

GESTION INTEGREE DES RESSOURCES ET DES DECHETS**CONTRIBUTION DE L'INDUSTRIE A LA MISE EN ŒUVRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE****PRISE DE POSITION DE L'UNICE**

L'UNICE est d'avis qu'il est temps de revoir la politique communautaire de gestion des déchets, pour la recentrer sur son enjeu principal: l'utilisation optimale des ressources – comme l'implique le concept de développement durable. Elle avance ici une approche nouvelle, la “gestion intégrée des ressources et des déchets”.

1. Rappel

L'UNICE travaille depuis quelque temps à des propositions qui rencontrent les principes du développement durable dans la stratégie européenne de gestion des déchets. Un premier document sur le sujet fut diffusé en janvier 1998, et le concept de gestion intégrée des ressources et des déchets fut développé le 8 octobre 1998, lors d'un atelier interne de l'UNICE. La présente prise de position, fruit des réflexions de cet atelier, devrait être le point de départ de nouvelles discussions approfondies avec la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne.

La stratégie communautaire de gestion des déchets – qui repose sur une "hiérarchie" des déchets et toute une série de principes¹, dont la proximité, l'auto-suffisance, le partage des responsabilités, le principe du "pollueur-payeur" et celui de précaution – fut conçue au départ dans le but d'éradiquer les déversements illicites de déchets, le débordement des décharges et l'inadéquation des équipements de traitement des déchets. Nombre de ces objectifs – dans les limites résultant de la mise en œuvre par les États membres – ont été atteints ou sont en voie de l'être. Dans le même temps, toutefois, la stratégie communautaire de gestion des déchets a engendré de graves effets secondaires – dus en partie à des défauts de conception de la politique elle-même, et en partie à des interprétations hétérogènes et un manque de mise en œuvre dans les États membres – qui ont entraîné un gaspillage de ressources précieuses, des incidences non souhaitées sur l'environnement et des distorsions sur les marchés des matières premières de récupération. La dernière révision en date de la stratégie européenne des déchets, ainsi que le cinquième programme d'action environnementale, font référence à la “durabilité” et au “développement durable”. Ces deux concepts doivent être plus pleinement intégrés dans les politiques et la stratégie de l'UE en matière de déchets, et ce dans leurs trois composantes d'acceptabilité: environnementale, sociale, économique.

¹ Cf. articles 130 R et 130 S du Traité sur l'Union européenne

La "hiérarchie" des déchets, par exemple, donne la plus haute priorité à la prévention, présumant à tort qu'il s'agit toujours de l'option ayant le moins d'incidences sur l'environnement. En réalité, on peut donner de multiples exemples de cas où les mesures visant à éviter les déchets ont abouti à une augmentation de la consommation d'énergie ou d'autres ressources, à des émissions plus importantes dans l'air ou dans l'eau, ou encore à une production moins performante. D'un autre côté, ce que l'on qualifie de "déchet" peut s'avérer une matière première précieuse dans une deuxième phase du processus ou un processus de production différent, avec pour résultat que l'impact net des deux processus sur l'environnement est moindre que si des mesures avaient été prises pour éviter de générer des déchets dans le premier.

L'annexe au présent document énumère d'autres domaines où la politique actuelle, ou sa mise en œuvre, entrave l'utilisation optimale des ressources, empêche d'investir dans des équipements modernes de récupération et favorise les irrégularités dans la gestion par les autorités locales.

L'industrie a consenti de larges investissements dans l'amélioration des usines et équipements, au point que les incidences sur l'environnement induites par les opérations de production (y compris la génération de déchets) ne représentent qu'une petite fraction de ce qu'elles étaient il y a dix ou quinze ans. Le secteur de la gestion des déchets s'est également développé avec rapidité durant la même période, et peut désormais offrir des services sophistiqués de gestion des ressources, aussi bien à l'industrie qu'aux autorités locales et aux consommateurs. Le cadre législatif européen ne tient pas suffisamment compte de cette nouvelle donne.

2. Le concept

L'UNICE reconnaît que l'élimination des déchets, et particulièrement des déchets dangereux, doit être contrôlée pour protéger le public et l'environnement. Elle réaffirme son engagement à entretenir d'étroites relations de coopération avec la Commission européenne et les autres institutions de l'Union européenne dans le processus législatif.

L'inclusion dans la définition du déchet, non seulement des déchets à éliminer, mais également de ceux à revaloriser, a entraîné de nombreux problèmes du type évoqué ci-dessus. De l'avis de l'UNICE, il est temps de revoir la politique communautaire de gestion des déchets, pour la recentrer sur son enjeu principal: l'utilisation optimale des ressources – en phase avec le concept de développement durable. Elle avance ici une approche nouvelle, la "gestion intégrée des ressources et des déchets".

La "gestion intégrée des ressources et des déchets" (GIRD) peut se définir comme suit:

une gestion optimisée des ressources et des déchets, qui tient compte des aspects environnementaux, sociaux et économiques.

La législation des déchets en vigueur dans les États membres de l'UE soit prescrit une voie de gestion pour un déchet donné, soit (si plus d'une option sont possibles) n'incite nullement les générateurs de déchets à envisager l'impact de chaque option sur l'environnement. De ce fait, les producteurs de déchets sont actuellement amenés à choisir l'option légale qu'ils estiment la moins coûteuse. Dans une GIRD, en revanche, les générateurs de déchets auraient une plus grande souplesse de choix et bénéficieraient d'incitations à étudier les diverses options avant d'opter pour celle qui offre la meilleure utilisation des ressources et le moindre impact global sur l'environnement, tout en tenant dûment compte des dimensions techniques, sociales et économiques.

Au cœur de la GIRD réside une approche intégrée de l'usage optimal des matériaux et ressources énergétiques, qui prend pleinement en considération tous les aspects économiques, écologiques et sociaux dans la mesure où ils influencent le choix optimal d'une gestion des ressources et des déchets. Dans ce contexte, le terme "intégration" doit être entendu comme la prise en compte de tous les aspects pertinents de chaque option de gestion des déchets/ressources, qu'il s'agisse d'incidences sur les divers milieux environnementaux, de liens dans la chaîne de production et d'utilisation, ou des rôles joués par les divers partenaires dans le cycle commercial des ressources et des déchets. C'est une vision globale qui doit être adoptée, non seulement au sens géographique planétaire, mais également pour englober les divers éléments de la gestion des déchets/ressources. Cette vision relie la GIRD au caractère intégré des considérations environnementales (air, eau, sol), sociales et économiques, pilier du concept de développement durable.

Un grand nombre de matériaux aujourd'hui classés comme "déchets" présentent un potentiel de réutilisation, de recyclage ou de revalorisation par d'autres moyens, et peuvent donc devenir des "ressources". La réalisation de ce potentiel dépend de plusieurs facteurs, notamment la composition du matériau, sa localisation physique à l'égard d'utilisateurs potentiels, les aspects économiques au regard des matériaux substituables et, surtout, les contraintes imposées à l'ensemble du processus par la législation applicable.

Dans la GIRD, le "détenteur du déchet" utiliserait les critères suivants pour sélectionner l'option la plus durable en fonction de la localisation et de la situation (aspects géographiques, juridiques, sociaux, culturels et démographiques, ainsi qu'infrastructures en place):

1. utilisation optimale de tous les matériaux et ressources énergétiques pertinents ("**efficacité des ressources**");
2. impact général sur l'environnement des différentes options, y compris examen de l'incidence sur tous les milieux environnementaux ("**éco-efficacité**");
3. le cas échéant, impact social des différentes options ("**impact social**");
4. aspects techniques, économiques et logistiques de chaque option ("**viabilité technique**").

L'intégration de ces quatre critères dans le choix final, la mise en œuvre et l'amélioration constante de celui-ci constituent une application de la GIRD qui répond au principe de la subsidiarité.

3. GIRD et cadre juridique

Le cadre juridique dans lequel s'opérera le choix de l'option optimale pour la gestion des déchets et des ressources doit comporter un texte législatif d'habilitation qui encourage activement l'utilisation optimale des ressources, plutôt qu'une législation "normative" qui dresserait d'injustifiables obstacles à la libre circulation des marchandises et des services. Il devrait être conçu de manière à encourager activement les solutions holistiques permettant d'optimiser l'utilisation des ressources, indépendamment du nombre de partenaires associés dans l'option retenue pour la gestion des déchets et des ressources.

L'UNICE soutient les principes de la "responsabilité partagée" et du "pollueur-payeur", qui caractérisent déjà la stratégie de l'UE en matière de déchets et sont pleinement compatibles avec la GIRD. Ces principes doivent néanmoins recevoir une interprétation équitable et ne pas placer l'industrie dans une situation de responsabilité imprévisible dans les domaines sur lesquels elle n'exerce aucun contrôle. Les pouvoirs publics et les consommateurs, comme l'industrie, doivent assumer leur part équitable de responsabilité.

Les différents aspects du cycle de vie d'un produit sont un souci permanent des entreprises, qui élaborent des instruments adéquats pour chaque aspect du développement, et notamment la conception du produit. Dans une GIRD, le rôle de la conception est d'identifier les options "durables" permettant une gestion aisée et écologiquement saine des produits arrivés à la fin de leur vie utile. Or, la législation communautaire ne tient pas compte de cette amélioration continue du produit. Par exemple, l'innovation technique et commerciale est si rapide dans certains domaines que les solutions législatives spécifiques à la fin de vie des produits peuvent être dépassées lorsque le produit atteint réellement la fin de sa vie.

Les améliorations continues – composante essentielle de tous les systèmes modernes de gestion – ne sont pas prises en compte par la législation en vigueur en matière de déchets. La GIRD peut offrir des mécanismes utiles pour gérer et réaliser ces améliorations continues, dans le but d'optimiser l'utilisation des ressources et de minimiser l'impact environnemental de façon constante.

4. Conclusion

L'approche intégrée proposée par le concept de GIRD favorise la coopération entre les générateurs de déchets/ressources et leurs partenaires de l'industrie. Elle permet également d'exploiter des synergies qui bénéficient autant à l'environnement qu'à chacun des partenaires.

La bonne mise en œuvre du concept de gestion intégrée des ressources et des déchets exigera des efforts considérables de toutes les parties concernées, y compris l'industrie et les autorités réglementaires. L'UNICE compte réaliser une analyse approfondie de la législation en vigueur en matière de déchets, dans le cadre d'un dialogue avec la Commission européenne et les États membres, en vue de faire de la GIRD un succès.

