CESER
ALSACE
CHAMPAGNE-ARDENNE
LORRAINE
Grand Est

LES AVIS ET
RAPPORTS
DU CESER

Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets

Avis

Adopté en séance plénière du 10 octobre 2019

Avis du Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est

Présenté par :

Claude CELLIER, Vice-président,

Odile AGRAFEIL, Rapporteure,

au titre de la commission Environnement.

Le Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est
a voté le présent avis à l'unanimité.

SOMMAIRE

INTRODUCTION **4**

I. RAPPEL DU CADRE RÈGLEMENTAIRE DU PRPGD **4**

1. Définition du déchet 4
2. Les objectifs du PRPGD 4
3. Des objectifs nationaux à reprendre à minima dans chaque PRPGD 5

II. SUR L'ÉLABORATION ET LE CONTENU DU PRPGD DU GRAND EST **6**

1. La phase d'élaboration du PRPGD 6
2. Les objectifs majeurs du PRPGD du Grand Est 6

III. L'AVIS DU CESER **7**

INTRODUCTION

La loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (loi NOTRe) a modifié les dispositions du Code de l'environnement relatives à la planification des déchets en confiant cette compétence au Conseil régional chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre du Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD). La gestion des déchets, quant à elle, relève des compétences départementale, intercommunale ou communale.

Le PRPGD constitue le volet opérationnel en matière de prévention et de gestion des déchets du SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires). Il doit inclure un plan d'actions en faveur de l'économie circulaire (PRAEC).

Le projet de PRPGD a été soumis à l'enquête publique qui s'est déroulée du 29 mai au 1er juillet 2019. Les 11 questionnements de la contribution du CESER datant de décembre 2018 ont été versés à l'enquête publique.

Le présent avis porte sur l'approbation finale du plan avant adoption par l'assemblée plénière du Conseil Régional le 17 octobre 2019.

I. RAPPEL DU CADRE RÈGLEMENTAIRE DU PRPGD

1. Définition du déchet

Selon le Code de l'environnement (art. L541-1), un déchet est défini comme : *« ... tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien, meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon »*. Potentiellement, tout déchet (sauf déchet ultime1) peut redevenir un produit une fois revalorisé, recyclé, réemployé. Le meilleur déchet reste celui que l'on n'a pas produit.

Les dispositions de l'art L.541-1 et de l'art L.125-1 du Code de l'environnement hiérarchisent les modes de traitement des déchets :

« En priorité, (de) prévenir et réduire la production de déchets, notamment en agissant sur la conception, la fabrication…et en favorisant le réemploi. Puis privilégier dans l'ordre : la préparation en vue de la réutilisation ; le recyclage ; toute autre valorisation, notamment la valorisation énergétique ; l'élimination. »

2. Les objectifs du PRPGD

Le PRPGD définit les objectifs et fixe les moyens à mettre en œuvre en matière de prévention, de traitement, de recyclage, de réemploi et de valorisation des déchets, afin de réduire le volume final de déchets. Il a pour objet de coordonner, à l'échelle régionale, les actions entreprises par l'ensemble des parties prenantes concernées par la prévention et la gestion des déchets sur une période de 6 et 12 ans. Il est évalué au bout de 6 ans et peut faire l'objet d'une révision.

[1] *« Est ultime au sens du présent chapitre un déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux. »*, art. L.541-1.-III.

Le PRPGD concerne toutes les catégories de déchets, hors nucléaire, qu'ils soient dangereux, non dangereux et non inertes ou non dangereux et inertes. Il s'agit des déchets produits dans la région par les ménages, les activités économiques, les collectivités, les administrations, gérés dans la région, importés pour être gérés dans la région[2] et exportés pour être gérés hors de la région.

Le PRPGD est un outil de planification comportant des objectifs chiffrés, opposable aux décisions prises par les personnes morales de droit public dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets. Leurs décisions doivent être compatibles avec le Plan[3].

Le PRPGD comporte un volet spécifique dédié à l'économie circulaire : le Plan Régional d'Actions en faveur de l'Economie Circulaire (PRAEC) visant à limiter la consommation des ressources (matières premières et énergies) et l'impact environnemental des produits.

Ceci nécessitera l'identification des points de convergence entre les deux approches, la prévention et la valorisation d'une part, et la gestion des ressources pour les différents secteurs économiques d'autre part.

3. Des objectifs nationaux à reprendre à minima dans chaque PRPGD

Le PRPGD doit prendre en compte les objectifs nationaux fixés par la Loi sur la Transition Energétique et pour la Croissance Verte (LTECV) du 17 août 2015, à savoir :

- Réduction de 10 % de la production des Déchets Ménagers et Assimilés (DMA) de 2010 à 2020 ;
- Réduction des quantités de Déchets d'Activités Economiques (DAE) par unité de valeur produite ;
- Recyclage de 55 % des Déchets Non Dangereux Non Inertes (DNDNI) en 2020 et de 65 % en 2025 ;
- Valorisation de 70 % des déchets issus de chantiers du BTP d'ici 2020 ;
- Réduction des quantités de déchets enfouis de 30 % en 2020 (50 % en 2025) par rapport à 2010 ;
- Réduction des capacités d'incinération sans valorisation énergétique de 25 % en 2020 (50 % en 2025) ;
- Obligation de tri à la source des bio-déchets d'ici 2025 ;
- Extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques en 2022 ;
- Développement de la tarification incitative : 25 millions d'habitants seront concernés en 2025.

[2] Collectés puis traités dans une installation de tri ou de traitement de déchets, utilisés dans une installation de production en substitution de matière première, dans une installation de valorisation énergétique, dans une carrière ou dans la construction d'ouvrages de travaux publics en substitution de matière première.

[3] Le PRPGD est opposable aux décisions prises par les personnes morales de droit public, dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets. En effet, l'article L541-15 du code de l'environnement, prévoit que ces décisions doivent être compatibles avec le plan. Il en va aussi bien des décisions prises par les collectivités compétentes en matière de prévention et de gestion des déchets que, par exemple, de l'attribution des autorisations d'exploiter des ICPE délivrées par le préfet (installation de stockage par exemple). L'obligation de compatibilité avec le PRPGD peut donc empêcher la mise en fonctionnement d'une (nouvelle) installation qui ne correspondrait pas à l'anticipation des besoins en capacités de traitement, réalisée par l'autorité de planification.

II. SUR L'ÉLABORATION ET LE CONTENU DU PRPGD DU GRAND EST

1. La phase d'élaboration du PRPGD

Conformément à la loi, le Conseil Régional a mis en place, en avril 2017, une Commission Consultative d'Elaboration et de Suivi (CCES) composée de 231 membres. Y siégeaient des représentants des collectivités territoriales, des groupements de collectivités compétentes en matière de collecte, de tri et de traitement des déchets, de l'Etat, d'organismes publics, d'organisations professionnelles, des éco-organismes et des associations de protection de l'environnement. Le CESER y était représenté. La CCES s'est réunie d'avril 2017 à juin 2018.

La CCES a donné, le 28 juin 2018, un avis favorable au projet de plan, lequel a été transmis aux autorités organisatrices de collecte et traitement des déchets.

La commission permanente du Conseil Régional a arrêté le projet de PRPGD le 8 février 2019. L'enquête publique s'est déroulée du 29 mai au 1er juillet 2019. La commission d'enquête a émis un avis favorable assorti de trois réserves (relatives à la réalisation de fiches actions opérationnelles, la gouvernance et l'observatoire, le transport des déchets) et de trois recommandations.

C'est sur la version du PRPGD modifié que doit se prononcer le CESER avant approbation par le Conseil Régional le 17 octobre 2019.

2. Les objectifs majeurs du PRPGD du Grand Est

En 2015, 22,7 millions de tonnes (Mt) de déchets ont été générés dans le Grand Est, dont 61 % de déchets inertes du BTP, 23 % de déchets d'activités économiques (DAE), 13 % de déchets ménagers et assimilés et 3 % de déchets divers dont les déchets dangereux.

Le PRPGD est élaboré selon trois principes : la hiérarchisation des modes de traitement, la proximité, les échanges équilibrés.

La loi de transition énergétique prône une organisation du transport des déchets, en le limitant tant en distance qu'en volume, et la planification pour assurer l'autosuffisance. Pour y parvenir, le PRPGD recommande de :

- mettre en œuvre ou de poursuivre des coopérations intersyndicales afin d'optimiser les capacités de traitement des déchets résiduels ainsi que celles de valorisation,
- favoriser les filières les plus proches possibles,
- privilégier les modes de transport alternatifs au transport routier lorsque ces transports sont inévitables.

Cette loi contient des objectifs structurants en matière de déchets mais aussi d'économie circulaire qu'elle définit ainsi :

« L'économie circulaire désigne un concept économique qui s'inscrit dans le cadre du développement durable et dont l'objectif est de produire des biens et des services tout en limitant la consommation et le gaspillage des matières premières, de l'eau et des sources d'énergie. Il s'agit de déployer, une nouvelle économie, circulaire, et non plus linéaire, fondée sur le principe de "refermer le cycle de vie" des produits, des services, des déchets, des matériaux, de l'eau et de l'énergie. »

Les objectifs du PRPGD sont chiffrés :

- Pour les DAE (déchets des activités économiques) : en 2015, la Région Grand Est générait 4 239 000 tonnes de déchets. L'objectif serait d'en produire 7 % de moins en 2025 et 11 % de moins en 2031.
- Pour les déchets du BTP : en 2015, la Région Grand Est générait 16 392 000 tonnes de déchets dont 13 880 000 tonnes de déchets inertes, 1 950 000 tonnes de DNDNI et 560 000 tonnes de déchets dangereux. L'objectif serait de produire 20 % de déchets inertes en moins en 2031.
- Pour les déchets dangereux : l'enjeu réside dans « l'amélioration du suivi et de la connaissance du flux ainsi que l'augmentation de leur taux de captage ». Selon un scénario tendanciel, une augmentation du volume de 3,6 % est prévue entre 2015 et 2031. Le scénario du plan consiste en une stabilisation de leur volume.
- Pour les DMA (déchets ménagers et assimilés) : par rapport à la situation de 2015 (521 kg/hab/an), les objectifs fixent une réduction de 7 % en 2025, soit 483 kg/hab/an et de 10 % en 2031, soit 468 kg/hab/an.
- Pour les installations de tri et de traitement : l'objectif consiste à réduire les capacités d'incinération sans valorisation énergétique de 25 % en 2020 et de 50 % en 2025. Douze installations sont recensées, dont une en projet dans l'Aube. En 2025, les volumes incinérés sans valorisation énergétique ne pourront être supérieurs à 268 000 tonnes (la référence de 2010 est de 536 571 tonnes).
- Le stockage ultime des déchets non dangereux non inertes doit diminuer de 30 % en 2020 et de 50 % en 2025. Compte tenu des pertes de capacités de stockage pour les déchets inertes prévues en 2025 et 2031, le PRPGD préconise la création de capacités supplémentaires planifiées dans une logique de proximité.

III.L'AVIS DU CESER

Le CESER, conscient de l'importance et de la complexité de la tâche qu'a représenté l'élaboration du Plan à l'échelle du Grand Est, salue ce travail.

Le CESER prend note que les objectifs du Conseil Régional sont plus ambitieux que les objectifs nationaux quant au rythme de réduction ou de revalorisation de certaines catégories de déchets.

Le CESER exprime les remarques et recommandations suivantes :

- **Sur la terminologie** : le CESER considérait que la proximité devait être définie. Le CESER prend acte que le traitement des déchets est réalisé selon le principe de proximité dans les installations disponibles les plus proches de leur lieu de production avec un rayon maximal pouvant s'étendre jusqu'aux frontières de la région, voire aux régions limitrophes ou frontalières, sous réserve d'échanges équilibrés. Le CESER propose que les données relatives à la proximité fassent partie de celles qui seront collectées par l'observatoire qui sera mis en place.
- **Sur la hiérarchie des modes de traitement** : avant l'incinération ou l'enfouissement des déchets, il convient d'activer tous les leviers pour limiter la quantité de déchets à la source et favoriser les opérations de tri et de valorisation. Le CESER encourage le Conseil Régional

à inciter au tri à la source et à l'écoconception dans le cadre dans ses politiques d'intervention économique. Le CESER est satisfait du fait que les entreprises de petite taille pourront trouver, à 30 km maximum de leur implantation, une déchèterie dédiée.

- Sur le projet d'Unité de Valorisation Energétique (UVE) situé sur la commune de la Chapelle Saint-Luc (Aube) et la demande de moratoire : dans sa contribution adoptée en séance plénière le 6 décembre 2018, le CESER demandait un moratoire sur le projet d'UVE et la réalisation d'une étude prenant en compte le PRPGD. Le CESER prend acte que sa demande de moratoire ne relève pas de la compétence de la Région, le PRPGD devant obligatoirement prendre en compte les installations qui ont été autorisées par l'Etat.
- Sur le projet d'observatoire : le CESER recommande que la première mission de l'observatoire soit de collecter et de diffuser des données partagées et admises par tous les acteurs, pour éviter tout malentendu ou désaccord. Pour le CESER, l'observatoire devra également avoir pour compétence de mesurer l'impact environnemental provoqué par le transport des déchets (données en matière de distance et d'empreinte carbone). Il s'agit de donner un rôle ambitieux à l'observatoire en le dotant de missions étendues et de moyens humains et financiers, afin de permettre aux politiques publiques (régionale et autres collectivités) d'être réajustées chaque fois que nécessaire.
- Sur l'incinération : le CESER met en garde contre les impacts sanitaires, tant pour la population que pour l'environnement (air, sols, eau), des rejets de l'incinération. Ainsi, il souhaite que les émanations dans l'atmosphère soient suivies par l'observatoire. Il met en garde les autorités organisatrices sur le risque de surdimensionnement des incinérateurs si la politique de réduction de la production des déchets s'avère efficace, ce qui est souhaitable. Les études prospectives font état d'une tendance à la baisse des flux de déchets ménagers, ce qui pourrait engendrer des surcapacités d'incinération dans plusieurs des 11 unités de la région et des effets négatifs sur la dynamique engagée de triage et de recyclage.
- Sur les déchets industriels et BTP : le CESER constate que les efforts demandés aux professionnels sont moins ambitieux que ceux demandés aux ménages alors que les déchets des ménages ne représentent que 13 % du total tandis que les professionnels en produisent un volume nettement plus important (61 % pour le BTP). Le CESER propose que le Conseil Régional incite, au travers de sa politique d'intervention, à un meilleur tri et une meilleure valorisation des déchets de démolition.
- Sur les déchets dangereux : le CESER constate que l'évolution tendancielle des déchets dangereux est à la hausse et qu'il convient de maitriser la production de ce type de déchets. Il demande qu'un plan d'action soit mis en œuvre pour parvenir à une stabilisation des déchets dangereux au niveau de 2015.
- Sur les déchets contenant de l'amiante : face à la multiplication des décharges sauvages d'amiante, le CESER insiste sur l'urgence de mettre en place rapidement une déchèterie par département, accessible aux particuliers et à un coût raisonnable. Le CESER prend acte de la décision du Conseil Régional d'instituer un dispositif d'aide en faveur des collectivités souhaitant réaliser des travaux dans leur déchèterie afin d'être en mesure d'accueillir les déchets amiantés des particuliers.
- Sur l'économie circulaire : pour le CESER, l'économie circulaire est un levier majeur notamment pour réduire les déchets. Le CESER souhaite que le Conseil Régional amplifie sa politique d'intervention en faveur de l'économie circulaire. Le CESER souhaite que les

collectivités du Grand Est soient incitées à inclure des clauses écoresponsables dans les marchés publics, relatives à la gestion des déchets et à l'économie des ressources.

- Sur la gouvernance : le CESER recommande fortement au Conseil Régional d'être particulièrement vigilant quant à la composition de l'organe de gouvernance dédié et en cours de définition, afin d'éviter tout conflit d'intérêt. Il souhaite que les associations environnementales et celles représentant les consommateurs et citoyens soient bien représentées dans cet organe de gouvernance.
- Sur la sensibilisation des citoyens et l'éducation de la jeunesse : le CESER souhaite qu'un plan d'actions de sensibilisation du public, scolaire et adulte, aux enjeux d'une réduction des déchets accompagne le PRPGD, au travers des structures d'éducation à l'environnement et par les syndicats de tri et de collecte des déchets.
- Sur une « inter-régionalité » : le CESER relève avec satisfaction que les Régions travaillent ensemble pour bâtir une méthodologie commune et pour partager les bonnes pratiques. Ces échanges permettront de créer et d'entretenir une dynamique de réduction des déchets sur le territoire en mobilisant l'ensemble des acteurs dans une démarche plus vertueuse, visant à développer l'économie circulaire.

CESER
ALSACE
CHAMPAGNE-ARDENNE
LORRAINE
Grand Est

Retrouvez toutes les infos du CESER Grand Est sur internet :
www.ceser-grandest.fr

Suivez-nous
sur les réseaux sociaux pour ne rien manquer de nos actualités :

@cesergrandest

@ceserge

Site de Châlons-en-Champagne
5, rue de Jéricho - CS70441 - 51037 Châlons-en-Champagne Cedex
Tél : 03 26 70 31 79

Site de Metz
1 Place Gabriel Hocquard - CS 81004 - 57036 Metz Cedex 01
Tél : 03 87 33 60 26

Site de Strasbourg
1 Place Adrien Zeller - BP 91006 - 67070 Strasbourg Cedex
Tél : 03 88 15 68 00