plus ou moins importante nous renseignera sur les modes de consommation inhérents à ces groupes d'individus. S'il existe des différences significatives d'un groupe à un autre, ces différences seront intéressantes à intégrer afin d'affiner les interventions.

Des extrapolations permettront de pondérer les tendances observées pour les rapporter à l'ensemble du territoire. Par exemple, les données recueillies dans un secteur d'habitations collectives seront corrigées en fonction du pourcentage de ménages résidant en appartements dans l'ensemble du territoire de la collectivité.

III.2.5.1.2. Choix de foyers-tests

Enfin, à l'intérieur des zones de suivi de collectes, des foyers-tests seront identifiés, lesquels pourront donner des informations précises sur les performances possibles en matière d'évitement des déchets ¹⁸⁵. Les foyers-tests pourront être choisis pour répondre à des questions auxquelles les zones de suivi de collecte ne donneront qu'une réponse imparfaite. Ils permettront de mesurer le potentiel d'évitement.

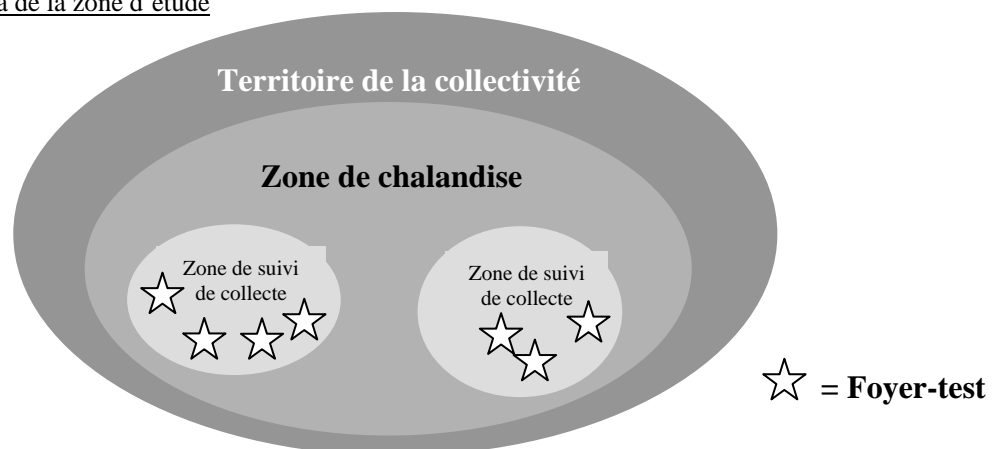
Pour atteindre cet objectif, les éléments suivants devront être mesurés dans chaque foyer-test :

- suivi des entrées (acquisition de produits ou de services par l'achat, la location, l'échange ou le don)
- suivi des modes d'utilisation (opérations d'entretien, de réparation et de stockage)
- suivi des modes de cession (dons, ventes, abandon). Il s'agit là de mesurer les sorties avec une caractérisation fine des produits composant l'ensemble des déchets.

Ces foyers-tests seront volontaires. La collectivité leur remettra des fiches de suivi et les formera à leur utilisation. Faire intervenir un organisme extérieur à la collectivité permettra sans doute de vaincre les réticences de certains ménages. En outre, cela offrira une plus grande objectivité dès lors qu'il n'existera aucun lien entre le foyer et le personnel en charge des mesures.

La délimitation du secteur d'études, son découpage en zones de suivi de collecte et la détermination des foyers-tests gagneront à être gérés à l'aide d'un Système d'Information Géographique.

Figure 26 : Schéma de la zone d'étude



¹⁸⁵ Ce système est actuellement développé à Bruxelles par l'I.B.G.E. et dans d'autres villes belges.

III.2.5.2. Définition des indicateurs adaptés au suivi des politiques locales

III.2.5.2.1. Les indicateurs de mesure de la sensibilisation et de la participation (*indicateurs de réponse*)

III.2.5.2.1.1. Les indicateurs de mesure de la sensibilisation

Il s'agit de mesurer par sondage, auprès d'un échantillon représentatif de la population concernée, la connaissance de la politique locale de prévention des déchets. Ce sondage pourra être réalisé annuellement, si possible toujours à la même période de l'année.

Pour mesurer le degré de sensibilisation des habitants, les questions à poser seront relatives à :

- la connaissance de la politique, de son identité (logo, slogan, ..)
- la compréhension des messages véhiculés
- l'adhésion aux objectifs proposés
- le niveau d'intention des sondés (ex. : seriez-vous prêts à modifier vos achats ?)

Un moyen plus simple pour mesurer le niveau de sensibilisation des habitants consiste à compter :

- les habitants qui assistent à une manifestation liée à la prévention (réunion, exposition,...)
- ceux qui bénéficient d'interventions spécifiques (ex. nombre d'enfants ayant bénéficié d'interventions en milieu scolaire)

III.2.5.2.1.2. Les indicateurs de mesure de la participation

Pour ce type d'indicateurs, il s'agira d'estimer le nombre de personnes accomplissant des gestes volontaires en faveur de la prévention.

Concrètement, il s'agit donc de tenir des comptes précis des usagers des différents aménagements/actions réalisés dans le cadre de la politique locale :

- nombre de personnes se rendant à la recyclerie (ou nombre d'entrées)
- pourcentage des foyers disposant d'une maison avec jardin à s'être équipés d'un composteur individuel
- nombre de personnes ayant sollicité des renseignements sur la politique de prévention (nombre d'appels si mise à disposition d'un service de renseignements téléphoniques et/ou site Internet)
- nombre de volontaires (personnes physiques) et de partenaires (personnes morales) impliqués dans la politique locale (ex. : nombre de partenaires ayant sollicité l'attribution du label de la politique locale de prévention)
- etc.

Dès lors qu'il y aura, soit un déplacement vers un équipement collectif, soit l'acquisition d'un matériel (y compris l'abonnement à la revue de la prévention ou un autocollant refusant les COUNA), ce comptage de la participation volontaire pourra s'opérer.

Toutefois, un certain nombre d'actions promues par la politique locale de prévention ne pourront pas bénéficier d'un comptage du nombre de participants. Ainsi, il paraît fastidieux de compter le nombre de personnes utilisant le bac à piles usagées dans les commerces. Dans ce cas, les mesures pourront se faire par pesée. Une péréquation (poids total/ poids moyen d'une unité) permettra d'estimer le nombre moyen de piles usées rapportées.

Dans le registre de l'évitement à l'achat, nous pourrions faire appel au sondage d'opinion réalisé à intervalles réguliers. Les questions porteront sur l'achat (ou la cessation de l'achat) de produits emblématiques : eau en bouteille, produits concentrés, produits à usage multiple, produits de seconde main, remplacement de produits par des services, ...

Ce sondage sera aussi l'occasion de mesurer le degré de satisfaction des habitants. Les éventuelles réclamations mais aussi les suggestions devront être transmises aux responsables de la politique locale afin qu'elles soient examinées dans un souci d'amélioration continue.

Tableau 11 : Indicateur du degré d'implication des citoyens

Définition et objectifs	Mesurer la part de la population ayant franchi tout ou partie de des étapes : <i>Sensibilisation- Adhésion- Participation –Satisfaction.</i>
Descriptif sommaire	Sondage d'opinion téléphonique auprès d'un échantillon représentatif ou enquête .
Mise en oeuvre	<p>Sensibilisation (ordre du cognitif) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - connaissance de la politique locale de prévention - capacité à énoncer les enjeux globaux et locaux <p>Adhésion :</p> <ul style="list-style-type: none"> - % des sondés se déclarant prêts à faire des efforts en matière d'achat (ex. : choisir un produit emblématique de la politique locale) et d'utilisation - % des sondés se déclarant prêts à participer aux opérations de détournements de flux (ex. : compostage individuel) <p>Participation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - % des sondés reconnaissant avoir modifié leurs pratiques d'achat (citer les produits)¹⁸⁶ et d'utilisation (citer pratiques) - % des sondés reconnaissant avoir participé à des opérations de détournements de flux (citer opérations) <p>Satisfaction :</p> <ul style="list-style-type: none"> - % des sondés satisfaits de leurs « nouvelles » pratiques d'acquisition - % des sondés satisfaits de leurs « nouvelles » pratiques d'utilisation - % des sondés satisfaits des services de détournements de flux (si « mécontents », consigner leurs doléances) - % des sondés souhaitant que la politique locale de prévention se développe - Recueil des suggestions
Organismes producteurs	Sté spécialisée (sondage) ou collectivité (enquête)
Echelle minimale	Zone de chalandise

Une variante intéressante de mesure du degré d'adhésion de la population consiste à diffuser largement (par exemple, par le biais des bulletins municipaux) un bulletin d'adhésion à la politique locale¹⁸⁷.

III.2.5.2.2. Les indicateurs de mesure des résultats

III.2.5.2.2.1. Indicateurs de caractérisation des déchets évitables (*indicateurs de pression*)

Il est opportun de caractériser de façon fine les gisements de déchets évitables. En terme de suivi des politiques, cette caractérisation portera sur les produits ou les substances ayant fait l'objet d'actions spécifiques. Ainsi, l'évolution des quantités de déchets fermentescibles dans

¹⁸⁶ Le sondé cite d'abord spontanément des pratiques, des produits et des opérations ; puis le sondeur propose une liste fermée reprenant les principales catégories (pratiques, produits et opération) se rapportant à la politique locale. Cette méthode permettra d'abord de ne pas orienter les réponses ; puis d'éviter les oublis.

¹⁸⁷ Cette démarche a été pratiquée par la ville de Gembloux (Belgique- Région wallonne) au moment du lancement de sa politique locale.

une zone de compostage autonome constituera un indicateur d'autant plus pertinent qu'une caractérisation initiale aura été réalisée avant le démarrage selon la même procédure.

Une grille, déterminant avec précision ce qu'est le déchet évitable, sera établie par la collectivité. Par souci opérationnel, un nombre limité de produits sera recherché.

Pour mener à bien ces campagnes de caractérisation, il nous semble intéressant de reprendre la procédure MODECOM en la simplifiant et en l'adaptant aux contraintes liées à la prévention des déchets. En l'occurrence, il s'agira plus d'identifier les fréquences d'apparition de certains produits plutôt que de mesurer les poids des matériaux constitutifs des O.M..

Ces caractérisations se feront dans les zones de suivi de collectes et/ou chez les foyers-tests. Des recoupements pourront s'opérer avec les quantités totales de déchets municipaux collectés sur l'ensemble du territoire de la collectivité.

Tableau 12 : Indicateurs des déchets « évitables »

Définition et objectifs	Identifier dans un échantillon de déchets ménagers quelques produits emblématiques de la consommation qui ont fait l'objet d'actions de sensibilisation et d'information.
Descriptif sommaire	- Suivi de collectes O.M. + caractérisation simplifiée - Suivi de collectes d'encombrants + caractérisation simplifiée
Mise en oeuvre	1) <u>Détermination des zones de suivi</u> : - caractéristiques des zones d'études - détermination des dates de prélèvement 2) <u>Caractérisation des déchets ménagers et encombrants</u> : - collecte par un véhicule spécifique (sans presse, afin de permettre l'appréciation de la valeur d'usage) - pesage de l'échantillon (éventuellement : estimation du volume) - dépôt dans un local couvert et sur plate forme étanche - recherche de produits spécifiques ¹⁸⁸ (en fonction des axes retenus par la collectivité dans sa politique locale)
Organismes producteurs	Personnel de la collectivité ou organisme extérieur.
Unité	- Unités/ménages pour certains produits (ex. piles) - kg/ménages (ex. : déchets organiques raisonnablement compostables)
Echelle	Secteurs de suivi de collectes, définis en fonction de caractéristiques fortes : - Secteur d'habitat collectif/secteur d'habitat individuel - Secteur à population jeune/secteur à population âgée - Secteur à revenus élevés / secteur à bas revenus

Les populations concernées devront être informées préalablement de l'opération.

Les collectes s'effectueront avec une manipulation précautionneuse et si possible avec un camion bâché¹⁸⁹ à plateau bas afin d'éviter de détériorer les produits.

Le point primordial est de définir une grille précise des déchets que l'on considère comme évitables. A titre d'exemple, nous retiendrons donc ici les objets suivants¹⁹⁰ :

- vêtements sans accrocs

¹⁸⁸ A titre non exhaustif : bouteilles d'une contenance inférieure ou égale à 50cl, piles, produits alimentaires dont l'emballage n'est pas ouvert, produits à usage unique (rasoirs jetables, ...), biens encore en état de fonctionnement (jouets, vêtements, livres, ...), fraction organique « raisonnablement compostable » (hors déchets de taille et déchets animaux), COUNA, résidus d'activités de bricolage (clouterie, accessoires en état d'usage de type carrelage, tuiles, poutres,...), appareils en état de marche (notamment pour l'électroménager), etc.

¹⁸⁹ La bâche est conseillée, notamment pour ne pas fausser le pesage des fractions fermentescibles raisonnablement compostables en cas de collecte par temps pluvieux.

¹⁹⁰ Lesquels peuvent être collectés avec les ordures ménagères ou lors des collectes d'encombrants.

- fraction fermentescible raisonnablement compostable (hors déchets animaux et déchets d'élagage)
- emballages de boisson d'une contenance inférieure ou égale à 50 cl
- produits alimentaires, périmés ou non, dont l'emballage n'a pas été ouvert
- rasoirs jetables
- sacs de caisse (hormis ceux qui servent de « poubelles intermédiaires »)¹⁹¹
- jouets en état de fonctionnement
- livres dont la date de publication est postérieure à 1990 ou antérieure à 1900 (hors livres scolaires et périodiques)
- matériaux de construction (tuiles, carrelages, panneaux, ...) en parfait état, même si présent en très petites unités.

A l'issue de la collecte, les déchets collectés seront déposés sur une plate forme bétonnée (si possible couverte) en distinguant nettement les différentes zones de provenance. Un tri des « déchets évitables » s'opérera alors. A l'issue de celui-ci, les unités seront comptabilisées par secteurs de collecte et les résultats seront reportés sur un bordereau de suivi, sauf pour la fraction biodéchets pour laquelle un pesage sera effectué. Nous disposerons alors d'un indicateur par zone. Plus les unités seront nombreuses et plus le poids de biodéchets sera élevé, moins bon sera le niveau de consommation écoresponsable.

III.2.5.2.2. Indicateurs de caractérisation du potentiel d'évitement (*indicateurs de pression et de réponse*)

Le suivi de foyers-tests permettra d'identifier les potentialités de la politique locale de prévention en s'attachant à surveiller les évolutions dans les pratiques de consommation. Il s'agira ici de mesurer les entrées et les sorties de manière assez fine. Cet indicateur requiert une participation volontaire de ménages qui s'engagent (moyennant rétribution ou dédommagement¹⁹²) à mettre en pratique les différentes préconisations contenues dans la politique locale.

Du fait de cette contrainte, un nombre limité de foyers-tests sera retenu (nous recommandons un minimum de 6 foyers). En revanche, il conviendra, si possible, de sélectionner ces ménages en fonction de caractéristiques fines que l'on n'aurait pas pu retenir dans le cadre des suivis de collecte parce qu'elles ne coïncidaient pas avec des répartitions spatiales homogènes.

Ce système plus personnalisé sera particulièrement intéressant pour mesurer les évolutions dans les choix de consommation et leurs incidences sur la production de déchets. En effet, cette mesure (même restituée sous forme d'indicateurs) demeure complexe et difficile à mettre en œuvre à l'échelle d'un bassin de population. Ainsi, cette mesure permettra de mettre en évidence des difficultés/réticences rencontrées par un ou plusieurs types de ménages dans la mise en œuvre de pratiques préventives. Des entretiens réguliers avec les foyers-tests seront alors l'occasion d'exprimer ces difficultés et donc d'ajuster la politique locale lorsque cela sera possible.

¹⁹¹ La mesure devra se faire sur une longue période, du fait des effets de « déstockage »

¹⁹² Eviter l'exonération de la R.E.O.M. !

Tableau 13: Indicateur du potentiel d'évitement

Définition et objectifs	Mesurer le potentiel d'évitement optimal
Descriptif sommaire	- Recensement et sélection de ménages volontaires pour mesurer l'évolution de leurs modes de consommation - Formation de ces ménages par la collectivité - Comptabilisation des entrées et des sorties
Mise en oeuvre	1) <u>Mesure des choix d'acquisition (entrées)</u> - fiche remise par la collectivité permettant de préciser les acquisitions et les modifications de choix ainsi que les sommes dépensées - éventuellement, utilisation d'un lecteur de codes-barres. 2) <u>Mesure des choix d'utilisation</u> - fiche de suivi des biens acquis (durée mensuelle d'utilisation, entretien, panne, réparation, etc.) - entretiens réguliers avec les ménages sur le rapport « Produit/Satisfaction du besoin » 3) <u>Mesure des choix de cession ou d'abandon (sorties)</u> ¹⁹³ - Caractérisation des déchets (O.M., encombrants, collectes séparées) - Fiche de sortie en cas de dons, d'échanges ou de ventes .
Organismes producteurs	- Ménages volontaires pour les choix de consommation - Collectivité pour la caractérisation des déchets produits
Unité	Unité de produit (en entrée et en sortie) ; pesage et caractérisation en sorties
Mode de calcul	Comptabilisation séparée des unités et des pesages. Option : rapporter la production de déchets aux revenus du ménage

Plus qu'un indicateur au sens classique du terme, il s'agit ici d'une véritable étude permettant d'établir une comptabilité des entrées et des sorties au niveau de quelques ménages volontaires :

- un état initial devra être réalisé dès la sélection des foyers-test et avant le démarrage de la politique locale
- chaque foyer volontaire retenu devra pouvoir bénéficier d'une « formation » dès le démarrage de la politique de prévention et un accompagnement régulier sera nécessaire (existence d'un correspondant facilement joignable, entretiens réguliers). La formation initiale consistera à informer le ménage sur les alternatives de consommation mais aussi sur les méthodes pour remplir correctement les bordereaux de suivi (entrées, utilisation) et les modalités à respecter pour les sorties (appel du correspondant pour intervention et fiche de sorties en cas de don, de ventes ou d'échanges) . Les entretiens réguliers permettront de mettre en évidence les difficultés rencontrées. Ces entretiens réguliers donneront lieu à un compte rendu transmis aux responsables de la politique locale.
- La caractérisation des déchets produits (à la charge de la collectivité) permettra d'opérer des recoupements et donc de déterminer la fiabilité des informations relatives à la consommation.

III.2.5.2.2.3. Indicateur de découplage « Déchets produits/Revenus » (*indicateur de pression*)

Un autre indicateur de résultats nous semble intéressant. Il consiste à mesurer l'évolution de la production de déchets par habitant dans la zone géographique concernée par la politique

¹⁹³ C'est la collectivité qui prendra en charge le pesage des « sorties ». Elle interviendra à la demande du foyer-test, y compris pour les collectes séparées (que celles-ci soient ou non à la charge de la collectivité).

locale de prévention en comparant cette production avec le niveau de vie de la population concernée¹⁹⁴.

Cet indicateur ne pourra valablement être mis en place que dans les communes où les usagers seront équipés d'un « compteur à déchets » (pesée embarquée ou au moins utilisation de sacs identifiables préalablement achetés par les usagers)

Pour parvenir à élaborer cet indicateur, nous retiendrons deux paramètres :

- paramètre 1 = production annuelle de déchets municipaux collectés/population totale
- paramètre 2 = somme des revenus déclarés sur l'année/population totale.

Même si chacun de ces deux paramètres exprime une moyenne, l'important est de s'y référer avec constance en identifiant les changements qui pourraient fausser le calcul de l'indicateur, en particulier les modifications démographiques.

La somme des revenus déclarés par commune s'obtiendra auprès des perceptions du Trésor Public. En revanche, les collectivités connaissent souvent mal les variations de leur population. Un système intéressant et peu coûteux consiste à déterminer le nombre de ménages par le nombre d'abonnés au service des eaux. La consommation globale permettra en outre d'estimer le nombre moyen de personnes par foyer. Ces données sont notamment disponibles dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public « eau et assainissement ».

L'indicateur se calculera donc en divisant la « quantité annuelle de déchets municipaux collectés par habitant » par le revenu annuel moyen par habitant ».

III.2.5.2.2.4. Indicateurs de la consommation écoresponsable (*indicateurs de pression et de réponse*)

A l'intérieur de la zone de chalandise, des commerçants acceptant de promouvoir la consommation écoresponsable seront sollicités pour mesurer l'évolution de la vente d'une liste de produits écoresponsables qui sera définie en fonction des actions de la politique locale. Il conviendra bien sûr de solliciter ces commerçants en amont du démarrage de la politique locale afin de pouvoir disposer d'un état initial.

La mesure de l'évolution des achats écoresponsables s'appuiera sur la comptabilité de organismes publics et privés concernés. Les modifications de choix d'achat seront consignées sur un bordereau et le niveau de consommation de certaines fournitures (ex. papier de bureau) sera observé sur les postes comptables correspondant.

¹⁹⁴ Rappelons que le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement préconise de « *dissocier la production de déchets de la croissance économique.* »

Tableau 14 : Indicateurs de la consommation écoresponsable

Définition et objectifs	Mettre en évidence les tendances dans les ventes de quelques produits emblématiques et dans les pratiques d'utilisation ¹⁹⁵
Descriptif sommaire	Suivi des évolutions de pratiques de consommation grâce aux rapport des professionnels concernés ¹⁹⁶ , sondage ou enquêtes .
Mise en œuvre	- Acquisition : <u>comptabilisation des unités vendues</u> de quelques produits écoresponsables (ex. : piles rechargeables) et de leurs équivalents non écoresponsables (ex. : piles à usage unique) - Utilisation : <u>comptabilisation des interventions des artisans</u> en faveur de la réparation et/ou de la maintenance - <u>Comptabilisation des initiatives</u> en faveur de la prolongation de la durée de vie de certains produits par cession volontaire (nombre d'exposants lors des journées « vide-greniers », nombre de participants à une « journée de la réparation », etc.)
Organismes producteurs	- commerçants - artisans intervenants dans le domaine de la réparation et/ou de la maintenance - le cas échéant, des structures favorisant une utilisation optimale des produits (magasins d'articles de seconde main, recyclerie, ...)
Unité	Unités de ventes, Unités d'intervention, Unités d'initiatives
Mode de calcul	Somme des unités sur une année à comparer avec le trimestre de référence (état initial) avec séparation entre « acquisition », « utilisation » et « cession volontaire »
Echelle	Zone de chalandise (en cas d'une faible participation des professionnels, se centrer sur les commerces situés à proximité des secteurs de suivi de collectes, ce qui peut favoriser des recoupements entre consommation et déchets produits

III.2.5.2.2.4.1. Indicateur de l'acquisition écoresponsable.

A l'intérieur de la zone de chalandise, il sera établi un protocole de comptabilisation avec les commerçants (ou un panel réduit de commerçants) vendant, par exemple, les produits suivants: piles à usage unique et piles rechargeables, lessives « classiques » et lessives concentrées, eaux en bouteille d'une contenance inférieure à 1 litre, eaux en bouteille de différentes contenances.

Les commerçants participants s'engageront à comptabiliser les unités diffusées et à transmettre les bordereaux renseignés au service concerné tous les trimestres. De ce fait l'état initial devra être engagé au moins un trimestre avant le démarrage de la politique locale.

L'indice se calcule de la manière suivante :

- une pile à usage unique compte 4 points et une pile rechargeable compte 2 points¹⁹⁷
- un paquet de lessive « classique » compte 4 points alors qu'un paquet de lessive concentré ne compte que 2 points
- une bouteille d'eau d'une contenance inférieure à un litre compte 4 points, une bouteille d'une contenance située entre un et deux litres compte 3 points, une bouteille d'une contenance supérieure à deux litres compte 2 points, l'achat d'une carafe filtrante ou de filtres compte 1 point.

¹⁹⁵ Liste établie par la collectivité en fonction du contenu de sa politique locale (retenir les produits qui font l'objet d'une intervention spécifique (conjuguant actions de sensibilisation et information sur des alternatives viables).

¹⁹⁶ Commerçants (y inclus les éventuels lieux, temporaires ou permanents, de distribution de biens de seconde main) et artisans (maintenance, réparation)

¹⁹⁷ De ce fait, le choix de ne pas utiliser de piles (cellules photovoltaïques, dynamo, etc.) compte 0 point, car cela reflète un plus haut niveau de consommation écoresponsable.

Chaque trimestre, les résultats seront édités. Plus le chiffre sera faible, meilleur sera l'indice de l'acquisition écoresponsable.

III.2.5.2.2.4.2. Indicateur de l'utilisation écoresponsable.

Les artisans (ou une partie d'entre eux) intervenant pour assurer des activités de maintenance et de réparation comptabiliseront les interventions effectuées pour des particuliers à l'intérieur de la zone de chalandise et portant, par exemple, sur les produits suivants : micro-ordinateurs et périphériques, téléviseurs et magnétoscopes, machines à laver (linge, vaisselle, séchoir)

Pour recenser ces artisans, il faudra souvent aller au-delà de la zone de chalandise. Un partenariat avec la chambre départementale des Métiers pourra alors s'avérer utile.

Chaque trimestre, les résultats de l'indicateur seront édités. Plus le chiffre sera élevé, meilleur sera le niveau d'utilisation écoresponsable. Des bordereaux de suivi seront transmis par la collectivité aux artisans participants. Ceux-ci pourront comprendre une mention relative à l'âge du produit concerné par l'intervention.

Au cas où des associations exerceraient des activités similaires ou contribuant à aider les citoyens à entretenir ou réparer eux-mêmes ces produits, il faudra en tenir compte.

III.2.5.2.2.4.3. Indicateur de la cession écoresponsable en vue d'une réutilisation

A l'intérieur de la zone de chalandise, il s'agira de comptabiliser le nombre de personnes :

- exposant des objets de seconde main lors de journées « vide-greniers »
- déposant des objets réutilisables dans la (les) recyclerie(s)
- cédant des objets dans des magasins de seconde main
- participant aux collectes de vieux vêtements ou à d'autres collectes séparées réalisées en vue d'une réutilisation (par ex. : comptabilisation des sacs en cas de collecte en porte à porte)

Pour réaliser cette comptabilisation, l'on ne tiendra pas compte de l'identité des personnes.

Plus les résultats seront élevés, meilleur sera le niveau de cession écoresponsable.

III.2.5.2.2.4.4. Indicateur de la prévention qualitative

Il s'agira de déterminer quels sont les points de collecte des D.M.S. qui desservent les habitants implantés dans la zone de chalandise : déchèteries, points de collectes des piles usagées, pharmacies.

Cette identification des points de collecte réalisée, il conviendra de mesurer :

- dans les déchèteries, le nombre d'unités déposées¹⁹⁸
- dans les magasins équipés de collecteurs de piles usagées : le nombre d'unités déposés (ou si cela s'avère trop fastidieux, le nombre de dépôts)
- dans les pharmacies, le nombre de dépôts (ou une estimation du volume rapportée)

Les données seront fournies trimestriellement. Plus le chiffre de l'indice sera élevé, meilleur sera le niveau de prévention qualitative.

¹⁹⁸ Lorsque la déchèterie se situera hors de la zone de chalandise, il conviendra -si possible- de mesurer le nombre de passages effectués par des habitants résidant dans la zone de chalandise.

III.2.5.2.5. Indicateurs de « développement durable » (*indicateurs d'état et de réponse*)

Les **bénéfices écologiques** pourront être appréciées en fonction de trois principaux critères :

- Niveau de conscience écologique des citoyens¹⁹⁹
- Limitation de la consommation de ressources. *Se référer notamment aux indicateurs de suivi de la consommation écoresponsable*. L'indicateur s'attachera également à mettre en évidence des données relatives à la prévention quantitative (poids, nombre d'unités) mais aussi à la prévention qualitative (mesures des flux de D.T.Q.D., de D.M.S., ...). Des extrapolations pourront être faites à partir des données en utilisant des instruments de type M.I.P.S. ou « sac à dos écologique »²⁰⁰
- Limitation des rejets. *Se référer notamment aux indicateurs de caractérisation des déchets évitables*. Le comptage des dépôts sauvages pourra également fournir des indications intéressantes. Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service « déchets ménagers » intégrera les informations sur l'évolution des émissions des centres de traitement développant une véritable chapitre consacré à la prévention.

Les **bénéfices économiques** s'apprécieront en fonction de différents paramètres :

- Création de nouvelles activités liées à la consommation écoresponsable ou revitalisation de secteurs économiques : comptabilisation du nombre d'entreprises concernées.
- Niveau engagement de la collectivité en matière d'achats publics écoresponsables : en % du budget total
- Mesure des économies générées dans les entreprises²⁰¹ : comptabilité analytique
- Mesure des économies réalisées sur la collecte et le traitement des déchets ménagers (en fonction des coûts annoncés pour la tonne collectée et traitée).

Les **bénéfices sociaux**²⁰² pourront s'apprécier en fonction des critères suivants :

- nombre des volontaires (ex. maîtres-composteurs) et de partenaires (ex. ; entreprise locale ayant obtenu le label de la politique locale de prévention).
- niveau de la participation sociale (nombre total de participants s'étant déplacés volontairement pour assister à des manifestations liées à la prévention)
- nombre d'emplois concernés par la prévention (y compris en heures de travail pour les artisans accomplissant des activités de réparation). Les nouveaux emplois (ex. : « agent de la consommation écoresponsable », ...), créés grâce à la politique locale, seront mis en évidence.

¹⁹⁹ A toutes fins utiles, rappelons que dans l'agglomération de Mechelen (Belgique –Région flamande), les autorités locales ont constaté que la réalisation de la politique locale de prévention avait fortement contribué à développer ce niveau de conscience écologique des habitants, permettant ainsi la mise en place d'une politique locale de développement durable.

²⁰⁰ Se référer à l'indicateur « MIPS » (Material Intensity Per unit Service ou consommation de matière par unité de service). Cet outil a fait l'objet d'un recueil précisant sa méthodologie : MAIA « Einführung in die Material-Intensitäts-Analyse nach dem MIPS-Konzept, Friedrich Schmidt-Bleek, éditions Birkhäuser. Se référer également à : *Toward sustainable resource management in the European Union*, Bringezu S. et al., Wupertal Papers n°121, January 2002 (<http://www.wupperinst.org/Publikationen/WP/WP121.pdf>)

²⁰¹ Les sceptiques se référeront aux plans « Okoprofit », développés dans plusieurs collectivités autrichiennes et allemandes. A titre d'illustration, rappelons que le plan « Okoprofit München » a permis en 1999 aux entreprises participantes de réduire de 25% leur consommation de matières premières. Pour les 26 organismes (entreprises, centres de santé, ...), l'économie annuelle s'est élevée à 500.000 €. Pour plus de précisions, s'adresser à : oekoprofit@muenchen.de

²⁰² Dans ce cas, le gain social se traduit par la participation d'un certain nombre de citoyens à une action d'intérêt collectif (renforcement des liens sociaux, éco-citoyenneté, volontariat, civisme, ...)

III.2.5.2.3. Les indicateurs de moyens (*indicateurs de réponse*)

Les indicateurs de suivi permettent en particulier de juger de l'efficacité de la politique locale de prévention. Or, celle-ci est tributaire des moyens mis en œuvre et de leur adéquation avec les objectifs annoncés. Il est donc fondamental de mettre en place des indicateurs de moyens pour pouvoir estimer le rapport coût - efficacité de la politique entreprise.

Ces moyens sont principalement composés de :

- Ressources humaines. Elles seront comptabilisées en jour d'intervention/an et traduites en Euro. Lorsqu'il sera fait appel au partenariat ou au volontariat, le volume d'heures effectué par ces bénévoles pourra être valorisé à condition que ce bénévolat soit clairement identifié et non « noyé » dans le budget global.

- Ressources matérielles. Les ressources matérielles seront comptabilisées en « unité mise en œuvre ». Un coût annuel sera estimé au vu des unités mobilisées.

- Les ressources financières. Elles concerneront les cas où la collectivité délèguera des actions à des organismes tiers. Elles s'exprimeront par le règlement de factures ou le versement de subventions.

L'ensemble des ressources consacrées à la prévention sera traduit financièrement. Ce chiffre sera comparé aux sommes investies pour la collecte et le traitement des déchets.

III.2.5.3. Création d'un tableau de bord de la politique locale

Pour une appréciation globale de la situation en matière de consommation écoresponsable, il semble intéressant d'élaborer un tableau de bord de la prévention.

Celui-ci pourra prendre plusieurs formes :

- Tableau de bord de la participation des citoyens (à titre d'illustration, cf. le tableau ci-après)
- Tableau de bord des activités de prévention (avec mesure des actions menées en termes de conception/production, de distribution, d'acquisition, d'utilisation et d'alternatives à l'abandon)
- Tableau de bord des bénéfices écologiques, sociaux et économiques.

Tableau 15 : Exemple de tableau de bord de la participation des citoyens (illustration sommaire à compléter ou modifier en fonction des contenus de la politique locale de prévention)

	Actions	Résultats attendus (pour l'année x)	Moyens mis en oeuvre	Indicateurs (résultats de l'année x)	Objectif année x+1
Sensibilisation	- animations dans les écoles	300 enfants	1 animateur, supports d'intervention, ...	Comptabilisation du nbre d'enfants	600
	- formation des partenaires	50 pers.	3 sessions de formation	Comptabilisation du nbre de participants	30
	- exposition	1000 visit.	- 25 panneaux, ...	Comptabilisation du nbre de visiteurs	2000
Adhésion	- promotion du compostage individuel	5000 ménages équipés	- Achat de 6.000 composteurs , personnel	Comptabilisation du nbre de ménages équipés.	6000
	- journal de la prévention	2000 ab.	- 2 numéros par an (10 p., format B4)	Comptabilisation du nbre d'abonnés	5000
Participation	- Utilisation des piles rechargeables	- 10% de piles usagées	panneaux d'expositions sur les lieux de vente (partenariat avec l'union des commerçants)	Indicateur de l'acquisition éco-responsable	- 20%
	- Projets « Ecole sans déchets »	3 classes	1 animateur spécialisé, crédits pour l'achat de fontaines d'eau, ...	Comptabilisation du nbre de classes	6
	- Evaluation du potentiel d'évitement	- 15% du poids des O.M. (ref. : tonnages initiaux	communication sur les alternatives, mise en place de dispositifs de détournements, etc.	Indicateur du potentiel d'évitement	- 16%
	- Utilisation de la recyclerie	8000 entrées	remise d'un guide pratique à tous les ménages, carte magnétique pour accès	Nombre d'entrées	10000
	- flux détournés grâce aux pratiques de compostage individuel	60 kg/an par ménage équipé	distribution du matériel et conseils pratiques	Indicateur des déchets évitables	50
Satisfaction	- mesure des réclamations	30 plaintes	- mise en service d'une numéro vert + e-mail	Comptabilisation du nbre de plaintes.	15
	- mesure de satisfaction	80 % d'avis positifs	enquête de satisfaction	Indicateur du degré d'implication des citoyens	80%

Le tableau 15, présenté ci-dessus à titre d'exemple sommaire, mérite plusieurs commentaires.

Il se lit horizontalement et verticalement. En effet, les résultats observés sont dépendants des moyens mis en oeuvre. En outre, les résultats fournis par les indicateurs dans la ligne « Participation » sont tributaires des résultats enregistrés sur les autres lignes. Par exemple,

une faiblesse des actions de sensibilisation se traduira vraisemblablement par de médiocres résultats en terme de progression de l'utilisation des piles rechargeables.

Cette précision s'impose tant une lecture rapide de ce tableau pourrait faire craindre la seule prise en compte d'éléments quantitatifs. Dans ce cas, une collectivité peu motivée pourrait être tentée de «faire du chiffre » au détriment d'une évaluation qualitative de ses actions.

En réalité, dans ce type de tableau de bord, l'évaluation qualitative est apparente sur les lignes « Participation » et « Satisfaction ». Dans notre exemple, le nombre de classes montant un projet « **Ecole sans déchets** » est un indice de la qualité des **animations scolaires** entreprises dans la phase de sensibilisation.

Ainsi, une bonne participation indique que les phases de sensibilisation et d'adhésion ont été correctement menées.

La ligne « Satisfaction », quant à elle, peut fournir des indications précieuses quant au potentiel de pérennisation. Elle est donc importante tant il est vrai qu'une forte participation peut trouver ses origines dans des contraintes imposées (ex. :tarification du service entraînant une forte diminution des quantités de déchets confiées à la collectivité) et non dans une adhésion durable, parce que librement consentie. Là encore, les variations des tonnages de déchets collectés séparément soulignent la nécessité d'un indice de satisfaction des citoyens. Celui-ci sera sans doute plus utile que la réaction classique qui consiste à pratiquer « des piqûres de rappel »(renforcement de la communication)

Enfin, ce tableau de bord permet de suivre quasiment en continu le niveau d'avancement de la politique locale de prévention et d'identifier plus aisément les phases (les lignes) qui peuvent poser problème et mériter une amélioration tant en termes de contenus que d'objectifs.

Régulièrement, ce type de tableau de bord doit être confronté :

- aux indicateurs globaux tels qu'ils sont présentés dans ce rapport
- aux tonnages annuels de déchets ménagers tels qu'ils sont mentionnés dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service « déchets ménagers »²⁰³.

Le croisement des données quantitatives (indicateurs, tableaux de bord) et qualitatives (kg/hab/an de déchets ménagers confiés à la collectivité) pourra être riche d'enseignements, en particulier sur le temps de réponse entre l'adoption de nouvelles pratiques de consommation et l'apparition d'une incidence notable sur le tonnage total de déchets par ménage.

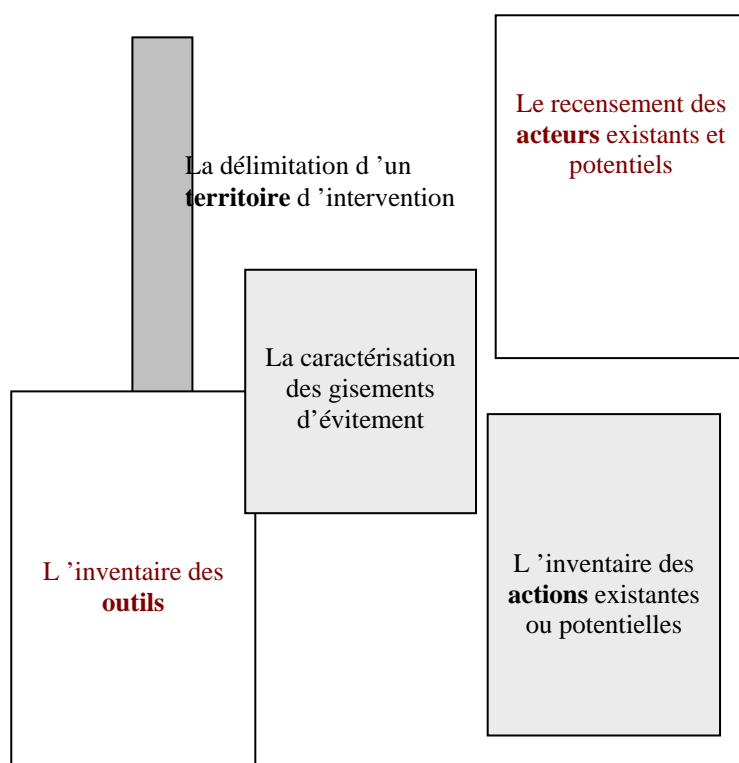
²⁰³ Comme nous l'avons indiqué à plusieurs reprises dans ce rapport, ces tonnages ne constituent pas une vérité absolue et il conviendra donc de les manier avec une grande précaution, en veillant notamment à surveiller de près l'évolution de deux paramètres : nombre d'habitant et nombre de personnes morales (à volume d'activités sensiblement égal) dont les déchets assimilables aux déchets ménagers sont collectés par la collectivité.

Conclusion

Les politiques locales de prévention des déchets sont nécessaires et profitables (écologiquement, socialement et économiquement), tant au niveau local qu'à l'échelle planétaire. Leur mise en œuvre est possible, moyennant une approche globale, une démarche fondée sur la participation et des méthodes appropriées.

Malgré ces indéniables atouts, la prévention des déchets se heurte à de multiples résistances : un certain fatalisme vis à vis d'une progression des tonnages de déchets, une non-reconnaissance des responsabilités individuelle et collective ou, plus généralement, une difficulté à changer les habitudes. Ces « freins » pourront être dépassés par la mise en place de politiques locales sensibilisant les citoyens aux enjeux et leur apportant des alternatives viables.

Figure 27 : Les ingrédients d'une politique locale de prévention



Bien que l'on ne puisse déterminer un modèle reproductible à l'identique sur des territoires différents, une stratégie dynamique peut être énoncée pour bâtir une politique locale. Celle-ci gagnera à se confronter aux terrains tant il demeure vrai que les politiques de prévention n'en sont encore aujourd'hui qu'à leurs balbutiements.

En **phases d'élaboration et de planification**, cette stratégie consistera à :

- mobiliser les outils de manière large et transversale. Il s'agira notamment de ne pas se cantonner aux seuls outils de gestion des déchets, d'autant que la prévention procède d'une logique moins sectorielle rejoignant celle des politiques de développement durable

- motiver les acteurs locaux. Outre un recensement des acteurs développant déjà des pratiques de prévention, les acteurs potentiels seront identifiés. L'ensemble des acteurs devra pouvoir bénéficier d'un temps de « formation » (cadre du concept, objectifs généraux de la politique locale, ...). Pour motiver ces acteurs, les gains escomptés seront mis en évidence
- identifier les gisements d'évitement en ne se limitant pas à une approche de type « produits ». Ainsi, une recherche des gisements d'évitements par types d'activités ou par classes d'âges, procédant d'une approche plus concertée que « techniciste », favorisera des projets partagés par les acteurs concernés et sans doute plus facilement réalisables.

Durant ces phases, le respect d'une **démarche participative** fondée sur la collaboration sera une des clés du succès. En amont de la programmation, il s'agit notamment de favoriser l'expression des initiatives. Ceux auxquels on demande de modifier leurs comportements doivent pouvoir s'approprier le projet.

En **phase de mise en œuvre** de la politique locale, il conviendra notamment de :

- consacrer un temps suffisant à une sensibilisation accrue des citoyens aux enjeux globaux et locaux
- annoncer les échéances d'entrée en vigueur d'une facturation responsabilisante. Là encore, il s'agit de laisser du temps aux citoyens pour qu'ils puissent adopter des pratiques alternatives afin de savoir comment maîtriser leur production de déchets au moment de la mise en place d'une nouvelle tarification
- offrir des solutions alternatives aux citoyens. Cela se traduira d'une part par des actions de communication (conseils pratiques, ...) mais aussi par la mise en place de nouveaux services (ressourcerie/recyclerie, compostage individuel, ...).
- affirmer et afficher la volonté de la collectivité. Cela se traduira par des objectifs clairs, une identité (logo/slogan), une démarche d'exemplarité, ...)
- valoriser les « bons » comportements. Plutôt que de sanctionner, il sera préférable de privilégier une approche positive.

L'équipe chargée de coordonner le projet local de prévention devra disposer de compétences multiples allant d'une vision globale de la gestion des déchets jusqu'à une maîtrise des techniques de communication, d'animation et de médiation, etc. De nouveaux métiers directement liés à la prévention pourront apparaître : par exemple, des « agents de la consommation écoresponsable » (en s'inspirant des expériences réussies de postes d'« économes de flux »).

Utilisée à bon escient, cette pluridisciplinarité sera source d'enrichissement et pourra contribuer à la construction de politiques locales de prévention performantes.

Table des tableaux et des figures

Figure 1: La minimisation des déchets (définition de l'O.C.D.E)	p. 12
Tableau 1: Bilan des quantités de Déchets Ménagers et Assimilés (D.M.A.) traitées en 2000 par nombre d'installations (parc) et nombre de modes de traitement (unités)	p. 15
Tableau 2: Evolution des modes de traitement des déchets municipaux entre et 1993 et 1999	p. 16
Figure 2 : Production de déchets au sein de l'Union Européenne, par secteur d'activités	p. 17
Figure 3 : Production de déchets ménagers et assimilés par habitant et par an au sein de divers Etats européens	p. 18
Figure 4 : Production de déchets municipaux comparée aux dépenses des ménages au sein de quelques Etats européens	p. 19
Figure 5 : Taux de recyclage des déchets municipaux au sein de divers Etats européens	p. 20
Tableau 3: Dépenses annuelles des ménages pour les déchets	p. 22
Figure 6: L'acte d'acquisition au centre des logiques de prévention	p. 25
Figure 7: les 4 temps de la gestion des déchets	p. 26
Tableau 4: Les concepts de « production » et de « consommation »	p. 30
Figure 8 : Les différents champs de la prévention	p. 31
Tableau 5 : Montants facturés à l'habitant pour le service d'élimination des déchets ménagers (dans plusieurs collectivités locales européennes)	p. 34
Tableau 6 : Suivi quantitatif de quelques politiques locales de prévention	p. 36
Figure 9 : Le phasage de la politique locale de prévention de l'I.G.E.M.O. (agglomération de Mechelen)	p. 45
Tableau 7 : Opération de compostage domestique dans deux villes lombardes	p. 53
Tableau 8 : Politiques locales au sein de l'U.E. : exemples d'actions préventives en phase de production (conception, fabrication, distribution)	p. 58
Tableau 9 : Politiques locales au sein de l'U.E. : quelques exemples d'actions préventives en phase d'acquisition	p. 60
Tableau 10 : Politiques locales au sein de l'U.E. : exemples d'interventions en phases d'utilisation et de réutilisation	p. 62
Figure 10 : Niveaux de compétences et d'interventions des différents échelons territoriaux	p. 68
Figure 11 : Espaces des actions préventives	p. 69
Figure 12 : Exemples d'actions à mener sur le champ de la consommation	p. 94
Figure 13 : "Etre libre de son choix, c'est d'abord définir son besoin"	p. 96
Figure 14 : Les différents scénarios de la politique locale de prévention	p. 100

Figure 15 : Exemple d'une appréhension des gisements d'évitements à partir d'un secteur d'activités	p. 102
Figure 16 : Quelques applications de la dématérialisation	p. 109
Figure 17 : Les chemins d'une dynamique locale	p. 111
Figure 18 : Les moteurs de la mobilisation	p. 113
Figure 19 : Les temps de la communication préventive	p. 115
Figure 20 : Communiquer en direction de différents publics	p. 116
Figure 21 : Schéma de construction de la politique locale de prévention	p. 118
Figure 22 : Exemple d'identification de gisements d'évitement prioritaires mis en regard d'actions préventives	p. 119
Figure 23 : Exemples d'objectifs opérationnels d'une politique locale de prévention	p. 119
Figure 24 : Critères d'appréciation des actions proposées	p. 120
Figure 25 : Schéma de programmation de la politique locale de prévention	p. 122
Figure 26 : Schéma de la zone d'étude	p. 126
Tableau 11 : Indicateur du degré d'implication des citoyens	p. 128
Tableau 12 : Indicateurs des déchets « évitables »	p. 129
Tableau 13: Indicateur du potentiel d'évitement	p. 131
Tableau 14 : Indicateurs de la consommation écoresponsable	p. 133
Tableau 15 : Exemple de tableau de bord de la participation des citoyens	p. 137
Figure 27 : Les « ingrédients » d'une politique locale de prévention	p. 139

Bibliographie générale

- Abfallwirtschaftsbetrieb München. *Das Münchner Abfallwirtschaftskonzept*. Munich, A.W.M., 2000. 77 pages.
- Abfallwirtschaftsbetrieb München. *Jahresbericht 2001*. Munich, A.W.M., 2002. 54 pages.
- Abfallwirtschaftsbetrieb München. *Reparatur-führer für Münchner und umland*. Munich, A.W.M., 2001. 102 pages.
- Abfallwirtschaftsbetrieb München. *Secondhand führer für Münchner und Umland*. Munich, A.W.M., 2002, 99 pages.
- Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, Eco-Emballages, Adelphe. *Le gisement des emballages ménagers en France*, Paris, A.D.E.M.E., janvier 2002. 9 pages.
- Agence de l'Environnement et de Maîtrise de l'Environnement. *Les chiffres clés 2000 du traitement des déchets- Résultats de l'inventaire des installations de traitement des déchets ménagers et assimilés*. Angers, A.D.E.M.E.- Direction des déchets municipaux, 2002. 6 pages.
- Agence de l'Environnement et de Maîtrise de l'Environnement. *MODECOM (Méthode de Caractérisation des Ordures Ménagères)*. Angers, A.D.E.M.E., septembre 1993. 61 pages.
- Agence Européenne de l'Environnement. *Cases Studies on Waste Minimisation Practices in Europe*. Copenhague, A.E.E., 2002. 52 pages.
- Agence Européenne de l'Environnement. *Environmental Signals 2002 –Benchmarking the Millenium*. Copenhague, A.E.E., 2002. 149 pages.
- Agence Européenne de l'Environnement. *L'environnement dans l'Union Européenne à l'aube du XXI^{ème} siècle*. Copenhague, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1999. 446 pages.
- Arnould, B. *Compte rendu des réunions O.C.D.E. des 8 au 10 octobre 2001 : Prévention des déchets – Indicateurs de performance*. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 15 octobre 2001. 6 pages.
- Association des Cités et Régions pour le Recyclage , Consorzio Agrital Ricerche, Energies-Cités. *Prévention et recyclage des déchets municipaux. Un éventail d'approche dans 18 villes européennes*. Besançon, Energies-Cités, 2000. 28 pages.
- Association des Cités et Régions pour le Recyclage. *L'application des taxes et redevances locales à la collecte de déchets ménagers : compétences et pratiques des autorités locales européennes*. Bruxelles, A.C.R.R., 1999. 76 pages.
- Association des Cités et Régions pour le Recyclage. *La Terre, mode d'emploi (consommer des produits sans déchets et des produits recyclés)*. Bruxelles, A.C.R.R., 2003. 15 pages.
- Association des Cités et Régions pour le Recyclage. *Minimisation et recyclage des déchets municipaux dans les villes européennes*. Bruxelles, A.C.R.R., août 2000. 170 pages.
- Billuart, Valérie ; Vincenot, Grégoire. *Financement de la compétence déchets. Expertises financières locales*. Paris, 2003, n° 18 (hiver 2002-2003). Pages 1-8.
- Boeglin, Nadia ; Bonsch, Antoine. *Passeport Eco-produit (2^{ème} édition)*. Paris, A.D.E.M.E., 2002. 55 pages.
- Boeglin, Nadia ; Kazazian, Thierry ; Puyou, Jean-Baptiste. *Conception de produits et environnement (90 exemples d'éco-conception)*. Paris, A.D.E.M.E., 1999. 108 pages.

Bontinckx, Christian ; Rousseau, Catherine. *Logiques d'attitudes et de comportements face aux écoproduits*. In : *Parlement Citoyen pour la consommation durable*. Bruxelles, C.R.I.O.C.-I.B.G.E., 14 mars 2003. 6 pages.

Bossu, Caroline. *Bilan des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Bilan 2002*. Angers, A.D.E.M.E., novembre 2002. 56 pages.

Cavallo, Roberto ; Rosio, Emanuela ; Roubertou, Delphine. *The communication of waste minimisation with eco-shopping in Italy*. In : *Parlement Citoyen pour la consommation durable*. Bruxelles, C.R.I.O.C.-I.B.G.E., 14 mars 2003. 12 pages

Cercle National du Recyclage. *Bilan des transpositions de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages*. Lille, C.N.R., avril 2003. 39 pages.

Chalot, Francis. *Agir ensemble pour avoir moins de déchets à éliminer (Livre blanc sur la prévention des déchets)*. Paris, France Nature Environnement, 2001. 143 pages.

Commission des Communautés Européennes. *Communication de la Commission : vers une stratégie thématique pour le prévention et le recyclage*. Bruxelles, C.E., le 27 mai 2003. 66 pages.

Commission des Communautés Européennes. *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement : « Environnement 2010, notre avenir, notre choix »*. Bruxelles, C.E., 24 janvier 2001. 90 pages.

Commission Européenne, Direction Générale de l'Environnement. *L'Union Européenne et la gestion des déchets*. Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000. 20 pages

Conseil National de l'Emballage. *Catalogue de la prévention des déchets d'emballages*. Neuilly-sur-Seine, C.N.E., 1998. 130 pages.

Conseil National de l'Emballage. *La prévention des déchets d'emballages ménagers par de meilleures pratiques de consommation*. Neuilly-sur-Seine, C.N.E., août 2001. 35 pages.

De Bruyne, Peter. *Afvallpreventie*. Mechelen, I.G.E.M.O., 18 octobre 2000. 184 pages.

Dette, Birgit et al. *Waste Prevention and Minimisation*. Darmstadt, Institut d'Ecologie appliquée (Oko-Institut), 29 juillet 1999. 119 pages.

European Environmental Press, *L'Europe aux prises avec ses déchets*. Paris, E.E.P., 2000. 31 pages.

France Nature Environnement. *Expertise sur les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets*. Paris, F.N.E., juin 2003. 45 pages.

Guide de gestion des matières résiduelles à l'intention des dirigeants de P.M.E. Montréal, Editions Ruffec, 2001. 209 pages.

Helsinki Metropolitan Area Council. *Helsinki Metropolitan Area Waste Avoidance Strategy 2007*, Helsinki, Y.T.V., 25 février 2002. 4 pages.

Helsinki Metropolitan Area Council. *YTV Waste Treatment Centre, Espoo*, Helsinki, Y.T.V., octobre 2002. 8 pages.

Hendricks. *Facturation au poids des déchets enlevés*. In : *Produire moins de déchets : du discours à l'action*. Montbéliard, AMORCE. 22 octobre 1998. 3 pages.

IFEN. *L'environnement en France*. Paris, co-édition La Découverte- IFEN, 2002. 606 pages.

IFEN. Les attentes des français en matière d'environnement. *Les données de l'Environnement*. Orléans, 2002, n°74, p. 1-4.

- JITEX. *Prévention à la source de la production de déchets au Japon (Veille JITEX pour l'ADEME)*. Paris, A.D.E.M.E., février 1998. 29 pages.
- JITEX. *Réduction de la production de déchets de l'administration au Japon (Veille JITEX pour l'ADEME)*. Paris, A.D.E.M.E., 1999. 18 pages.
- Joosens, Luk. La prévention des déchets dans les familles flamandes. *Du côté des consommateurs*. Bruxelles, 30 juin 2002, n° 114. 3 pages.
- Kampers, Edgar. *Nu, sustainable incentive card*. In : *Parlement Citoyen pour la consommation durable*. Bruxelles, C.R.I.O.C.-I.B.G.E., 14 mars 2003. 10 pages.
- Keunings, R. et al. *Achetez malin pour jeter moins*. Bruxelles, Institut Bruxellois pour le Gestion de l'Environnement, 1999. 12 pages.
- Laganier, Richard ; Villalba, Bruno ; Zuindeau, Bertrand. *Le développement durable face au territoire: éléments pour une recherche pluridisciplinaire*. *Revue Développement Durable et Territoires*. 2002. Consulté le 18 avril 2003. Adresse électronique : (http://www.revue-ddt.org/dossier001/D001_A01.htm)
- Le Roy, Etienne et al. *La réduction des flux de déchets gérés par les collectivités locales*. Angers. A.D.E.M.E., 1999. 19 pages.
- Le Roy, Etienne. *Compte rendu de visite à Dilbeek*, ADEME, Angers, 1999. 7 pages.
- Milton-Keynes Council. *A waste Strategy for Milton-Keynes*. Milton-Keynes, Milton-Keynes Council, octobre 2002. 101 pages.
- O.V.A.M. *Plan d'Exécution Déchets ménagers 2003-2007- Résumé et aperçu des actions*. Mechelen, O.V.A.M., 2002. 52 pages.
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques. *Key Environmental Indicators*. OCDE, 2001. 36 pages.
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques. *Prévention stratégique des déchets : points essentiels du manuel de référence de l'OCDE*. Paris, OCDE, 2001. 48 pages.
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques. *Waste Prevention : Toward Performance Indicators Proceedings of an OECD workshop (Executive summary)*. Paris, O.C.D.E., 2003. 2 pages²⁰⁴
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques. *Workshop on Waste Prevention : Toward Performance Indicators (8-10 octobre 2001). Part 1 : synthesis, discussion and recommendations report*. Paris, O.C.D.E., 2002. 237 pages.
- Organisation des Nations Unies. *Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement. Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur*. Genève, O.N.U., septembre 2001. 18 pages.
- Le Petit Robert. Dictionnaire de la langue française*. Paris, Dictionnaires Le Robert, édition de juin 1996. 2551 pages.
- Poliautre, Danielle. *Contribution de la ville de Lille au Parlement citoyen sur la consommation durable*. In : *Parlement Citoyen pour la consommation durable*. Bruxelles, C.R.I.O.C.-I.B.G.E., 14 mars 2003. 4 pages.
- Région de Bruxelles-Capitale. *Projet de plan de prévention et de gestion des déchets 2003-2007*. Bruxelles, I.B.G.E., 2002. 57 pages..

²⁰⁴ Aussi accessible via Internet (format pdf.) à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dataoecd/12/1/1954291.pdf>

République Française. Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. *Communication en conseil des Ministres de Mme la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable « La politiques des déchets ménagers et assimilés »*. Paris, 4 Juin 2003, Dossier de presse. 21 pages.

République Française. Ministère des Affaires étrangères ; Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. *Sommet mondial sur le développement durable 2002. Rédaction du dossier d'information pour Johannesburg/ Fiche 4 : Dématérialisation*. 4 pages.

République Française. *Stratégie Nationale de Développement Durable- Programme d'actions* (Comité interministériel pour le développement durable) Paris, 3 juin 2003. 35 pages.

Savino, Jean-Marie. *Minimisation des déchets ménagers : impliquer les consommateurs*. In : *Parlement Citoyen pour la consommation durable*. Bruxelles, C.R.I.O.C.-I.B.G.E., 14 mars 2003. 6 pages.

Theys, Jacques. *L'approche territoriale du " développement durable ", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale*. *Revue Développement Durable et Territoires*. 2002. Consulté le 18 avril 2003. Adresse électronique (http://www.revue-ddt.org/dossier001/D001_A05.htm)

Vogel, Gehrard. *What can be done to decouple economic growth from resource consumption and Waste generation ? (Case study : Vienna –Programmes and experiences)*. In : *Parlement Citoyen pour la consommation durable*. Bruxelles, C.R.I.O.C.-I.B.G.E., 14 mars 2003. 12 pages.

Liste des abréviations

A.C.R.R. :	Association des Cités et Régions pour le Recyclage (aussi appelée : <i>Association of Cities and Regions for Recycling</i>)
A.C.V. :	Analyse du Cycle de Vie
A.D.E.M.E. :	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
A.E.E. :	Agence Européenne de l'Environnement (également appelée E.E.A. pour <i>European Environmental Agency</i>)
A.W.M. :	Abfallwirtschaftsbetrieb München (entreprise para-publique chargée de la gestion des déchets à Munich)
AFINEGE :	Association francilienne des industries pour l'étude et la gestion de l'environnement
AMORCE :	Association regroupant les collectivités locales françaises concernées par la gestion des déchet et par les réseaux de chaleur
B.E.E. :	Bureau Européen de l'Environnement (aussi appelé E.E.B. pour <i>European Environmental Bureau</i>)
B.T.P. :	secteur économique du Bâtiment et des Travaux Publics
C.A.D. :	Contrat d'Agriculture Durable
C.A.U.E. :	Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement (départemental)
C.E.T. :	Centre d'Enfouissement Technique (plus communément appelé « décharge »)
C.G.C.T. :	Code Général des Collectivités Territoriales
C.N.P.A. :	Centre National de la Profession Automobile
C.P.E.R. :	Contrat de Plan Etat-Région
C.R.I.O.C. :	Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs (Belgique)
C.T.D. :	Contrat Territorial Déchets
C.T.E. :	Contrat Territorial d'Exploitation (disparu en 2002 et devenu des C.A.D.)
COUNA :	COUrriers Non Adressés
CREDOC :	centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (organisme d'études et de recherches bénéficiant d'une subvention de l'Etat)
CYCLAMED :	Association (qui est l'émanation de l'ensemble de la profession pharmaceutique) agréée par l'Etat pour contribuer à l'élimination des déchets d'emballages pharmaceutiques
D.D.A.F. :	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
D.D.A.S.S. :	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
D.D.E. :	Direction Départementale de l'Equipement
D.I.B. :	Déchets Industriels Banals (aussi appelés « D.B.E. » pour Déchet Banals des Entreprises)
D.I.S. :	Déchets Industriels Spéciaux
D.M.A. :	Déchets Ménagers et Assimilés
D.M.S. :	Déchets Ménagers Spéciaux (aussi appelés « D.D.M. » pour Déchets Dangereux des Ménages)
D.R.A.F. :	Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
D.R.A.S.S. :	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
D.R.E. :	Direction Régionale de l'Equipement
D.R.I.R.E. :	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
D.T.Q.D. :	Déchets Toxiques en Quantités Dispersées (produits par les PME/PMI et les artisans)
DIREN :	Direction Régionale de l'ENvironnement
E.P.C.I. :	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
F.F.O.M. :	Fraction Fermentescible des Ordures Ménagères (terme qui sera à terme remplacé par l'appellation « biodéchets »)
F.N.E. :	France Nature Environnement
FEDEREC :	FEDERation de la RECUpération, du recyclage et de la valorisation
H.Q.E. :	Haute Qualité Environnementale
I.B.G.E. :	Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement
I.C.P.E. :	Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
I.G.E.M.O. :	Intercommunale pour le développement de la région de Mechelen
I.N.C. :	Institut National de la Consommation
I.U.F.M. :	Institut Universitaire de Formation des Maîtres
I.V.A.R.E.M.	Intercommunale pour la gestion des déchets de la région de Mechelen
IFEN :	Institut Français de l'Environnement

M.E.D.D. :	Ministère de l'Écologie et du Développement Durable
M.I.P.S. :	Material Intensity Per unit Service (consommation de matière par unité de service)
M.I.S.E. :	Mission Inter Services de l'Eau (départementale)
M.S.W. :	déchets municipaux (Municipal Solid Waste)
MEDEF :	mouvement des entreprises de France
MODECOM :	Méthode de caractérisation des ordures ménagères (créée par l'A.D.E.M.E.)
N.I.M.B.Y. :	Not In My BackYard
O.C.D.E. :	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
O.M. :	Ordures Ménagères
O.V.A.M. :	Agence publique de gestion des déchets de la Région flamande
ORGECO :	ORganisation GÉNérale des COnsommateurs
P.A.P. :	Porte à porte
P.D.E.D.M.A. :	Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés
P.D.U. :	Plan de Déplacements Urbains
P.I.B. :	Produit Intérieur Brut
P.L.U. :	Plan Local d'Urbanisme
P.N.R. :	Parc Naturel Régional
P.R.E.D.A.S. :	Plan Régional d'Élimination des Déchets des Activités de Soins
P.R.E.D.I.S. :	Plan Régional d'Élimination des Déchets Industriels Spéciaux
R&D :	Recherche et Développement
R.E.F.I.O.M. :	Résidus d'Épuration des Fumées d'Incineration des Ordures Ménagères
R.E.O.M. :	Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères
S.CO.T. :	Schéma de Cohérence Territoriale
S.E.M. :	Société d'Économie Mixte
S.N.D.D. :	Stratégie Nationale du Développement Durable
S.T.I.P.	Service de l'O.V.A.M. (région flamande) chargé de développer des pratiques de consommation durable
SCRELEC :	Société de Collecte et de Recyclage des Équipements électriques et éLectroniques (dotée du statut de Société Anonyme)
T.E.O.M. :	Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères
T.I.C. :	Technologies de l'Information et de la Communication
U.D.A.F. :	Union Départementale des Associations Familiales
U.E. :	Union Européenne
U.I.O.M. :	Unité d'Incineration d'Ordures Ménagères
U.N.A.F. :	Union Nationale des Associations Familiales (aussi appelée « Familles de France)
U.V.C. :	Unités de Vente Consommateur
Y.T.V. :	Conseil métropolitain de la région d'Helsinki (Etablissement intercommunal chargé de gérer les déchets et les transports publics pour l'agglomération d'Helsinki)
Z.A.C. :	Zone d'Aménagement Concerté
Z.I. :	Zone Industrielle

ANNEXES

ANNEXE 1 : Petit glossaire de la prévention

ANNEXE 2 : Présentation de quelques collectivités territoriales citées dans ce rapport

ANNEXE 1 : Petit glossaire de la prévention

Benchmarking (littéralement : « référence » et « évaluation des performances ») : le Benchmarking est une méthode qui permet de rechercher en permanence les meilleures pratiques afin d'adapter ou d'adopter leurs aspects positifs et de les mettre en œuvre pour devenir meilleur. Concrètement, le Benchmarking est un processus de fixation d'objectifs, un outil pour identifier, établir et parvenir à des critères d'excellence et un processus continu d'évaluation des services, des produits et des méthodes par rapport aux « meilleures pratiques » dans un secteur. Le benchmarking environnemental vise l'identification, l'évaluation des capacités et les attitudes qu'un organisme doit posséder pour exceller simultanément dans le domaine de l'environnement et de la gestion.

Compostage autonome : fabrication de compost par les producteurs de résidus fermentescibles de jardin et de cuisine sur leurs lieux de résidence ou d'activités. Pour les particuliers, il peut s'agir de compost fabriqué à domicile (compostage individuel) ou à proximité des immeubles : dans ce cas, nous parlerons également de compostage domestique (les anglo-saxons utilisent le terme « *home composting* »).

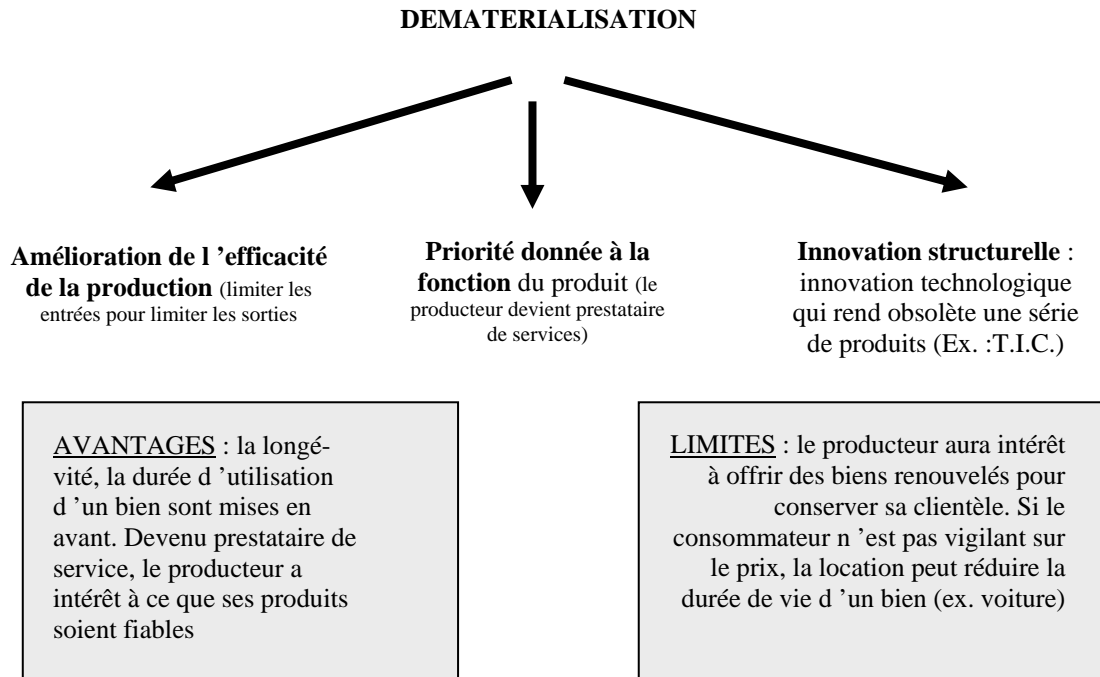
Consommation écoresponsable : la consommation écoresponsable désigne « l'ensemble des actions sur les filières de distribution ainsi que sur l'évolution des comportements des consommateurs » (S.N.D.D.–3 juin 2003) qui concourent à limiter les prélèvements de ressources et les rejets solides, liquides ou gazeux. Lors de l'acquisition d'un bien ou d'un service, le consommateur écoresponsable choisira de préférence un produit qui soit solide (longévité), économe en énergie, en ressources (notamment en emballages) et en consommables, démontable, réparable, sans substances toxiques, contenant des matériaux recyclés, qui soit lui-même recyclable. Ainsi, la consommation écoresponsable ne concerne pas les seuls (et rares) produits écolabellisés (Ecolabel européen et NF-Environnement). Cela souligne l'intérêt de leur identification (établissement et hiérarchisation des critères) afin que le consommateur dispose d'une meilleure lisibilité. En Europe, plusieurs acteurs utilisent le terme de « consommation durable ». Lors de l'utilisation, il s'agit de promouvoir une utilisation précautionneuse des biens permettant d'en optimiser la durée de vie et de limiter les gaspillages (énergie, consommables, ...).

Déchets Ménagers (distinction entre les déchets municipaux les D.M.A., et les déchets ménagers) :

- les Déchets Municipaux sont constitués de l'ensemble des déchets dont l'élimination (au sens donné par les textes législatifs) relève de la compétence des communes (ordures ménagères, déchets encombrants des ménages, déchets dangereux des ménages, déchets du service de nettoyage, déchets de l'assainissement collectif, déchets verts de collectivités locales, ...)
- les Déchets Ménagers et Assimilés sont les « *déchets issus de l'activité domestique des ménages ou déchets non dangereux provenant des entreprises industrielles, des artisans et des commerçants, écoles, services publics, hôpitaux, services tertiaires et collectés dans les mêmes conditions* » (définition de l'A.D.E.M.E. diffusée sur son site Internet à l'adresse : <http://www.ademe.fr/collectivites/Dechets-new/Mots-chiffres/type.htm#07>)
- les Déchets Ménagers sont ceux produits par les seuls ménages. Du fait de l'organisation des collectes d'ordures ménagères (qui acceptent certains déchets d'entreprises), il est aujourd'hui impossible de quantifier précisément les déchets des ménages.

Démarche d'exemplarité : mise en pratique par la collectivité porteuse de la politique locale de prévention des déchets, dans ses propres services, des logiques de consommation écoresponsable. Cette démarche se traduit principalement au niveau des actes d'achat, des règles d'utilisation et des détournements de flux. Elle présente l'avantage de crédibiliser le discours préventif auprès des citoyens et d'acquérir une expérience concrète en terme de pratiques préventives.

Dématérialisation : la dématérialisation consiste en une diminution absolue ou relative de l'utilisation des ressources naturelles par unité de fonction ou de service. Synonymes : éco-efficacité, écoefficience. La dématérialisation se traduit donc par l' « allègement » du produit, l'allongement de sa durée de vie, par le remplacement d'un bien par un service ou par sa suppression.



Détournements de flux : dispositifs qui permettent de « détourner » des produits ou des matériaux en fin de vie, de la collecte et du traitement à la charge de la collectivité, afin d'en favoriser la réutilisation ou la valorisation ou une optimisation du traitement (cas des D.M.S. et des D.T.Q.D.). Pour les déchets contenant des substances toxiques (prévention qualitative), il s'agit de les « détourner » de la « poubelle » afin d'en assurer une collecte séparée et un traitement spécifique.

Eco-conception : prise en compte de l'environnement lors de la phase de conception ou d'amélioration des produits grâce à une approche globale et multi-critères de l'environnement. Ainsi, l'éco-conception s'inscrit dans une logique de « réduction à la source ». Lire notamment : *Conception de produits et environnement (90 exemples d'éco-conception)*, ADEME, coll. « Connaître pour agir », Paris, mai 1999. 107 pages.

Gisement d'évitement : ensemble des produits, matériaux et substances qui peuvent faire l'objet d'actions préventives sur l'ensemble de la chaîne allant de la production à la consommation.

Responsabilité étendue des producteurs : application pleine et entière du principe « pollueur-payeur », conduisant à considérer les producteurs de biens comme principaux responsables du devenir de ces mêmes biens en fin de vie. Cela oblige les producteurs de biens à assumer intégralement la collecte et le traitement des déchets issus de leur production, soit en assurant leur gestion, soit en la finançant. Cette responsabilité de l'ensemble des producteurs est réclamée à l'U.E. par de nombreuses autorités locales et régionales. Elle encourage à l'éco-conception des produits et, à terme, à leurs retraits des flux de déchets municipaux

Ressorcerie (ou « recyclerie ») : équipement collectif au sein duquel les usagers (particuliers ou entreprises) peuvent déposer des produits ou des matériaux qui ont vocation à être repris par d'autres usagers en vue d'une réutilisation (moyennant ou non une réparation). En France, se référer aux *Ateliers de la Bergerette*, à Beauvais (Oise). A noter également qu'à Lier (agglomération de Mechelen), les activités de recyclerie sont incluses dans la déchèterie.

Rudologie : science des ordures (dérivée du latin *rudus*, désignant les gravats, plâtres, décombres, ...) qui s'intéresse à ce territoire sociologique qu'est notre poubelle, laquelle révèle nos habitudes de consommation et nos modes de vie. Lire notamment *Manuel de rudologie*, Jean Gouthier, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2001

Sac à dos écologique : nouveau concept développée en 1994 par l'Institut Wuppertal (Allemagne) Le sac à dos écologique permet de mesurer le poids de l'utilisation des ressources nécessaires à la fabrication d'un produit :

- ressources non renouvelables
- ressources renouvelables
- déplacement des sols
- eau
- air (si modifications chimiques ou physiques)
- déplacement de sols.

D'autres outils procédant de la même démarche ont précédé le sac à dos écologique : le B.T.M. (Besoin total de Matières) et le MIPS (Consommation de matières par unité de service). Tous permettent de mettre en évidence les « déchets cachés » pour le consommateur et le gestionnaire de résidus urbains. *« L'analyse des flux non apparents montre que les actions de prévention peuvent avoir des retombées appréciables en amont. Comme on peut le supposer du fait du phénomène de cascade dans la prévention des déchets, puisque celle-ci se traduit par des consommations moindres de matières et de produits, les flux non apparents associés en amont diminuent également, tout comme les incidences connexes telles que l'altération de l'habitat, les émissions de dioxyde de carbone et autres contraintes sur l'environnement liées à l'extraction, à la transformation et à l'utilisation de ressources... »* (Prévention stratégique des déchets : points essentiels d'un manuel de référence de l'O.C.D.E. – Paris, O.C.D.E., 2001. pages 16 et 17).

ANNEXE 2 : Présentation de quelques collectivités territoriales citées dans ce rapport

1) REGION FLAMANDE

Sources :

- O.V.A.M. « Plan d'Exécution Déchets ménagers 2003-2007- Résumé et aperçu des actions », Mechelen, 2002
- Site Internet de l'O.V.A.M. : www.ovam.be
- Site Internet STIP : www.stip.ovam.be
- Site Internet de conseils aux entreprises en matière d'achats écoresponsables : www.milieuwinst.be

Le royaume de Belgique est composé de trois régions :

- Flandre (6 millions d'habitants)
- Wallonie (3,5 millions d'habitants)
- Bruxelles-Capitale (1 million d'habitants)

La région flamande compte 308 communes réparties dans 5 provinces.

Chaque Région dispose d'un gouvernement doté pouvoirs étendus. Ainsi, dans le domaine des déchets, la Région dispose de compétences réglementaires étendues. En revanche, l'Etat fédéral conserve quelques prérogatives (par exemple, la fiscalité sur les produits).

L'O.V.A.M. est l'agence publique des déchets de la région flamande. C'est un établissement public qui joue à peu près le rôle tenu autrefois en France par l'Agence Nationale pour la Récupération et l'Élimination des Déchets (A.N.R.E.D.).

L'O.V.A.M. a été constituée par le décret du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets. La politique de gestion des déchets est déterminée par le ministre flamand de l'Environnement. Dans ce cadre, l'O.V.A.M. est chargée de préparer et d'exécuter cette politique. Cela se traduit notamment par l'élaboration de plans quinquennaux appelés « plans d'exécution Déchets ménagers ». Le plan 2003-2007 se caractérise par les moyens mis en œuvre par la Région flamande. En effet, 60% de son budget total est affecté aux actions en faveur de la prévention¹, là où cette proportion n'était que de 39% dans le plan 1997-2001. 45 actions en faveur de la prévention sont programmées par la région flamande.

Le budget annuel alloué à la prévention s'élève donc à 11.400.000 EUR.

Planifiée par la Région (O.V.A.M.), la gestion des déchets ménagers est réalisée au niveau local par les communes ou leurs structures intercommunales.

26 intercommunales sont ainsi constituées pour assurer la gestion des déchets (collecte et traitement).

La Flandre produit annuellement 3,3 tonnes de déchets ménagers. La part des DIB dans ce tonnage demeure faible (de 5% en zones rurales pour atteindre un maximum de 20% à Mechelen). La production par habitant et par an est donc de 564 kg (dont 380 kg sont collectés séparément en vue d'une valorisation-matière). La production de déchets ménagers connaît une hausse légère mais constante : elle n'était ainsi que de 492 kg/hab/an en 1995. Elle a atteint 547 kg/hab/an en 2000 puis 564 kg/hab/an en 2002.

Tableau : Evolution des collectes de déchets ménagers en région flamande entre 1995 et 2000 (en tonnes)

	1995		1997		2000	
	Poids	%	Poids	%	Poids	%
Fraction sélective des déchets ménagers	412.963	14	770.078	25	1.063.980	32
Fraction sélective des encombrants	566.007	20	807.464	26	1.129.575	34
Déchets ménagers résiduels	1.498.495	52	1.125.910	36	812.387	24
Encombrants	309.368	11	322.342	10	286.484	9
Déchets communaux	103.387	3	75.487	3	39.515	1
TOTAL	2.890.220	100	3.119.282	100	3.331.941	100

¹ Pour mémoire, 39% du budget est consacré aux collectes séparées et seulement 1% au traitement final.

2) Agglomération de MECHELEN (Belgique- région flamande)

Sources :

- Visites de terrain, les 24 avril 2003 et 8 juillet 2003
- Rencontre avec M. Peter De Bruyne, directeur de l'I.G.E.M.O. (intercommunale pour le développement de la région de Mechelen) le 8 juillet 2003
- Rencontre avec M. Jos Boeckx, directeur de l'I.V.A.R.E.M. (intercommunale pour la gestion des déchets de la région de Mechelen) le 8 juillet 2003
- De Bruyne, Peter. *Afvallpreventie*. Mechelen, I.G.E.M.O., 18 octobre 2000. 184 pages.

Le territoire de la compétence de l'I.G.E.M.O.² est composé de 10 communes regroupant 239.000 habitants : Bonheiden (14.000 hab), Bornem (20.000 hab.), Duffel (16.000 hab.), Lier (32.500 hab), Mechelen (76.000 hab.), Putte (15.500 hab.), Puurs (16.000 hab.), Sint-Amands (7.500 hab.), Sint-Katelijne-Waver(19.000 hab.) et Willebroek (22.500 hab.). La ville de Mechelen³ est située en Région flamande, à environ 25 km au nord de Bruxelles.

Intéressé par l'exemple de la commune flamande de Dilbeek (réduction en deux ans de la production totale de déchets de 65%), l'I.G.E.M.O. a décidé de profiter de l'intérêt suscité par cette expérience réussie, laquelle a bien sûr favorisé une demande de la part des élus locaux. Ainsi, l'I.G.E.M.O. a recruté M. Luc de Rooms qui avait participé à l'élaboration de la politique de prévention de Dilbeek, via un bureau d'études.

L'I.G.E.M.O. a eu besoin de 6 mois de contacts avec ses communes adhérentes pour convaincre ses élus de se lancer dans l'élaboration d'une politique de prévention. Cet accord obtenu, un plan de prévention a été préparé par l'I.G.E.M.O. avec le soutien du bureau d'études AXI (qui avait travaillé à Dilbeek). Ce plan a été approuvé en 1997. Il fixait comme objectif d'atteindre 150 kg/hab/an de déchets résiduels en 1999. Cet objectif n'a pas été totalement atteint, puisqu'en 1999, chaque habitant produisait en moyenne 222 kg/an.

D'après P. de Bruyne, le délai n'était pas suffisant. L'évolution des tonnages lui donne raison puisqu'en 2002, la production par habitant et par an de déchets résiduels n'est plus que de 168 kg (donc très proche de l'objectif de 150 kg/hab/an). Le budget consacré à la prévention entre 1998 et 1999 a été de 13 millions de FB/an (soit environ 300.000 €) auquel il convient d'ajouter plusieurs études financées par l'O.V.A.M. (organisme public régional de gestion des déchets). Il s'agit donc d'un budget relativement faible notamment si on le compare au budget total de la gestion des déchets qui s'élevait durant la même période à un peu plus de 500 millions de FB. Ainsi, les sommes consacrées à la prévention consommaient environ 2,6% du budget total.

Pour compenser cette faiblesse budgétaire, l'I.G.E.M.O. a alors fait appel à des volontaires bénévoles pour soutenir la politique locale de prévention. L'appel à ces volontaires s'est avéré extrêmement productif puisque ce sont environ 200 bénévoles qui ont été, au départ formés par le bureau d'études AXI, puis par 4 salariés de l'I.G.E.M.O. Ces bénévoles ont ainsi pu essaimer dans leurs différents milieux (voisinage, associations, ...). Par exemple, relevons que 300 maîtres-composteurs ont été formés et sont donc en activité actuellement dans la région de Mechelen. La formation qui leur a été dispensée correspond à 7 « leçons » de 2 heures. C'est donc l'I.V.A.R.E.M.⁴ qui assure depuis le début de 2003 la gestion des déchets. Pour ce faire, cette intercommunale dispose d'environ 80 salariés pour assurer les collectes, la gestion des 13 déchèteries (« containerpark »), des plate formes de compostage et de la décharge.

Les collectes en porte à porte ont généralement un jour par semaine pour les déchets résiduels.

Les encombrants sont collectés environ une fois par mois ou à jours fixes sur appel téléphonique.

Les collectes séparées pour les PMD (plastiques, métaux et cartons d'emballages) ont lieu deux fois par mois en moyenne⁵.

² L'I.G.E.M.O. est la structure intercommunale qui a, jusqu'à début 2003, détenu la compétence de la gestion des déchets à Mechelen et dans les communes avoisinantes. A partir de 2003, l'I.V.A.R.E.M. a été créé. Cette structure intercommunale est en charge de la collecte et du traitement des déchets. L'I.G.E.M.O. conserve la politique locale de prévention des déchets.

³ Aussi appelée « Malines » par les francophones.

⁴ Organisme intercommunal composé d'un ou deux délégués par commune adhérente et dirigé par un président et deux vice-présidents.

Les collectes de papiers-cartons ont lieu une fois par mois.

Des collectes de tailles de bois (que les particuliers ne peuvent pas composter aisément, faute de broyeur) sont organisés en PAP environ une fois par mois ou à jours fixes sur appel téléphonique. Les périodes de collectes s'étalent de février à décembre.

Vu de France, un tel système de collecte en porte à porte peut étonner du fait de l'absence d'au moins une collecte hebdomadaire pour chacune des catégories proposées. Ce « handicap » est largement compensé par le fait que toutes les collectes ont lieu le même jour de la semaine et qu'un calendrier annuel est remis à chaque famille. En outre, le maillage complet des déchèteries offre des alternatives à la population. De fait, cette économie de collectes favorise bien sûr le geste préventif.

Les collectes par apport volontaire s'effectuent grâce à des conteneurs de proximité (ex : « bulles à verre ») mais surtout par le biais des 13 déchèteries. Ces équipements sont remarquables pour plusieurs raisons :

- ils préfigurent le concept de recyclerie, du fait que les usagers peuvent y déposer des objets encore en état de marche, ceux-ci étant ensuite cédés aux « Kringloopcentra » (magasins de seconde main). En outre, les usagers peuvent, moyennant une somme modique, acheter du compost de déchets⁶.
- ils permettent d'accueillir de très nombreux matériaux et produits (une trentaine d'entrées), chacun d'entre eux disposant d'un réceptacle spécifique. Ainsi, un particulier peut déposer des tubes néons, des cassettes vidéos, des textiles, des gravats inertes, de la terre, du verre trié par couleur, des aérosols, des huiles de friture, des piles, des accumulateurs électriques, des appareils électroménagers triés en trois catégories distinctes, des pneus triés en deux catégories, du bois, des métaux, des déchets de taille, des plastiques,

L'accès à la déchèterie nécessite pour tous une carte magnétique. Elle est possible pour les entreprises (commerçants et artisans essentiellement) moyennant paiement. Chaque déchèterie emploie en moyenne 4 gardiens (1,5 à 2 pour les déchèteries de plus petite taille) et accueillent 50.000 véhicules par an. Sur les 13 déchèteries gérées par l'I.V.A.R.E.M., ce sont 500.000 entrées qui ont été enregistrées en 2002.

Pour le traitement des déchets, l'I.V.A.R.E.M. :

- expédie ses déchets collectés séparément (hors déchets de jardin) dans le centre de tri INVADER, implanté hors de son territoire de compétence
- gère une plate forme de compostage à Lier. En 2002, celle-ci a accueilli 25.000 tonnes de déchets de jardin, dont les déchets d'entretien des bas-côtés des routes⁷. Le compost produit est d'excellente qualité, ce qui est attesté par une certification de qualité délivrée par VLACO
- gère une décharge implantée à Lier. Son exploitation a débuté en 1989 et arrive aujourd'hui à saturation. Elle devrait être fermée le 28 septembre 2003. Elle accueille environ 120.000 tonnes de déchets banals par an. Après septembre 2003, et dans l'attente d'un nouveau centre de traitement pour les déchets résiduels⁸, les déchets résiduels seront expédiés sur Anvers (à environ 30 km).

L'évolution de la production de déchets et de leurs modalités de gestion est présentée dans le tableau ci-après (quantités exprimées en kg par habitant et par an.)

Tableau : *Quantités de déchets ménagers produits sur le territoire de l'I.G.E.M.O. entre 1991 et 2002.*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Résiduels	332	352	329	338	364	273	272	256	222	189	177	168
Triés	52	56	74	104	121	174	223	257	286	304	303	323
Déchets ménagers	384	408	403	442	482	447	495	513	508	493	480	491

Source : I.G.E.M.O.

Ces résultats montrent bien le succès de la politique de gestion des déchets menée par l'I.G.E.M.O./I.V.A.R.E.M.. Pourtant, d'après P. de Bruyne, la prévention n'en est encore qu'à ses balbutiements

⁵ Ces collectes sont théoriquement financés intégralement par FOST-Plus. Actuellement, l'I.G.E.M.O. est en procès avec Fost-Plus, du fait d'un désaccord sur les quantités réellement prises en compte par l'organisme agréé.

⁶ Les transactions se font grâce à l'acquisition de jetons (1 jeton coûte 3,75 €) via une porte-monnaie électronique, afin d'éviter tout risque de vol.

⁷ Entre le 1^{er} janvier 2003 et le 4 juillet 2003, ce sont ainsi 2.396,42 tonnes de ces déchets qui ont été accueillis sur la plate-forme de compostage de Lier.

⁸ D'après J. Boeckx, l'I.V.A.R.E.M. étudie un projet de séchage des déchets résiduels pour les orienter ensuite vers des centrales thermiques ou des cimenteries (procédé allemand)

et le changement de comportements qu'implique la prévention prendra beaucoup plus de temps. De même que le tri se pratiquait déjà en 1991 (en attestent les 52 kg collectés séparément cette année-là), la prévention dispose encore d'une marge de progression.

Le traitement d'une tonne de déchets ménagers résiduels coûte environ 4500 FB (environ 115 €).

Les opérations de collecte et de traitement sont financées pour moitié par le budget général des communes membres de l'I.V.A.R.E.M. et pour moitié par les habitants. La participation des habitants est fonction des volumes apportés. Pour cela, les citoyens doivent acheter des sacs spécifiques qui leur reviennent 1 € pour les déchets résiduels et 0,25 € pour les collectes séparées. Pour les encombrants, la facturation de l'I.V.A.R.E.M. est effectuée à l'intervention (système de jetons).

Actuellement, l'I.V.A.R.E.M. projette de mettre en place un système de facturation au poids (système « DIFTAR »). Cela suppose un équipement des usagers en bacs roulants dotés d'une puce électronique. Dans ce cadre, la facturation se fera en fonction de deux paramètres :

- chaque présentation de bac sera facturée 0,5 € quelque soit le poids de déchets. Cette mesure incite bien sûr les ménages à ne sortir que des bacs pleins ce qui favorise une attitude préventive et améliore la rentabilité des collectes
- le kg collecté sera facturé à l'habitant 0,15 €.

Grâce à ce nouveau système, l'I.V.A.R.E.M. envisage de diviser par deux ses fréquences de collectes de déchets résiduels. Ainsi, les habitants ne disposeront plus que d'une collecte de déchets résiduels tous les 15 jours.

3) REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Sources :

- Site Internet de l'Institut Bruxellois de Gestion de l'Environnement : <http://www.ibgebim.be>
- Observatoire bruxellois de la consommation durable : <http://www.observ.org>
- Région de Bruxelles-Capitale. *Projet de plan de prévention et de gestion des déchets 2003-2007*. Bruxelles, I.B.G.E., 2002. 57 pages.
- IBGE. *Prévention des déchets dans les quartiers défavorisés*, Bruxelles : http://www.abece.be/21projets_15.htm
- CRIOC ; SONECOM. *Enquête sur l'éco-consommation réalisée à l'automne 2001*. Bruxelles, 2002
- Keunings, R. et al. *Achetez malin pour jeter moins*. Bruxelles, Institut Bruxellois pour le Gestion de l'Environnement, 1999. 12 p.
- *Parlement citoyen pour la consommation durable*. Bruxelles, CRIOC, I.B.G.E., 15 mars 2003. 46 p. (ce document émet une série de propositions propres à améliorer le projet de plan 2003-2007)
- Site Internet www.poubelle.org (Belgique)

La Région de Bruxelles-Capitale est l'une des trois régions qui compose le royaume de Belgique. Elle comprend l'agglomération bruxelloise et regroupe environ 1 million d'habitants (470.000 ménages) répartis sur 16238 hectares. 78% des bruxellois résident dans des appartements et 22% en maisons individuelles.

En 1997, la production de déchets ménagers représentait 353 kg/hab/an (dont 10% collectés séparément en vue d'un recyclage) et les déchets municipaux atteignaient 618 kg/hab/an. Les collectes séparées en porte à porte concernent les papiers-cartons et autres matériaux (métaux, verre, plastiques, composites et vêtements). Les collectes séparées en apport volontaire concernent principalement le verre. Papiers et verres non ménagers font également l'objet d'une collecte spécifique.

L'incinération est l'exutoire principal des déchets municipaux (89% en 1997). La gestion des déchets est assurée par l'Institut Bruxellois de Gestion de l'Environnement (qui se charge de la planification des actions, des interventions extérieures et des contrôles) et par Bruxelles-Propreté qui se charge de la collecte et du traitement. Ce type d'organisation est à souligner puisqu'elle dénote de la prédominance de l'approche environnementale dans la gestion des déchets.

Le *plan de prévention et de gestion des déchets 2003-2007* est le second plan quinquennal à faire de la prévention une priorité. Il met l'accent sur la dématérialisation. Il nous semble opportun de citer quelques actions « fortes » envisagées par ce document :

- exposition permanente sur les effets de la surconsommation des ressources et sur l'intérêt d'une consommation durable
- projet de taxation différenciée des produits selon le degré de prise en compte de la prévention

- promotion par la Région des biens immatériels (notamment les offres culturelles)
- interventions en faveur d'une utilisation rationnelle des nouvelles technologies, notamment les TIC (audits, sessions de formation des personnels , ...)
- promotion de la dématérialisation lors des événements (foires, expositions, ...)
- actions de sensibilisation en direction des acteurs du secteur du BTP tant pour prodiguer des conseils en terme de choix de matériaux qu'en terme de déconstruction
- soutien des acteurs de la réparation (renforcer les liens entre l'offre et la demande de biens de seconde main)
- propositions concrètes pour favoriser la réutilisation des encombrants (partenariat avec les acteurs de l'économie sociale, installation de conteneurs pour les objets réutilisables dans les déchèteries, ...)
- action inter-régionale pour une responsabilité des producteurs prenant en compte l'ensemble des frais (collecte et traitement)
- projet de réglementation pour obliger les grandes surfaces à implanter un « éco-coin » sur leurs parkings
- projet de convention avec les éditeurs d'annuaires pour une dématérialisation de leurs publications (internet, cédéroms, ...)
- poursuite de la collecte des sapins de Noël
- Mise en place d'une tarification fortement incitative (après études des meilleures pratiques au sein de l'UE)
- Actions de formation en direction des petites entreprises pour leur rendre compréhensible la législation européenne des déchets et le plan déchets de la région Bruxelloise.
- Campagne d'information en direction des particuliers, des électriciens et des services municipaux pour permettre une élimination correcte des condensateurs usagés issus de l'éclairage
- Organisation de collectes séparées des déchets de restauration
- Développement d'un outil d'évaluation de la prévention. Ce point part du constat que l'on éprouve bien des difficultés à distinguer les déchets ménagers des DNM. Projet de mise en place de système de pesée embarquée. Projet de création d'une nouvelle méthode permettant de suivre certaines fractions faisant l'objet de campagnes spécifiques dans le cadre du plan de prévention.

Le budget proposé est de 1.184.500 EUR par an pour l'IBGE et de 592.000 EUR par an pour Bruxelles-Propreté. Ce budget ne concerne que les actions menées en amont de la collecte.

4) REGION WALLONNE

Sources :

- Site Internet de l'association "Espace Environnement" : <http://www.espace-environnement.be>
- Présentation du plan communal de prévention de la ville d'Oupeye : http://www.espace-environnement.be/missions/prevention_dechets/planOUP.htm
- Entretiens par courriels avec Jean-Marie Savino (association Espace Environnement) entre avril et juin 2003.

La Wallonie est l'une des trois régions composant le Royaume de Belgique. Elle compte 3,5 millions d'habitants et comprend 5 provinces (Brabant wallon, Hainaut, Liège, Luxembourg et Namur), 20 arrondissements et 262 communes.

Les provinces sont compétentes notamment pour :

- l'entretien et la police des cours d'eau non navigables;
- la délivrance des autorisations d'exploiter les établissements dangereux, insalubres ou incommodes;
- la délivrance des autorisations d'implanter et d'exploiter des installations de gestion de déchets, à l'exclusion des centres de regroupement de déchets non inertes et des installations de regroupement de déchets ménagers de petite capacité dont le rayon d'action est limité à un quartier d'une commune.

Le gouvernement régional détermine les objectifs à atteindre en terme de collecte, de valorisation et de traitement des déchets résiduels.

L'Office Wallon des déchets se charge de l'élaboration de la politique générale des déchets. Il élabore notamment le plan wallon des déchets. Le plan actuellement en vigueur s'intitule « Horizon 2010 ».

Les provinces délivrent les autorisations d'exploitation pour les installations traitant des déchets spéciaux.

Les communes détiennent la compétence opérationnelle sur leurs territoires (notamment les collectes et la gestion des déchets).

La commune de **Gembloux** (21.000 hab.) a adopté récemment (juin 2002) un « Plan Communal de Prévention des Déchets », incitée en cela par les excellents résultats des communes wallonnes d'Oupeye (voir ci-après), d'Havelange (voir ci-après), de Courcelles (30.000 habitants), d'Aiseau-Presles (11.000 habitants) et par

l'intercommunale ICDI (intercommunale de gestion des déchets de la région de Charleroi) et par la Province du Brabant wallon.

Oupeye (23.000 habitants) est la première commune wallonne à avoir adopté un Plan Communal de Prévention (en 1997). Pour ce faire, elle a d'abord sollicité un audit au bureau d'études STADSLAND, lequel était intervenu pour contribuer au plan de prévention de la commune flamande de Dilbeek (région flamande). A Oupeye comme à Dilbeek, la diminution de la production de déchets a été spectaculaire. Ainsi, à Oupeye, le poids total des déchets ménagers a chuté de 61% sur la période juillet-septembre 1999 par rapport à la même période en 1998⁹.

Havelange (4.500 « havelangeois ») est une commune wallonne dont le plan communal de prévention a été couronné de succès et dont certains médias français (notamment « La Gazette des communes ») se sont fait l'écho. Il est opportun de relater l'expérience de cette petite commune, sans doute la moins peuplée de toutes celles évoquées dans ce rapport. Cela prouve que l'échelon territorial pertinent pour mener des politiques de prévention peut aussi se situer à l'échelle d'une commune de petite taille.

5) BALE (Suisse)

Sources :

- Site Internet de la ville de Bâle (Basel) : <http://www.aet-bs.ch/> et <http://www.kvabasel.ch/>
- Présentation de la politique de prévention de la ville de Bâle sur le site Internet de l'A.C.C.R. : : <http://www.acrr.org/members/basel/basel2.htm>

La politique développée à Bâle (« Basel » : env. 180.000 habitants. 92.000 ménages répartis sur 24 km²) consiste à réduire la production de déchets résiduels en encourageant la réduction et le développement des collectes séparées dans le cadre d'un programme de minimisation des déchets (1993-2002).

En 2002, la production de déchets ménagers à Bâle est de 343,5 kg/hab/an (190 kg/hab/an de déchets résiduels et 153,5 kg/hab/an de déchets collectés séparément) ; celle des déchets résiduels municipaux atteint 560 kg/hab/an (dont seulement 232 kg/hab/an de déchet résiduels).

En 1997, la production de déchets ménagers atteignait 367 kg/hab/an, celle des déchets municipaux était de 667 kg/hab/an.

Ces résultats traduisent une diminution constante des quantités de déchets. Ils ont été atteints grâce à la mise en œuvre du programme de minimisation des déchets 1993-2002 .

Selective collection schemes			
	Collectes en PAP (in kg/inh/year)	Apport volontaire (in kg/inh/year)	Waste lots (in kg/inh/year)
Organic waste	39		39
Paper and cardboard	75		75
Glass		30.5	30.5
Plastics (PET bottles)		Shops	unknown*
Metals	5.9	3.0	8.9
Textiles			unknown*
Hazardous Waste	0.2		0.2
Electr(on)ic Waste		Shops	unknown*
Total	120	33.5	153.5
			Year of reference: 2002

- **Swiss average recycling :**
PET bottles : 3.6 kg/inh/year

⁹ Juillet-septembre 1999 constitue le premier trimestre où la tarification au poids a été appliquée. Pour mémoire, sur le trimestre précédent (mise en service des conteneurs à puces) la réduction du poids de déchets était déjà de 50,5%

Textiles : 5.5 kg/inh/year
 Electr(on)ic Waste : 7.5 kg/inh/year

Treatment methods (in %)		Financing systems	
		Modalities	Tariffs
Composting:	11		
Other recycling:	34		Yes
Incineration:		Variable fee according to:	
Energy recovery:	55	<ul style="list-style-type: none"> • bag, volume: - 1.30€/per bag of 35l • weight - 129,-€T + docking fee of : -3.45€/for 140l container -10.30€/for 800l container 	
Disposal:		Others:	(ground tax planned)
Total :	100		

(Source : A.C.R.R.)

6) PROJET « ECOACQUISTI » (VILLES ITALIENNES DE SUZZARA, MOGLIANO VENETO ET VALDAGNO)

Sources :

- www.cooperiva.it et www.envi.info
- Cavallo Roberto, Rosio Emanuela, Roubertou Delphine. *The communication of waste minimisation with Eco-shopping in Italy*. Citizens' Parliament, Bruxelles, 14 mars 2003

A partir de 2001, trois communes du nord de l'Italie ont participé au projet « Ecoacquisti » (Eco-achat) : Suzzara (17.457 habitants), Mogliano Veneto (26.347 habitants) et Valdagno (27.139 habitants).

Ce projet ambitionne d'augmenter les connaissances et la sensibilité des habitants et des commerçants à la réduction des emballages.

Le projet « Ecoacquisti » a été conçu et réalisé par « Achab Group », une société italienne spécialisée dans la communication environnementale pour le compte des 3 communes.

7) AGGLOMERATION D'HELSINKI

Sources :

- Site Internet de Y.T.V. : <http://www.ytv.fi/english/index.html>
- Y.T.V., *Helsinki Metropolitan Area Waste Avoidance Strategy 2007*, Helsinki, 25 février 2002
- Y.T.V., *Y.T.V. Waste Treatment Centre, Espoo*, Helsinki, 2002.

L'agglomération d'Helsinki regroupe quatre communes (Helsinki, Espoo, Vantaa et Kaunianen) réparties sur 747 km² et totalisant 960.000 habitants. La gestion des déchets dans ce territoire est assurée par une agence publique dénommée Y.T.V. (Conseil métropolitain de la région d'Helsinki). Les compétences confiées à Y.T.V. recouvrent les transports collectifs régionaux, l'aménagement du territoire, la surveillance de la qualité de l'air et la gestion des déchets. Y.T.V. emploie 320 personnes.

Ainsi, Y.T.V. dispose d'un service de gestion des déchets qui planifie et met en œuvre la gestion des déchets et coordonne les transports de déchets. Y.T.V. dispense également des conseils en matière de gestion des déchets.

L'agglomération d'Helsinki (460.000 ménages et 55.000 entreprises) produit environ 1,1 million de tonnes de déchets chaque année. 55% font l'objet d'une valorisation-matière. La production de déchets ménagers résiduels est estimée à 162 kg/hab./an (chiffres 2001).

L'ensemble des déchets sont expédiés dans une des trois unités:

- à Helsinki (centre de tri, station de transfert)
- à Vantaa (centre de tri, station de transfert)

- au centre de traitement d'Espoo (exploité par Y.T.V.). Sur ce site : un centre de tri (317.784 tonnes triées en 2001), une plateforme de compostage (37.000 tonnes en 2001) et un centre d'enfouissement technique (363.327 tonnes en 2001).

Le département « Gestion des déchets » d'Y.T.V. est entièrement financé par les recettes de la facturation de la collecte et du traitement. Son budget annuel est 34 millions €. Pour les ménages, le montant moyen facturé est de l'ordre de 2,5 € par habitant et par mois. Le montant facturé varie selon les caractéristiques du ménage (nombre de personnes, type de logement,...) et les quantités de déchets apportés. Enfin, notons que 65% de ce produit est affecté au transport des déchets.

En 2001, la quantité de déchets résiduels a diminué de 3% par rapport à l'année 2000. Il s'agit de la première baisse enregistrée depuis la crise économique du début des années 90. Il convient toutefois de relever que la quantité totale de déchets accueillis sur le centre de traitement d'Espoo a augmenté de 1% en 2001 par rapport à 2000.

Le programme de prévention de l'agglomération d'Helsinki s'intitule « Waste Avoidance Strategy ». Les objectifs de cette stratégie pour la période 2002-2007 sont les suivants :

- Promouvoir le travail en réseau avec les collectivités, associations et entreprises afin de produire en 2007 moins de déchet par habitant et par emploi qu'en l'an 2000.
- Conduire les différents acteurs (particuliers, entreprises,...) à bien maîtriser les concepts liés à la prévention, à acquérir une conscience des intérêts de l'évitement et de la consommation durable.. afin qu'ils adoptent la stratégie d'évitement des déchets.
- Créer les conditions permettant aux acteurs d'effectuer facilement des choix écoresponsables (accès facile à l'information que ce soit pour les achats ou pour la maintenance) en s'appuyant notamment sur la mise en pratique de la stratégie d'évitement dans les entreprises et dans le secteur public et en insistant sur les actions de prévention (sensibilisation mais aussi actions) dans les écoles et dans les équipements accueillant des enfants.

Pour atteindre ces objectifs, les principales mesures sont les suivantes :

- Mise en évidence de modèles des meilleures pratiques (« best practice models ») pour chaque secteur d'activités
- Création d'un programme d'évaluation des performances (« waste benchmarking ») des entreprises en faveur de la prévention
- Exemplarité de YTV. L'ensemble du personnel est formé pour produire moins de déchets, que ce soit au niveau des achats qu'à celui de l'utilisation des biens.
- Etude d'opportunité d'utiliser des véhicules permettant la pesée embarquée.
- Application des meilleures pratiques de prévention des entreprises privées au secteur public
- Evitement des déchets au travers des achats publics des collectivités de l'agglomération d'Helsinki.
- Travail en réseau avec les associations pour que ceux-ci puissent émettre des avis, des propositions et mettre en place des actions de conviction (groupes de travail sur des produits, ...) en direction de publics de proximité.
- Conseils et éducation.
- Influencer la politique des déchets en faveur de la prévention que ce soit au niveau qu'à celui de l'U.E..
- Coopération et échanges internationaux avec d'autres collectivités et d'autres Etats.
- Mesurer les effets de la politique d'évitement des déchets.

8) MILTON-KEYNES (Royaume-Uni)

Sources :

- Site Internet de la ville de Milton-Keynes : www.mkweb.co.uk/environment et <http://www.mkweb.co.uk/waste/home.asp>
- Milton-Keynes Council. *A waste Strategy for Milton-Keynes*. Milton-Keynes. Octobre 2002. 101 p. (fichier électronique adressé par la ville de Milton-Keynes)

Située entre Londres et Birmingham, Milton-Keynes (MK) est une « ville nouvelle » créée après la Seconde guerre mondiale. Elle compte 209.540 habitants (recensement officiel 2001) et un peu plus de 84.000 ménages répartis sur 31.000 km². 88% des habitants habitent une maison individuelle et 12% occupent un appartement.

La population de Milton-Keynes est en fort accroissement démographique (+ 17,4% entre 1991 et 2001 contre 4,4% dans l'ensemble du Royaume-Uni).

En 1997, la production de déchets ménagers était de 450 kg/hab/an et celle de déchets municipaux atteignaient 473,5 kg/hab/an. Cette même année, les collectes séparées en vue d'un recyclage permettaient de collecter 66 kg/hab/an. La mise en décharge permettait de traiter 86% des déchets municipaux.

La nouvelle stratégie de gestion des déchets arrêtée en 1999, est axée sur la prévention. La philosophie du projet, révisé en 2002, est caractérisée par le « Zero Waste strategy » :

“Zero waste” is a concept that has recently started to spread amongst local authorities in the UK, following its introduction in other countries. The vision of "Zero Waste" is to reduce the production of waste by ensuring that products are made to be reused, repaired or recycled/composted. What is now called waste should instead be regarded as a mixture of resources to be used again to their full potential, not as something to be thrown away. It aims to reduce residual waste i.e. waste that cannot be reused, recycled or composted to zero. »

Si la priorité donnée à la réduction des déchets résiduels, la prévention est encouragée. Parmi les actions déjà en service signalons l'existence d'un répertoire des produits éco-compatibles pour les entreprises. Celui est accessible via Internet, à l'adresse suivante : www.mkweb.co.uk/environment

D'autres actions (en cours de réalisation ou déjà en service) méritent d'être soulignées :

- Les actions éducatives et de conviction (« influencing ») en faveur de la prévention et du recyclage sont présentées comme une priorité
- Achats de produits recyclés par les services municipaux
- Mise en place du service de couches réutilisables à l'hôpital de Milton-Keynes
- Actions pour recycler les déchets de l'hôpital de Milton-Keynes. Actuellement, tous ces déchets sont compactés et expédiés en décharge alors que 60% du total est composé de papiers-cartons.
- Actions pour favoriser la réutilisation d'une partie des encombrants (Gisement réutilisable estimé à 10% du poids total)
- Efforts pour trier les D.M.S. et éviter leur mélange avec les déchets résiduels.

9) MUNICH

Sources :

- Site Internet de l'AWM : www.awm.muenchen.de
- AWM. *Das Münchner Abfallwirtschaftskonzept*. Munich, 2000. 77 p.
- AWM. *Jahresbericht 2001*. Munich, 2002. 54 p.
- AWM. *Reparatur-führer für München und umland*. Munich, 2001. 102 p.
- AWM. *Secondhand führer für München und Umland*. Munich, 2002, 99 p.
- awm@munchen.de
- Conseils aux particuliers : http://www.awm.muenchen.de/privatkunde/i_hausha.html
- Plan « Okoprofit » : <http://www.muenchen.de/referat/rgu/javascript/uparrow.js>

Capitale du Land de Bavière, la ville de Munich comptait en 2001 1.260.597 habitants répartis sur 310 km². 93,5% des munichois résident en habitations collectives et seulement 6,5% en habitations individuelles. Le district rural (« Landkreis ») de Munich comptait 297.341 habitants en 2001. Ainsi, la ville et son district rural totalisent 1.557.938 habitants.

Les déchets de la ville de Munich ont été gérés par une agence municipale jusqu'à la fin de l'année 2001. Au 1^{er} janvier 2002, l'agence municipale de gestion des déchets a changé de statut légal pour devenir une entreprise indépendante supervisée par la municipalité (l'équivalent d'une S.E.M.). L'entreprise en charge de la gestion des déchets s'intitule « Abfallwirtschaftsbetrieb München » (AWM) et gère les déchets de la ville de Munich et de son district rural grâce à un personnel s'élevant en 2001 à 1387 personnes et un budget total de 237.550.800 €.

Pour la ville de Munich, la production de **déchets ménagers** se répartit en 2001 de la manière suivante :

- 305.000 tonnes de déchets résiduels (242 kg/hab/an)
- 87.500 tonnes de papiers-cartons collectés séparément (69,4 kg/hab/an)
- 34.000 tonnes de déchets fermentescibles collectés séparément (27 kg/hab/an)

- 80.500 tonnes de déchets encombrants, de matériaux recyclables et de D.M.S. apportés par les citoyens dans les centres de recyclage¹⁰ (63,8 kg/hab/an)
- 43.000 tonnes de déchets d'emballages collectés dans les réceptacles du Dual System¹¹ (34 kg/hab/an)

45% du total des déchets ménagers sont collectés séparément en vue d'un recyclage. La production de déchets par habitant et par an se situe donc entre 402,2 kg (total hors emballages ; lesquels sont pris en charge par le Dual System) et 436,2 kg (total comprenant les emballages). 98,88% des déchets résiduels sont traités dans une usine d'incinération (qui ne fonctionne pas à pleine charge du fait de la baisse régulière des tonnages de déchets résiduels) et le reste (1,12%) est expédié dans une décharge.

Les habitants sont équipés de bacs roulants. La collecte en porte à porte est réalisée selon un système tri-flux (« Drei-Tonnen System ») :

- bac gris pour les déchets résiduels
- bac marron pour les déchets organiques
- bac bleu pour les papiers-cartons (hors emballages).

Dès 1991, la ville de Munich menait des actions en faveur du compostage domestique. En 1993, elle a créé un service composé d'une équipe de 5 personnes, chargées exclusivement de la prévention des déchets. A partir de 1995/96, la ville de Munich a recentré ses interventions sur le champ de la consommation (promotion de la réparation, guide des produits de secondes main, etc.) et de la production (programme « Okoprofit », ...). Cette ville est donc pionnière dans le domaine de la prévention des déchets. Sa politique de minimisation des déchets a permis une quasi stabilité des tonnages de déchets ménagers entre 1990 (420 kg/hab/an) et 2001 (436 kg/hab/an). Confrontée à une pénurie des capacités de traitement des déchets résiduels à la fin des années 1980, Munich se retrouve aujourd'hui avec une usine d'incinération dont le surdimensionnement est source d'une inflation des coûts de traitement.

10) ROTTERDAM (Pays-Bas)

Sources :

- Kampers, Edgar. *Nu sustainable Incentive Card*. Citizens' Parliament. Bruxelles, 14 mars 2003
- Echanges (entretiens téléphoniques et courriels) avec Edgar Kampers (avril-mai 2003).

A la fin du mois de mai 2002, la Municipalité de Rotterdam (environ 600.000 habitants) a créé **une carte de fidélisation des consommateurs à la consommation durable**. Intitulée « NU » (ce qui signifie « maintenant » en néerlandais), cette carte permet à son détenteur d'acquérir des points en cas d'achats écoresponsables. Les points acquis permettent de bénéficier de réductions sur l'achat de biens ou de services durables (ex. transports collectifs). **La carte « NU » est le premier système incitatif au monde centré sur la consommation écoresponsable.**

En mai 2003, 11.000 ménages possèdent la carte « NU » et un peu plus de 100 magasins (essentiellement des commerces indépendants) participent à l'opération. Les promoteurs de la carte espèrent que ce système sera étendu aux Pays-Bas et à l'Union Européenne dans les années à venir. Son directeur, Edgar Kampers (edgar.kampers@barataria.nl), est à la recherche de partenaires européens.

11) VIENNE (Autriche)

Sources :

- Vienna Waste Management Plan : www.wien.at/ma48/sup/
- Vienna Eco Business Plan : www.oekobusinessplan.wien.at
- PUMA : www.wien.gv.at/mdbd/puma/
- Vienna Eco Procurement : www.oekoinkauf.wien.at
- Vienna's Junk Exchange +Repair and Rental guide,second hand shop : <http://service.magwien.gv.at/wab/>
- Vogel, Gehrard. *What can be done to decouple economic growth from resource consumption and Waste generation ? (Case study : Vienna –Programmes and experiences)*.Vienna, 2003.

¹⁰ Comparables aux déchèteries françaises

¹¹ La collecte et le traitement sont intégralement pris en charge par le Dual System

- *Minimisation et recyclage des déchets municipaux dans les villes européennes*. A.C.R.R., Bruxelles, août 2000.

La ville de Vienne compte environ 1.700.000 habitants (env. 770.000 ménages) répartis sur 41,5 km².

En 1997, les ménages viennois ont produit 628.718 tonnes de déchets (soit 384 kg/hab/an). Les déchets municipaux, quant à eux, ont atteint les 898.169 tonnes (incluant les déchets des commerces pour 11.585 tonnes, des hôpitaux pour 11.377 tonnes, des écoles, des petites entreprises, ...).

La moitié de ces déchets ont été incinérés ; 23% d'entre eux recyclés, 11% compostés et 16% expédiés en décharge.

En 1985, a été approuvé le premier plan de gestion des déchets à Vienne. Celui-ci a permis un essor des collectes séparées en se focalisant dans un premier temps sur le verre et les papiers-cartons pour s'étendre par la suite aux métaux et aux matières plastiques.

En 1986 : installation du premier conteneur « PROSA » destiné à la collecte des déchets ménagers spéciaux. On dénombre aujourd'hui plus d'une cinquantaine de conteneurs de ce type.

Notons que la gestion des déchets est certifiée ISO 9002.

La gestion des déchets est financée via une redevance proportionnelle (135.936.000 € en 1997) versée par les habitants à laquelle s'ajoute une contribution du secteur privé (49.820.000 € en 1997).

La Municipalité de Vienne soutient les activités d'évitement (« waste avoidance ») et de réduction des déchets et s'est dotée pour cela d'un budget annuel de 3 millions € pour une période de 10 ans. Elle intervient fortement pour promouvoir l'acquisition écoresponsable (guide de la location, guide des produits de seconde main, guide des achats publics, encouragement des échanges et des dons, via le « Vienna's Junk Exchange »), la réparation, le compostage autonome... Grâce aux travaux du Dr G. Vogel, la ville de Vienne travaille depuis de nombreuses années sur les scénarios de découplage croissance économique/production de déchets. La ville de Vienne motive aussi sa politique de prévention en montrant ce que sera sa production de déchets dans 10 ans si rien n'est fait en matière de prévention. Bâtie sur une projection tendancielle, cette approche nous semble intéressante à souligner parce qu'elle diffère sensiblement des politiques locales qui se limitent à prévoir des objectifs de maîtrise (ou de réduction) des quantités de déchets.