



Prévention de la production de déchets

Février 2004

sommaire

Plan d'actions pour la prévention de la production de déchets

Mobiliser les acteurs

Agir dans la durée

- Une consommation responsable et des produits plus respectueux de l'environnement
- Management environnemental et procédés industriels
- L'Etat exemplaire
- Les approches territoriales et la gestion domestique des biens et déchets

Assurer le suivi des actions

Annexes

- Contexte mondial, européen et Français
- Quelles actions depuis 10 ans ?

La prévention : de quoi parle-t-on ?

La notion de « prévention des déchets » peut-être interprétée de diverses manières, selon par exemple que les aspects économiques ou sociaux sont pris en compte dans une logique de développement durable, certaines notions allant même jusqu'à englober le recyclage.

Dans le cadre du présent plan d'actions, les définitions suivantes ont été retenues.

Les actions de **prévention** portent sur les étapes amont du cycle de vie du produit avant la prise en charge du déchet par un opérateur ou par la collectivité depuis l'extraction de la matière première jusqu'à la réutilisation et le réemploi.

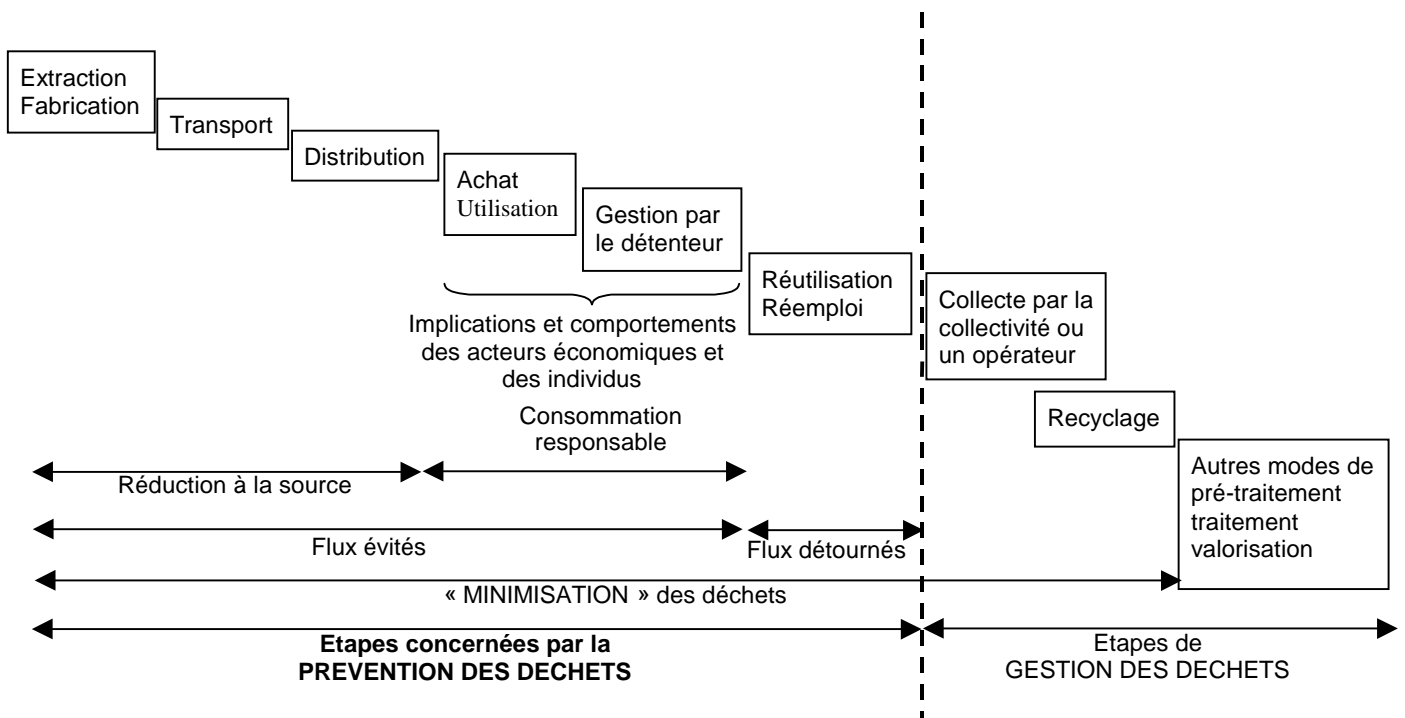
La **réduction des quantités orientées vers la mise en décharge ou l'incinération**, souvent dénommée par l'anglicisme « **minimisation** des déchets », est, selon le consensus des pays de l'OCDE, un terme plus large que la prévention des déchets. Il englobe le recyclage.

La **réduction à la source** porte sur les actions menées par les entreprises, avant que le produit ne soit consommé (ménages, administrations, entreprises, ...), depuis l'extraction des matières premières jusqu'à la distribution.

Dans le domaine **des déchets ménagers**, la prévention s'étend à toutes les actions permettant de réduire les flux de déchets à la charge de la collectivité. On parle alors de flux évités et de flux détournés.

Flux évités : déchets non générés du fait d'actions de prévention en amont du cycle de vie et déchets non mis à la collecte municipale du fait d'actions de gestion domestique (changement d'usage : compostage, paillage, réemploi à d'autres fins...). Le détenteur a un autre usage du « déchet » qui de ce fait n'est pas abandonné.

Flux détournés : produits pris en charge par une organisation afin d'en prolonger la durée de vie ou de lui offrir une deuxième vie dans le même usage (filière produit substituée à la filière déchets, flux détournés en vue de reconditionnement, réparation, ...). Le déchet existe car il y a abandon par son détenteur mais l'opérateur qui le prend en charge lui redonne une nouvelle vie dans son usage initial.



Par ailleurs, on distingue classiquement la prévention **quantitative** (réduction de la masse, mais aussi du volume de déchets produits) de la prévention **qualitative** (réduction de la nocivité des déchets produits).

D'une façon générale, la prévention consistera à rechercher l'amélioration des comportements des particuliers, des collectivités ou des entreprises, que ce soit au niveau de la production (éco-conception) que de la consommation (achat, utilisation, gestion domestique).

Il convient également de rappeler ce qu'est **l'éco-conception**.

L'éco-conception est une démarche préventive qui consiste à intégrer l'environnement lors de la phase de conception ou d'amélioration d'un produit. Elle se caractérise par une approche globale : **multi-étape** (prise en compte de tout le cycle de vie du produit, depuis l'extraction de matières premières jusqu'à son élimination en fin de vie) et **multi-critère** (consommations de matières et d'énergie, rejets dans l'eau et dans l'air, production de déchets, bruit...).

Avant-propos

Un plan d'actions sur la prévention de la production des déchets pour créer le cadre d'un effort durable

*La production de déchets croît en France d'environ 1% par an. **L'inversion de cette tendance est une priorité nationale, car tous les modes de traitement des déchets, quels qu'ils soient, consomment des ressources naturelles rares.** Cette rareté, dont la conscience se fait plus forte au fur et à mesure que la prise en compte de l'environnement progresse dans notre société, a pour corollaire une tension croissante sur les capacités d'élimination des déchets, qui devrait déboucher à court terme sur une véritable situation de pénurie d'exutoires.*

*Parvenir à découpler la croissance du volume des déchets de la croissance de l'activité économique est un défi, qui **exige l'investissement de tous les acteurs concernés** : producteurs, distributeurs, Etat et établissements publics, collectivités locales, et, surtout, consommateurs et citoyens.*

Les Français manifestent pour cette question un intérêt naissant, qui n'est cependant pas encore à la mesure des enjeux qu'elle recouvre. Mais cela va changer. La prévention touche en effet au domaine des déchets, qui constitue le principal sujet de vie quotidienne à travers lequel nos concitoyens estiment pouvoir agir individuellement pour protéger leur environnement. Elle est le prolongement naturel du geste de tri, qui est aujourd'hui largement entré dans les mœurs.

*Les actions lancées depuis la loi de 1992 dans l'optique de promouvoir la prévention **n'ont pas eu des résultats à la hauteur des enjeux**, même si elles ont permis de réels progrès dans certains secteurs ciblés, comme celui des déchets industriels.*

*Lors de la communication en Conseil des Ministres du 4 juin 2003, Roselyne Bachelot-Narquin a remis la prévention en tête des priorités nationales de la politique des déchets. **Un objectif a été fixé : stabiliser d'ici 2008 la production de déchets.** Cette orientation a été traduite notamment dans la nouvelle politique des déchets de l'ADEME. Elle s'est aussi concrétisée par l'ouverture de négociations sur deux chantiers symboliques : celui des sacs de caisse et celui des prospectus publicitaires. De nombreuses autres actions de visibilité moindre sont entamées ou en préparation.*

*Une vraie politique de prévention des déchets ne réussira que si elle entraîne un changement durable des mentalités : il faut que d'ici quelques années, la préoccupation de prévention soit aussi présente à l'esprit des Français que celle du recyclage. Pour atteindre ce but ambitieux, **il ne suffira pas de décréter la prévention, il faudra convaincre.***

Cela emporte plusieurs conséquences de méthode :

- *il faut accepter de ne recueillir les véritables fruits des actions lancées que sur le **moyen terme**, mais mettre en place en contrepartie un système de suivi garantissant la continuité de l'effort de tous les acteurs ;*
- ***l'accord volontaire** doit être en général privilégié à la réglementation ;*
- *l'investissement de tous les acteurs doit être sollicité, sans se limiter à la seule sphère publique.*

*C'est la raison de ce premier programme de prévention des déchets, présenté dans le cadre des premières rencontres nationales sur la prévention des déchets. Il enclenche un certain nombre d'actions concrètes, et en programme d'autres. Mais **il a avant tout vocation à fournir un cadre dans lequel les actions des uns et des autres pourront s'inscrire, et être suivies.** Il initie un mouvement, qui se poursuivra et s'amplifiera dans les années à venir.*

Le plan d'actions

Mobiliser les acteurs

Le développement du tri au cours des années passées traduit une sensibilisation réussie des Français à la question des déchets. Cette sensibilisation porte néanmoins plus sur le geste du tri et le devenir du déchet produit, que sur la diminution de la quantité de déchets. Il s'agit de s'appuyer sur ce résultat, qui montre la capacité des citoyens à modifier leurs comportements alors que ce constat était loin d'être évident il y a 10 ans, pour aller plus loin et développer la prévention.

Les acteurs de la prévention sont nombreux et variés, du consommateur qui dans sa vie quotidienne achète des produits et jette ses déchets, aux fabricants et distributeurs des produits qui mettent sur le marché des produits, en passant par toutes les entreprises de tous secteurs d'activité, les administrations et les collectivités, qui par leurs process activités produisent des déchets. Pour cette raison, la prévention ne peut réussir si elle repose sur un acteur pris isolément. La volonté de progresser doit être partagée par tous.

La prévention ne pourra qu'être le fruit de l'action coordonnée de tous les acteurs de la prévention, les initiatives des uns renforçant l'intérêt des autres à agir.

Le premier axe du programme de prévention a pour objectif de porter cette question à l'attention de tous, afin de sensibiliser l'ensemble des Français aux marges de manœuvre qui existent dans leur vie quotidienne.

- **Des rencontres nationales périodiques**

Depuis quelques années, le thème de la prévention est régulièrement présent, sous forme de séances plénières ou d'ateliers, dans de nombreux colloques nationaux sur les déchets, traduisant une première mobilisation des acteurs. Toutefois, ces instants restaient courts et mêlés à d'autres thèmes liés aux déchets. Il est donc apparu nécessaire d'organiser un colloque spécifique entièrement consacré à la prévention.

Les premières rencontres nationales sur la prévention de la production des déchets sont organisées par le MEDD et l'ADEME les 10 et 11 février 2004. Ces journées visent à présenter les actions déjà réalisées et à permettre aux différents acteurs d'échanger et de discuter d'une stratégie élargie d'action. D'autres journées d'échanges seront organisées les prochaines années, à fréquence au moins bisannuelle.

- **Une campagne nationale de sensibilisation des Français**

Au delà des actions de sensibilisation locales déjà menées, il est important de porter au niveau national un message incitatif. Les campagnes d'information sur les déchets menées jusqu'à présent ont essentiellement porté sur le tri sélectif, et n'ont pas abordé la question de la production de déchets.

Une campagne nationale de sensibilisation et d'information axée sur la prévention sera lancée avant la fin de l'année 2004. Elle sera organisée par l'ADEME, en partenariat avec les acteurs et associations intéressés.

Cette campagne mettra en valeur des exemples positifs peu perçus, donnera des exemples concrets sur la façon de diminuer la quantité de déchets produite (réutilisation ou réparation possible de certains biens, achat de produits ayant obtenu un écolabel officiel, développement du compostage individuel, meilleure gestion des sacs de caisse, etc.). Cette campagne sera relayée par des actions plus ciblées, par exemple à destination des enfants.

- **Deux chantiers emblématiques : sacs de caisse et « stop-pub »**

La sensibilisation à la prévention passe aussi par la mise en œuvre **d'actions symboliques**, touchant au quotidien de chacun. L'attente du public est forte et invite à agir rapidement. On note d'ailleurs que le débat national est parfois dépassé par des initiatives locales, qu'il faut saluer. C'est le cas par exemple du « référendum » organisé en Corse par les distributeurs sur les sacs de caisse, d'initiatives d'associations de protection de l'environnement (FRAPNA) ou de consommateurs (UFC) sur le « stop-pub », ou encore d'organisation de journées d'échanges sur la prévention (FNE, Deux Sèvres).

A la suite de la communication en conseil des ministres sur les déchets, le 4 juin 2003, deux chantiers attendus ont ainsi été ouverts par le ministère de l'écologie et du développement durable :

- La diminution de la quantité de **sacs de caisse** distribués en supermarchés
- La mise au point d'un dispositif respecté de **refus des imprimés publicitaires** (Stop-pub)

Ces deux dossiers font l'objet depuis juillet 2003 de groupes de travail à l'initiative du ministère associant industriels, grande distribution et associations. L'objectif dans les deux cas est la mise au point d'engagements volontaires des acteurs.

Sacs de caisse

Lors des Assises des déchets à la Baule en septembre 2003, Roselyne Bachelot-Narquin appelait la distribution à se saisir de ce dossier emblématique de la prévention des déchets. Un groupe de travail a été fondé sur cette question à l'initiative du ministère de l'écologie et du développement durable afin de susciter des initiatives de la part de l'ensemble des enseignes et professionnels concernés, en partenariat avec les associations de protection de l'environnement et de consommateurs, visant à limiter de manière volontaire la distribution en nombre de sacs gratuits, à favoriser l'utilisation d'offres alternatives durables et réutilisables, à encourager l'utilisation des sacs NF Environnement, à promouvoir le recyclage, et à sensibiliser et informer le consommateur pour utiliser moins de sacs jetables et ne pas abandonner leurs déchets dans la nature.

Des engagements des professionnels ont été annoncés par les grands distributeurs français et la filière plastique en fin d'année 2003. Il s'agit d'un premier pas important, dont le ministère de l'écologie et du développement durable s'est félicité, tout en indiquant qu'il devrait être poursuivi et amplifié, au regard notamment des résultats concrets de la mise en place de cette initiative dans les magasins.

Imprimés non souhaités

Depuis octobre 2003, les actions du MEDD ont visé à encourager les professionnels concernés, en partenariat avec les associations de protection de l'environnement et de consommateurs, à créer un dispositif de prévention relatif à la distribution en boîtes aux lettres d'imprimés publicitaires.

Ce dispositif sera matérialisé par un **autocollant**, distribué sur demande, et apposé par les particuliers qui le souhaitent sur leur boîte aux lettres, **afin de manifester leur refus de recevoir de tels documents**.

L'objectif est la signature d'une charte déontologique dans les prochaines semaines.

En complément, le parlement a voté en décembre 2003 un dispositif prévoyant une **contribution obligatoire des organismes produisant des imprimés non sollicités** aux coûts d'élimination de ces déchets. Cette responsabilisation des producteurs devrait avoir un impact notable sur la quantité de prospectus distribués en boîte aux lettres (40 kg par an actuellement).

- **Mobiliser aussi au niveau local**

Une opération visant à améliorer la prise en compte de la prévention dans les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers a été menée avec 5 départements pilotes, à l'initiative du MEDD et de l'ADEME. Cette opération est partie du constat que les dispositions sur la prévention retenues par les plans étaient incantatoires dans la plupart des cas. Une formation a été assurée par l'ENGREF avec une assistance méthodologique pilotée par l'ADEME.

Cette expérience a confirmé la volonté des acteurs locaux de s'engager dans cette voie. Par exemple, dans le département des Deux-Sèvres, une dynamique s'est enclenchée (organisation d'un colloque, initiatives recoupant des initiatives nationales...).

Cette action sera généralisée et reconfigurée pour s'adapter à la prochaine décentralisation des plans départementaux.

- **Impliquer davantage les producteurs au travers de la « responsabilité élargie du producteur »**

Les dispositifs de « responsabilité élargie du producteur » visant à faire supporter au producteur du produit tout ou partie de la responsabilité de l'élimination des déchets produits se sont développés au cours des années passées en France et en Europe, à travers des filières dites de produits en fin de vie. De tels dispositifs, surtout si le

coût pris en charge par le producteur est important, sensibilisent le producteur au devenir de son produit après l'acte d'achat, et mettent en valeur la nécessité de prendre, dès la conception du produit, des dispositions facilitant le traitement des déchets, voire leur recyclage. Cela permet également de dégager les ressources nécessaires pour financer un traitement convenable des déchets.

Ce schéma de responsabilité favorable à la prévention sera davantage développée. Des filières existent de longue date pour les emballages et les piles. Trois filières, créées ces derniers mois, sont en phase de montée en puissance : les pneumatiques (décembre 2002), les véhicules hors d'usage (août 2003) et les produits phytosanitaires (octobre 2003). La transposition d'une directive européenne concernant les **déchets d'équipements électriques et électroniques** est en cours. Enfin, l'adoption récente par le parlement d'un dispositif visant à responsabiliser les émetteurs de **courriers non sollicités** complète utilement les produits concernés.

Agir dans la durée

Une fois la prise de conscience réussie, il est indispensable d'engager tous les acteurs à tous les niveaux (conception, fabrication, distribution, consommation) dans un effort commun inscrit dans le long terme, car **il est essentiel d'agir dans la durée**. A l'instar de ce qui s'est produit pour le tri sélectif dans le passé, ce sont en effet au moins les **dix prochaines années qui devront être consacrées aux enjeux liés à la prévention**.

Chacun doit donc agir et communiquer pour démultiplier les initiatives et inscrire la prévention dans le temps. Des actions de plus long terme et en profondeur s'avèrent ainsi nécessaires autour de quatre orientations : consommation responsable et produits respectueux de l'environnement, management environnemental et procédés industriels, Etat exemplaire, gestion des biens et déchets.

L'objectif fixé pour ces actions, annoncé dans la communication en Conseil des ministres du 4 juin 2003 est de **stabiliser la production de déchets ménagers et assimilés d'ici à 2008**. L'impact des actions proposées en terme de production de déchets est divers, mais les données existantes montrent que l'objectif fixé est accessible.

AGIR DANS LA DUREE

AXE 1 - UNE CONSOMMATION RESPONSABLE ET DES PRODUITS PLUS RESPECTUEUX DE L'ENVIRONNEMENT

Le consommateur, à travers son acte d'achat, joue un rôle essentiel dans la prévention car il peut alors opter pour des produits plus respectueux de l'environnement, privilégier les produits réparables, durables et réutilisables et adopter ainsi une consommation responsable au regard de l'environnement.

Il s'agit donc de le sensibiliser à l'importance d'acheter des produits qui produiront moins de déchets ou qui généreront moins d'impact sur l'environnement tout au long de leur cycle de vie. Pour cela, il faut mettre en évidence que chaque consommateur – habitant est directement impliqué dans la gestion de ses déchets. Il la paie dans le prix des produits, et dans l'impôt prélevé par sa commune. En consommant différemment, il devient un acteur responsable.

Les actions de sensibilisation programmées dans le plan d'actions sur la prévention (campagne nationale en 2004, sensibilisation auprès de publics particuliers tels les enfants) permettront d'éveiller la conscience environnementale du consommateur.

Encore faut-il que celui-ci ait réellement la possibilité de choisir. Cela nécessite de proposer des produits aisément identifiables (produits réparables, réutilisables ou disposant d'un éco-label) dont l'offre doit être accrue.

- **Un guide de la consommation responsable, axé sur la prévention des déchets**

Des guides à diffusion plus ou moins importante ont déjà été édités par le passé à l'initiative d'organismes privés ou d'associations, dont en particulier celui du Conseil national de l'emballage « la prévention des déchets d'emballages par de meilleures pratiques de consommation ».

Il faut maintenant passer à l'échelle supérieure, en validant et diffusant un **guide national de la consommation responsable**, axé sur la prévention des déchets. Moins qu'un document matériel, ce devra être avant tout un ensemble de fiches et informations simples sur des actions individuelles (maison, travail,...) ou collectives (école, atelier, magasin, bureau) qui permettent une réelle prévention des déchets.

Ce guide, qui sera élaboré avant fin 2004, sera avant tout à destination des associations de consommateurs ou de protection de l'environnement, qui sont des relais importants auprès des consommateurs.

- **De nouveaux éco-labels pour les produits**

Les éco-labels officiels, marque NF Environnement et éco-label européen, constituent certainement le meilleur moyen pour reconnaître les produits plus respectueux de l'environnement. En fixant des niveaux d'exigence, ils garantissent en effet des impacts moindres sur l'environnement sur tout le cycle de vie du produit et sa qualité d'usage. Ils reposent sur une démarche volontaire de l'industriel, mais leur attribution et leur contrôle fait intervenir des structures nationales ou européennes permanentes.

Actuellement les éco-labels ont été développés pour 35 catégories de produits, ce qui est insuffisant au regard des achats courants des ménages. Comme cela a déjà été annoncé dans la Stratégie nationale de développement durable, **le nombre de catégories couvertes sera augmenté.**

- **Promouvoir l'éco-conception**

A côté de ces éco-labels officiels coexistent des labels privés, créés par des industriels. Les arguments écologiques relèvent alors de la seule responsabilité de l'annonceur. C'est un effort utile, aux résultats pourtant incertains.

Plusieurs normes internationales visant à encadrer l'étiquetage environnemental des produits ont été élaborées et leur utilisation est à promouvoir. L'une d'entre-elles, relative aux auto-déclarations, pose les principes d'une communication environnementale fondée et sincère et propose une déontologie pour ces auto-déclarations environnementales. L'utilisation de la norme sur les éco-profilés est aussi à encourager.

Enfin, il convient d'élaborer et de diffuser des méthodes simplifiées d'éco-conception et de susciter l'élaboration de guides sectoriels d'éco-conception.

La stratégie nationale de développement durable prévoit la réalisation **d'une campagne de promotion des éco-labels officiels par an** et la **rédaction de guides d'éco-conception par secteur et par famille.**

- **Définir une norme expérimentale sur la durée de vie des produits**

S'agissant de la conception des produits, des actions sont possibles, notamment en matière de durée de vie et de réparabilité, notions qui gagneraient à être davantage mises en valeur. La durabilité du produit est un concept qui mérite d'être mieux pris en compte au moment de l'acte d'achat.

Une norme sur la durée de vie des produits sera développée. Elle permettra d'annoncer que le produit « est conçu pour durer X années ». Ceci se différencie d'une garantie, qui suppose de surmonter le problème posé par les conditions aléatoires d'utilisation des produits par les consommateurs. Cette norme explicitera

les conditions de transparence et de sincérité. Une telle norme permettra de mieux informer le consommateur, quel qu'il soit particulier ou entreprise, sur la durée de vie des produits qu'ils achètent.

- **Prendre en compte la prévention qualitative**

Plusieurs réglementations, européennes et françaises, imposent déjà des seuils minima d'utilisation de métaux lourds et de substances dangereuses pour l'environnement lors de la conception et la fabrication des produits.

Il s'agit notamment des piles et accumulateurs (interdiction de mise sur le marché de piles contenant plus de 0,0005% en poids de mercure depuis le 1^{er} janvier 2000) , des emballages (seuil de 100 ppm depuis le 30 juin 2001 pour 4 métaux lourds), des véhicules hors d'usage (interdiction de contenir des métaux lourds pour les matériaux et les composants des véhicules mis sur le marché après le 1^{er} juillet 2003) et des produits électriques et électroniques (interdiction de contenir des métaux lourds pour les nouveaux équipements électriques et électroniques mis sur le marché à partir du 1^{er} juillet 2006).

Ces réglementations seront évaluées, et si nécessaire, durcies.

- **Pour aller au-delà...**

Dans le domaine de la prévention de la production des déchets ménagers, la distribution a une place privilégiée de par l'offre de produits qu'elle vend et aussi parce qu'elle permet une sensibilisation du consommateur au moment de son acte d'achat. A terme, une charte entre les professionnels concernés et les pouvoirs publics pourrait formaliser les engagements de chacun dans l'optique de promouvoir la prévention.

AGIR DANS LA DUREE

AXE 2- MANAGEMENT ENVIRONNEMENTAL ET PROCEDES INDUSTRIELS

Depuis l'extraction des matériaux qui le constituent jusqu'à sa mise à disposition au consommateur, un produit traverse de nombreuses étapes. Chacune mérite d'être considérée au regard des impacts qu'elle a sur l'environnement, et notamment en matière de déchets.

La mise en place de systèmes de **management environnemental** dans les entreprises, les incitations à l'emploi de technologies propres, la diffusion de bonnes pratiques pour limiter la production de déchets, la capitalisation de retours d'expériences sont à développer encore davantage. Une attention particulière doit également être portée aux petites et moyennes entreprises, pour les encourager et les aider à adopter et mettre en oeuvre ces démarches.

L'objectif chiffré est de **stabiliser en 2008 la production de déchets produits par les entreprises.**

- **Promouvoir le management environnemental en intégrant la conception des produits**

La gestion environnementale d'une organisation couvre désormais un champ très large, qui englobe les impacts significatifs des produits, services et activités de cette organisation. Un système de management environnemental peut éventuellement être reconnu par une certification ISO 14001 ou un enregistrement EMAS (eco-audit).

Pour les entreprises, ce type de démarche couvre les flux de matières, dont les déchets, issus de ses sites, mais il peut également s'étendre à la conception des produits qu'elle fabrique. Dans le management environnemental, l'objectif de l'éco-conception est d'améliorer globalement la qualité écologique des produits : cela peut donc contribuer à la prévention des déchets en fin de vie du produit. Il est à noter que pour une entreprise, de telles démarches se traduisent souvent par une diminution des coûts liés au traitement des déchets. De tels coûts peuvent en effet être directement à sa charge (élimination des déchets produits lors de la production) ou bien découler de dispositions réglementaires au titre de la responsabilité élargie des producteurs (fin de vie de ses produits).

Les efforts visant à diffuser de telles pratiques seront poursuivis. Il s'agira par exemple de diffuser au sein de l'entreprise les démarches d'éco-conception, de développer l'étiquetage environnemental des produits pour distinguer les produits à moindres impacts, d'aider les entreprises à réaliser des diagnostics produits et de faire connaître les procédés, les équipements, les consommables et plus généralement les modes d'organisation qui permettent de prévenir la production des

déchets. L'ADEME soutiendra de telles démarches, qui sont intégrées dans son nouveau régime d'aides.

Ces actions de sensibilisation et de soutien sont particulièrement importantes dans les PME/PMI et chez les artisans/commerçants. Des partenariats avec les organisations professionnelles et techniques concernées sont à poursuivre (publication d'éco-guides, de fiches, mobilisation des Chambres de commerce et d'industrie ...).

- **Favoriser et reconnaître les engagements volontaires des entreprises**

Toutes les formes d'engagement volontaire sont à encourager : certaines conduisent à améliorer la gestion environnementale des entreprises (certification ISO 140001 ou enregistrement EMAS par exemple), d'autres font de l'environnement un facteur de promotion de leurs produits (écolabels officiels, auto-déclarations ou écoprofiles).

Des « accords volontaires Prévention de la production de déchets » seront mis en œuvre par secteur industriel. Ils viseront à la formation des acteurs économiques, à l'organisation d'opérations collectives d'aide à la décision « éco-conception », à la diffusion ou la réalisation de guides par secteur ou famille de produit.

- **Deux appels à projets en direction des entreprises**

L'ADEME lancera en 2004 **deux appels à projets en direction des entreprises**, le premier relatif à **l'éco-conception**, le second relatif aux **technologies moins productrices de déchets..**

- **Capitaliser le retour d'expérience : déchets moins 10%**

En vue de capitaliser le retour d'expérience dans certaines filières, l'ADEME montera, dès le second trimestre de l'année 2004, un **réseau de 100 entreprises s'engageant à diminuer de 10% d'ici 2 ans la quantité de déchets mise en décharge ou incinérée.**

Des structures telles le Conseil national de l'emballage pour d'autres grandes familles de produits permettront également de promouvoir les actions exemplaires de prévention et éventuellement de suivre et de mesurer les efforts de prévention.

- **Favoriser la prévention par les filières de produits en fin de vie**

Dans le cadre des filières de produits en fin de vie, la mise en place de barèmes amonts différenciés peut permettre de taxer davantage les produits entraînant une production de déchets plus importante ou une difficulté pour le recyclage, ou la production de déchets plus toxiques.

Ainsi, depuis 1999, la structure des barèmes Point vert des sociétés Adelphe et Eco-Emballages, combine une contribution au poids et à l'unité, cherchant ainsi à pénaliser la multiplication des emballages ou les emballages pondéreux.

De manière générale, le développement des dispositifs de filières de produits en fin de vie permet d'imposer des règles sur la conception et la fabrication des produits. C'est notamment le cas pour les emballages : depuis 2000, le fabricant de l'emballage doit effectivement être en mesure de prouver qu'il a minimisé le poids, le volume et l'utilisation de substances dangereuses et de métaux lourds de son emballage, lui permettant d'assurer ses fonctions. L'emballage doit également être valorisable.

En complément des actions déjà engagées, s'agissant des produits électriques et électroniques, la mise en œuvre de la directive 2002/95/CE relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques aura un impact favorable en matière de prévention.

- **Pour aller au-delà...**

Le travail structurel de sensibilisation du milieu productif doit se poursuivre, et notamment vis à vis des PME/PMI. Des outils de sensibilisation et de formation, des retours d'expérience et des guides de bonnes pratiques y contribueront.

AGIR DANS LA DUREE

AXE 3- L'ETAT EXEMPLAIRE

Au delà de son rôle institutionnel de l'autorité d'encourager et de mise en œuvre de mesures de prévention, le rôle premier que se doit de jouer l'Etat en matière de prévention, à l'échelon local et national, est un rôle d'exemple.

Il faut impérativement rechercher et faire sauter les verrous (normes, marchés, organisation intérieure,...) qui empêchent des progrès qui pourraient être spectaculaires.

La stratégie nationale de développement durable prévoit des actions pour développer les achats éco-responsables et les hauts-fonctionnaires du développement durable sont chargés de mettre en place un plan visant à **diminuer de 5% par an** pendant 5 ans la production de déchets des administrations.

- **Mieux gérer les déchets des administrations et diminuer les quantités produites**

De façon paradoxale, et alors que les déchets qu'elles produisent sont assez simples à traiter, la gestion des déchets dans les administrations n'est souvent pas satisfaisante. Des progrès importants sont possibles. Des actions très concrètes comme la mise en place d'un suivi de la consommation de papier, permettent d'obtenir des premiers résultats. Une meilleure gestion des déchets (développement du recyclage) est également à encourager.

La stratégie nationale du développement durable propose d'ailleurs qu'une caractérisation du gisement des déchets des administrations soit réalisée pour fin 2004 au niveau national. Un objectif de recyclage est fixé : il s'agit de recycler 60% des papiers blancs dans les 5 ans.

Au sein de chaque ministère, les hauts fonctionnaires du développement durable sont en charge de l'application des orientations.

Par ailleurs, des formations seront mises en place par l'ADEME, désignée comme centre de ressources du volet Etat exemplaire de la SNDD.

- **Développer la politique d'achats éco-responsables dans les administrations et les collectivités**

Il s'agit de faire connaître aux acheteurs publics les possibilités actuelles sur le plan juridique et leur apporter des informations sur les caractéristiques environnementales de diverses familles de produits

Les nouvelles modalités du code des marchés publics sont en particulier à souligner. Désormais la prise en compte des considérations environnementales est autorisée

au stade clé de la procédure. Les acheteurs publics pourront ainsi fixer des conditions d'exécution du marché préservant l'environnement, inviter les candidats à démontrer leur savoir-faire en matière de protection de l'environnement et inscrire la performance environnementale parmi les critères de sélection des offres.

Il s'agit aussi de promouvoir le site Internet du MEDD : www.ecoresponsabilite.environnement.gouv.fr

- **Pour aller au-delà...**

Un comité interministériel pour le développement durable (CIDD) a été créé et est chargé de définir, d'animer, de coordonner et de veiller à la mise en oeuvre de la politique conduite par le Gouvernement en matière de développement durable. Il s'appuie sur les travaux d'un comité permanent, composé des hauts fonctionnaires désignés par chaque ministre. Il permettra de coordonner et démultiplier les actions dans les divers départements ministériels.

AGIR DANS LA DUREE

AXE 4- LES APPROCHES TERRITORIALES ET LA GESTION DOMESTIQUE DES BIENS ET DECHETS

Après l'acte d'achat, des actions sont encore possibles pour mieux gérer les déchets.

Outre les orientations définies au niveau national, il est essentiel de souligner l'importance des initiatives locales. Pour certains flux potentiels de déchets, des initiatives locales (journées de la réparation, bourses d'échanges, etc.) permettent de détourner des quantités importantes, mais pas toujours mesurables, du service public des déchets. De telles initiatives sont à encourager.

Par la gestion au quotidien des déchets des ménages, par la gestion des déchets qu'elles produisent elles-mêmes, bientôt par le transfert aux conseils généraux de la responsabilité de l'élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés, les collectivités ont les moyens d'agir en faveur de la prévention, en plus de la prévention pour ce qui est de leurs propres déchets.

Des pratiques éco-responsables à domicile sont à encourager, tels la réutilisation ou le réemploi, la réparation, ou les pratiques de gestion de déchets organiques (compostage individuel).

L'objectif chiffré est de **stabiliser d'ici 2008 la production de déchets des ménages produite par habitant.**

- **Poursuivre la prise en compte de la prévention dans les plans départementaux**

Partant du constat que les plans départementaux de gestion de déchets ne consacraient pas une place suffisante à la prévention des déchets, le MEDD et l'ADEME ont mis en place une opération visant à former les différents acteurs locaux aux enjeux liés à la prévention. Une expérience est présentée lors des journées des 10 et 11 février.

Cette expérience sera étendue aux conseils généraux, bientôt en charge de l'élaboration et du suivi des plans départementaux de gestion de déchets, qui souhaiteront s'engager dans une telle opération.

- **Améliorer la réutilisation ou le réemploi des produits**

Très souvent, certains biens sont jetés par leur détenteur car il n'en a plus l'usage, alors que ce produit pourrait encore être utilisé ou réparé s'il est défectueux. C'est en particulier le cas de certains déchets encombrants. Cette situation est due au manque d'occasions permettant de mettre en relation les différentes personnes intéressées.

Pourtant, des expériences menées en France et en Europe montrent que des initiatives sont possibles (journées de la réparabilité, bourses de déchets etc.) Plus globalement, le développement de l'économie sociale et solidaire permet de développer le réemploi de certains biens.

Enfin, des actions déjà engagées depuis plusieurs années comme le développement du compostage à domicile, seront poursuivies.

Enfin, dans le domaine qualitatif, une meilleure gestion des flux de déchets dangereux que les ménages détiennent en petite quantité (peinture non utilisée etc.) permet de favoriser la valorisation des ordures ménagères.

- **Soutien aux initiatives locales et capitalisation d' expériences**

Le nouveau régime **d'aides de l'ADEME** prévoit un soutien à différentes opérations favorisant la prévention de la production de déchets :

- développement du compostage individuel,
- investissements des collectivités en faveur de la prévention.

Par ailleurs, les soutiens apportés par l'ADEME aux collectivités dans le cadre d'approches territoriales sont **conditionnés à l'inclusion d'un volet prévention**.

L'ADEME constituera en 2004 **un groupe de collectivités exemplaires en matière de prévention** de la production des déchets qui pourront constituer un catalogue de référence en la matière. L'ADEME assurera la formation initiale et le suivi de ces collectivités.

Un **site internet d'information et d'échange** sur les expériences des collectivités en matière de prévention des déchets sera également mis en place.

- **Responsabiliser les usagers en facturant au juste prix le service public des déchets**

Le financement du service public des déchets peut être un outil pour responsabiliser davantage les ménages ou petits producteurs non ménagers.

Rappelons que la part du coût de gestion des déchets qui reste à la charge du service public est financée par des ressources de nature fiscale : taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) assise sur l'impôt foncier bâti, budget général des collectivités, et des redevances au service rendu : redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), redevance spéciale pour l'enlèvement des déchets non ménagers assimilés aux déchets ménagers traités par le service public, redevance des campings.

Ces sources de financement, qui n'ont pas évolué avec la modernisation de la gestion des déchets, ont besoin d'une réforme pour les rendre plus justes, plus modernes, plus pratiques, plus transparentes. Cette réforme doit également prendre en compte les impacts possibles en terme de prévention.

En particulier, depuis 1993, les communes ou EPCI, qui n'ont pas institué la redevance générale (REOM), ont l'obligation de percevoir une redevance spéciale afin d'assurer l'élimination des déchets non ménagers qu'ils peuvent eu égard à leurs caractéristiques et leurs quantités, collecter et traiter sans sujétions particulières.

La redevance est calculée selon le service rendu. Elle constitue le prix à payer par les producteurs de déchets non ménagers (entreprises commerciales, artisanales, industrielles et de services, administrations de l'Etat et des collectivités) pour la prestation de collecte et de traitement de leurs déchets. Elle est peu appliquée actuellement.

Son développement, outre le fait qu'il permet une équité entre les différents usagés du service public,, permet également de responsabiliser davantage les producteurs et de récompenser les efforts faits en vue de diminuer la production de déchets.

Un groupe de travail vient d'être constitué pour engager la réflexion sur ces sujets, sous la présidence du ministre délégué au budget et du ministre délégué aux libertés locales.

Assurer le suivi des actions

L'engagement d'un effort national de prévention des déchets ne se conçoit que si lui est liée la mise en place de tableaux de bords et d'indicateurs aptes à rendre compte dans la durée des résultats des actions lancées.

On constate souvent que la quantité de déchets produits, si elle représente un indicateur nécessaire, n'est pas suffisante. Des progrès réels de prévention ne peuvent ainsi pas être comptabilisés, par exemple si la nocivité de ces déchets n'est pas appréhendée. Il est en outre délicat d'interpréter des données brutes. Certains éléments de cette évolution peuvent être considérés comme inéluctables et hors du champ d'une simple politique déchets, comme, par exemple, le moins grand nombre de personnes par foyer. D'autres peuvent être évoqués au titre des déchets, dans un stratégie plus large de développement durable (exemple du développement du matériel jetable, des emballages individuels).

Enfin, la prévention se traduit sous des formes très diverses. Par exemple, la réduction de la fréquence des vidanges sur les voitures récentes entraîne une diminution de la production d'huile usagée, qui commence à être sensible. Par ailleurs, en terme de réduction de la nocivité, des progrès importants ont été faits, comme par exemple l'abandon de l'utilisation du mercure dans les piles. Il est possible de multiplier les exemples.

Afin de mesurer avec précision le chemin parcouru sans se contenter de jugements trop rapides, c'est donc une meilleure définition de ce qu'est la prévention, et à un meilleur suivi, qu'il faut parvenir.

- **Elaborer un tableau de bord de prévention à vocation pédagogique**

Il s'agira d'un document contenant quelques indicateurs simples (production de déchets ménagers par habitant, ou en fonction du pouvoir d'achat des ménages, production des déchets industriels en fonction du PIB, diminution de production de tels déchets dangereux etc..., indicateurs nationaux ou indicateurs locaux issus du rapport du maire) et quelques actions marquantes.

Son objectif est de mettre à disposition de chacun des données montrant le chemin parcouru, le résultat des actions engagées et des faits montrant les résultats qui peuvent être obtenus. Ce document sera élaboré chaque année, par consultation des acteurs concernés (collectivités locales, associations de consommateurs, organisations professionnelles etc.).

Le premier exemplaire de ce tableau de bord sera diffusé courant 2004.

- **Développer des outils complémentaires : connaissance qualitative des ordures ménagères et de la production annuelle de déchets d'une famille française**

En complément du tableau de bord, **deux outils statistiques** utiles seront développés :

- le premier dépasse très largement le cadre de la prévention puisqu'il s'agit de la bonne connaissance qualitative des ordures ménagères. L'ADEME organisera une série de MODECOM (analyse normalisée des ordures ménagères). Au titre de la prévention, ces analyses assez fines permettront de mettre en évidence les évolutions de consommation, transfert d'un matériau à un autre, nouveau déchet ou croissance de certains, décroissance d'autres déchets. Eco-emballages et ADELPHE (et les autres eco-organismes) pourront accompagner, y compris financièrement, ces études.
- un bilan sera effectué sur la production annuelle des déchets d'une famille française (déclinaison possible avec le contenu déchets d'un caddie type). Un tel bilan sera renouvelé à intervalles réguliers. Il conviendra aussi d'analyser le « potentiel déchets » des produits mis sur le marché. Les résultats des actions de prévention, mais aussi les facteurs à effet contraire, seront ainsi progressivement mis en évidence.

- **Mettre en place un comité de suivi permanent du programme de prévention**

Le Conseil National des Déchets a créé en son sein un groupe de travail dédié à la prévention, qui réunit des administrations, des industriels, des associations et des professionnels de la distribution. Ce groupe sera chargé d'évaluer annuellement l'avancement du plan d'actions pour la prévention, et de faire des propositions d'actions complémentaires.

- **Pour aller au-delà...**

L'objectif est de montrer de façon concrète et régulière de quelle manière la prévention peut se traduire et les principaux résultats qui ont pu être obtenus, soit à l'échelon local, soit au niveau national. Des outils comme le rapport développement durable, que les entreprises doivent élaborer en application de la loi NRE (nouvelle régulation économique) et la mise en place prochaine du règlement statistique européen sur les déchets permettront également de suivre mieux les progrès réalisés en la matière.

Plus globalement, il est nécessaire de poursuivre l'amélioration de la qualité du suivi et de viser à terme à pouvoir identifier des leviers d'actions sensibles.

Annexes

Contexte mondial, européen et national

Au niveau mondial, européen ou national, la prévention de la production de déchets est considérée comme une thématique importante, mentionnée à ce titre dans les orientations adoptées par les différents partenaires. En se dotant d'un plan spécifique, la France se place dans le peloton de tête des pays concernés par la limitation de la quantité de déchets produite.

Contexte mondial

En 1992, l'Agenda 21 de Rio consacrait son chapitre 4 à la nécessaire modification des modes de consommation, qui passe par une meilleure utilisation de l'énergie et des ressources, par la réduction au minimum de la production de déchets et par l'orientation des choix des particuliers et des acteurs vers des produits et des pratiques écologiquement rationnels.

Cinq ans après, en 1997, l'Assemblée générale des Nations Unies précisait cette orientation en l'assortissant d'objectifs formulés en ces termes : « il faudrait se pencher sur les études qui proposent une utilisation plus rationnelle des ressources et envisager notamment de multiplier par 10 la productivité des ressources à long terme et de quadrupler la productivité des ressources dans les 20 ou 30 prochaines années dans les pays industrialisés ».

Contexte européen

Le Sixième Programme d'Actions pour l'Environnement « *Environnement 2010 : notre futur, notre choix* », élaboré par la Commission Européenne affirme la nécessité d'une politique forte de prévention pour dissocier production de déchets et croissance économique afin de réduire sensiblement à l'échelon global le volume des déchets produits.

Dans les actions proposées par la Commission, figurent notamment l'orientation de la demande du consommateur vers des produits et des procédés générant moins de déchets et la promotion de l'utilisation d'instruments économiques.

La Commission européenne a adopté le 27 mai 2003 une communication en vue de l'élaboration d'une stratégie sur la prévention et le recyclage. Par ce document la Commission a lancé une vaste consultation sur le sujet, la stratégie devant être adoptée dans le courant de l'été 2004.

S'agissant de la prévention, la Commission attend des contributions des Etats membres sur les flux de déchets concernés, les modalités de fixation des objectifs et les moyens de les atteindre.

La prévention : une priorité nationale

Au niveau national, la loi du 13 juillet 1992 a fixé comme premier objectif la réduction de la production de déchets. Plus récemment, la Stratégie Nationale du Développement Durable adoptée par le gouvernement le 3 juin 2003 a relancé l'effort dans cette direction. Elle prévoit en effet :

- le développement de l'éco-conception et des écolabels ;
- un programme d'action vers un état exemplaire ;
- un dispositif national de réduction à la source des déchets.

La Communication au Conseil des Ministres du 4 juin 2003 sur « la politique des déchets ménagers et assimilés » qui définit les orientations en matière de gestion des déchets ménagers en France au cours des prochaines années, précise cette priorité et annonce le lancement **d'un plan d'actions national pour la réduction à la source**. L'objectif de **stabiliser la production de déchets d'ici à 2008** a été fixé.

La France s'engage ainsi dans une stratégie volontariste, qui la place parmi les pays européens les plus engagés dans le domaine de la prévention.

Qu'a t-on fait depuis 10 ans ?

La quantité de déchets ménagers produite durant les dix dernières années par habitant a augmenté d'environ 1% par an. Cette croissance, qui semble actuellement ralentir, a été largement due à des évolutions des comportements de consommation. Dans ce paysage globalement défavorable, des succès réels de prévention ont été remportés, en particulier dans le secteur industriel, mais ils n'ont pas suffi à inverser la tendance générale.

La production de déchets a continué à augmenter

La prévention est couramment considérée comme un des principaux échecs de la loi de 1992. Les données disponibles montrent une hausse continue de la production de déchets, même si cette augmentation s'est atténuée au fil du temps.

	1975	1993	1995	1998	2000
Tonnage de déchets courants ménagers et assimilés collectés par les collectivités (en millions de tonnes)	13,74	24,89	26,19	27,14	27,50
Quantité d'ordures ménagères générée par habitant (en kilogramme/habitant)	217	345	360	370	373

Source ADEME

Ainsi, la production d'ordures ménagères par an et par habitant a augmenté de 7 kg entre 1993 et 1995, 3 kg entre 1995 et 1998 et 1,5 kg de 1998 à 2000.

Le seuil symbolique de 1 kg d'ordures ménagères produites par habitant et par an a cependant été dépassé, signe que l'objectif fixé par le législateur en 1992 n'a pas été atteint.

Il faut noter que la croissance des ordures ménagères, bien que contenue à quelques 8% en huit ans – est largement liée à des phénomènes de société (poursuite de la diminution du nombre de personnes par ménage, nouveaux produits domestiques, appareils électro-portables à courte durée d'usage...) ou à des évolutions de consommation (portions plus petites voire individuelles, plats préparés, produits jetables,...) qui entraînent inéluctablement une augmentation des déchets produits.

De premiers progrès ont cependant déjà été enregistrés

Le bilan globalement négatif ne doit pas masquer des progrès réels enregistrés sur le plan général, dans certains secteurs ou grâce à des actions ciblées :

- Il convient de signaler les actions réalisées auprès des entreprises productrices de déchets. Par exemple, les **études déchets**, demandées par une circulaire de 1990 ont entraîné une meilleure prise en compte de la question des déchets dans la gestion d'une entreprise, ce qui se s'est souvent traduit par des actions pour en diminuer la production.
- Des progrès ont aussi été réalisés en matière de **réduction de la production de déchets dangereux**. Le renforcement des exigences techniques ou réglementaires et des coûts de traitement de ces déchets a conduit de nombreux producteurs à employer des technologies plus propres afin de réduire la production de ces déchets. S'agissant des produits mis sur le marché, des progrès ont aussi été enregistrés en matière de réduction de l'emploi de **substances dangereuses**.
- La mise en place de systèmes de management environnemental (EMAS, ISO 14001) a également joué un rôle préventif.
- **Le secteur de l'emballage** a accompli des efforts importants afin de réduire la masse unitaire de nombreux emballages, notamment les plus répandus (bouteilles en verre, plastique, canettes, boîtes métal).
- Enfin, un travail de fond a été engagé en matière **d'éco-conception** et de **politique intégrée des produits**, afin de réduire les impacts environnementaux liés à la fabrication, à l'utilisation et à l'élimination des produits

D'autres actions structurelles sont à souligner, comme la mise en place progressive de dispositifs dits de **responsabilité élargie du producteur (REP)**, qui consistent à faire prendre en charge par les producteurs de biens mis sur le marché tout ou partie des coûts d'élimination de ces produits devenus déchets. De tels dispositifs visent à sensibiliser le fabricant des produits et ont un effet d'autant plus important que les barèmes amont sont différenciés, comme c'est le cas par exemple pour le dispositif lié aux emballages.

Un suivi insuffisant des actions lancées

On peut regretter le **manque d'outils de suivi** et le **manque d'évaluation** des actions engagées au cours des dix dernières années, qui ne permet pas d'en tirer réellement le bilan. A cela s'ajoute une difficulté supplémentaire : de nombreuses actions engagées ne font sentir leurs effets que sur le long terme, et leurs premiers résultats n'ont été enregistrés que très récemment. Il s'agit de deux explications supplémentaires du constat négatif tiré de ces dernières années.

