

La prévention dans la politique française de gestion des déchets à travers les Assises de La Baule

Des premières Assises de 1991 qui nourrissaient largement la loi de juillet 1992 et ses 3 grands axes (priorité à la prévention, au recyclage et à la valorisation), à celles de 2003 qui abordaient à nouveau la question de la réduction à la source, les 7 éditions successives des Assises illustrent bien la place prise par le thème de la prévention dans la politique française de gestion des déchets.

par Jean-Luc Straczek,

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Direction de l'Action régionale, de la qualité et de la sécurité industrielle (DARQSI)

Consensus sur la prévention

Depuis toujours, le déchet est associé à l'activité humaine, comme le confirmait voilà plus de vingt ans, M.-Gérard Bertolini, directeur de recherche au CNRS, en affirmant que l'archéologie n'est qu'une des sciences du déchet [1] mettant souvent en évidence l'intelli-

gence et l'adaptation de l'être humain dans son réemploi et son recyclage.

Il n'est donc pas étonnant que dans ce parlement d'idées et parfois de controverses que sont les Assises de La Baule, le consensus se soit fait sur une idée simple: «-La meilleure valorisation d'un déchet, tant sur le plan économique qu'environnemental consiste à ne pas le produire-» comme l'affirme M.-Bernard Tramier, Directeur sécurité

environnement d'Elf Aquitaine [2], appuyé par Ralph-Wicky de France nature environnement (FNE) lorsqu'il déclare: «-La meilleure solution pour éliminer les déchets c'est de ne pas les produire-». [3]

Mais, depuis une décennie, la réduction à la source n'a pas connu les succès attendus. La production de déchets des ménages n'a cessé de croître de 1-% par an en France. Cette croissance est notam-

ment due au développement économique et à la transformation des modes de consommation. Chacun a conscience qu'une tension croissante sur les capacités d'élimination des déchets, qui devrait déboucher à court terme sur une véritable situation de pénurie d'exutoires, rend la prévention incontournable.

Ceci conduit à un constat réitéré des représentants des associations, voire même une exaspération, qu'illustrent bien les propos de Jacky Bonnemains de l'Association Robin des Bois lors des 7^e assises: «-Les recommandations et les incitations pour réduire à la source, c'est bien. Cela va un temps. Maintenant, il faut la contrainte!-» [3]

La prévention une priorité réaffirmée

En 1991, les premières Assises ont grandement contribué à l'élaboration de la loi du 13 juillet 1992, fixant les trois grandes orientations de la politique nationale de gestion des déchets: priorité à la prévention, au recyclage et à la valorisation. On relèvera l'emploi alors fréquent de la fameuse expression «-technologies propres-», un peu démodée



Assises de la Baule

2001, la sixième édition des Assises de La Baule.

Des débats de ces 6^e Assises, il ressortait que la solution n'est pas unique, que les industriels doivent, en amont également, inciter à la prévention.

depuis, au profit de l'écoconception ou des écoproduits.

Dans son discours introductif de la 2^e édition des Assises [4], en 1993, M.-Michel Barnier, ministre de l'Environnement, mettait en exergue la priorité à accorder à la prévention: « Avant de réfléchir au traitement, c'est à la source qu'il faut valoriser une moindre production de déchets. Cette responsabilité pèse sur les acteurs économiques à l'origine de leur production-».

Il insistait cependant sur la cohérence nécessaire à avoir par rapport à d'autres objectifs environnementaux précisant que: «-cet objectif de réduction à l'amont ne peut s'accomplir indépendamment des autres objectifs environnementaux

comme la limitation de la pollution de l'air et de l'eau ou la consommation d'énergie. Les déchets d'aujourd'hui sont, on le sait, parfois les produits de politiques efficaces de traitement de la pollution de l'air ou de l'eau qui ont été menées depuis plusieurs années-».

«-Avant de réfléchir au traitement, c'est à la source qu'il faut valoriser une moindre production de déchets. Cette responsabilité pèse sur les acteurs économiques à l'origine de leur production-».

On aura reconnu la notion d'écobilan, et plus largement, d'approche intégrée.

Il décrivait ensuite les moyens propices à la prévention de la production des déchets:

«-✓-les démarches volontaires: l'identification et la labellisation de produits les plus respectueux de l'environnement est pour moi une voie très importante. Elle est incitative et peut largement bénéficier aux industriels. (...)

L'université d'été é

des déchets

Créées en 1991 à l'initiative de la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Drire) des Pays-de-la-Loire, les Assises nationales des déchets réunissent plus de mille participants tous les deux ans à La Baule. Elles sont devenues, au fil des éditions, un événement de référence pour tous les acteurs du monde des déchets.

Présidées par M.-Pélissard, député-maire de Lons-Le-Saunier, président de l'Association des maires de France, les Assises nationales des déchets sont organisées par le réseau des Drire et par le

Sniim (Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines), avec la collaboration de nombreux partenaires.

Au départ, strictement centrées sur les déchets industriels, les Assises ont peu à peu embrassé des sujets dépassant largement les déchets industriels banals ou dangereux: déchets ménagers, déchets très faiblement radioactifs, déchets de chantiers, impact sur la santé, perception par le public des installations de traitement des déchets...

La 8^e édition des Assises se tiendra à La Baule les 20 et 21 septembre 2005.

✓-Les démarches incitées par l'administration-: parmi celles-ci, je citerai, bien sûr, les études déchets. Cette démarche a rencontré l'intérêt de beaucoup d'industriels, en particulier, par son bien-fondé économique. (...)

✓-Au-delà de ces premiers constats, nous attendons maintenant la mise en place de véritables technologies propres dans les entreprises, économes en eau, polluant peu l'air, produisant moins de déchets et consommant moins d'énergie.

✓-Les démarches à caractère fiscal-: la taxe sur la mise en décharge en est un exemple, je pense personnellement que son montant actuel est encore trop faible pour que son internalisation ait un effet sensible.

✓-Les démarches réglementaires-: elles sont bien sûr indispensables, même si en la matière l'objet n'est pas facile à appréhender.

De même que pour les rejets dans l'air et l'eau, la production de déchets des entreprises devra être encadrée, après réalisation des études déchets.-»

En conclusion aux 4^e Assises des déchets en 1997 [6] Madame Dominique Voynet reprenait le même thème-: «-Il faut développer la prévention, au niveau même de la production et de

la distribution des biens, afin d'avoir des déchets moins difficiles à gérer, moins susceptibles de nuire à l'environnement et de maîtriser les coûts de cette gestion responsable-». Elle insistait ensuite sur l'intérêt de l'utilisation d'analyses de cycle de vie, soulignait les vertus des éco-produits et l'importance d'un comportement vertueux des consommateurs, la nécessité d'une valorisation matière comme conséquence d'un bon tri des déchets à traiter. Enfin, elle montrait l'attachement du ministère à privilégier les approches multi-filières et la nécessité d'en redéfinir le cadre, citant à titre d'exemple l'origine et le devenir des prospectus et journaux gratuits. Sur ce dernier point, nous pouvons apprécier aujourd'hui avec elle l'évolution réglementaire récente.

En ce sens, la séance plénière sur la recherche appliquée à la valorisation des déchets [2] montrait qu'il s'avérait

«-Il faut développer la prévention, au niveau même de la production et de la distribution des biens, afin d'avoir des déchets moins difficiles à gérer, moins susceptibles de nuire à l'environnement et de maîtriser les coûts de cette gestion responsable-».

nécessaire de trouver un optimum économique entre toutes les solutions disponibles, tout en cherchant à développer la sensibilisation du public, la transparence nécessaire pour le convaincre et en fournissant

un travail constant sur tout le processus de fabrication des produits.

Optimisme pour un traitement multi-filières...

En 1995 les 4^e Assises furent l'occasion d'un bilan d'étape optimiste sur l'application de la loi de 1992 après un renoncement à une interprétation, à l'origine très restrictive, des termes de ce texte-[5] :

«-La réduction des déchets à la source ainsi que les principes de proximité apparaissent comme les solutions évidentes qui ne sauraient être efficaces sans la segmentation des modes de traitement. Les dérives simplistes du zéro déchet et du tout incinération de la loi de 1992 sont donc maintenant dépassées et tout le monde s'accorde à dire que la direction prise est positive, même si quelques difficultés persistent. De plus en plus, chacun affirme sa foi en un traitement multi-filières, adapté aux contextes locaux-».

S'il y a aujourd'hui un rejet quasi unanime de cette expression «-zéro déchet-», la lecture des actes de ces 4^e Assises conduit à se demander si le traitement multi-filières ne l'avait pas à cette époque emporté durablement, mais au détriment de la prévention («-On peut continuer à jeter, puisque c'est dans une poubelle de tri sélectif!-»). Deux ans plus tard, en 1997, lors de la 5^e édition des Assises [6], dans la première séance plénière consacrée à un nouveau



Assises de La Baule

Roselyne Bachelot-Narquin aux 7^{es} Assises, en 2003.
La Ministre, quant à elle, dans son discours de clôture, se voulait très offensive et s'opposait au fatalisme ambiant en matière de prévention.

bilan d'étape, le débat s'axait sur les nouvelles tendances qui émergeaient dans les modes de gestion des déchets, préfigurant ce que devraient être les dispositifs d'élimination dans l'avenir: réduction à la source, analyse de cycle de vie, élaboration des filières dédiées pour des déchets spécifiques comme les déchets industriels banals, les piles ou les produits «-bruns-».

Outre la réduction des déchets, de nombreux ateliers furent consacrés à des thèmes asso-

ciés tels que la valorisation des déchets industriels et l'analyse de cycle de vie [7].

Un atelier était entièrement consacré à la réduction des déchets à la source. Il concluait qu'il s'agissait avant tout d'un acte de volontariat, devant être un travail de partenariat entre tous les acteurs, ne devant pas se limiter à une réglementation stricte et ne pouvant s'affranchir du principe pollueur-payeur...

La clôture de ces 5^e Assises fut pour Madame Voynet, Ministre de l'Environnement [8], l'oc-

casation de rappeler son action en faveur de la réduction à la source de la production et de la nocivité des déchets avec les axes explicités dans sa circulaire du 28 avril 1998. Cette orientation a ensuite dû être transformée en exigence dans la totalité des PPEMA de France. Certains ont pu regretter la part trop belle qui y est donnée au traitement aval, même

sous forme de collecte sélective et de recyclage, par rapport à la prévention. Rappelons que cette circulaire, s'appuyant sur l'orientation forte de l'Europe dans une politique de filières de gestion des produits, précisait: «-A terme, la moitié de la production de déchets dont l'élimination est de la responsabilité des collectivités locales devraient être triés et collectés pour récupérer des matériaux en vue de leur

réutilisation, de leur recyclage ou de leur traitement biologique-».

... et pessimisme à l'échéance 2002

Le constat positif de cette fin des années 90 contraste avec le ton généralement pessimiste des 6^e Assises, en 2001, à neuf mois de l'échéance de juin 2002 [9]. Ainsi Monsieur Robert Germinet, Directeur de la Drire Pays de Loire, dans son discours d'introduction, faisant le bilan des dix années précédentes constatait que: « Cette fameuse réduction à la source a été le parent pauvre de notre politique. (...) La plupart des entreprises industrielles s'engagent dans des actions volontaires et souvent couronnées de succès de diminution de la quantité de leurs déchets. Ainsi, tandis que les déchets des ménages continuaient leur progression funeste, les entreprises prenaient un chemin inverse.(...) Cela tient à ce que les entreprises payent l'élimination de leurs déchets à la tonne tandis que, dans leur grande majorité, les ménages sont taxés proportionnellement à la valeur locative de leur logement, de manière forfaitaire-».

Des débats de ces 6^e Assises, il ressortait que la solution n'est pas unique, que les industriels doivent, en amont également, inciter à la prévention au travers de l'analyse de cycle de vie des produits. Pour la majorité



Assises de La Baule

Le grand auditorium pendant les 7^{es} Assises.

L'abondante revue de presse montre que les médias ont surtout retenu les actions à destination des particuliers : les imprimés publicitaires et les sacs de caisse.

Mais le mouvement était lancé pour une action durable.

des intervenants, la solution doit passer par l'internalisation, une taxe basse pour le service public que représente la collecte des déchets, complétée par une redevance au poids, une meilleure communication, plus de transparence entre tous les acteurs. D'ailleurs, le Ministre, Monsieur Yves Cochet, rappelait dans son intervention tout le travail en cours sur des textes relatifs aux filières-: pneumatiques, véhicules hors d'usage, courriers non adressés, projet européen de directive sur les déchets des équipements électriques et électroniques, tout en renvoyant aux producteurs, distributeurs et industriels le soin d'apporter des réponses sur le thème de la prévention [10].

Réalisme et dynamisme

Lors des 7^e Assises, en 2003 [11], une séance plénière fut consacrée, à nouveau, au problème de la réduction à la source, concluant sur la nécessité d'un retour au bon sens et au savoir-vivre ensemble. L'éco-conception y était une nouvelle fois mise en avant, bien que se heurtant encore trop souvent aux limites imposées par les modes de consommation actuels qui se «-dressent en remparts-».

Cependant le constat des élus se voulait réaliste et dynamique. Ainsi Monsieur Jacques Pelissard, alors Vice-Président de l'Association des maires de France, à l'ouverture de ces 7^e Assises, insistait sur les progrès considérables réalisés au cours de la dernière décennie, concluant-: «-Nous sommes aujourd'hui au milieu du gué. Nous avons mis des forces en mouvement, il nous faut dans les perspectives ouvertes par Madame la Ministre de l'Ecologie, impulser un nouvel élan à la politique des déchets, affirmer les axes d'une loi qui nous donnera le cadre d'action des dix prochaines années-» [12].

Madame Roselyne Bachelot-Narquin [12], quant à elle, dans son discours de clôture se voulait très offensive et s'opposait au fatalisme ambiant en matière de prévention des déchets, faisant remarquer que les efforts entrepris pour réduire la production de déchets industriels à la source avaient permis de dissocier leur croissance de celle du PIB, encourageant à se mobiliser de façon coordonnée pour disposer d'un plan d'ensemble et d'indicateurs pertinents. Ce discours est considéré, avec la Communication

au Conseil des Ministres de juin 2003 et le Plan national de prévention des déchets présenté au colloque Ademe de février 2004, comme étant à la base de la politique française actuelle de prévention. L'abondante revue de presse de ces 7^e assises montre que les médias ont surtout retenu les actions à destination des particuliers au travers de deux sujets

«-La plupart des entreprises industrielles s'engagent dans des actions volontaires, et souvent couronnées de succès, de diminution de la quantité de leurs déchets-: tandis que les déchets des ménages continuaient leur progression funeste, les entreprises prenaient un chemin inverse-».

très pratiques, que Madame la Ministre annonçait comme « actions phares-»: les imprimés publicitaires et les sacs de caisse. Mais le mouvement était lancé pour une action durable de prévention des déchets ménagers.

Et demain-?

La prévention des déchets sera un des sujets que les prochaines Assises de septembre 2005 aborderont. Nécessairement! M. Lepeltier, lors d'une récente intervention à l'occasion d'un colloque de l'Ademe, le 7 septembre 2004, l'indiquait, esquissant à cette occasion «-la première des quatre pistes principales des travaux à engager sur ce projet de nouveau texte de loi déchet-: la

prévention des déchets. La loi du 13 juillet 1992 affichait une priorité sur ce point, sans prévoir d'actions concrètes. Le projet de loi doit contenir des dispositions renforcées. Sur le plan quantitatif, il faut réfléchir à une incitation pour encourager une consommation plus respectueuse de l'environnement, l'usage des écolabels comme le prévoit la stratégie nationale de développement durable. Sur le plan qualitatif, il conviendrait de créer les conditions pour que la question des déchets dangereux des ménages avance véritablement et que les ordures ménagères résiduelles soient ainsi moins dangereuses-: de nombreuses collectivités font des efforts en ce domaine sans être suffisamment soutenues, ne convient-il pas de remédier à la situation-? Ceci est le prolongement législatif du plan national de prévention des déchets présenté par le MEDD le 11 février 2004-».

Les 8^e Assises nationales des déchets se tiennent à La Baule les 20 et 21 septembre 2005 et seront suivies, en octobre, du second colloque national

sur la prévention des déchets organisé par l'Ademe, permettant à toutes les parties intéressées de réaliser un premier bilan d'étape de l'application du plan national.

Bibliographie

[1]-Gérard Bertolini-: Déchets et archéologie, Ademe 1984.

[2]-4^e Assises nationales des déchets – Actes des conférences – Séance plénière sur la recherche appliquée à la valorisation des déchets. 1997.

[3]-Le Journal des 7^e Assises nationales des déchets, n° 3, 11 septembre 2003.

[4]-2^e Assises nationales des déchets – La politique du ministère de l'Environnement face aux déchets industriels. 1993.

[5]-4^e Assises nationales des déchets – actes des conférences – Débat introductif-: L'échéance 2002-: utopie ou réalité-? 1997.

[6]-5^e Assises nationales des déchets – actes des conférences – Intervention du Ministre. 1999.

[7]-5^e Assises nationales des déchets – actes des conférences – Ateliers. 1999.

[8]-5^e Assises nationales des déchets – actes des conférences – Clôture des Assises. 1999.

[9]-6^e Assises nationales des déchets – actes des conférences – Discours introductif du Dr. 2001.

[10]-6^e Assises nationales des déchets – actes des conférences – intervention du Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. 2001.

[11]-7^e Assises nationales des déchets – actes des conférences – Ateliers. 2003.

[12]-7^e Assises nationales des déchets – actes des conférences – Clôture des Assises. 2003.



