

Les PDEDMA* et la prévention des déchets

La loi du 13 juillet 1992 imposait la mise en place de Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés avec obligation d'intégrer un volet prévention. Dix ans plus tard, dans la majorité des départements, les objectifs affichés sont restés lettre morte. Le passage de relais aux conseils généraux permettra-t-il de passer des textes à la pratique? Le plan national de prévention de la production des déchets devrait y aider.

par Francis Chalot,

*Vice-Président du Siredom, maire de Janville (**)*

et Bruno Genty,

Administrateur de France Nature Environnement, consultant en prévention de la production des déchets

Une priorité affirmée dans les textes... mais pas toujours dans les Plans

Au début des années 1990, il est apparu indispensable, tant au niveau européen que dans la loi française, de prévoir une planification en matière d'élimination des déchets. Elle impose une connaissance des flux, actuels et prévisibles, des modes de traitement utilisés

ou prévus, et favorise une coordination des actions et investissements à programmer, en évitant les lacunes et doublons. Rappelons qu'en France, ce sont les communes (ou leurs regroupements) qui sont compétentes en matière d'élimination des déchets des ménages.

La loi du 13 juillet 1992, reprenant de fait une exigence de la directive-cadre déchets de 1991, a ainsi imposé la mise en place de plans régionaux d'élimination des déchets dangereux, et de plans départementaux

d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA). Ces derniers, élaborés par l'Etat, sauf initiative permise par la loi mais restée très rare, devaient répondre aux objectifs mentionnés à l'article L. 541-1 du Code de l'environnement et donc contenir un volet «-prévention-». Entre 1992 et le début des années 2000, la plupart des PDEDMA ont interprété de façon minimaliste cette obligation réglementaire en se limitant à paraphraser cet article. En 1998, une large lecture/révision des plans a été

engagée par le ministère chargé de l'Environnement, mais l'accent a alors été mis sur des corrections et réorientations en faveur des collectes sélectives. Aussi, les actions proposées pour atteindre l'objectif général de prévention n'ont été pratiquement, pendant toute une décennie, que des pétitions de principe relativement banales. Ainsi, en 2002, sur 74 plans étudiés par l'Ademe, seuls 60 prévoyaient des propositions préventives (1). Les actions les plus fréquemment proposées dans ces 60 plans étaient les suivantes-

- ✓-favoriser le compostage individuel (55 plans),
- ✓-mettre en place des actions de sensibilisation et de communication (53 plans),
- ✓-prévoir des actions de «-verdissement-» des administrations (27 plans),
- ✓ favoriser les activités de types réemploi, recyclerie (24 plans),
- ✓-promouvoir les éco-produits et les produits recyclables et recyclés (16 plans),
- ✓-réduire les courriers non adressés (Couna) (15 plans),
- ✓-limiter la consommation des sacs plastiques (12 plans),
- ✓-favoriser la consommation d'eau du robinet (8 plans),
- ✓-mettre en place des actions avec la grande distribution (6 plans),

✓-intégrer un volet «-environnement-gestion des déchets-» aux appels d'offres (5 plans),

✓-former les enseignants (via les IUFM) afin de sensibiliser les scolaires (5 plans).

Plus rares encore étaient alors les plans traduisant leurs déclarations d'intention par des ambitions chiffrées. Citons pour mémoire le PDEDMA du département de l'Essonne (2).

A l'époque, on pouvait espérer que la prise en main volontaire de certains plans par les Conseils généraux allait se traduire par des documents plus ambitieux, empreints d'une réelle volonté politique, au lieu de simples additions de projets de l'ensemble des collectivités ou Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de traitement des déchets. La réalité s'est avérée plus nuancée. En effet, il ne suffit pas d'élaborer, puis d'approuver, un plan contenant un volet « prévention-» ambitieux pour que les propositions se muent en actions mises en œuvre. Les assemblées départementales ne disposent que de peu de moyens pour inciter les collectivités locales en charge de l'élimination des déchets à mettre en œuvre les préconisations du plan. Cette réalité fluctue en fonction du niveau d'implication des départements dans la politique des

déchets, l'intervention financière restant néanmoins un levier essentiel.

Former les acteurs locaux pour favoriser une dynamique préventive

C'est dans ce contexte que le ministère de l'Environnement a repris, fin 2001, la proposition d'engager une première expérience de formation-action sur le développement d'un volet préventif au sein des PDEDMA, et ceci dans cinq départements pilotes. A l'issue d'une enquête auprès des préfetures, doublée des quelques informations dont disposaient les réseaux associatifs (France Nature Environnement, consommateurs), ce sont les Ardennes, le Cantal, les Deux-Sèvres, l'Hérault et les Vosges qui furent choisis. Les critères de ce choix étaient : l'attente et le volontarisme supposés de l'instance responsable du PDEDMA (services préfectoraux dans les cinq cas) sur ce thème de la prévention-; la diversité des contextes et situations en présence mais, aussi, l'opportunité de mener cette réflexion «-annexe-» sans contrarier l'adoption ou la révision imminente dudit Plan.

Confiée à la direction de la formation continue de l'Engref (et réalisée en pratique par les auteurs du présent article), la mission s'est déroulée selon deux phases dans chacun des cinq départements-: deux journées de formation interactive ouvrant la voie à l'esquisse, par les acteurs locaux eux-mêmes, d'un programme d'actions-; puis, quelques mois plus tard, une journée de validation des acquis et d'examen collectif de ces premiers projets. Entre 15 et 25 chaque fois, les stagiaires constituaient un échantillon représentatif de la commission du Plan, avec des proportions légèrement différentes d'un contexte à l'autre. Mais, à l'expérience, le collège le plus insuffisamment représenté fut celui des élus. Ce constat souligne une des premières nécessités pour que cette approche complémentaire de la gestion des déchets trouve désormais sa juste place. Comme ce fut déjà le cas pour la collecte sélective, il faut convaincre les décideurs locaux, davantage habitués à des logiques d'infrastructures de traitement, de la pertinence de la prévention. Dans le département des Deux-Sèvres, qui a certainement le plus profité de la formation pilote (voir encadré), le Préfet eut l'excellente idée de réunir officiellement les principaux élus à l'issue des deux premiers jours du stage pour

un bilan un peu solennel et formel, marquant l'importance de la démarche engagée.

La formation s'était fixé quelques objectifs essentiels, répondant à des besoins assez nettement confirmés dans les faits. Tout d'abord, la nécessité de distinguer correctement et de manière précise ce que recouvre le concept de prévention, tout particulièrement vis-à-vis du tri. En effet, le risque est grand que tous les acteurs (surtout les plus «-spécialistes-» des déchets) soient tentés de ramener et réduire systématiquement la réflexion aux collectes sélectives, dont il faut bien reconnaître qu'elles ont accaparé les préoccupations et les énergies ces dernières années. Une fois cette distinction pleinement comprise et intégrée, rien n'empêche de concevoir, sur un plan opérationnel, les synergies qui existent évidemment entre la prévention et le tri dit «-sélectif-». Dans le même registre, il est aussi apparu constamment nécessaire de dépasser le domaine des seuls emballages, lui aussi volontiers accaparant. Pour réellement penser la prévention en tant que telle, il faut ainsi parvenir à bien partager entre acteurs ces deux notions d'évitement avant l'achat, puis avant l'abandon effectif qui génère un déchet (même si celui-ci peut être parfois récupéré et recyclé).

Souvent, pour les acteurs locaux, le premier réflexe est de renvoyer la charge de la prévention en amont, vers les industriels et l'Etat régalién. Un second point clé était donc de faire admettre la co-responsabilité des différents acteurs, de l'éco-conception aux pratiques «-domestiques-» d'évitement. L'interaction incontournable entre consommateurs (y compris publics) et producteurs/distributeurs, d'emblée partenariale ou passant par une phase conflictuelle, fut ainsi au centre des échanges et exercices pratiques de ces formations. La question du champ restrictif du Plan départemental, consacré aux seuls déchets ménagers et assimilés, a aussi été soulevée-: bousculant forcément les frontières administratives, la démarche préventive conduit à s'intéresser aussi aux déchets industriels et commerciaux banals (DICB), déchets de chantiers, déchets spéciaux, etc. En revanche, une fois bien admise leur part de responsabilité «-de terrain-», les stagiaires ont souvent relevé avec force, et non sans raison, la faiblesse des signaux nationaux en faveur de la prévention, notamment face à la puissance du marketing et de la publicité.

Enfin, il s'agissait de crédibiliser cette approche à la fois totalement nouvelle et par nature diffuse, puisqu'elle repose sur

une multitude d'actions essentiellement comportementales («-les bons gestes-») et de faible envergure apparente. Un préalable déterminant et efficace consiste alors à inventorier les ressources et acquis dont bénéficie déjà la prévention sur le territoire concerné. Brocantes, vide-greniers, vestiaires, usages de compostage autonome...les exemples ne manquent généralement pas de pratiquants de la prévention qui s'ignorent, et dont l'intervention reste à optimiser. Le caractère transversal des opportunités de prévention, et leur intégration possible au sein et au travers des autres politiques publiques locales, constitue souvent, dès qu'il est perçu, un facteur d'adhésion. Pour des élus comme pour des associatifs, prendre par exemple conscience du potentiel de reconstruction du lien social que recèle la démarche préventive appelle forcément l'intérêt... et finalement les meilleurs porteurs de projet ne seront pas forcément les spécialistes du déchet!

Rôles et limites du volet prévention du PDEDMA

En somme, le volet «-prévention-» d'un PDEDMA devrait

intégrer-l'affirmation et l'affichage d'une réelle volonté politique en faveur de la prévention de la production des déchets. Cela se traduira par des objectifs quantifiés au minimum cohérents avec ceux du plan national (4) (stabilisation des tonnages de DMA) mais aussi par la création d'une identité spécifique (logo et slogan). Une stratégie s'appuyant à la fois sur une mobilisation de la société civile mais aussi d'instruments incitatifs techniques (5) et financiers contribuera à l'implication des citoyens.

Mais volonté et stratégie doivent s'appuyer sur des moyens, en particulier humains, pour être en mesure de mobiliser les EPCI et les autres acteurs. En clair, il est indispensable de prévoir un poste à temps plein de «-coordinateur-».

Soulignons aussi l'importance d'envisager un dispositif de suivi mais aussi d'évaluation dès la phase d'élaboration du volet «-prévention-», car *«-ce qui ne se mesure pas ne se gère pas-»*.

Une réelle démarche participative permettra d'éviter un plan trop figé et qui pourrait alors devenir un obstacle aux initiatives locales.

Enfin, il paraît très utile d'inclure la démarche préventive dans les autres politiques territoriales, mais aussi en interne en s'efforçant d'être exemplaire sur le sujet (6). L'exemplarité

concourt non seulement à crédibiliser en externe le projet mais offre également de bénéficier un retour d'expériences permettant d'améliorer les contenus, voire d'être en mesure de dispenser des conseils en direction d'entreprises ou de collectivités.

Les conseils généraux, qui élaboreront les volets «-prévention-» des PDEDMA, gagneront à identifier le niveau territorial pertinent pour la maîtrise d'ouvrage de programmes locaux de prévention des déchets (entre la commune -ou l'intercommunalité- et l'EPCI doté de la compétence «-élimination des déchets-»). De ce fait, le conseil général a intérêt à associer étroitement ces EPCI dès la phase d'élaboration du volet «-prévention-». Sachant que cette étroite concertation ne doit pas se faire au détriment de la concertation avec les autres acteurs de la société civile (associations, acteurs économiques et sociaux...)

Le rôle du Conseil général est donc celui d'un animateur et d'un «-faciliteur-» du projet. A ce titre, le département pourra développer des actions de formation en direction des décideurs des EPCI, lesquels n'ont souvent qu'une idée assez floue de ce qu'est la prévention et de ses potentialités. Il est notamment intéressant de réaliser des visites de terrain auprès

Si des actions concrètes ont été effectivement entreprises dans chacun des 5 départements pilotes, les Deux-Sèvres ont su le mieux passer du stade du projet à celui d'un programme ambitieux, dont les médias spécialisés ainsi que différents rapports nationaux et internationaux se font régulièrement l'écho. Plusieurs facteurs expliquent ce succès-

✓-la présence d'un «-noyau dur-» de quelques personnes motivées, dont l'animateur Patrick Hervier (DDASS 79), en charge de l'élaboration du PDEDMA. Cette équipe réduite a su rapidement «-essaimer-», notamment en menant des actions de formation dans ses territoires respectifs. Ces actions ont favorisé l'éclosion de nombreuses actions concrètes (dans les supermarchés, dans certaines communes...);

✓ un contexte local marqué par un déficit important en matière de capacités de traitement des déchets résiduels. Cette contrainte constitue aussi une motivation supplémentaire (3) pour maîtriser voire réduire la quantité et la nocivité des déchets ;

✓-l'existence de deux collectivités à compétence «-traitement-» couvrant l'ensemble du territoire départemental (le SMITED et la Communauté d'agglomération de Niort), qui sont parvenues à collaborer sur la thématique «-prévention-».

Mais ce programme départemental ne s'est pas bâti en un jour. De façon très schématique, on

peut retenir trois grandes étapes qui ont suivi la formation-action (2002) pour aboutir en 2005 à un programme porté par la Communauté d'agglomération de Niort (CAN) et le SMITED-:

✓-le temps du foisonnement des actions menées par différents acteurs en plusieurs endroits du département (2002-2003)-;

✓-en décembre 2003, une journée technique permet aux porteurs de ces projets d'en rendre compte devant le Préfet et le Président du Conseil général. Au terme de cette journée, les présidents de la CAN et du SMITED officialisent leur volonté de développer ensemble la «-carte achats malins-», programme d'incitations en faveur d'une consommation générant moins de déchets et des déchets moins problématiques. Cette seconde étape assure le passage de témoin entre la Préfecture (qui portait à bout de bras le projet grâce au dynamisme de M. Hervier) et les EPCI dotés de la compétence «-traitement-»-;

✓-en décembre 2004, les présidents de la CAN et du SMITED lancent officiellement le programme IDEAL (Initiatives Durables Et Alternatives Locales). Ce programme prévoit des actions de sensibilisation des citoyens et la mise en place d'incitations (notamment financières) en direction des citoyens qui adopteront des comportements de consommation consommant moins de ressources et générant moins de déchets.

de collectivités plus avancées. La création d'outils de sensibilisation par le Conseil général permet de réaliser des économies d'échelle en mettant ces outils à la disposition de l'ensemble des EPCI. Enfin, le Conseil général pourra faciliter la tâche des EPCI en pesant de tout son poids pour faciliter des accords de partenariats

avec différents acteurs économiques, en particulier celui de la distribution.

Afin de renforcer l'intérêt des collectivités pour le sujet, le Conseil général pourra subventionner des actions préventives clairement identifiées dans son plan. Mieux, l'octroi de certaines aides financières pourrait être conditionné par

la mise en œuvre de certaines actions préventives prévues dans le plan.

Enfin, afin d'éviter que le volet «-prévention-» du PDEDMA ne demeure qu'un beau texte non mis en pratique, il semble utile de prolonger les travaux de la commission chargée d'élaborer le plan par un «-comité de suivi de la mise en œuvre de ce

plan-». Cette démarche a déjà été retenue par plusieurs départements.

Bilan et perspectives

Avec le recul, on peut noter que la formation-action évoquée plus haut n'a pas produit d'effet immédiat sur les territoires concernés (hormis le cas du département des Deux-Sèvres). Plusieurs acteurs bénéficiaires de cette formation-action témoignent qu'il leur a fallu un certain temps pour s'approprier la démarche, et qu'un temps a aussi été nécessaire à des « spécialistes- » du déchet pour admettre que cette démarche nécessite de reconsidérer radicalement une vision traditionnelle, essentiellement tournée vers l'aval et les filières de traitement. L'accompagnement méthodologique, assurée par un consultant, a lui-même mis en évidence que l'élaboration d'un volet «-prévention-» de qualité dans le PDEDMA n'était pas une condition suffisante pour que démarrent les actions préconisées. En effet, les moyens dédiés à la prévention, la précision des

rôles respectifs des différents acteurs territoriaux, l'articulation de leurs interventions et finalement la définition de la maîtrise d'ouvrage effective du programme de prévention sont des questions incontournables. Et il est clair qu'il faudra certainement développer autant de programmes que d'EPCI concernés...déclinant localement les orientations du PDEDMA dans ce domaine. Fort heureusement, à une autre échelle, le Plan national de prévention de la production des déchets a depuis adressé un signal à des collectivités, qui justifiaient jusque là leur non-intervention par l'absence de l'Etat. La multiplication des initiatives locales depuis février 2004 illustre cet effet. Nul doute que la campagne de communication pilotée par l'Ademe en direction du grand public, offrira à ces mêmes collectivités une forte incitation, au sens où les messages véhiculés par l'échelon national viendront crédibiliser et renforcer leurs propres initiatives.

Notes

(*)-Plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

(**)-Janville (Essonne), maire.janville@wanadoo.fr.

(1)-BOSSU C. *Bilan des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés*. Bilan 2002. Angers, Ademe, novembre 2002.

(2)-Approuvé en 2002, il prévoit une stagnation des tonnages pendant les cinq premières années, et ce malgré l'accroissement de la population.

(3)-En Europe, d'insuffisantes capacités de traitement (dues à des problèmes techniques ou à une opposition déterminée de groupes d'habitants) ont souvent constitué le point de départ des interventions des collectivités en faveur de politiques énergiques de minimisation des déchets résiduels.

(4)-Prendre garde cependant à ne pas fixer d'objectifs trop ambitieux sur un temps trop court. Les changements d'habitudes de production et de consommation n'auront pas d'effets immédiats sur les tonnages de déchets confiés aux collectivités.

(5)-L'optimisation des collectes (apport volontaire et porte à porte) est une piste intéressante pour éviter de créer des «-aspirateurs à déchets-». Il faut amener certains décideurs à ne plus confondre «-qualité du service public-» avec «-quantité de service-».

(6)-L'exemplarité ne se limite pas aux seuls actes d'achats de produits/services générant moins de déchets mais concerne également une utilisation optimale par les services (par exemple achat d'un copieur éco-conçu mais aussi formation des utilisateurs à une utilisation précautionneuse comme le recours systématique au recto/verso, voire la limitation des tirages).