

Prévention des déchets : les actions des collectivités locales en Europe

Collecter et traiter les déchets, c'était déjà une obligation pour les villes. Aujourd'hui, la croissance des volumes collectés impose aussi de traiter le problème en amont, en agissant à la source. Et, au-delà, de promouvoir une éco-citoyenneté, gage d'une gestion plus responsable et condition de sociétés plus durables. Le bilan pour l'Europe des initiatives engagées par les autorités locales et régionales.

par Francis Radermaker,

Association des cités et régions pour le recyclage et la gestion durable des ressources (ACR+)

Gestion et prévention des déchets:- une double responsabilité publique

Les déchets constituent une problématique à laquelle se trouvent confrontées toutes les villes. Dans tous les cas, il s'agit d'assurer la collecte et le traitement de certains

déchets sous peine de pollutions. Cependant, du fait d'une croissance constante de la production de déchets, l'action des pouvoirs publics ne peut pas se limiter à ces questions-: elle doit non seulement remonter à la source même de la production des déchets, viser à les réduire autant que possible, mais aussi à éviter les gaspillages de ressources en matières et en énergie. Autrement dit, la gestion urbaine des déchets devrait toujours incorporer un

important volet de prévention des déchets.

Des actions à différents stades

D'emblée, il importe de souligner que le concept de prévention des déchets n'est pas univoque.

Tout d'abord, il peut s'entendre en termes tant quantitatifs que qualitatifs-: la prévention qualitative vise à réduire certains déchets déterminés (dangereux ou posant des problèmes par-

ticuliers) au sein de la masse des déchets ; la prévention quantitative tend à réduire le poids, le volume ou le nombre d'unités de déchets.

Ensuite, le concept de prévention paraît viser strictement le stade de la production de déchets (prévention à la source ou prévention *stricto sensu*), tantôt le stade final de la mise en décharge (le terme «-minimisation-» étant alors souvent utilisé). Le champ de la (re)valorisation des déchets *via* leur recyclage ou leur valorisation énergétique est, bien entendu, intéressant par rapport à l'élimination au sens propre ; toutefois, «-le meilleur déchet est celui qui n'est pas produit-» et la prévention à la source est donc une opération qui justifie une attention spécifique et tout à fait prioritaire.

Sous le concept même de «-prévention à la source-», on peut faire quelques distinctions hiérarchiques. Ainsi, on peut préférer la «-suppression pure et simple-» du déchet à sa «-diminution ou réduction partielle-». Songeons à l'achat de fruits en vrac plutôt que pré-emballés ou encore de montres mécaniques plutôt qu'équipées de piles-boutons.

Par ailleurs, il est évident que la prévention des déchets municipaux tend à se rapprocher de la politique des «-produits-» - avec la promotion des éco-produits (1) et l'encouragement

de l'éco-consommation (2) - voire des «-ressources-» avec un objectif de «-découplage-» de la croissance économique par rapport à la consommation de ressources naturelles.

La prévention-: un constat d'échec au niveau européen

La prévention des déchets mérite de faire l'objet d'études et de réflexion car si elle représente un objectif politique prioritaire communément admis, elle n'en demeure pas moins un domaine très complexe d'intervention pour les pouvoirs publics.

Alors que le rôle de l'action communautaire pour la réduction des pollutions engendrées par le traitement des déchets en Europe (incinération, décharges), ou en faveur du recyclage (emballages...) est unanimement reconnu, la complexité de l'approche préventive aboutit à un bilan plus modeste et contrasté. Ainsi, la politique communautaire en matière de prévention qualitative a commencé à porter quelques fruits avec notamment la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques (Directive 2002/95/CE) et après les démarches équivalentes sur les piles, les emballages ou les véhicules. Par contre, en

matière de prévention quantitative, le bilan de cette politique débouche sur un constat d'échec.

La Commission européenne le constate elle-même et souligne 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. (...) Ainsi «-le cinquième Programme d'action communautaire en matière d'environnement (5^e PAE) fixait notamment comme objectif de stabiliser la production annuelle de déchets urbains solides à 300-kg par habitant, ce qui correspondait à la moyenne de l'Union européenne de 1985, sans toutefois préciser la date à laquelle cet objectif devait être atteint ni déterminer les mesures nécessaires pour y parvenir. On estime que la production annuelle de déchets urbains solides avoisine actuellement les 550-kg par habitant (moyenne pour l'ensemble de l'UE), et l'OCDE estime qu'elle atteindra 640-kg en 2020-» (3).

Pourquoi prévenir la production de déchets

«-Sur un vide grenier : un jouet, ça ne se jette pas !-».

Sans avoir à intervenir dans les choix privés, il semble cependant légitime que les autorités locales et régionales s'interrogent sur les besoins réels sur lesquels est basée la consommation et puissent rappeler, exemples à l'appui, le fait que différents styles de vie sont possibles avec des impacts très variables sur l'environnement.

Au-delà des chiffres qui témoignent, sauf exceptions, d'une croissance continue des déchets, il convient de comprendre que l'enjeu est-à la fois une question d'épuisement des ressources-et une question d'équité dans la répartition des ressources.

Épuisement des ressources

Tous les déchets produits dans une ville ont une face cachée. Les 500 kg de déchets municipaux produits annuellement en moyenne par chaque Européen

correspondent en réalité à une consommation de 50 tonnes de ressources matérielles par habitant et par an (4).

Si on prend l'exemple de l'aluminium, on ne doit pas oublier que sa production requiert le déplacement de grandes quantités de terre en Australie, au Brésil ou en Guinée pour extraire du sol la bauxite nécessaire à sa production. Puis que la bauxite est transportée pour être purifiée et transformée en oxydes d'aluminium lesquels sont traités par électrolyse puis en fonderie pour donner des lingots d'aluminium. Ensuite

que, souvent après transport, les lingots sont chauffés, laminés en tôles puis en feuilles et roulés, et après stockage, à nouveau roulés et aplatis avant d'être transformés en canettes. Ainsi, pour 1-kg d'aluminium utile, on peut compter 5 à 6-kg de déchets ou de ressources consommés.

La face cachée des déchets, c'est la quantité de déchets générés par la production de produits de consommation courante (le sac à dos écologique)-: ainsi, celle d'une brosse à dents en génère 1,5-kg, celle d'un ordinateur

portable 75-kg et celle d'un ordinateur personnel 1-500-kg. Comme le souligne le *Wuppertal Institute*, l'Union européenne a, ces dernières décennies, délocalisé les activités primaires et secondaires d'extraction et de première transformation des matières premières, qui sont aussi les plus polluantes (5). Elle a ainsi, en quelque sorte, déplacé le fardeau de la pollution vers les pays producteurs, qui sont aussi les moins avancés et les pays où les normes de protection de l'environnement sont les moins contraignantes.

Équité dans la répartition des ressources

Un des aspects les plus alarmants de nos modes de vie actuels est illustré par le concept d'empreinte écologique, la dite empreinte étant « la surface biologiquement productive nécessaire pour fournir toute l'énergie et les matières premières consommées par la population...et pour absorber tous les déchets produits-».

En effet, on calcule que l'empreinte écologique moyenne d'un Européen est de l'ordre de 5-ha alors que l'empreinte écologique «-équitable-» --susceptible d'assurer un juste partage entre tous les habitants de la planète-- est actuellement de l'ordre de 2-ha. Autrement

dit, si les 6-milliards d'êtres humains vivaient et consommaient comme les Européens, il faudrait trois planètes Terre.

En d'autres termes, les 20 % les plus riches de la planète consomment 85 % des ressources (et génèrent plus de 50 % du CO₂) tandis que les 20 % les plus pauvres ne représentent qu'1,3 % du produit intérieur brut (et 3 % du CO₂). Au-delà de la prévention des déchets et de la réduction des impacts environnementaux liés à la gestion locale des déchets, la nécessaire promotion de nouveaux modes de vie et de consommation relève donc d'une problématique plus large de développement durable. Notre niveau actuel de consommation de ressources --dont certaines sont limitées-- nous confronte à un dilemme moral entre durabilité et accès équitable aux ressources-: il est à l'évidence impossible que la population mondiale puisse atteindre notre niveau de consommation et de prélèvement sur les ressources dans un cadre durable.

Possibilités d'actions pour les autorités locales et régionales

Les déchets municipaux apparaissent en réalité au bout d'une chaîne de consommation de produits précédée d'étapes de fabrication et d'exploitation de matières premières. La véritable stratégie préventive consiste à englober l'ensemble de cette chaîne et à faire en sorte que le recours aux ressources et aux produits soit limité autant que possible. Elle est un complément essentiel aux politiques qui visent à développer une boucle fermée par le recyclage des déchets.

Les municipalités doivent maintenant s'occuper de consommation et de production

La gestion des déchets a fait des progrès considérables ces dernières années, dans certains cas sous l'impulsion des réglementations européennes. L'incinération ou la mise en décharge des déchets mélangés en vrac marque de plus en plus le pas par rapport à la collecte sélective des déchets et au recyclage. Aujourd'hui, la collecte sélective de certains flux de déchets est généralisée en Europe et la plupart des pouvoirs publics organisent des campagnes d'information intensives afin de garantir la participation du public à ces collectes. Sans cette participation citoyenne, la quantité et la

qualité des matières collectées restent insatisfaisantes.

De plus en plus de municipalités tirent profit de ces campagnes de sensibilisation pour élargir le débat et développer des actions pour agir sur les modes de consommation. Cette évolution paraît logique : les autorités locales, en tant que gestionnaires des déchets, doivent somme toute gérer les conséquences de nos modes de production et de consommation actuels. Pour prévenir la production de déchets, il convient donc de revoir non seulement les comportements de consommation, mais aussi les modes de consommation et de production, qui découlent des modes de vie.

De toute évidence, les municipalités ne peuvent relever seules un tel défi. Il faut cependant souligner que les pouvoirs locaux et régionaux, en contact direct avec le citoyen, disposent d'atouts majeurs :

- ✓-en tant qu'interlocuteurs privilégiés du citoyen, ils sont des acteurs essentiels de l'information et de la sensibilisation et peuvent contribuer à infléchir l'évolution culturelle ;
- ✓-ils contrôlent les instruments juridiques, économiques et volontaires de la gestion locale des déchets ;
- ✓-ils peuvent servir d'intermédiaires entre tous les acteurs de la chaîne de production et

de consommation au niveau local : consommateurs, industries, ONG et entreprises d'économie sociale ;

- ✓-ils peuvent enfin avoir un rôle d'exemple, en adoptant eux-mêmes des pratiques de prévention (administration écoresponsable, achats verts...).

Les autorités locales et régionales disposent de tout un éventail d'actions en matière d'approches volontaires et, plus particulièrement, du côté de la demande. Malgré des contextes politiques et culturels très divers, des approches semblables se font jour dans différentes villes et régions de toute l'Europe. Il semble intéressant d'envisager ces initiatives en les regroupant par objectifs de changements poursuivis :

- ✓-sensibiliser aux impacts des modes de vie,
- ✓-favoriser les changements de comportements de consommation,
- ✓-favoriser les changements de modes de vie,
- ✓-promouvoir certaines pratiques de gestion des déchets.

Sensibiliser aux conséquences des modes de vie

Les modes de vie, s'ils résultent de choix individuels, n'en ont pas moins des conséquences collectives, notamment par

la production croissante de déchets et par la dégradation de la qualité environnementale.

Les modes de vie déterminent, dans une large mesure, la consommation d'une série de produits qui ne participent pas directement à la satisfaction de besoins fondamentaux (nourriture, abri, logement, eau et assainissement, soins de santé). Une bonne partie de la consommation des pays occidentaux sacrifie au plaisir, aux loisirs, au confort, au divertissement et à la représentation sociale. Les loisirs, l'éducation, l'habillement, les soins personnels ainsi que la maison et l'intérieur comptent pour un tiers dans le contenu de nos poubelles (6).

Sans avoir à intervenir dans les choix privés, il semble cependant légitime que les autorités locales et régionales (ALR) s'interrogent sur les besoins réels sur lesquels est basée la consommation et puissent rappeler, exemples à l'appui, le fait que différents styles de vie sont possibles avec des impacts très variables sur l'environnement.

Il s'agit, en particulier, d'informer sur les limites à la croissance économique, sur l'opportunité de consommer certaines ressources plutôt que d'autres --compte tenu de leur caractère limité ou illimité, renouvelable ou non

renouvelable, polluant ou non-- et sur les possibilités d'atteindre un même niveau de vie et de bien-être tout en consommant moins de ressources matérielles et/ou énergétiques.

Ainsi, très concrètement on peut songer à:-

✓-la diffusion d'information sur les caractéristiques de la consommation (comme par exemple le calcul de l'empreinte écologique de Londres - <http://www.citylimitslondon.com/>),

✓-des campagnes d'information et de sensibilisation sur les conséquences de la consommation et de certains modes de vie (tels que l'observatoire de la consommation durable à Bruxelles - <http://www.observ.be/FR/>; ou la campagne OkaKauf à Vienne - <http://kauf-schlau.at/>),

✓-des actions d'information sur les limites à la disponibilité de certaines ressources naturelles,

✓-des actions dénonçant les ressorts de la société de consommation (tels que les phénomènes de publicité et de mode),

✓-des actions visant à promouvoir des consommations immatérielles (des activités culturelles plutôt que des biens matériels)-: on peut citer l'exemple de listes de cadeaux dématérialisés proposées par Nuremberg ou

Vienne, et repris par Paris à la fin 2004,

✓-des actions visant à exploiter le potentiel de dématérialisation que peuvent représenter certaines technologies nouvelles (notamment e-mails et Internet).

Favoriser les changements de comportements de consommation

Il revient logiquement aux pouvoirs publics de régler les conditions de production et de mise sur le marché des biens-et services ; il leur revient également de promouvoir les éco-produits et les éco-services.

Au niveau des autorités locales, la promotion de la demande de certains biens et services peut se faire en particulier *via* les marchés publics pour leurs propres achats. En outre, des actions générales d'information des citoyens sont envisageables afin de favoriser éco-achats et éco-comportements. On peut de la sorte répertorier des actions publiques:-

✓-faisant la promotion des labels en faveur des éco-produits ou des éco-services ;

✓-introduisant des clauses favorables aux éco-produits ou aux éco-services dans les marchés publics ;

✓-recommandant l'achat de certains produits plutôt que d'autres (appareils sans piles, jouets en bois...);

✓-donnant des conseils pour l'achat de produits appropriés au besoin (bureautique-informatique...) ou encore pour leur utilisation de manière éco-efficiente (poudres à laver...);

✓-rappelant des gestes simples-: boire l'eau du robinet; surveiller les dates limites des bien périssables...

Soutenir des changements dans les modes de vie

Le produit ou le service est une chose-; son mode d'utilisation ou de consommation en est une autre. Il ne s'agit pas d'intervenir dans les choix privés mais de mettre en évidence l'utilité pour chacun d'une analyse de ses vrais besoins et de montrer que des modes de vie un peu différents existent, qui ont un impact environnemental réduit. Il s'agit, notamment, de remettre en question les besoins des consommateurs et de promouvoir la consommation immatérielle.

Un autre domaine d'actions possibles consiste à encourager le remplacement des produits par des services. Il s'agit de ce qu'on appelle la dématérialisation ou «économie fonctionnelle». Elle vise à modifier les schémas classi-

ques de consommation basés sur la propriété d'un objet ou d'un appareil par le développement de services et notamment par-:

- ✓-le partage des appareils ou leur reprise par le fabricant (*take-back, leasing, renting, sharing, pooling...*),
- ✓-la promotion des biens (bouteilles, vaisselle, sacs à provision...) réutilisables,
- ✓ la réparation et la remise sur le marché de biens de seconde main.

Ces approches permettent d'allonger la durée de vie utile des produits et de réconcilier les intérêts des producteurs et des consommateurs-: le producteur est impliqué dans la gestion des produits après usage et est donc incité à produire un produit efficient, réparable et conçu pour durer plus longtemps. En contrepartie, le système permet aux producteurs de mieux suivre et de fidéliser les consommateurs.

En pratique, une autorité locale peut très facilement encourager le réemploi en organisant ou facilitant des bourses d'échanges (matériel de puériculture, livres, vélos...) ou aller plus loin, avec par exemple la journée de la réparation ou le guide du seconde main à Munich (http://www.awm.muenchen.de/privatkunde/i_hausha.html ; <http://www.life-guide-muenchen.de/index.cfm/>

L'Association des cités et régions pour le recyclage et la gestion durable des ressources (ACR+) est un réseau de près de 80 autorités locales et régionales ayant pour objectif commun de promouvoir une gestion durable des ressources et des déchets, en encourageant la prévention à la source, la réutilisation, le recyclage et la valorisation sous toutes ses formes.

L'ACR+ se veut une plateforme d'information, de rencontres et d'échanges d'expériences entre responsables politiques et décideurs-gestionnaires techniques, en même temps qu'un moteur d'actions concrètes et de changement dans les politiques de gestion des déchets.

L'ACR+ est ouverte aux décideurs politiques et responsables techniques qui désirent partager leur expertise et jouer un rôle proactif dans le développement des politiques et des techniques de gestion des déchets municipaux. L'ACR+ est aussi un partenaire potentiel pour d'autres acteurs concernés par les déchets, l'éco-consommation, la dématérialisation, etc.

Les thèmes de travail de l'ACR+ couvrent tous les aspects de la gestion durable des déchets municipaux :

- ✓ les instruments-: législatifs, économiques et volontaires
- ✓ les flux spécifiques-: emballages, équipements électriques et électroniques, plastiques, biodégradables, et autres catégories problématiques...
- ✓ les modes de traitement, en privilégiant la prévention et le recyclage.

Depuis 1994, l'ACR+ organise régulièrement des rencontres auxquelles les pouvoirs publics et entreprises sont invités à s'associer-; ces colloques sont consacrés souvent pour une part, voire complètement à la prévention des déchets, comme à Madrid, en avril 2005.

Contacts
Bureau de Bruxelles
Gulledelle 100
B -1200 Bruxelles
Belgique
T. 32 (0)2 775 75 85
F. 32 (0)2 775 76 35

Secrétariat général
Skipton – UK
T. +44.1.756.709.600
e-mail-: acrr@acrr.org
<http://www.acrr.org>

fuseaction/sfsuche/theID/300/
setID/25/zg/0.cfm.)

Promouvoir certaines pratiques de gestion des déchets

On peut mentionner certaines actions qui, à défaut de réduire la production totale de déchets, permettent la réduction des quantités de déchets à collecter et gérer par les pouvoirs publics.

Ainsi, les ALR peuvent adopter différentes approches:-

- ✓-encourager le compostage à domicile des déchets organiques (et éventuellement pourvoir des formations en agriculture biologique comme à Porto, <http://www.hortadaformiga.com/>),
- ✓-trouver des débouchés pour les produits et matériaux recyclés des entreprises,
- ✓-développer des partenariats avec l'économie sociale.

Un foisonnement d'initiatives locales

Un inventaire des actions volontaires promues par les autorités locales en faveur de la prévention des déchets en Europe vient d'être publié par l'Association des cités et régions pour le recyclage et la gestion durable des ressources (ACR+), en partenariat avec l'Institut Bruxellois de gestion de l'environnement, Cet inventaire, qui rassemble plus de 70-exemples d'initiatives regroupées par objectifs, souligne que de plus en plus d'autorités locales et régionales sont aujourd'hui engagées dans des actions qui, au delà de la bonne organisation de la gestion des déchets et des ressources, ont pour finalité une citoyenneté responsable dans une perspective de développement durable.

Une description détaillée de ce rapport et des informations sur ses conditions d'obtention sont disponibles à l'adresse suivante:- <http://www.acrr.org/french/publications/rapports-tech.htm>.

(1)-Les éco-produits sont des produits assurant un niveau élevé de protection de l'environnement lors de leur fabrication, de leur utilisation et de leur fin de vie. Les produits écolabellisés sont un exemple d'éco-produits.

(2)-Le concept d'éco-consommation se rapporte au développement de la consommation de services et de produits permettant de satisfaire les besoins essentiels et d'améliorer la qualité de la vie, tout en limitant l'utilisation des ressources naturelles, des substances dangereuses, et l'émission de polluants et de déchets tout au long du cycle de vie, de façon à ne pas mettre en danger la satisfaction des besoins des générations futures.

(3)-Vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets, communication de la Commission, COM (2003) 301 final.

(4)-*Resource-Use-in-European-Countries,-A n-estimate-of-materials-and-waste-streams-in-the-Community,-including-imports-and-exports-using-the-instrument-of-material-flow-analysis*, S. Moll, S. Bringezu, H. Schütz – Wuppertal Institute, March, 2003.

(5)-*Globalization and the Shifting Environmental Burden – Material Trade Flows of the European Union*, S. Moll, S. Bringezu, H. Schütz – Wuppertal Institute, 2004.

(6)-SITA Environmental Trust, *Rubbish – or Resources, Green Futures Special Feature*, July-August 2002.

Notes