

Fiche N°7 :

Analyse de l'impact des mesures de prévention « aval » sur les charges du service public de gestion des déchets

La prévention de la production des déchets concerne tous les acteurs de la conception, la production, la distribution et la consommation.

On distingue les mesures de :

- **prévention « amont »**, prises par les producteurs et les distributeurs avant qu'un produit ne soit vendu à un consommateur final, en particulier toutes les actions de prévention qui relèvent de l'éco-conception
- **prévention « aval »**, prises par le consommateur final. La prévention aval des déchets correspond à une consommation responsable tenant compte des impacts environnementaux, économiques et sociaux en matière de gestion des déchets induits par l'acte de consommation.

La prévention de la production des déchets peut être définie(1) comme l'ensemble des mesures et des actions situées en amont de la collecte des déchets et qui concourent à la réduction :

- de la quantité de déchets,
- de la teneur en substances nocives contenues dans les produits,
- des effets nocifs des déchets produits sur l'environnement et la santé humaine.

(1) Avis de la commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte et de traitement des déchets (CHMF) sur le rôle des éco-organismes agréés en matière de prévention des déchets – 9 novembre 2010

En fonction de leurs obligations, les collectivités territoriales se sont attachées à la gestion des déchets. Pourtant, elles ont également l'opportunité d'aider et d'informer les citoyens sur la prévention aval, en vue de réduire les quantités de déchets qu'elles auront à gérer par la suite, et/ou d'en améliorer la qualité.

C'est ainsi qu'a été lancé en janvier 2009 le dispositif des Plans et Programme de Prévention des déchets, qui a d'ores et déjà suscité une forte mobilisation. Ainsi, fin 2010, quelque 190 programmes locaux couvrant près de 23 millions d'habitants ont déjà vu le jour.

La mise en œuvre d'un programme local de prévention des déchets, de par la réduction des quantités de déchets collectés par le service public, contribue à un gain économique. Pour les emballages ménagers et les papiers graphiques, les mesures de prévention se traduisent également pour la collectivité par une réduction des recettes industrielles, en particulier de ventes de matériaux envoyés vers le recyclage et des soutiens versés par les éco-organismes.

Face à cette situation complexe, l'ADEME, a choisi de réaliser, en concertation avec les différents acteurs concernés, une étude sur la perception par les collectivités de l'impact de ces mesures de prévention sur les charges (coûts complets diminués des recettes, des soutiens et des aides) du service public de gestion des déchets.

A partir d'une enquête menée par l'Ifop au printemps 2011 et basée sur une méthodologie à la fois qualitative et quantitative auprès d'élus et de techniciens de collectivités ayant au moins une compétence « déchets », l'objectif de cette étude est de mieux cerner les freins perçus par les collectivités pour la mise en œuvre des mesures de prévention, en particulier l'importance du paramètre économique et, notamment, de la baisse des soutiens apportés dans le cadre des filières REP (Responsabilité Élargie du Producteur) « emballages ménagers » et « papiers » et de son incidence sur les charges.

www.ademe.fr

Relations presse ADEME – Ketchum Pleon :
Ylhem Benhammouda – 01 53 32 55 30 – ylhem.benhammouda@ketchum.fr
Bastien Rousseau – 01 56 02 35 05 – bastien.rousseau@ketchumpleon.fr

La prévention aval, un axe majeur pour une politique de gestion des déchets efficace d'un point de vue économique et environnemental.

66% des collectivités interrogées lors de la phase quantitative déclarent s'être investies dans des projets et actions de prévention aval. Ce chiffre appelle, cependant, un premier constat. Les initiatives locales en matière de prévention aval reflètent une forte diversité de situations puisque ces projets et actions ne sont pas nécessairement liés aux programmes de prévention menés en partenariat avec l'ADEME. Ces initiatives suscitent, par ailleurs, des perceptions différentes entre élus et techniciens. Il n'y a donc pas une mais plusieurs réalités de la prévention aval au niveau des collectivités. En ce sens, la prévention apparaît comme une notion plus complexe à appréhender et moins tangible que celle du tri.

Si la prévention aval suscite une forte « volonté de faire », les collectivités sont encore hésitantes pour s'engager dans des actions de grande ampleur. L'étude des freins invoqués pour justifier un faible investissement de la part des collectivités permet d'identifier plusieurs difficultés majeures :

- La mise en place d'actions ou de projets de prévention aval appelle une réflexion sur la façon dont la société fonctionne et pose la question de la chaîne des responsabilités entre les différents protagonistes intervenant dans la production et la gestion des déchets. Beaucoup d'élus et de techniciens évoquent les tensions qu'ils ressentent entre prévention aval et prévention amont, leur conclusion étant qu'il faut une approche complémentaire pour garantir le développement et l'efficacité des actions mises en place localement.

Au-delà du « Qui doit faire quoi et comment ? », se pose également la question des bénéfices retirés et, par là-même, celle de l'évaluation de l'efficacité des actions mises en place : seules 47 % des collectivités pensent qu'elles sont faciles à évaluer en termes d'efficacité. Face à la complexité ressentie de l'enjeu, on assiste alors souvent à l'émergence de solutions ponctuelles, concrètes, faciles à mettre en place et peu coûteuses (promotion de l'autocollant « Stop Pub », sensibilisation dans les écoles...) plutôt qu'à une réflexion sur la façon de modifier en profondeur les comportements des citoyens-consommateurs.

Parmi les freins évoqués, le système de soutiens financiers versés aux collectivités par les éco organismes emballages et papiers sur la base des tonnages collectés semble secondaire, voire ne constitue que très rarement un frein. Sur les 17 % des collectivités interrogées qui considèrent ce système comme un frein au développement de nouvelles mesures de réduction des déchets, 97 % n'ont pas renoncé à mettre en place des actions ou des projets de prévention sur le terrain.

Par ailleurs, parmi les collectivités les plus impliquées, on relève qu'au final, les charges du service public de gestion des déchets ont baissé sous l'effet des mesures de réduction des déchets conduites localement. La diminution des recettes financières n'a pas eu d'incidence négative et ne freine donc pas le développement des actions en matière de prévention. Ainsi, les leviers envisagés pour le développement des actions de prévention ne reposent pas vraiment sur les aspects financiers, mais portent essentiellement sur :

- la responsabilité de chacun à faire de cet enjeu une priorité claire,
- une approche de la prévention globale (amont / aval) et transversale (entre élus et techniciens mais aussi entre services et collectivités),
- les moyens mis à disposition pour renforcer à la fois les compétences (partage d'expérience, mise en réseau) et l'évaluation des actions mises en place (outils permettant de comparer les performances annuelles, par exemple).

Un sentiment d'impuissance des collectivités pour sensibiliser leurs administrés

Comment introduire la notion de prévention quand la logique de tri, prédominante depuis plusieurs années, s'est traduite, aux yeux d'un certain nombre de collectivités, par un phénomène de déresponsabilisation des citoyens sur leurs pratiques de consommation ?

Comment adapter les comportements quand l'offre en direction des consommateurs ne le permet pas toujours ?

De ces questions émerge, avec regret, la tentation pour les collectivités de mettre en place des solutions concrètes, faciles à mettre en œuvre et relativement peu coûteuses plutôt que d'engager une réflexion sur la façon de modifier durablement les comportements.

Par ailleurs, la mise en place d'actions de prévention se confronte souvent localement à deux contraintes supplémentaires :

- La question de la compétence pour prendre en charge cette thématique, avec des responsables déchets qui se sentent « *trop seuls* » ou « *pas toujours pleinement légitimes* » pour s'emparer d'un sujet qui n'est pas nécessairement de leur ressort, les collectivités étant clairement chargées de gérer les déchets de leurs administrés, et non de les sensibiliser sur leur consommation,
- La question de l'évaluation des actions mises en place autour du constat général d'un réel déficit d'outils permettant, à l'heure actuelle, de choisir les actions les plus efficaces à mettre en place (en fonction des contextes locaux) et d'évaluer leur impact sur la réduction des déchets.

Afin d'inciter davantage à la prévention, les collectivités sont en attente d'éléments à la fois systématiques et adaptés à chaque entité locale

Il convient alors de procéder à plusieurs actions :

- Afficher clairement la volonté politique, aussi bien par l'Etat que par les éco-organismes et les industriels, de faire de la complémentarité tri / prévention un des axes majeurs de la gestion des déchets,
- Adopter une démarche de prévention globalisante, qui concerne l'ensemble des déchets (les emballages et papiers, mais aussi les déchets organiques et l'ensemble des déchets dangereux) et qui porte aussi bien sur la prévention amont (favoriser l'éco-conception des produits) que sur la prévention aval (informer et orienter les choix des citoyens-consommateurs), en clarifiant le rôle et la responsabilité de chacun des acteurs concernés en fonction des mesures de prévention,
- Partager des expériences et adopter une approche beaucoup plus transversale de la prévention, dans une logique de responsabilité partagée à la fois au sein des collectivités (en intégrant l'ensemble des services et pas uniquement les élus ou techniciens dédiés à la thématique des déchets), et entre les collectivités, en favorisant toute forme de mise en réseau,
- Mettre en place différents types d'outils : outils d'évaluation des actions de prévention menées d'une part, mais aussi outils de comparaison des performances annuelles ; une condition essentielle à l'amélioration et la pérennisation des mesures prises.