

Note à l'attention des candidats aux élections régionales

Le nouveau rôle de la Région dans la politique de gestion des déchets

Les élections régionales auront lieu les 6 et 13 décembre prochains et le thème des déchets y aura toute sa place, du fait des réformes introduites par la loi NOTRe. Publiée le 8 août dernier, cette loi transfère en effet l'ensemble des compétences de planification de la politique de prévention et de gestion des déchets à la Région, jusqu'alors uniquement chargée des déchets dangereux¹. Par ce transfert, la Région devient, avec les intercommunalités, l'échelon privilégié où se dessine et se décide la politique territoriale de gestion des déchets.

Cette note a pour objet de décrypter les principaux enjeux que devront prendre en compte les Régions dans l'exercice de leurs nouvelles compétences liées aux déchets. Leur nombre et leur importance implique que les candidats aux élections régionales s'en emparent et prennent position sur cette thématique essentielle pour les territoires.

Sommaire

Les démarches “zéro déchet, zéro gaspillage” : un horizon désirable	2
La compétence de planification transférée à la Région	3
L'exercice de planification.....	3
Le contenu du nouveau plan régional de gestion et de réduction des déchets	4
La procédure d'élaboration du PRPGD.....	4
Portée juridique du plan	5
Les enjeux de la planification régionale de la politique de gestion des déchets.....	5
Enjeu n°1 : Affiner la connaissance des flux, tonnages et types de déchets présents sur le territoire régional	5
Enjeu n°2 : Installations de traitement : Anticiper les évolutions des flux de déchets et accompagner la transition	6
Enjeu n°3 : Elaborer un véritable projet de territoire.....	7

¹ La Région Ile-de-France fait exception. La rédaction des différents plans liés aux déchets lui était déjà confiée.

A propos de Zero Waste France...

Zero Waste France, anciennement le « Cniid », est une association loi 1901 qui milite pour la réduction des déchets. Créée en 1997, elle a trois missions principales :

- Fournir une information indépendante sur les déchets ;
- Faire avancer la réglementation, à travers une action de plaidoyer au niveau national et européen ;
- Accompagner et soutenir les acteurs qui permettent le développement de démarches « zéro déchet, zéro gaspillage » sur les territoires (mouvement citoyen et associations locales, collectivités, porteurs de projets...).

Les démarches “zéro déchet, zéro gaspillage” : un horizon désirable

La gestion des déchets en France pose problème. Encore largement dominée par l'élimination (mise en décharge ou incinération), la politique de traitement des déchets génère souvent des nuisances et des pollutions, et contribue au réchauffement climatique. Les projets de nouvelles installations sont quant à eux sources de conflit face aux oppositions locales, toujours plus nombreuses.

Si les déchets peuvent être à l'origine de difficultés, ils sont aussi une formidable opportunité pour dynamiser des territoires. La réduction des déchets à la source via l'allongement de la durée de vie des produits, le réemploi, la réutilisation et la valorisation matière pour les déchets qui ne peuvent être évités (recyclage et compostage) permettent de préserver les ressources tout en créant des emplois locaux et non-délocalisables et en maîtrisant les coûts de la gestion des déchets.

C'est sur ce constat que se fondent les démarches “Zero Waste”, un concept adopté par plusieurs villes et provinces dans le monde. La démarche “Zero Waste” est un projet de territoire, qui suppose de remettre à plat toute la stratégie de prévention et de gestion des déchets en impliquant l'ensemble des acteurs de terrain. En se fixant un objectif “zéro déchet, zéro gaspillage” à long terme, l'idée est de s'engager à progresser continuellement et rapidement dans la réduction et la valorisation matière des déchets, pour réduire au maximum la part de déchets enfouis en décharge ou brûlés dans les incinérateurs. Ces démarches ont fait leur preuve dans d'autres pays européens en termes d'emploi, de maîtrise des coûts, de préservation de l'environnement et ne demandent qu'à être généralisées en France.

Avec ses nouvelles compétences, la Région a un rôle à jouer pour soutenir et accompagner l'émergence de ce type de politiques ambitieuses sur les territoires. Ce faisant, elle pourra également répondre aux autres missions dont elle a la charge (emploi, développement économique, lutte contre le réchauffement climatique...).

La compétence de planification transférée à la Région

L'exercice de planification

Les grandes orientations, les principes et les objectifs en matière de réduction et de gestion des déchets fixés aux niveaux européen et national doivent être déclinés à un échelon territorial inférieur pour devenir opérationnels. C'est dans ce but que le principe de la planification a été retenu, dans un premier temps sur la base du volontariat en 1969², puis rendu obligatoire à partir de 1992³. La directive européenne de 2008 rend désormais cette planification obligatoire au niveau européen.

La planification a ainsi pour but d'encadrer l'action des différents acteurs locaux en charge de la prévention, de la collecte et du traitement des déchets en définissant une stratégie territoriale cohérente qui permette le respect des objectifs et priorités fixés au niveau national (proximité, hiérarchie des modes de traitement...) et qui se fonde sur une connaissance pointue des flux de déchets et des solutions de traitement existantes. L'exercice de planification ne peut cependant se résumer à une simple déclinaison des objectifs nationaux ou à un exercice de recensement des actions et activités existantes sur un territoire. Il suppose au contraire la définition d'une véritable stratégie territoriale en matière de déchets, fortement influencée par l'organe en charge de son élaboration.

Avant la loi NOTRe, trois plans distincts existaient :

- **Le PPGDND** : plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux, élaboré par les Conseils Généraux (compétence transférée à partir de 2005, elle appartenait auparavant au préfet).
- **Les plans de prévention et de gestion des déchets du BTP**, élaborés par les Conseils Généraux (rendu obligatoire par la loi Grenelle II)
- **Les plans de prévention et de gestion des déchets dangereux** (déchets dangereux de l'industrie et de l'artisanat, déchets d'activités de soin...), élaborés par les Conseils Régionaux.

La loi NOTRe prévoit la fusion de ces trois plans en un seul, **le plan régional de gestion et de réduction des déchets (PRPGD)**, dont l'élaboration sera confiée à la Région⁴.

Il devra être adopté **dans les 18 mois** suivant la promulgation de la loi (publiée le 7 août dernier).

² Circulaire interministérielle du 17 novembre 1969.

³ Loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement.

⁴ article L541-13 et suiv. du code de l'environnement.

Le contenu du nouveau plan régional de gestion et de réduction des déchets

Le plan régional de gestion et de réduction des déchets devra comprendre :

- **Un état des lieux** de la prévention et de la gestion des différents flux de déchets ;
- **Une prospective à 6 et 12 ans** de l'évolution des quantités à traiter ;
- **Des objectifs en matière de prévention, recyclage et valorisation et des priorités**, qui déclinent les objectifs nationaux mais dépendent également des choix politiques et des orientations stratégiques définis par le Conseil régional ;
- **La mention des installations à créer ou adapter** (notamment les ISDI et ISDND) en fonction de la prospective d'évolution des flux réalisée et des objectifs et priorités définis.
Le plan doit par ailleurs fixer une limite aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux (qui soit en-dessous du seuil fixé par décret en Conseil d'État, précédemment fixé à 60% de la production de déchets non dangereux sur le territoire). A noter que la précédente réglementation prévoyait que le seuil de 60% s'applique aux décharges et aux incinérateurs. L'emploi du terme "élimination" dans la loi NOTRe pourrait signifier que les incinérateurs seront désormais exclus de l'application de ce seuil, limitant le pouvoir des Régions sur ce point.
- **Un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire** (déjà réalisé dans certaines régions comme l'Aquitaine, ce plan est rendu obligatoire et intégré dans le PRPGD. Il déclina des actions à réaliser pour promouvoir l'écoconception, développer des logiques d'écologie industrielle, et soutenir les secteurs du réemploi, de la réparation et du recyclage).

La loi prévoit par ailleurs la possibilité :

- D'une planification spécifique pour certains flux de déchets (cette disposition a vocation à s'appliquer en particulier à certains déchets dangereux).
- De prise en compte des installations et des tonnages de déchets dans les zones limitrophes, hors du périmètre du plan, pour privilégier une approche par « bassin de vie ».

La procédure d'élaboration du PRPGD

La procédure d'élaboration du plan se déroule à l'initiative et sous la responsabilité du président du Conseil Régional. Le projet de plan est élaboré en concertation avec des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements compétents en matière de collecte et de traitement de déchets, de l'État, des organismes publics concernés, des organisations professionnelles concernées, des éco-organismes et des associations agréées de protection de l'environnement. Le projet de plan est soumis pour avis à la conférence territoriale de l'action publique (nouvellement créée), au représentant de l'État dans la région et aux Conseils régionaux des régions limitrophes.

Il est adopté par les Conseils régionaux, mais si 3/5 des collectivités en charge du traitement des déchets représentant 60% de la population s'y opposent, il doit être modifié.

Portée juridique du plan

Tout comme les plans départementaux et régionaux précédents, le PRPGD ne sera pas prescriptif. En revanche, le plan reste opposable aux décisions prises par les personnes morales de droit public, par exemple l'attribution des autorisations d'exploiter des ICPE délivrées par le préfet. L'obligation de compatibilité avec le PRPGD peut donc empêcher la mise en fonctionnement d'une installation qui ne correspondrait pas à l'anticipation des besoins en capacités de traitement réalisée par l'autorité de planification, et a donc une portée juridique non négligeable, dont les Régions doivent avoir conscience.

Les enjeux de la planification régionale de la politique de gestion des déchets

Pour Zero Waste France, les modifications introduites par la loi NOTRe créent de nouveaux enjeux autour de l'exercice de la compétence de planification de la gestion des déchets par la Région. Les candidats aux élections régionales doivent en avoir conscience et s'en emparer pour que ces enjeux apparaissent dans les programmes des partis politiques, puis dans l'élaboration des nouveaux plans à partir de janvier 2016.

A ce titre, le transfert de la compétence de planification aux Régions et les modifications introduites par la loi NOTRe doivent permettre de corriger les imperfections des actuels plans de gestion des déchets non dangereux pour les déchets ménagers et assimilés. Dans son rapport de 2011 sur la gestion des déchets ménagers, la Cour des Comptes soulignait en effet : « *Si la couverture du territoire par les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) est globalement satisfaisante, leur contenu ne répond pas à l'ensemble des besoins et ils restent peu opérationnels, mal suivis et insuffisamment évalués*⁵ ». La Cour pointait notamment le contenu des plans départementaux, jugé parfois trop flou et peu volontariste ainsi que les difficultés et retards dans l'application, par les collectivités, des préconisations du plan.

Enjeu n°1 : Affiner la connaissance des flux, tonnages et types de déchets présents sur le territoire régional

L'exercice de planification et la mise en œuvre d'une politique efficace de prévention des déchets et de développement de l'économie circulaire suppose une connaissance fine et précise des différents flux de déchets sur le territoire. Quels sont les principaux lieux de production de déchets ? Quelle est la proportion de déchets ménagers et de déchets d'activités économiques dans certains flux ? Comment est facturé le traitement des différents types de déchets et sur qui pèse-t-il ? Autant de

⁵ Rapport de la Cour des Comptes, *Les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*, 2011, p. 33.

questions dont les réponses permettent ensuite de mettre en place des politiques adaptées visant à réduire les déchets produits et à mieux les valoriser.

Avec la fusion des trois plans traitant de différents types de déchets, le transfert de la compétence au niveau régional, et la fusion de ces mêmes régions entre elles, l'exercice de collecte des données liées aux déchets devient très complexe. Il devra se faire auprès d'une multitude d'acteurs et avoir le niveau de précision suffisant pour permettre l'exploitation efficace de ces données par la suite.

L'avis de Zero Waste France

- La Région devra **mettre en œuvre les moyens nécessaires pour collecter ces données** auprès des différents acteurs concernés. A noter que la nouvelle loi prévoit la transmission des données détenues par les éco-organismes et donne des outils à la Région pour organiser l'échange d'informations avec différents types d'acteurs.
- Dans les territoires qui n'en sont pas encore dotés, **la création d'un observatoire régional des déchets est à encourager**. La création de cette entité permettrait à la Région de déléguer le travail fastidieux de collecte des données et de permettre un suivi régulier de celles-ci, même en dehors des phases d'élaboration du plan.

Enjeu n°2 : Installations de traitement, anticiper les évolutions des flux de déchets et accompagner la transition

Dans les dix prochaines années, l'évolution de la réglementation nationale et les démarches « zéro déchet » initiées au niveau local vont avoir un impact conséquent sur les tonnages de déchets, notamment dans certains secteurs où la marge de manœuvre est importante (déchets du BTP, biodéchets...). Certaines installations de traitement (notamment des incinérateurs) ont été surdimensionnées et risquent de connaître des difficultés de rentabilité avec la baisse des tonnages. D'autres installations comme les usines TMB ne pourront plus servir leur vocation initiale si le tri à la source des biodéchets est généralisé, il faudra alors les adapter. Enfin, de nouvelles installations tournées vers la valorisation des biodéchets seront nécessaires au développement d'une véritable filière.

L'exercice de recensement des installations existantes et de prospective des besoins futurs en capacités de traitement devra donc anticiper ces changements importants et accompagner la transition vers un modèle de gestion des déchets plus vertueux, plus respectueux de l'environnement et plus acceptable pour les habitants.

L'autorité planificatrice a un vrai levier d'action dans ce domaine puisque :

- Le plan est opposable aux demandes d'autorisation d'exploitation ;
- Le plan fixe des seuils maximaux de capacité d'élimination ;
- Le plan détermine les zones géographiques où implanter de nouvelles installations de traitement ;
- La Région peut prendre des parts dans les installations de traitement.
-

L'avis de Zero Waste France :

- **La Région devra anticiper la fermeture de certaines installations et leur non-remplacement**, en prévoyant la mutualisation des équipements et leur répartition adéquat sur l'ensemble du territoire en prenant en compte l'ensemble des flux de déchets.
- La Région devra **accompagner le développement de la filière de traitement des biodéchets triés à la source**, par la création d'installations permettant leur valorisation (plateformes de compostages, méthaniseurs), mais également en soutenant le développement des exutoires en aval (filières pour la vente du compost et pour son utilisation sur les terres agricoles régionales...).
- Avec la fusion des Régions et l'agrandissement des territoires sur lesquels s'appliqueront le plan, la Région devra être vigilante au **respect du principe de proximité**.

Enjeu n°3 : Elaborer un véritable projet de territoire

L'exercice de la nouvelle compétence de planification pour les Régions doit être appréhendé en gardant en tête les éléments suivants :

- **Les orientations nationales et européennes en matière de déchets poussent à la mise en place de politiques ambitieuses :**
 - La Loi de Transition Energétique⁶ prévoit :
 - Une réduction de 10% des déchets ménagers et des déchets d'activités économiques par unité de valeur produite entre 2010 et 2020.
 - La généralisation de l'extension des consignes de tri avant 2022.
 - La valorisation sous forme de matière de 70% des déchets du BTP d'ici 2020.

⁶ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

- La réduction de 30% des quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010 et de 50% en 2025 (par rapport à 2010).
 - La généralisation du tri à la source des biodéchets d'ici 2025.
- La loi Grenelle II du 12 juillet 2010⁷ : impose une obligation de tri et de valorisation organique des biodéchets pour les professionnels qui en produisent plus de 10 tonnes/an à partir de 2016.
 - Le ministère de l'écologie a lancé deux vagues d'un appel à projet « territoires zéro déchet, zéro gaspillage » destiné à soutenir les collectivités s'engageant dans des démarches intégrées de réduction des déchets. 58 lauréats ont pour l'instant été désignés et toutes les régions sont représentées.
- **Au-delà de la compétence de planification des déchets, les Régions se voient dotées de nombreuses prérogatives dans d'autres domaines qui peuvent venir renforcer leur action en faveur de l'économie circulaire :**
 - Nouvelles prérogatives en matière d'accompagnement des entreprises, d'aide à l'innovation et de formation, confirmant leur qualité de « chefs de file » en matière de développement économique. Elles se verront confier la charge de l'élaboration d'un schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), qui devra associer les intercommunalités.
 - Élaboration d'un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET) qui traitera de différentes thématiques (biodiversité, climat, aménagement...) et dans lequel sera intégré le PRPGD.
 - **Les actions de prévention, de collecte et de traitement de l'ensemble des flux de déchets concernés par le nouveau PRPGD sont réalisées par une multitude d'acteurs (collectivités, entreprises privées, associations, éco-organismes...).** Pour mettre en œuvre les mesures préconisées par le plan et atteindre les objectifs fixés, **la coopération et la coordination de ces acteurs est donc essentielle.** La loi NOTRe introduit de plus deux changements notables :
 - Les éco-organismes, qui étaient jusque-là les interlocuteurs de l'État et des collectivités en charge de la collecte et du traitement, seront désormais aussi en lien avec les Régions puisqu'ils participeront à l'élaboration du PRPGD. Ils devront respecter les objectifs de ce plan (cette obligation figurera dans leur cahier des charges) et transmettre aux Conseils régionaux les informations dont ils disposent sur les quantités de déchets soumis à des filières de responsabilité élargie du producteur.
 - A partir du 1^{er} janvier 2017, les communautés de communes et d'agglomérations se verront attribuer automatiquement la compétence "gestion des déchets des ménages et assimilés", et deviendront donc les acteurs clés de la mise en œuvre opérationnelle du plan régional.

⁷ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle II

L'avis de Zero Waste France :

- **La nouvelle compétence de la Région ne doit pas être appréhendée à minima, comme un simple exercice de planification.** La thématique des déchets et de l'économie circulaire peut être la clé de voûte d'une politique régionale qui concilie développement économique et respect de l'environnement. A ce titre, les nouveaux conseils régionaux ont les cartes en main pour élaborer de véritables projets de territoire, où la politique déchet est intégrée dans une stratégie régionale plus vaste, propre à l'émergence de démarches "zero waste" réussies (développement de projets de recherche liés aux déchets, création de filières de formation en l'économie circulaire, soutien aux entreprises innovantes en matière de déchets, etc...).
- **Les objectifs et priorité fixés dans le plan doivent être ambitieux et accompagnés de réels moyens** pour soutenir leur mise en oeuvre opérationnelle par les différents acteurs du territoire.
- **Afin d'assurer une mise en oeuvre rapide et complète du plan, il faudra chercher l'implication de tous les acteurs (collectivités, éco-organismes, citoyens, entreprises...)** dans l'élaboration du futur PRPGD. Cette co-construction doit se faire notamment avec les citoyens et les associations locales, qui subissent les nuisances des installations de traitement mais qui sont aussi les principaux acteurs de la prévention des déchets ménagers.

CONCLUSION

L'outil de planification de la politique territoriale de gestion des déchets est un outil important confié aux Régions. Dans ce domaine comme dans d'autres, les conseillers élus en décembre auront de nombreux nouveaux leviers pour agir et la tâche, dans l'année suivant l'élection, de (re)définir les orientations et objectifs politiques de la Région. Dans ce contexte, Zero Waste France souhaite que la thématique "déchet" soit présente dans les programmes des différents candidats aux élections régionales et que ceux-ci se positionnent sur la politique de gestion des déchets qu'ils entendent mettre en oeuvre si ils sont élus. Notre association se tient à disposition pour échanger avec les différents candidats et leurs équipes sur ce thème.