



## **Autorité environnementale**

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

[www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)

# **Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur l'évaluation environnementale du plan national de prévention des déchets**

**n°Ae : 2013-116**

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

*L'Autorité environnementale<sup>1</sup> du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 13 novembre 2013 à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'évaluation environnementale du plan national de prévention des déchets.*

*Étaient présents et ont délibéré : Mme Guth, MM. Badré, Barthod, Boiret, Decocq, Féménias, Galibert, Lafitte, Ledenvic, Letourneux, Malerba.*

*En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.*

*Étaient absents ou excusés : Mmes Rauzy, Steinfeld, MM. Caffet, Chevassus-au-Louis, Schmit, Ullmann.*

\*

\* \*

*L'Ae a été saisie pour avis par Mme la Directrice générale de la prévention des risques, conformément à l'article R.122-19 du code de l'environnement, le dossier ayant été reçu complet le 12 août 2013.*

*Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.*

*L'Ae a consulté par courriers en date du 14 août 2013 :*

- le ministère des affaires sociales et de la santé,*
- le directeur général de l'aménagement du logement et de la nature,*
- le Commissariat général au développement durable par courrier en date du 14 août 2013 dont elle a reçu réponse le 15 octobre 2013.*

*Sur le rapport de Messieurs Alain FEMENIAS et Philippe LEDENVIC dans lequel les recommandations sont portées en gras pour en faciliter la lecture, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.*

**Il est rappelé ici que pour tous les projets, plans et programmes soumis à étude d'impact ou évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité de l'opération mais sur la qualité de l'étude d'impact ou de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par l'opération. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable au projet, plan ou programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.**

---

1 Désignée ci-après par Ae.

## Synthèse de l'avis

Un projet de plan national de prévention des déchets 2014-2020 (PNPD), préparé en application de l'article L.541-11 du Code de l'environnement, transposant la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets, sera mis en consultation publique avant adoption par les autorités françaises et transmission à la Commission européenne.

La production totale de déchets en France est importante par comparaison avec celle des autres grands pays européens (5,5 tonnes/habitant par an) et fait l'objet de mesures qui placent en priorité la prévention de la production de déchet notamment par le réemploi<sup>2</sup>, avant la gestion des déchets qui regroupe dans un ordre prioritaire : la réutilisation, le recyclage (dont le compostage et la régénération), puis la valorisation (énergétique) et enfin l'élimination des déchets (incinération sans valorisation énergétique et stockage).

Le projet de PNPD et le rapport environnemental – ou évaluation environnementale – relatif à ce projet, préparés par la direction générale de la prévention et des risques (DGPR) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, ainsi qu'un addendum transmis le 11 octobre 2013, ont été soumis à l'avis de l'Ae.

Les enjeux majeurs du plan de prévention des déchets sont :

- de réduire le volume des déchets produits – en découplant la production de déchets de la croissance<sup>3</sup>. Pour cela, il fixe des objectifs de réduction des volumes de déchets produits, ce qui permet, d'une part, de limiter la consommation des ressources nécessaires à la fabrication des produits correspondants et leur acheminement jusqu'au consommateur, avant qu'ils ne deviennent des déchets, et d'autre part de limiter les volumes traités des déchets en fin de vie des produits ;
- de réduire le volume des déchets dangereux et par là même leur nocivité globale ;
- d'arrêter un plan d'action, pour atteindre ces objectifs, comprenant des mesures de prévention fiables et efficaces et des dispositions adaptées de suivi.

L'objet du rapport environnemental du PNPD est d'évaluer notamment l'efficacité des mesures proposées pour atteindre les objectifs de réduction des volumes de déchets par comparaison à un scénario de référence, l'articulation du PNPD avec les autres plans et programmes existants, et les impacts sur l'environnement, directs ou indirects, de la réduction des volumes de déchets produits. Son principal enjeu est d'apprécier les impacts effectifs du PNPD, afin de définir les mesures les plus appropriées, y compris dans les cas où la gestion d'un déchet pourrait présenter un impact globalement plus favorable sur l'environnement que la prévention de sa production.

L'Ae recommande principalement :

- de façon urgente et prioritaire, de doter le PNPD d'un outil statistique de données complètes et homogènes permettant de consolider la hiérarchisation des enjeux, puis d'assurer un suivi pertinent de l'efficacité des mesures de prévention, mais aussi de leurs impacts directs et indirects.

---

2 Selon l'article 541-1-1 du code de l'environnement, le réemploi porte sur « toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus », et la réutilisation « toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui sont devenus des déchets sont utilisés à nouveau ». L'opération de réutilisation est toujours précédée d'une opération de préparation, a minima d'une opération de contrôle, ce qui conduit au statut de déchet.

3 Selon l'article 29 de la directive (voir annexe I), « les objectifs et mesures (définies dans le plan) visent à rompre le lien entre la croissance économique et les incidences environnementales associées à la production de déchets. »

- de développer plus précisément l'articulation entre un certain nombre de plans et programmes nationaux et territoriaux, dont les plans régionaux et départementaux de gestion des déchets, et le PNPD (en matière de déclinaison des mesures qu'il retient et d'appréciation de leur impact cumulé) ;
- de traiter de façon proportionnée toutes les grandes catégories de déchets, sans se limiter aux déchets ménagers et assimilés (DMA<sup>4</sup>), tout particulièrement les déchets du BTP qui, selon l'Ae, devraient être classés en priorité 1 au vu de la comparaison avec les autres pays européens, et les déchets des activités économiques.

L'Ae a fait par ailleurs d'autres recommandations plus ponctuelles, précisées dans l'avis détaillé ci-joint.

---

4 Les déchets « assimilés » sont identiques aux déchets ménagers, mais ils sont produits par tous les autres types de producteurs (principalement les entreprises, les administrations publiques, etc...)

## Avis détaillé

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du projet de plan national de prévention des déchets 2014-2020 (PNPD), requise au titre de l'article R.122-17 du code de l'environnement. Le dossier transmis par la directrice générale de la prévention des risques du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie est constitué d'un projet de plan, préparé en application de l'article L.541.11 du code de l'environnement, transposant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, et du rapport d'évaluation environnementale<sup>5</sup> de ce plan, selon les dispositions prévues à l'article R.122-20 du code de l'environnement.

Par courrier complémentaire adressé le 11 octobre, la directrice générale a fourni deux documents à titre d'addendum<sup>6</sup> au rapport environnemental.

Le projet de plan et le rapport environnemental seront mis en consultation publique sur le site Internet du ministère chargé de l'environnement, accompagnés du présent avis.

La publication de l'arrêté adoptant le plan est envisagée pour fin décembre 2013. La transmission du PNPD est une condition d'éligibilité aux aides du prochain programme FEDER 2014-2020, pour ce qui concerne le domaine des déchets.

Dans la suite de cet avis, le plan national de prévention des déchets 2014-2010 est désigné par l'acronyme PNPD, le terme « plan » est utilisé pour le document principal dont le contenu est décrit au 1.2, le terme « rapport environnemental » est utilisé pour l'évaluation environnementale du plan, évoqué au 1.3.

## 1 Contexte et présentation du plan national de prévention des déchets

### 1.1 Contexte

Le concept de déchet est défini par l'article L.541-1-1 du code de l'environnement, il désigne « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ».

La production de déchets en France (355 Mt) est très marquée par l'importance des déchets minéraux (250 Mt, soit 71%) provenant du secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) ; les déchets non dangereux (92 Mt soit 26%) proviennent des ménages, de l'industrie et des services. Les déchets dangereux (11 Mt soit 3%) ont des origines diverses.

---

<sup>5</sup> Appelé ici « rapport environnemental »

<sup>6</sup> Document N°1: addendum 1 et 2 au rapport environnemental

Document N°2: rapport final de l'étude de préfiguration du plan national de prévention des déchets 2014-2020

*Production française de déchets en 2010*

| <i>(en Mt)</i>              | Agriculture<br>pêche | Industrie   | BTP          | Assainissement dé-<br>pollution Traitement<br>des déchets... | Tertiaire   | Ménages     | <b>TOTAL</b> |
|-----------------------------|----------------------|-------------|--------------|--|-------------|-------------|--------------|
| Déchets<br>minéraux         | -                    | 2,5         | 243,4        | 1,1  | 1,1         | 2,7         | <b>250,8</b> |
| Déchets<br>non<br>dangereux | 1,0                  | 17,2        | 14,2         | 11,5   | 22,4        | 26,4        | <b>92,7</b>  |
| Déchets<br>dangereux        | 0,7                  | 2,8         | 2,6          | 3,2  | 2,1         | 0,2         | <b>11,6</b>  |
| <b>TOTAL</b>                | <b>1,7</b>           | <b>22,5</b> | <b>260,2</b> | <b>15,8</b>  | <b>25,6</b> | <b>29,3</b> | <b>355,1</b> |

*Source : SoeS , rapport environnemental, p.25*

*Production de déchets de quelques pays dans l'Union européenne en 2010*

|              | TOTAL en millions de<br>tonnes | En tonnes/hab |
|--------------|--------------------------------|---------------|
| <b>UE 27</b> | <b>2 501,9</b>                 | <b>5</b>      |
| Allemagne    | 363,5                          | 4,5           |
| Espagne      | 137,5                          | 3             |
| France       | 355,1                          | 5,5           |
| Italie       | 164,6                          | 2,7           |
| Pays-Bas     | 119,3                          | 7,2           |
| Pologne      | 159,5                          | 4,2           |
| Portugal     | 38,3                           | 3,6           |
| Royaume-Uni  | 259,1                          | 4,2           |

*Source : SoeS, Eurostat en date du 22 janvier 2013.*

Le concept de prévention a été introduit en France dans la loi n°92-346 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, avec pour but de « *prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et la distribution des produits* ».

La directive cadre européenne n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets impose aux Etats membres, en son article 29, d'élaborer des programmes de prévention des déchets, à notifier à la Commission européenne avant le 12 décembre 2013. Sont joints en annexe 1 à cet avis les articles 28 (relatif à la gestion des déchets), 29 (relatif à la prévention des déchets) et l'annexe IV de la directive à laquelle l'article 29 fait référence.

Le concept de prévention des déchets existe donc en France depuis 1992<sup>7</sup> et a conduit à élaborer un premier plan national de prévention de la production de déchets en 2004. Malgré cette initiative, la production de déchets est restée étroitement corrélée à la croissance économique.

Un nouveau plan d'action déchets 2009-2012, recouvrant la prévention et la gestion des déchets, a été établi en application du Grenelle de l'environnement<sup>8</sup>. Le plan indique que « la baisse de la production des ordures ménagères et assimilées par habitant sur la période 2008-2011 ne s'est pas traduite par une diminution parallèle de la production des déchets ménagers et assimilés. En effet, l'augmentation de la production des déchets occasionnels (principalement collectés en déchetteries) a compensé la baisse des ordures ménagères et assimilées ». Ceci signifie donc que la production est restée stable, même si les modalités de gestion des déchets produits ont été différentes.

Le ministère en charge de l'environnement a donc conduit de nouveaux travaux, afin de mettre en œuvre la directive européenne. Les premières réflexions ont été engagées de façon concertée en 2012, en associant l'ensemble des parties prenantes concernées, et ont abouti à l'élaboration d'un premier « Cadre national de la prévention des déchets ». Le ministère et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ont engagé les études découlant de ce cadre, pour retenir, à l'issue d'un processus selon les mêmes modalités de concertation, un plan d'actions qui forme le cœur du projet de « Plan national de prévention des déchets ». Ces travaux ont été récapitulés dans une étude de préfiguration dont le rapport final a été remis le 26 juillet 2013. Elle a été portée à la connaissance des rapporteurs de cet avis (addendum du 11 octobre 2013).

***Afin de mieux appréhender les enjeux et conséquences du PNPD, l'Ae recommande que soient portés à la connaissance du public, dans les mêmes conditions que le plan et le rapport environnemental, les documents communiqués à l'Ae dans un addendum, comprenant le rapport final de l'étude de préfiguration.***

## **1.2 Présentation du plan**

### **1.2.1 Notion de prévention des déchets**

La prévention est définie<sup>9</sup> comme étant « toute mesure prise avant qu'une substance, une matière ou un produit ne devienne un déchet, lorsque ces mesures concourent à la réduction (...) :

- de la quantité des déchets (...) y compris par le réemploi et la prolongation de la durée d'usage,
- des effets nocifs des déchets (...),
- de leur teneur en substances nocives (...) ».

Le PNPD distingue :

- la prévention « amont » des déchets, obtenue par les mesures prises par les fabricants, les metteurs sur le marché et les distributeurs avant qu'un produit ne soit vendu à un consommateur final ;
- la prévention « aval » portant sur les mesures prises par le consommateur final<sup>10</sup> : achats responsables, compostage domestique, orientation des produits en fin d'usage vers la

---

7 Loi « déchets » N° 92-646 du 13 juillet 1992

8 Loi N° 2009-967 du 3 août 2009

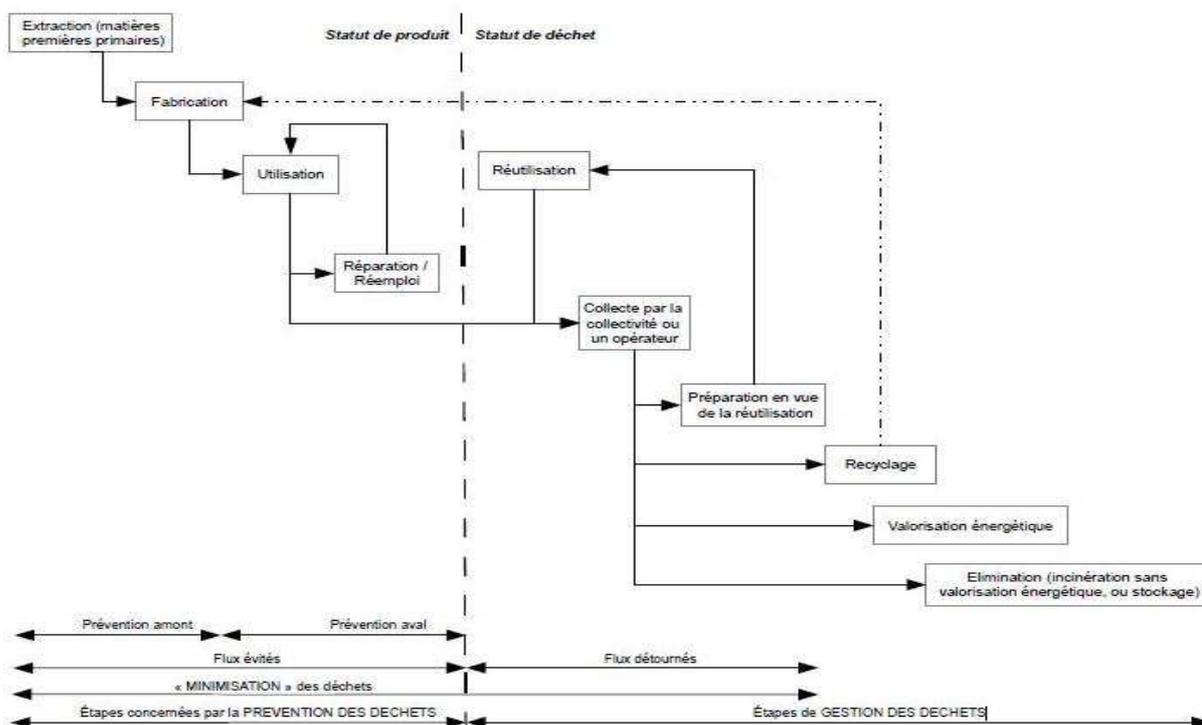
9 Art. L.541-1-1 du code de l'environnement

10 Au titre d'une « consommation responsable, c'est-à-dire à moindre impact environnemental » (p.9 du plan)

réparation ou la réutilisation,

La directive européenne a fixé, en son article 4, une hiérarchie des priorités en matière d'orientations de la politique de prévention et de gestion des déchets, en plaçant en priorité la prévention, notamment par le réemploi<sup>11</sup>, puis la gestion des déchets : réutilisation, ensuite recyclage (dont le compostage et la régénération), puis la valorisation et enfin l'élimination des déchets (incinération et stockage). Il est néanmoins possible d'y déroger moyennant justification environnementale<sup>12</sup>.

Ces étapes sont représentées dans le plan (p.10) comme dans le rapport environnemental (p.11) par la figure suivante :



L'Ae constate que cette représentation schématique (issue de la directive européenne) :

- ne permet pas de situer correctement le *tri à la source*<sup>13</sup> : est-ce de la prévention ou de la gestion ?<sup>14</sup>

- ne situe pas le *compostage des déchets végétaux* ; *prévention* ? (dans ce cas, il s'agit d'une prévention des volumes collectés mais pas des volumes produits) ou *recyclage* ? (même s'il n'entre pas dans la gestion des déchets par la collectivité).

- ne délimite pas clairement le *réemploi d'un produit*, la *réutilisation de ce même produit*, d'une part, et la *réutilisation des composants d'un produit et leur recyclage*, d'autre part; le véritable déchet n'existerait qu'après le stade de « préparation en vue de la réutilisation », c'est-à-dire au moment où le déchet entre dans des opérations de traitement.

11 CF. note de bas de page N°2, page 3 du présent avis.

12 Point 2 de l'article 4 de la directive : « Lorsqu'ils appliquent la hiérarchie des déchets visée au paragraphe 1, les États membres prennent des mesures pour encourager les solutions produisant le meilleur résultat global sur le plan de l'environnement. Cela peut exiger que certains flux de déchets spécifiques s'écartent de la hiérarchie, lorsque cela se justifie par une réflexion fondée sur l'approche de cycle de vie concernant les effets globaux de la production et de la gestion de ces déchets.

13 Tri au plus près de la production du déchet

14 De même, le tri à la source des biodéchets en agriculture fait partie du processus agronomique de production et le retour à la fonte en sidérurgie est de même nature. L'étude de préfiguration indique de surcroît que ces biodéchets sont, de loin, ceux dont les volumes sont les plus importants, mais leur volume n'est pas précisé dans le plan.

Pour le public qui prendra connaissance du plan, même si les opérations de réemploi, de réutilisation et de recyclage relèveraient plutôt de la prévention des déchets, distinctes des opérations de gestion des déchets que sont la valorisation énergétique, le compostage, l'incinération et le stockage, il est important que le plan rappelle que la réutilisation et le recyclage n'en relèvent pas au titre de la directive.

### **1.2.2 Présentation du plan**

Le PNPD est structuré de la façon suivante :

- un bilan des actions de prévention sur la période 2004/2013 ;
- la fixation d'objectifs quantifiés globaux, ainsi qu'une identification des flux prioritaires ;
- un plan de mesures nationales et d'actions de prévention associées, selon 13 axes prioritaires thématiques,
- une analyse des actions retenues pour s'assurer de la conformité à l'annexe IV de la directive, pour s'assurer de couvrir tous les flux prioritaires, pour mobiliser tous les acteurs et pour s'assurer de la cohérence avec les autres plans et programmes ayant un rapport avec ce plan.
- la définition des modalités de mise en œuvre et de suivi du plan.

En matière d'objectifs quantitatifs de réduction, la directive 2008/98/CE ne fixe, à ce stade, qu'un objectif de « découplage » entre la croissance économique et les incidences environnementales associées à la production de déchets<sup>15</sup>. Par ailleurs, l'article 29 de la directive demande que « *les Etats membres décrivent les mesures de prévention existantes et évaluent l'utilité des exemples de mesures figurant à l'annexe IV ou d'autres mesures appropriées* ».

Le plan national de prévention des déchets comporte des objectifs quantitatifs et qualitatifs de réduction de la production des déchets, conformes aux dispositions de la directive. Les mesures du plan couvrent toutes les mesures listées à l'annexe IV de la directive.

Les principales mesures envisagées, par axe prioritaire, sont les suivantes :

*Axe 1 – Mobiliser les filières à « responsabilité élargie des producteurs » (REP) au service de la prévention des déchets*, pour les filières existantes qui concernent 14 produits : s'appuyer sur les éco-organismes, pour inciter les producteurs à concevoir des produits plus légers et moins générateurs de déchets (soutien à la R&D, éco-modulation des redevances, encouragement au réemploi et à la réutilisation, sensibilisation des consommateurs),

*Axe 2 – Augmenter la durée de vie des produits et lutter contre l'obsolescence programmée*, par des évolutions législatives et réglementaires (portant sur les garanties légales et commerciales et en promouvant l'économie de fonctionnalité),

*Axe 3 et Axe 4 – Prévention des déchets des entreprises (axe 3) et des déchets du BTP (axe 4) : réduire les déchets des entreprises et du BTP, par la capitalisation et la diffusion des bonnes pratiques, la sensibilisation des maîtres d'ouvrage, la préparation d'accords volontaires, voire une nouvelle réglementation (dans le BTP) après retour d'expérience,*

---

15 L'article 9 c) de la directive prévoit néanmoins de « définir d'ici à la fin de 2014 des objectifs de prévention et de découplage à l'horizon 2020 sur la base des meilleures pratiques disponibles » ainsi que, au besoin, « la révision des indicateurs visés à l'article 29, paragraphe 4 ».

Axe 5 – Réemploi, réparation et réutilisation : observer, promouvoir (soutenir et développer) les actions de réemploi, réparation et réutilisation, favoriser la disponibilité des pièces détachées avec un système de garantie, développer la collecte préservante<sup>16</sup> et la consigne<sup>17</sup>,

Axe 6 – Poursuivre et renforcer la prévention des déchets verts et la gestion de proximité des biodéchets : encourager à pratiquer des méthodes de jardinage faiblement génératrices de déchets, développer la gestion différenciée des déchets verts, des biodéchets des ménages, le compostage de proximité, former et diffuser des outils méthodologiques,

Axe 7 – Lutte contre le gaspillage alimentaire, dans la restauration collective, au niveau du lien produit/emballage, de la réglementation des gros producteurs de biodéchets,

Axe 8 – Poursuivre et renforcer des actions sectorielles en faveur d'une consommation responsable : poursuivre, en les amplifiant, les mesures du premier plan de prévention : opérations « sacs de caisse », « stop pub »<sup>18</sup> et autres mesures vis-à-vis de produits fortement générateurs de déchets (jetables, notamment),

Axe 9 – Outils économiques : de façon transversale, utiliser des outils tarifaires et fiscaux et faire évoluer les soutiens publics aux collectivités : tarification incitative auprès des particuliers, généralisation de la redevance spéciale<sup>19</sup> vis-à-vis des entreprises et établissements publics, subventions de l'ADEME,

Axe 10 – Actions de sensibilisation des acteurs : poursuivre et étendre les actions de communication ciblées sur la prévention ; à l'inverse, se prémunir de certaines pratiques publicitaires défavorables à la prévention,

Axe 11 – Planification territoriale des actions de prévention : décliner les actions de prévention et leur soutien financier à l'échelon territorial, notamment dans les plans régionaux, départementaux et locaux

Axe 12 – Des administrations publiques exemplaires, que ce soit pour leurs propres déchets (caractérisation, quantification), par l'échange et la diffusion de bonnes pratiques (sensibilisation, formation), ou via certaines procédures (achats publics, dématérialisation),

Axe 13 – Contribuer à la réduction des déchets marins : mettre en œuvre un plan d'actions cohérent vis-à-vis des déchets terrestres échappant à la collecte et des gestes de collecte et d'évitement des déchets issus des produits embarqués.

Selon le point 3 de l'article 29 de la directive 2008/98/CE, « les Etats membres fixent les points de références qualitatifs ou quantitatifs spécifiques appropriés pour les mesures de prévention des déchets adoptées de manière à suivre et à évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des

---

16 La collecte préservante est « un modèle de collecte qui permet d'exploiter le potentiel d'utilisation des biens collectés » (2.2.5.3.5 du plan)

17 « Un emballage consigné est un emballage pour lequel l'acheteur verse une somme d'argent, la consigne, qui lui est rendue lorsqu'il retourne l'emballage » (2.2.5.3.6 du plan)

18 La fin de la mise à disposition gratuite de sacs plastiques aux caisses des supermarchés et l'apposition d'un autocollant sur les boîtes aux lettres pour dissuader les publicités non sollicitées

19 « Pour les producteurs de déchets non ménagers, la redevance spéciale correspond à une rémunération du service public rendu par la collectivité et est destinée à couvrir les charges supportées par la collectivité pour l'élimination de ces déchets » (2.2.9.3.2 du plan)

mesures et peuvent fixer des objectifs et des indicateurs qualitatifs ou quantitatifs spécifiques, autres que ceux qui sont visés au paragraphe 4, aux mêmes fins ».

Le PNPD propose des tableaux de synthèse pour décrire chaque mesure. L'addendum 2 au rapport fournit un descriptif qualitatif plus précis des effets de chaque mesure ainsi que des éléments d'analyse quantitative par flux pour les DMA.

**Pour respecter l'esprit du point 3 de l'article 29 de la directive 2008/98/CE, l'Ae recommande que le plan comporte des points de références quantitatifs ou qualitatifs pour chacune des mesures proposées « de manière à suivre et à évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures », tout particulièrement pour celles qui seront déclinées dans des engagements contractuels.**

**En particulier, pour les mesures pour lesquelles cela s'avère pertinent, l'Ae recommande d'indiquer un objectif quantifié, sous la forme de résultats à atteindre.**

Le ministère a rappelé l'article L.541-11 au début du rapport environnemental, afin de démontrer la conformité du plan à la loi. Par contre, le plan lui-même ne rappelle pas, sauf par simple référence à l'article 29 de la directive, le cadre fixé par la directive et par l'article L.541-11. Le contenu de ces articles pourrait donc être rappelé dès le début du plan national afin d'en afficher ainsi le contexte législatif, et aussi ses limites.

### **1.3 Présentation du rapport environnemental**

Le contenu du rapport environnemental est défini précisément à l'article R.122-20 du code de l'environnement. Dès le début, le rapport environnemental précise qu'il est construit conformément à cet article, en ajoutant néanmoins qu'« il est divisé en sept chapitres couvrant les neufs points identifiés par le code de l'environnement ». Si le rapport a bien vocation à être préparé sous la responsabilité du maître d'ouvrage du plan, qui peut donc le structurer à sa guise, il importe qu'il traite bien de toutes les questions de fond citées à l'article R.122-20. Le contenu de l'article R.122-20 pourrait être rappelé au début du rapport environnemental, afin que le maître d'ouvrage s'assure d'avoir bien traité tous les volets opportuns.

Sur le fond, l'Ae relève que le rapport environnemental ne développe pas certains points listés dans l'article R.122-20. C'est notamment le cas pour :

- l'évolution probable de la production des déchets, si le plan n'était pas mis en œuvre (scénario de référence);
- l'absence d'analyse des solutions de substitution raisonnables ;
- les mesures prises pour éviter, réduire, voire compenser les éventuels impacts négatifs du plan, et l'évaluation de leurs coûts.

Enfin, le rapport environnemental évoque partiellement les effets notables probables sur l'environnement, essentiellement en terme de réduction de volumes de certains déchets. Il n'aborde pas l'effet positif des mesures en terme d'économies de ressources, de limitation des rejets de carbone ou de consommation d'espace évités. Leurs effets cumulés sont partiellement évoqués, principalement via l'impact sur la gestion des déchets produits.

L'Ae rappelle que l'évaluation environnementale d'un plan doit présenter l'écart entre le scénario retenu et le scénario de référence, d'une part, et les scénarios alternatifs<sup>20</sup>, d'autre part.

---

<sup>20</sup> Lesquels peuvent s'entendre comme des scénarios ou options écartés, au fur et à mesure de l'avancée de la réflexion, sur la base d'analyses aux critères définis et formalisés

## 1.4 Objet de l'avis de l'Ae

L'avis de l'Ae porte sur le projet de plan et le rapport environnemental qui lui sont soumis.

Compte tenu des échéances de notification du plan à la Commission européenne, et du délai de mise en œuvre de certaines de ses préconisations, ***l'Ae recommande d'inclure un calendrier pour la mise en œuvre de celles de ses recommandations qui risqueraient de ralentir la mise en œuvre du plan.***

Par ailleurs, l'impact environnemental de ce plan est susceptible de porter sur un champ beaucoup plus large, et tout particulièrement sur celui de la gestion des déchets, située à l'aval des décisions et des actions de prévention. L'Ae peut donc être conduite à faire des recommandations relevant du domaine de la gestion des déchets.

## 2 Les enjeux du plan national de prévention des déchets

Le premier enjeu du PNPD est de circonscrire clairement son objet, dès lors que certaines opérations peuvent être considérées, selon le cas, comme des actions de prévention ou des actions de gestion – Cf. statut de la réutilisation et du recyclage « chez soi ». Comme les principaux objectifs du plan de prévention sont définis sur des volumes de déchets produits, la connaissance des volumes réutilisés et recyclés peut représenter un enjeu important dans l'atteinte de ces objectifs.

Les premiers plans traitaient principalement des déchets ménagers et assimilés (DMA). Sur la base de l'état initial présenté dans le plan, l'analyse d'ensemble des volumes de déchets produits permet de mettre en évidence les types de déchets les plus significatifs. Pour l'Ae, les enjeux environnementaux du plan 2014-2020 résident dans :

- le volume important des déchets minéraux, essentiellement composés de déchets du secteur du « bâtiment – travaux publics » (BTP), pour lesquels il paraît justifié de s'intéresser à la prévention des volumes produits, surtout compte tenu de leur impact indirect sur les milieux et la biodiversité (en amont, pour leur extraction et en aval pour leur stockage). Par exemple, le potentiel de réduction n'est pas qualifié, alors que, selon l'étude de préfiguration, la comparaison avec les autres pays européens met en évidence des ratios élevés en France<sup>21</sup> ;
- l'importance significative, bien que modeste en volume, des déchets dangereux produits par tous les secteurs d'activité ;
- de plus, il n'est pas clairement établi si les déblais et sédiments pollués sont comptabilisés ni, le cas échéant, dans quelle catégorie de déchets ils le seraient ;
- la répartition des volumes de déchets non dangereux entre les ménages (DMA: 28,5%) et les autres secteurs, qui doit conduire à envisager des plans d'action adaptés pour chaque secteur (et pas seulement pour les seuls DMA) et à en expliciter clairement les objectifs.

***Tout en constatant que les données statistiques disponibles ne sont pas adaptées à une connaissance satisfaisante des différents déchets, l'Ae recommande, dans la définition des orientations du plan national de prévention, d'en préciser les enjeux pour chaque grande***

---

21 L'étude de préfiguration mentionne, sous la réserve de la fiabilité des données fournies, que la production française par habitant est supérieure à celle de tous les autres pays européens sauf la Finlande et les Pays-Bas, et est au moins deux fois supérieure à celle des autres grands pays européens.

**catégorie de déchets (déchets ménagers et assimilés (DMA), déchets des activités économiques (DAE), déchets du BTP).**

Les principales priorités stratégiques du PNPD apparaissent pour l'Ae comme étant :

- de fixer des objectifs à atteindre en 2020, en conformité avec la directive cadre sur les déchets. Il s'agit à la fois d'une conformité sur le fond, mais aussi sur la forme (et notamment, respect de l'annexe IV de la directive).
- de parvenir, en 2020, à « prévenir et réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et la distribution des produits », conformément aux principes définis dans le code de l'environnement
- et, à cette fin, d'arrêter des actions et des dispositions qui en apportent autant que possible la garantie, au travers de mesures de prévention suffisantes et d'un dispositif de suivi adapté.

L'objet même du rapport d'évaluation environnementale du plan, est d'évaluer la pertinence des actions proposées pour atteindre les objectifs que le plan se fixe, et notamment en ce qui concerne :

- la probabilité d'atteinte de l'objectif environnemental qu'il poursuit (prévention),
- l'impact environnemental direct des mesures proposées, par comparaison à un scénario de référence d'une part, à des scénarios alternatifs d'autre part,
- l'impact environnemental indirect induit par ces actions de prévention.

Par défaut d'explicitation claire du scénario de référence, l'évaluation ne traite principalement que des objectifs de réduction de la production de déchets et pas spécifiquement des effets du plan par rapport à ce scénario.

De surcroît le dispositif de suivi est inadapté pour produire une évaluation, dans l'absolu et par rapport au scénario de référence. Certains indicateurs d'objectifs sont difficilement accessibles (déchets des entreprises et du BTP), l'évaluation s'intéresse encore trop peu aux impacts environnementaux directs (gains obtenus par la réduction des volumes de produits utilisés destinés à devenir des déchets) et indirects (gains sur la réduction des volumes de déchets à gérer), en dépit des compléments fournis dans les addendum.

A ce stade, le rapport environnemental exprime explicitement sa difficulté à disposer d'indicateurs d'impacts et indique qu'« à court terme, cela a conduit à choisir des indicateurs faciles à produire, fondés sur des données déjà disponibles et donc, à écarter les indicateurs d'impact. Il est néanmoins convenu de s'inscrire dans une démarche d'amélioration continue et de se donner les moyens de progresser dans le suivi et l'évaluation de la prévention de déchets. »

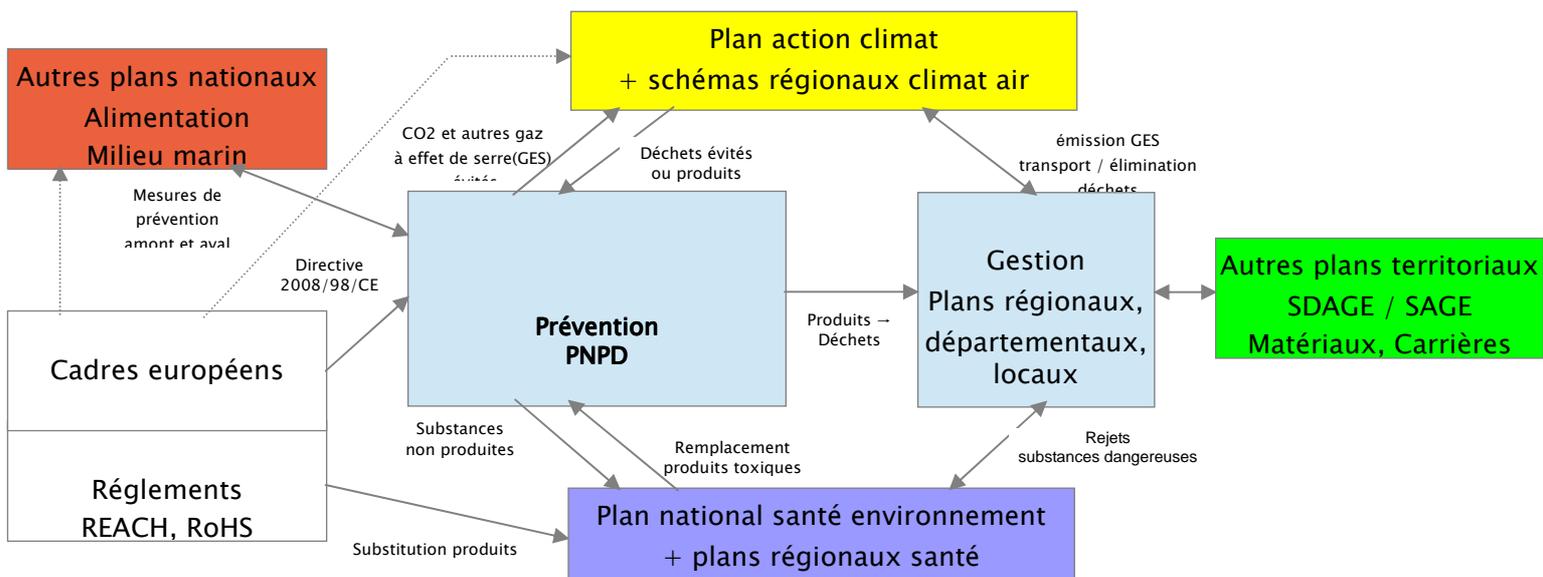
Si l'Ae est bien consciente de cette difficulté intrinsèque, elle considère cependant qu'il s'agit d'un enjeu majeur du plan et de la qualité de son rapport environnemental

***L'Ae recommande de construire un système d'information (observation et recueil de données statistiques) et de définir le plus rapidement possible un dispositif de suivi, qui permette de hiérarchiser correctement tous les enjeux environnementaux et de garantir que l'objectif du plan aura de bonnes chances d'être atteint de façon efficace, en terme de volumes de déchets produits et d'impact environnemental global.***

### **3 Articulation avec les autres plans et programmes**

L'Ae a construit ci-dessous un schéma explicitant l'articulation du plan de prévention avec les

principaux autres plans et programmes européens, nationaux et territoriaux (pour la bonne lisibilité du schéma, tous les liens n'ont pas été repris).



### 3.1 Articulation avec les autres plans et programmes relatifs aux déchets

L'article 28 de la directive 2008/98/CE prévoit « l'établissement par les autorités compétentes d'un ou de plusieurs plans de gestion des déchets. Ces plans couvrent, seuls ou en combinaison, l'ensemble du territoire géographique de l'Etat membre concerné. ». Le point 1 de l'article 29 ajoute que « les programmes de prévention des déchets sont, soit intégrés dans les plans de gestion des déchets prévus à l'article 28, ou dans d'autres programmes en matière d'environnement, selon les cas, soit conçus comme des programmes distincts. Si un tel programme est intégré dans le plan de gestion des déchets ou dans un autre programme, les mesures de prévention des déchets sont clairement définies. »

Le rapport environnemental liste au paragraphe 1.3 tous les plans relatifs aux déchets prévus par le code de l'environnement. La France a fait le choix d'une planification décentralisée en matière de gestion des déchets.

En amont de l'élaboration du plan, la loi a imposé la mise en place de programmes locaux de prévention et a introduit l'obligation d'intégrer des objectifs de prévention dans les plans départementaux et régionaux de gestion des déchets. Enfin, et de façon plus concrète, dans l'addendum 1 au rapport, le plan indique les modalités de gestion des types de déchets retenus en priorités 1 et 2.

L'Ae observe que la présentation des mesures et des objectifs de prévention et de gestion, répartie entre le plan et le rapport environnemental :

- ne permet pas de s'assurer de la bonne articulation entre les modalités de prévention et de gestion, afin de répondre aux dispositions des articles 28 et 29 de la directive ;
- mais permet d'appréhender les impacts respectifs et combinés sur l'environnement des mesures de prévention et des mesures de gestion, ceci de façon qualitative essentiellement.

Le plan et le rapport ne comportent aucune indication qui permette d'apprécier si la hiérarchie prévue à l'article 4 de la directive est respectée ou si elle a besoin d'adaptation argumentée. Ces questions sont abordées qualitativement pour quelques mesures (par ex. le dilemme entre allongement de la durée de vie d'un produit aux faibles performances environnementales et son remplacement rapide). Cette analyse permettrait ainsi d'apprécier les effets cumulés du plan de prévention avec le principal plan avec lequel il s'articule.

**Afin de répondre aux objectifs fixés par la directive, l'Ae recommande, que le plan ou le rapport environnemental, selon le cas, explicite :**

**- de quelle façon le PNPD s'articule avec les modalités de gestion des déchets pour garantir que ces modalités seront bien cohérentes sur l'ensemble du territoire national, et en particulier à quelle échéance tous les plans de gestion comporteront des objectifs et des mesures de prévention. Il conviendrait de préciser celles de ces mesures qui nécessiteront une déclinaison dans les plans locaux, départementaux et régionaux (voir axe 11 du plan).**

**- de façon a minima qualitative (en se référant aux études existantes), les domaines ou les mesures sur lesquels l'impact environnemental global dépend de l'articulation entre les mesures de prévention et les mesures de gestion.**

**- le cas échéant, les caractéristiques spécifiques de certains territoires (par exemple, les départements et territoires insulaires et/ou ultramarins), notamment pour répondre au point 2 de l'article R122-20.**

### **3.2 L'articulation avec les autres plans et programmes**

Le PNPD présente des articulations avec de nombreux autres plans ou programmes, européens ou nationaux, mais parfois aussi régionaux. Ces plans et programmes existants et pouvant être reliés à la prévention des déchets sont présentés au chapitre I, §3.b du rapport environnemental, pour les aspects qu'ils peuvent avoir en commun ou pour leurs interrelations réciproques. Si le rapport conclut à la cohérence entre le PNPD et les autres plans, il n'en apporte pas la démonstration de façon suffisamment concrète, voire quantifiée.

**L'Ae recommande que pour chaque thème d'un plan ou programme pouvant être en relation avec la prévention des déchets, le rapport environnemental explicite de façon précise les points d'articulation entre le PNPD et les autres plans et qu'il en soit tenu compte pour la déclinaison du PNPD dans les autres plans nationaux et schémas régionaux, pour son suivi et sa mise à jour ultérieure.**

#### **3.2.1 Les plans européens**

Le 6<sup>ème</sup> programme d'action communautaire pour l'environnement s'applique sur la période 2002-2012<sup>22</sup>, donc pas sur la période du plan. Le rapport environnemental évoque la préparation du 7<sup>ème</sup> programme d'action. **L'Ae recommande que le rapport précise sur quelle période le 7<sup>ème</sup> programme est susceptible de s'appliquer ainsi que de mentionner plus clairement de quelle façon les domaines d'action du 6<sup>ème</sup> programme d'action communautaire pour l'environnement développés dans la suite du paragraphe sont susceptibles d'être affectés, d'autant plus que certains de ces domaines font l'objet de plans ou programmes nationaux spécifiques.**

Certaines appréciations du rapport environnemental sur l'absence de lien entre le PNPD et les plans nationaux qui s'appliquent sur ces différents domaines (en particulier pour ce qui touche au changement climatique, à la biodiversité, aux liens entre santé et environnement,..) sont trop

---

22 Décision n° 1600/2002/CE du 22 juillet 2002

concises, à la lumière de l'articulation entre le PNPD et la gestion des déchets d'une part, et l'analyse de l'impact de certaines mesures – voir 4.3 – d'autre part, dès lors qu'elles ne prennent justement pas en compte tous les impacts directs et indirects.

**L'Ae recommande de mentionner également l'articulation avec le règlements REACH<sup>23</sup> et la directive RoHS<sup>24</sup>, notamment en matière d'impact indirect dus au respect de certains objectifs (Cf déchets des activités économiques et réduction de la nocivité des déchets).**

Le PNPD pourra néanmoins tenir compte de ce qu'une partie de cet impact n'est pas encore prévisible à ce jour.

### **3.2.2 Les plans et programmes nationaux**

Tous ces plans ont été adoptés à des dates antérieures au plan national et sur des périodes très souvent différentes, voire sans intersection avec la période de référence du plan national (2014-2020). Ceci peut aussi valoir, ponctuellement, pour des références à des plans internationaux (Cf protocole de Kyoto dans le rapport environnemental).

**L'Ae recommande, dans chaque cas, que le rapport environnemental précise l'articulation des calendriers des différents plans évoqués avec celui de ce plan.**

#### **3.2.2.1 Plan climat de la France 2011 et schémas régionaux climat air énergie (SRCAE)**

Le rapport environnemental fait expressément référence aux mesures de prévention des déchets antérieurement adoptées, reprises dans le plan climat 2011 : programmes locaux, tarification incitative, actions de sensibilisation du grand public, « Stop-Pub », diminution du nombre de sacs jetables, obligation d'intégrer la prévention des déchets dans les études d'impacts des ICPE<sup>25</sup>, démarches d'éco-conception, fiscalité (TGAP<sup>26</sup> sur le stockage et l'incinération des déchets...).

Néanmoins :

- il aborde plus loin les schémas régionaux Climat / Air / Energie sous l'angle de leur contribution à la qualité de l'air, alors qu'ils sont susceptibles de comporter des mesures pouvant avoir un effet sur la consommation de certains produits et sur le volume des déchets à gérer. Sur la période 2014-2020, la référence aux PRQA n'est plus pertinente.

- le paragraphe correspondant conclut que « *les autres axes thématiques et actions n'ont pas de lien avec la prévention des déchets* », conclusion en partie contradictoire avec la phrase qui suit, indiquant que « *les actions pour réduire les émissions de gaz à effet de serre contribuent à limiter la production des déchets* ».

- il n'aborde quasiment pas la façon dont les mesures du plan de prévention sont de nature à affecter les actions du plan climat : en particulier, la question du transport des produits et déchets n'est pas abordée. Néanmoins, l'addendum 1 au rapport estime, avec une précision remarquable, à 270.833 teq. CO2 le gain qui résulterait de la mise en œuvre du plan. De façon plus développée, pour les types de déchets qu'il retient en priorités 1 et 2<sup>27</sup>, il fournit quelques appréciations qualitatives sur l'impact des mesures de prévention en matière d'émissions de gaz à effet de serre<sup>28</sup>.

---

23 REACH : règlement sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques

24 RoHS : directive visant à limiter l'utilisation de 6 substances dangereuses (plomb, mercure, cadmium, chrome hexavalent, PolyBromoBiphényles (PBB), PolyBromoBiphénylEthers (PBDE))

25 Installations classées pour la protection de l'environnement

26 Taxe générale sur les activités polluantes

27 Priorité 1 : matières organiques (volet gaspillage alimentaire), produits chimiques, piles et accumulateurs, DEEE, mobilier, papier graphique, emballages industriels ; Priorité 2 : emballages ménagers, métaux, plastiques, véhicules, produits du BTP, textile non sanitaire

28 L'étude de préfiguration présente pourtant une analyse très complète, principalement qualitative, conduisant à une appréciation quantifiée pour chaque type de déchets (0,+,++,+++,++++,+++++)

**L'Ae recommande que le rapport environnemental développe l'articulation du PNPD avec le « plan d'action climat » en termes :**

- **d'actions du plan climat pouvant avoir un impact sur la prévention des déchets ;**
- **d'impacts indirects du PNPD sur les émissions de gaz à effet de serre, en se concentrant sur les effets cumulés probables les plus notables des mesures de prévention et de gestion (par exemple, pour les produits et déchets dont les contenus carbone sont les plus importants ou dont les volumes transportés sont importants).**

**L'Ae recommande également que cette articulation fasse l'objet d'une attention particulière au niveau infra-national (cohérence des schémas régionaux climat / air / énergie avec les plans de gestion et de prévention locaux en matière de déchets), notamment dès lors que ces schémas régionaux sont opposables aux autres plans infra-territoriaux (plans climat).**

### *3.2.2.2 Programme national pour l'alimentation 2011 et Pacte de lutte contre le gaspillage alimentaire (2013)*

Le rapport environnemental démontre la cohérence entre le plan national de prévention des déchets et le programme national pour l'alimentation 2011, dont un axe est spécifique à la réduction du gaspillage alimentaire (études et programmes de recherche à mettre en œuvre, opérations de sensibilisation des consommateurs, accords volontaires avec les acteurs économiques de la filière...), lequel renvoie explicitement au volet prévention du plan national de gestion des déchets pour en définir les actions. Les objectifs entre ces deux programmes étant évidemment convergents sur cet axe, l'Ae ne formule aucune observation sur leur articulation.

### *3.2.2.3 Plan national santé-environnement 2009-2013 (PNSE 2) et plans régionaux santé-environnement (PRSE)*

Le rapport environnemental aborde la question de l'articulation du plan national avec le PNSE 2 essentiellement sous l'angle de la réduction de la nocivité des déchets.

En écho aux remarques formulées sur le plan climat 2011, l'Ae pose la question :

- d'un traitement plus explicite des effets de l'application du règlement REACH et RoHS sur les deux plans ;
- de l'impact du traitement des produits et déchets les plus dangereux sur la production totale de déchets : le plan santé-environnement prévoit en effet plusieurs actions de traitement, voire de bannissement de certains produits ou composés. Or, l'état initial a mis en évidence l'augmentation de la production de déchets issus de ces activités. Elles peuvent induire une production fatale de déchets qui n'est pas sans conséquence sur l'objectif global de découplage quantitatif.
- de l'impact de certaines mesures du plan national sur la santé (Cf. réemploi)

**L'Ae recommande de compléter le rapport environnemental au niveau de l'articulation du PNPD avec les plans santé environnement, pour :**

- **la réduction de la nocivité attendue des mesures de prévention, lorsqu'elles portent sur les déchets les plus nocifs ;**
- **les actions des plans santé-environnement pouvant avoir un impact sur la production de déchets, et tout particulièrement les actions de dépollution (épuration, micropolluants, traitement des sites et sols pollués) voire de bannissement et de substitution de certains produits dangereux ou des conséquences induites par la mise en œuvre des règlements REACH et RoHS.**

Comme pour les plans climats, l'**Ae recommande que cette articulation fasse l'objet d'une attention particulière au niveau infra-national (cohérence des plans régionaux santé/environnement avec les plans de gestion et de prévention locaux en matière de déchets).**

Le rapport environnemental pourrait également comporter un volet spécifique concernant certains risques émergents, les deux plans étant susceptibles d'avoir des objectifs convergents sur ces sujets (nanomatériaux<sup>29</sup>, par exemple).

#### 3.2.2.4 Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)

Le rapport environnemental explicite, à juste titre, l'articulation entre le PNPD et ces schémas infra-nationaux, en relevant néanmoins que seulement deux de ces schémas prévoient des mesures de prévention de production de déchets pour prévenir la pollution des milieux aquatiques.

Dans le même esprit que pour les autres plans, la question de la déclinaison dans les SDAGE pourrait également se poser. Néanmoins, l'Ae souhaite focaliser sa recommandation sur une articulation plus homogène, au niveau national, entre les actions du PNPD et la politique de l'eau.

**L'Ae recommande ainsi que le PNPD précise de quelle façon les mesures qu'il retient seront déclinées dans les SDAGE et, de façon symétrique, en quoi ces politiques sont susceptibles d'affecter la production de déchets.**

#### 3.2.2.5 Plans d'action pour le milieu marin (PAMM)

Ces plans sont en cours d'élaboration sur chaque « sous-région marine ». L'adoption des programmes de mesures, constituant le volet « actions » des PAMM est prévue pour 2015. Le rapport environnemental précise que les services responsables de l'élaboration des différents plans « travaillent en collaboration en vue de renforcer mutuellement leurs plans et d'en assurer la cohérence. »

Comme pour le plan national alimentation, les objectifs apparaissent a priori convergents, puisque, pour la mer, la prévention de la production des déchets est l'axe privilégié de prévention de la pollution marine par les déchets. L'Ae n'a donc pas de recommandation particulière sur ce point, au-delà de la cohérence à assurer entre les différents plans sur leur durée de vie respective.

#### 3.2.2.6 Stratégie nationale pour la biodiversité

Le rapport environnemental fait une référence très rapide à la stratégie nationale pour la biodiversité, pour constater une articulation très limitée avec le plan. Néanmoins, le rapport pourrait utilement compléter cette partie en explicitant les conditions permettant de minimiser la probabilité d'incidences négatives notables des mesures du plan sur l'état de conservation des sites NATURA 2000, par exemple pour ce qui concerne l'extraction des matériaux de BTP (point 5° b de l'article R.122-20).

---

29 Un **nanomatériau** est un matériau (sous forme de poudre, aérosol ou quasi-gaz, suspension liquide, gel) possédant des propriétés particulières à cause de sa taille et structure nanométrique. Avec la mise au point de techniques permettant d'élaborer des matériaux dont les dimensions sont nanométriques, un champ considérable s'est ouvert pour des nouveaux produits. Néanmoins, les risques toxicologiques et écotoxicologiques sont liés à la taille très petite (100 000 fois plus petit qu'une cellule humaine moyenne) de ces matériaux

## 4 Analyse des impacts environnementaux du PNPD

Il est attendu que le PNPD fixe des objectifs et un plan d'actions qui apportent la garantie d'atteindre les objectifs généraux fixés par la directive et par la loi, et que le rapport environnemental permette de juger des impacts environnementaux directs ou indirects de ce plan par rapport à un scénario de référence (absence de plan). L'addendum 2 au rapport explicite :

- de quelle façon les mesures du plan d'action sont susceptibles de permettre d'atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2020 ;
- quelques ordres de grandeur ou commentaires qualitatifs, pour apprécier l'impact environnemental des mesures proposées, par catégorie de déchets et pour les flux prioritaires.

### **Méthode générale d'analyse**

Si le plan, le rapport et les addenda développent de façon assez approfondie les réductions de volume des déchets produits, ils précisent rarement les effets environnementaux directs de ces réductions, même sous forme d'appréciation ou d'ordre de grandeur permettant des comparaisons ou des hiérarchisations d'enjeux : économies d'énergie, de matériaux et carbone évité (par exemple, en référence aux analyses de cycle de vie des produits) ou réduction des substances dangereuses, notamment.

Par exemple, les données statistiques présentées dans le rapport environnemental ne font état que de l'impact des actions de gestion et non de prévention des déchets (pages 28 et suivantes) ; l'état initial en matière de prévention des déchets ne s'appuie donc pas sur une approche claire des conditions de leur production « à la source ».

***L'Ae recommande, dans l'ensemble de l'état initial, de préciser de façon distincte les effets de la réduction des volumes produits, selon les modalités actuelles de production, de manière clairement distincte des effets induits par les modalités actuelles de gestion des déchets.***

Les autres effets sont peu évoqués :

- impacts socio-économiques induits en matière d'emplois,
- effets indirects en matière de réduction des impacts environnementaux, liés aux usages de certains produits ou aux filières de gestion des déchets et les moyens de les éviter, de les réduire ou de les compenser.

### **4.1 Etat initial**

Le PNPD fait suite à différents plans d'actions (pas tous d'ordre réglementaire) ayant un volet touchant à la prévention :

1. 2004-2006 : plan de soutien au compostage domestique ;
2. 2012 : cadre national
3. 2009-2013 : plan d'action déchets, avec un objectif de réduction de 7% des déchets ménagers par habitant pendant les cinq prochaines années (Loi Grenelle du 3 août 2009).

Pour l'Ae, établir un état initial consiste logiquement, outre les données statistiques décrivant l'importance de la production des déchets en France, à prendre en compte le bilan de ces précédents plans d'action, sur lequel le PNPD peut s'appuyer ; le scénario tendanciel en l'absence de plan de prévention pourrait être alors représenté par une extrapolation suffisamment explicite de l'évolution constatée au cours des années précédentes du volume des déchets. L'établissement et la lecture de ces bilans sont cependant rendus difficiles par la variabilité des

années de référence et des types de déchets pour lesquelles les données statistiques sont fournies.

**L'Ae recommande que le plan**

- **veille, dans la mesure du possible, à fournir des données complètes et homogènes,**
- **complète le bilan des précédents plans d'action de prévention des déchets par les suites données aux actions du premier plan,**
- **précise, pour les mesures du premier plan poursuivies dans le PNPD, les hypothèses retenues pour définir le scénario tendanciel.**

L'avis développe ci-dessous les remarques de l'Ae vis-à-vis de ces deux volets du plan

*Bilan 2004-2013*

Il ressort de l'analyse du plan que :

- le plan national de prévention des déchets se donne pour objectif de « *stabiliser la quantité de déchets produits* ». Il reconnaît néanmoins ne pas disposer de statistiques pour tous les types de déchets sur cette période.
- constatant l'augmentation du seul flux DMA, la loi a fixé un objectif de réduction de 7% de la production de DMA par habitant entre 2008 et 2013 (soit une réduction globale estimée à 1,5 Mt). Le plan affirme que cet objectif serait « *quasiment atteint en 2011* »<sup>30</sup>, tout en reconnaissant l'impact de la contraction de l'activité économique depuis 2009, et sans s'intéresser à ses deux composantes (les ordures ménagères, d'une part, et les déchets d'activités, d'autre part) et sans indiquer de tendances estimées pour 2012 et 2013. On peut donc être interrogatif sur cette évaluation de l'atteinte de l'objectif en 2013.
- ce dernier indicateur fait uniquement référence à la collecte régulière ou occasionnelle des DMA sans s'intéresser au tri préalable qui peut être opéré par les ménages (compostage domestique). D'autre part, la part de l'efficacité des actions de prévention dans la réduction constatée n'est pas présentée.
- certaines données du bilan initial mériteraient d'être expliquées : le quasi-doublement des déchets d'assainissement et de la dépollution, l'estimation à 20 % de la part des déchets assimilés dans le flux des déchets ménagers, la chute brutale et ponctuelle en 2004 de la production par habitant des déchets ménagers et assimilés.
- il est indiqué (p.13) que « *les actions du plan de 2004 ont, dans l'ensemble, été réalisées* ». Si la suite de ce paragraphe apporte quelques appréciations qualitatives supplémentaires, il n'est pas donné d'autres indicateurs, en relation avec l'objectif à atteindre. Par exemple, l'action sur la réduction du nombre de sacs de caisse distribués gratuitement, conforme à la mesure définie dans le plan de 2004, ne répond pas de façon totalement claire à un objectif de prévention de leur production : elle ne fait pas état du nombre de sacs vendus concomitamment, et donc pas du nombre de sacs globalement produits ou de la « *qualité* » de ces sacs. De même, l'opération « *STOP PUB* » n'est évaluée qu'à travers la « *réception de publicités non adressées* » sans indiquer l'importance des volumes produits et distribués. Dans le même esprit, et même si le plan de 2004 ne comportait pas de mesure spécifique sur ce sujet, on peut aussi s'interroger sur le développement de la production de « *nouveaux déchets* » par exemple avec l'apparition des journaux gratuits.

---

30 6,3% observés en 2011 (communication publique de la DGPR, Nantes 2 octobre 2013). Néanmoins, le graphique fourni dans le plan indique : 391 kg/hab en 2007, 374 en 2009 ce qui signe l'impact de la crise économique et 366 en 2011, ce qui correspond à 6,4 % entre 2007 et 2011 et 2,1 % entre 2009 et 2011

**De façon générale, l'Ae recommande que les statistiques et les mesures traitent de la prévention de la production des déchets et pas seulement de la réduction des déchets gérés, puisque les objectifs quantifiés portent systématiquement sur des volumes ou ratios englobants.**

Le PNPD indique (p.17 au titre du bilan 2004-2013) que la France a mis en place deux actions supplémentaires, au-delà du champ de l'annexe IV de la directive européenne :

- la mise en œuvre du suivi et de l'évaluation des actions de prévention,
- l'évaluation des réglementations existantes en matière de prévention des déchets.

L'étude de préfiguration ne comporte pas de fiche-action permettant d'en connaître le contenu, ni d'en préciser le bilan et les suites (Cf recommandation générale ci-dessus).

**L'Ae recommande que le rapport environnemental fournisse le bilan des deux mesures que le plan présente comme supplémentaires par rapport au champ de l'annexe IV de la directive, sur le modèle des autres mesures.**

*Scénario de référence (présenté sous le vocable de « scénario tendanciel »)*

Le plan est peu explicite sur « les perspectives de l'évolution probable de la situation en l'absence de plan de prévention » (Cf point 2 de l'article R122-20). Le rapport environnemental livre des indicateurs permettant de lire simultanément des courbes d'évolution tendancielle et des courbes objectifs (p.58) pour le volume global des DMA et des DAE, mais sans se référer à un ratio par habitant qui permettrait de tenir compte de l'évolution de la population et de se référer au plan précédent (2009-2013). Par ailleurs, les hypothèses du scénario tendanciel qui décrivent et justifient les courbes d'évolution ne sont pas présentées.

Le plan justifie les actions retenues en se référant à l'annexe IV de la directive européenne 2008/98/CE. Il précise celles qui se sont révélées superflues ou n'ont pu aboutir. Ceci est conforme au point 2 de l'article 29 de la directive. Il n'est toutefois pas clairement établi si ces actions sont considérées comme faisant partie du scénario de référence ou non.

**Compte tenu de l'indisponibilité de statistiques fiables sur la période antérieure, l'Ae recommande d'explicitier les hypothèses retenues pour la construction du scénario de référence, à la fois en terme de volume global et en terme de ratios par habitant, selon le type de déchets considérés. Comme indiqué plus haut, elle recommande également que les mesures du plan explicitent le statut, pour le scénario de référence, des mesures des plans précédents dont elles prennent le relais.**

Pour ce qui concerne l'évaluation et la comparaison des scénarios, l'état initial est implicitement celui des dernières statistiques disponibles, c'est-à-dire celles de 2010 (voir tableau cité §1.1). L'évolution de la situation en 2011, 2012 et 2013 (les trois dernières années du plan précédent) n'est donc pas connue pour établir tant les bases de départ du plan 2014-2020 que pour ajuster le scénario tendanciel. Ceci oblige à intégrer l'évolution espérée par le plan précédent (« poursuite de la réduction de 7% par habitant des DMA ») dans les perspectives du plan national 2014-2020).

**L'Ae recommande que les hypothèses soient en outre précisées en matière d'évolution de la situation en 2011, 2012 et 2013.**

## **4.2 Hiérarchie des enjeux et analyse des impacts environnementaux**

Dans son chapitre 2.1.2, le plan précise sa méthode d'identification des flux prioritaires, selon trois critères environnementaux :

- l'importance des flux produits,
- l'intérêt environnemental de la réduction d'une tonne de ces flux de déchets, notamment au regard du critère « réduction de l'effet de serre » et de leur toxicité,
- le potentiel de réduction estimé.

L'Ae estime la méthode d'identification des flux prioritaires du plan particulièrement pertinente pour répondre à ses objectifs. Néanmoins, à ce stade :

- cette méthode est essentiellement qualitative,
- sur le plan quantitatif, le choix des priorités est peu motivé, au vu de l'analyse développée ci-dessus,
- le plan vérifie uniquement *a posteriori* qu'il comporte des actions qui traitent de chacun des flux identifiés comme prioritaires<sup>31</sup>,
- le rapport environnemental transmis initialement n'était pas évalué selon cette logique : en page 91, il dresse un tableau dans lequel il essaie d'estimer l'impact des mesures du plan selon leur effet direct ou indirect, dans chaque compartiment environnemental, mais de façon très globale et sans justification claire.

Dans l'addendum 1 au rapport, un tableau des « impacts évités du fait de la gestion des déchets évités » indique, en les classant en priorité 1 ou 2, pour 12 catégories de déchets, les actions du plan de prévention qui leur sont appliquées, les tonnages évités et leur impact calculé en matière de gaz à effet de serre (GES)<sup>32</sup> exprimés en kilotonnes équivalent (kt eq) de CO2 au niveau d'une étape de prévention (réemploi) et des différentes opérations de traitement qui auraient été appliquées à ces déchets (valorisation/incinération/stockage).

***Afin de consolider l'identification des flux prioritaires et la bonne articulation avec les autres plans, l'Ae recommande que, dans son état initial, le plan fournisse des appréciations, quantitatives ou qualitatives, même sommaires, des impacts de la production de déchets sur l'environnement.***

Les déchets de la dépollution ne sont classés dans aucune catégorie, alors que le début du plan démontre que leur flux a quasiment doublé entre 2006-2010. Quant aux déchets du BTP, il est difficile de comprendre leur classement en catégorie 2, compte tenu des critères retenus. L'Ae observe à ce sujet un défaut de qualification du potentiel de réduction et une prise en compte partielle de leur impact cumulé sur l'environnement.

***En s'appuyant pleinement sur cette méthode, l'Ae recommande que tous les types de déchets soient classés de façon transparente et cohérente dans les différentes catégories de flux prioritaires (priorités 1, 2, 3).***

L'addendum 2 permet de préciser l'impact des différentes mesures proposées sur la réduction des différentes catégories de déchets ménagers et assimilés, mais ne couvre pas tous les flux prioritaires.

***L'Ae recommande que le plan démontre la cohérence et la pertinence des actions prévues au regard des niveaux de priorité.***

---

31 La lecture de l'étude de préfiguration démontre que le plan a été construit essentiellement par démarche « bottom up » : sur 440 initiatives, 418 ont été analysées, puis regroupées, après validation par le groupe de travail, selon les grands axes proposés dans le plan.

32 Sauf pour les produits chimiques

### **4.3- Analyse des impacts environnementaux du plan et justification des mesures au regard de leur effet sur l'environnement et des variantes étudiées**

De façon générale, les différents axes du plan ne précisent pas le niveau d'effort prévu pour chaque mesure ou, a minima, pour chaque axe décrit ci-dessous. L'addendum 2 au rapport environnemental fournit des estimations des potentiels de réduction mobilisables, mais ni le plan ni le rapport ne précisent l'objectif à atteindre, que ce soit en terme d'intensité, de coût des actions ou de « réduction quantitative » fixée comme objectif à atteindre par mesure ou a minima par axe.

Outre le fait que c'est un moyen de répondre au point 3 de l'article 29 de la directive<sup>33</sup>, ***L'Ae recommande que pour chaque axe ou mesure, lorsque c'est pertinent, le plan précise un objectif quantifié qui guide l'ensemble des acteurs vers un résultat à atteindre.***

Le rapport environnemental ne présente pas d'estimation, même sommaire, de l'efficacité attendue du plan d'action (par grand axe ou par groupes d'actions) au regard de l'objectif global à atteindre. L'addendum 2 au rapport présente une démarche méthodologique pour la détermination des objectifs quantifiés qui conclut à une approche par « grands flux », faute de pouvoir mesurer une approche par action ; 7 grands flux sont ainsi étudiés et des objectifs de réduction des déchets à la source sont avancés : déchets alimentaires, déchets d'emballages ménagers, déchets de papiers graphiques (publicitaires, mais aussi papiers des filières REP des entreprises et des administrations dont une large part est gérée en tant que DMA), déchets d'éléments d'ameublement des ménages, DEEE<sup>34</sup> des ménages, déchets verts des ménages, et autres flux de déchets.

Pour l'essentiel, ces grands flux sont ciblés sur les DMA. Comme il a été rappelé ci-avant, les DMA ne constituent que 28,5% des déchets non dangereux et 8% du total des déchets (tableau § 1.1). Les autres grandes catégories de déchets sont encadrées par un objectif, modeste mais difficile à mieux évaluer faute de données adaptées, de stabilisation de leurs volumes. L'addendum 2 invoque la faible disponibilité des données sur ces secteurs.

***L'Ae recommande que le plan fournisse a minima les points de référence sur les volumes des déchets non ménagers, et notamment sur l'évolution attendue de ces volumes du fait des différents axes du plan.***

Le rapport ne mentionne aucun impact environnemental pour aucune des mesures. Il évoque, pour un nombre limité d'actions, une alternative entre certaines mesures. Selon le cas, le plan retient une mesure sans connaître a priori son impact environnemental ou, à l'inverse, ne la retient que s'il peut être démontré qu'il n'y aura pas d'impact.

***L'Ae recommande que, pour les quelques mesures pour lesquelles le plan soulève la question de leur impact environnemental avant de les mettre en oeuvre, l'autorité qui l'élabore réalise rapidement une estimation la plus précise possible de leurs avantages et de leurs inconvénients par rapport au scénario de référence et aux variantes envisageables en tenant compte de l'ensemble des impacts, avant de les mettre en oeuvre.***

---

33 Rappel de la recommandation, page 8 : « les Etats membres fixent les points de références qualitatifs ou quantitatifs spécifiques appropriés pour les mesures de prévention des déchets adoptées de manière à suivre et à évaluer les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des mesures et peuvent fixer des objectifs et des indicateurs qualitatifs ou quantitatifs spécifiques, autres que ceux qui sont visés au paragraphe 4, aux mêmes fins »

34 Déchets des équipements électriques et électroniques

A ce stade, le plan ne prévoit pas d'autre mesure d'évitement, de réduction ou de compensation.

#### Axe 1 – Filières à « responsabilité élargie des producteurs » (REP)

Le rôle et la place des filières REP dans le plan national de prévention des déchets est très important, tant du fait des financements mobilisés à leur niveau, que par leur champ d'action :

- en amont auprès des producteurs pour stimuler l'éco-conception des produits,
- au niveau de la collecte pour assurer les premiers tris en vue du réemploi, de la réparation et de la réutilisation,
- à tous les niveaux des filières dans le domaine de la sensibilisation et de la communication.

Le rapport justifie l'absence de scénario par le fait que « les actions existantes ont déjà rempli leurs premiers objectifs et démontré leur efficacité sans que des impacts négatifs sur l'environnement aient été identifiés ». Si ces mesures sont cohérentes avec l'annexe IV de la directive, le rapport ne comporte néanmoins pas les informations permettant de s'en assurer, de façon différenciée selon les filières.

Par ailleurs, il mentionne explicitement que la fixation d'objectifs quantifiés n'a pas été retenue « pour ne pas pénaliser les producteurs ayant avancé ». L'Ae fait remarquer qu'il est possible de différencier les objectifs en fonction de ce type de situation. Elle considère que la fixation de tels objectifs est nécessaire pour accroître les chances d'atteindre l'objectif global, mais elle considère que ces objectifs pourraient être différenciés pour tenir pleinement compte des situations de départ

Enfin, la question du développement de la consigne a été évaluée, en comparant l'impact avec les produits à usage unique, et en prenant en compte plusieurs dimensions environnementales. Cette question n'est pas tranchée par le plan, qui inclut une étude dans l'axe 3.

***L'Ae recommande que les cahiers des charges des éco-organismes des filières REP comportent des objectifs précis en terme de prévention des déchets, calés sur les objectifs du plan (objectifs de réduction des déchets, de réduction de leur nocivité, d'allongement de la durée de vie des produits, dispositifs de suivi et de bilan CO<sub>2</sub>,...etc.) et précisent les modalités de suivi de ces objectifs sur toute la durée du plan.***

#### Axe 2 – Allongement de la durée de vie des produits

Cet axe consiste principalement en des études et analyses préalables à des modifications législatives et réglementaires et à une bonne information des consommateurs pour encourager à l'allongement de la durée de vie des produits (garantie légale, garantie commerciale, obsolescence programmée, économie de fonctionnalité, etc...). Par nature, elle présente donc des effets principalement positifs.

***L'Ae recommande que le plan précise à quels types de produits ces dispositions seraient susceptibles de ne pas s'appliquer, dès lors que cet allongement pourrait présenter des effets environnementaux négatifs pour les produits dont l'emploi des modèles les plus anciens présentent un impact négatif sur l'environnement significativement plus important que les nouveaux modèles.***

***L'Ae recommande que la mesure fixe un objectif d'échéance de réalisation des études et analyses qu'elle retient et articule l'évaluation des mesures législatives et réglementaires sur lesquelles elles pourraient déboucher avec le dispositif de suivi du plan, que ce soit en terme d'objectifs à atteindre ou d'impact environnemental global.***

#### Axe 3 et Axe 4 – Déchets des entreprises et déchets du BTP

Ces déchets constituent une proportion très importante de la production de déchets. Dans les deux cas, le plan fixe un objectif de stabilisation de la production.

Outre que cet objectif est peu justifié, par exemple, par une comparaison avec les ratios de production d'autres pays ayant une population et/ou un PIB/hab similaire, le rapport évoque une alternative pour la mise en œuvre du plan : l'adoption de mesures contraignantes ou le recours à des engagements volontaires. La première option a été rejetée pour les entreprises en général, car ces mesures « *ne sont pas adaptables à toutes les variétés d'entreprises existantes* ». Le rapport propose un bilan des engagements volontaires à mi-parcours et « *des mesures contraignantes pourront être adoptées à l'issue le cas échéant* ».

Dans le secteur du BTP, outre les engagements volontaires par secteurs d'activités, quelques outils complémentaires existent (diagnostics de démolition). Il est proposé de les évaluer dans les meilleurs délais.

Néanmoins, il n'est pas précisé :

- l'impact attendu des autres mesures du plan sur la production de déchets des entreprises en général ;
- de quelle façon le plan envisage de décliner l'objectif global de stabilisation compte tenu de cette donnée d'entrée;
- les critères pour répartir cet objectif global – par secteur ? avec des secteurs prioritaires ?
- la typologie des mesures à envisager avec chaque secteur.

L'Ae relève par ailleurs que l'argument retenu pour privilégier des accords volontaires avec les différents secteurs (agricoles, industriels ou tertiaires) est plus difficile à justifier pour le seul secteur du BTP, dont la typologie d'entreprises est plus homogène.

De surcroît, aucun scénario n'est évoqué concernant la production de déchets liés aux travaux routiers et autres travaux susceptibles de produire des déblais, alors qu'il existe d'ores et déjà des diagnostics réglementaires pour la démolition de certaines catégories de bâtiment.

Or, le point 3° de l'article R.122-20 demande que le rapport environnemental comprenne les différentes solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan. Compte tenu de cette imprécision globale, le plan ne précise pas non plus sur la base de quels critères sera réalisée l'évaluation à mi-parcours en 2017 pour choisir le scénario sur la deuxième partie du plan, au risque d'être confronté en 2017 aux mêmes difficultés que celles rencontrées lors de l'élaboration du plan.

**Dès lors, l'Ae recommande :**

- ***dans la mesure du possible, que des objectifs sectoriels soient précisés en cohérence avec l'objectif global de stabilisation et avec les volumes d'activité du secteur, ceci dès le démarrage du plan, afin de se donner les meilleures chances d'atteindre cet objectif global, par exemple en tenant compte des ratios dans d'autres pays similaires.***
- ***que le type de scénario choisi et son phasage soient déterminés au démarrage du plan, sur la base de critères explicitement établis en vue de garantir l'objectif global de stabilisation.***
- ***que le cas échéant, le plan identifie en amont (pour les prévenir) les obstacles à la mise en œuvre des mesures potentiellement les plus efficaces.***

A titre de scénario complémentaire, le rapport évoque aussi, pour le secteur de la construction, l'alternative entre « démolition » et « réhabilitation », en indiquant que la réhabilitation n'a toutefois

pas été retenue en raison des incertitudes en matière d'impact environnemental. Ce point est toutefois peu argumenté dans le rapport.

#### Axe 5 – Réemploi, réparation et réutilisation

Le rapport présente cet axe comme de la prévention aval. Compte tenu de ce qui a été précisé plus haut, ce ne serait pas le cas de la réutilisation (Cf recommandations concernant le champ du plan)

La mesure 6 de cet axe consiste à « *développer, lorsqu'il est pertinent, le système de l'emballage consigné, en vue d'un réemploi* ». Le rapport indique que « *Le soutien au réemploi, la réparation et la réutilisation pourrait avoir dans certains cas un impact environnemental négatif d'un point de vue de la consommation, notamment énergétique. Cela étant, cet inconvénient est généralement contrebalancé par les gains environnementaux liés à l'absence de production d'un nouveau bien* ». Sans autre donnée ou précision, cette affirmation manque d'une démonstration. La lecture conjuguée du plan et du rapport s'interprète comme le fait que cette mesure ne sera pas mise en œuvre, sauf s'il est démontré que l'impact environnemental global est favorable.

L'Ae prend note de cette démarche, qui met clairement en exergue la nécessité de mettre en balance les gains environnementaux de ces mesures, avec leurs impacts environnementaux direct et indirect. Elle relève néanmoins que les autres mesures du plan seront mises en œuvre sans connaissance claire de cet équilibre.

***Faute de disposer de données environnementales même grossières concernant le transport des produits concernés, l'Ae recommande que le plan justifie des raisons spécifiques qui conduiraient, dans ce cas particulier, à ne pas engager l'action relative au développement de l'emballage consigné « dans l'attente d'une étude d'impact environnemental particulière, en tenant compte des dispositifs existants qui permettent le recyclage d'autres produits et emballages ».***

Indépendamment de cette question transversale, le rapport aborde l'alternative « engagements volontaires » ou « obligations réglementaires » pour la collecte « préservante » (qui assure l'intégrité du déchet permettant une meilleure valorisation). Comme pour les déchets des entreprises, le plan retient un scénario « en deux temps » : volontaire jusqu'en 2017, puis réglementaire après évaluation jusqu'en 2020. Néanmoins, elle relève que, stricto sensu, cette mesure s'appliquant uniquement à la réutilisation, elle ne relève pas de la prévention et ne semble pas entrer dans le cadre de la mesure 16 de l'annexe IV de la directive.

#### Axe 6 – Biodéchets

Dans l'ensemble, cet axe apparaît bénéfique pour l'environnement. Néanmoins, dans le même esprit d'une délimitation claire du principe de prévention, ***l'Ae recommande que le plan précise la place des compostages, domestiques et non domestiques, dans la prévention et la gestion des déchets.***

#### Axe 7 – Lutte contre le gaspillage alimentaire

Dans l'ensemble également, cet axe apparaît bénéfique pour l'environnement. Indépendamment des objectifs et du niveau d'effort à préciser sur cet axe, le rapport ne semble rien apporter par rapport au contenu de l'action 2 (réalisation d'une étude sur le lien « produit alimentaire » / « emballage »). L'Ae relève néanmoins que cette question n'est pas sans rapport avec le point discuté dans l'axe 5 : l'Ae formule les mêmes remarques et recommandations que pour l'axe 5.

#### Axe 8 – Actions sectorielles en faveur d'une consommation responsable

L'objectif de cet axe est de poursuivre plusieurs actions engagées dans le plan précédent :

- « sacs de caisse » et « Stop Pub » : ***L'Ae rappelle sa recommandation sur la reformulation de cette action pour viser une réelle prévention de la production des sacs de caisse et de la publicité sur support papier***, les actions préexistantes ne portant que sur une partie des sacs de caisse et des publicités.
- « limiter l'usage de produits fortement générateurs de déchets » : à l'exception du cas particulier de la vaisselle jetable, le plan ne définit pas clairement le champ de cette action, ni les volumes de déchets concernés. A fortiori, le niveau d'effort sur cette action n'est pas défini, la principale mesure initialement envisagée étant la fiscalité.

***L'Ae recommande que le plan précise le scénario qu'il retient, au regard des priorités à argumenter sur ce champ, s'il envisage de mettre en œuvre des mesures générales concernant ce type de déchets – et dans ce cas avec quel objectif global – ou s'il se focalise sur certains types de déchets prioritaires, avec des mesures spécifiques dont le contenu reste à préciser.***

#### Axe 9 – Outils économiques

Les actions 1 et 2 (généralisation de la tarification incitative et de la redevance spéciale) ne semblent pouvoir présenter, a priori, que des bénéfices pour l'environnement. Néanmoins, le rapport indique que « leur généralisation doit donc être étudiée avec soin au regard notamment des retours d'expériences et par la diffusion de bonnes pratiques, prenant en compte l'ensemble des problématiques afférentes, parmi lesquelles l'ensemble des dimensions environnementales concernées ». L'Ae souscrit à cette analyse, qui justifie pleinement les recommandations concernant les modalités de suivi à mettre en place (point 4.4).

#### Axe 10 – Actions de sensibilisation

Comme pour les autres axes, ***L'Ae recommande que le plan comporte des indications sur les objectifs à atteindre et le dimensionnement de l'effort pour les différentes mesures de cette action.***

#### Axe 11 – Planification territoriale

L'action 2 de cet axe se fixe comme objectif de « préciser le contenu attendu des différents plans et programmes locaux liés à la prévention et leur articulation ». La réponse à cette action permettrait de prendre en compte la recommandation formulée par l'Ae au 3.2.

L'Ae considère que cet objectif rend d'autant plus importante la nécessité de décliner les objectifs du plan précisément.

***L'Ae recommande que la déclinaison des objectifs du plan s'applique à tous les axes du plan (principe de subsidiarité), quel que soit le statut des mesures retenues par le plan (Cf. mesures réglementaires, incitatives et volontaires). Cette déclinaison rend encore plus nécessaire de disposer rapidement d'un référentiel de suivi commun, défini en fonction des objectifs à atteindre et des impacts à appréhender.***

Par ailleurs, l'action 3 (« redéfinir les modalités de soutien de l'ADEME aux actions de prévention ») apparaît peu précise, tant dans son objectif que dans ses modalités de mise en œuvre. Si on comprend implicitement que la traduction réglementaire des actions de prévention dans les plans territoriaux devrait conduire à une réduction des subventions de l'ADEME aux plans locaux de prévention, les objectifs de la réflexion évoqués dans le plan n'apparaissent pas clairement définis. Il en est de même pour les soutiens financiers des collectivités territoriales.

#### Axe 12 – Administrations exemplaires

Les objectifs du plan sont développés explicitement.

Néanmoins, le rapport semble nuancer l'intérêt de l'action relative à la dématérialisation des procédures de la façon suivante : « *le développement de ces pratiques, qui visent à éviter les surconsommations de papier, doivent se faire, lorsque cela est pertinent en terme d'impact environnemental global, un tel impact étant mesurable en particulier, à travers l'analyse comparée des impacts ACV des produits et déchets respectifs « papier » et « matériel informatique »* ».

Cette formulation est absconse.

***L'Ae recommande que le rapport soit plus explicite et plus démonstratif sur les limites de la dématérialisation des procédures, compte tenu des retours d'expérience sur de nombreux processus connus par tous les citoyens (papiers d'identité, impôts, etc...)***

#### Axe 13 – Déchets marins

Comme indiqué dès le paragraphe 3.3., il est aisément compréhensible que la prévention de la production est le principal – sinon le seul – axe pour prévenir la pollution marine par des déchets. Sur cet axe, le contenu du rapport ressort plus d'une répétition du plan que d'une évaluation environnementale de ce plan.

Néanmoins, pour l'essentiel, il renvoie à l'élaboration des plans d'actions pour le milieu marin, sans préciser d'objectif clair, en cohérence avec les objectifs globaux du plan.

***L'Ae recommande, pour cet axe, de fixer des objectifs clairs qui puissent être déclinés sans ambiguïté par les plans d'action.***

### **4.4 Les critères, indicateurs et modalités de suivi**

Le plan définit, en partie 4, les modalités de sa mise en œuvre, de son suivi et de son évaluation. De façon transparente, il décrit la méthode de sélection de ses indicateurs. L'argumentaire qu'il développe conduit à retenir des indicateurs de résultats et de moyens, mais à renoncer à des indicateurs d'impact, pour le motif déjà explicité au §2. « Enjeux ».

Conformément à ce que prescrit l'article R.122-20 du Code de l'environnement, le rapport environnemental consacre un chapitre aux critères, indicateurs et échéances retenues.

Ces deux parties proposent un même tableau de 9 indicateurs de résultats globaux. ***L'Ae recommande que les tableaux des indicateurs incluent les valeurs de référence, qui figurent pour l'instant uniquement en annexe.***

L'Ae relève que, pour l'essentiel, ces aspects du plan et du rapport environnemental sont d'une rédaction largement identique. Parmi les indicateurs retenus, deux d'entre eux sont en mesure de suivre l'évolution des modes de consommation (annexe 7 du plan) : la production globale de

déchets ménagers et assimilés (en kg/hab) et le découplage consommation/production de déchets. Les autres indicateurs ne servent qu'à apprécier des évolutions contextuelles (catégories spécifiques de déchets, consommation de matières, PIB ...).

Seul le plan comporte un paragraphe relatif à « l'amélioration de la connaissance de l'observation », qui compile celles des mesures contribuant à cette amélioration, mais cette compilation reste qualitative et peu structurée par des objectifs clairement définis. Il confie au groupe de travail (GT) « prévention » la définition des voies d'amélioration possibles, sans définir a priori de cadre ou d'orientation prioritaire pour définir ce suivi.

Les compléments fournis par le ministère permettent de disposer des informations minimales pour appréhender de quelle façon chaque axe est susceptible de contribuer à l'atteinte des objectifs globaux affichés. Néanmoins, pour l'instant, le dispositif de suivi ne semble pas encore défini selon cette logique. Par ailleurs, il se fixe des objectifs a priori très larges, au risque de ne pas concentrer son effort sur les principaux enjeux, qui ressortent du plan et du rapport.

En particulier :

- les indicateurs choisis ne couvrent parfois que de façon partielle le champ des objectifs retenus : par exemple, l'indicateur n°6 est ciblé sur la production de déchets dangereux par secteur d'activité, mais il ne donne pas d'information sur leur dangerosité, et il ne doit pas être analysé seul, mais en relation avec l'évolution de la production globale de déchets et avec les autres effets de la prévention ;
- à ce stade, le rapport environnemental n'évoque pas d'indicateur environnemental susceptible d'être retenu comme indicateur d'impact, alors que c'est un choix déterminant pour apprécier l'impact du plan. Les indicateurs d'impact devraient permettre d'apprécier les gains des actions de prévention en termes d'économie de carbone, de réduction de la nocivité des déchets (Cf. grille des critères pour l'identification des flux prioritaires), mais aussi dans le domaine de l'empreinte de la consommation de ressource et d'espace. Ce choix doit permettre de mieux mettre en balance les bénéfices des différentes mesures de prévention, entre elles ou en concurrence avec des mesures de gestion des déchets (par exemple, impact du remplacement accéléré d'un produit dont l'usage est polluant).

***L'Ae recommande de définir rapidement les indicateurs à développer en priorité, en particulier ceux nécessaires à la hiérarchisation des enjeux.***

***Compte tenu de l'absence de nombreuses données quantifiées dans le plan et dans le rapport environnemental, l'Ae recommande que les modalités de suivi soumises au groupe de travail Prévention, en vue de leur adoption, se focalisent sur :***

- ***la mise en place d'outils permettant de disposer de séries de données homogènes sur l'ensemble de la période 2010-2020, en écho à la première recommandation pour l'état initial du plan;***
- ***l'atteinte des objectifs que le plan se fixe, à la fois en terme de flux globaux, mais aussi en terme de flux par catégories de déchets, en veillant autant que possible à distinguer les DMA des autres types de déchets, compte tenu des objectifs différents qui les concernent.***
- ***l'effectivité et l'efficacité des mesures des différents axes, soit globalement pour un axe donné, soit pour les mesures les plus emblématiques – c'est en particulier le cas pour les filières REP, au travers des cahiers des charges des éco-organismes ;***
- ***le choix de quelques indicateurs d'impact environnementaux, afin d'appréhender les bénéfices ou les impacts environnementaux des mesures du plan, de façon cohérente avec les autres plans et programmes avec lesquels il s'articule.***

## 5 Résumé non technique

Le résumé non technique présent dans le rapport environnemental présente de façon claire mais très sommaire les enjeux environnementaux et les objectifs de la prévention des déchets, et donc les motivations du plan national. Les deux objectifs de réduction des DMA et des DAE sont bien mis en valeur et les actions du plan sont présentées de façon concise, ce qui les rend facilement accessibles à un public non averti. Le résumé non technique ne présente pas les impacts attendus sur l'environnement (en matière par exemple de réduction des quantités de produits dangereux ou de bilan CO2 au niveau de la réduction de la production des volumes mis sur le marché et de leur collecte en tant que déchets) ni les indicateurs de suivi du plan national.

A l'inverse, il comporte un tableau de synthèse des enjeux de la prévention des déchets, intéressant dans son approche et sur le fond, mais il n'évoque pas la démarche du plan d'identification des flux prioritaires : par conséquent, il ressort que les démarches ne sont pas mises en relation les unes avec les autres.

***L'Ae recommande de compléter le résumé non technique en prenant en compte l'ensemble des remarques contenues dans le présent avis. Elle recommande notamment que le plan, le rapport – complété des addenda – et le résumé non technique mettent mieux en évidence, au-delà des enjeux environnementaux pris en compte par les objectifs globaux du plan, les priorités retenues par le plan en relation avec les enjeux environnementaux dans leur ensemble.***

## Annexe I : extraits de la directive 2008/98/CE

### CHAPITRE V

#### PLANS ET PROGRAMMES

##### Article 28

#### Plans de gestion des déchets

1. Les États membres veillent à ce que leurs autorités compétentes établissent, conformément aux articles 1<sup>er</sup>, 4, 13 et 16, un ou plusieurs plans de gestion des déchets. Ces plans couvrent, seuls ou en combinaison, l'ensemble du territoire géographique de l'État membre concerné.
2. Les plans de gestion des déchets établissent une analyse de la situation en matière de gestion des déchets dans l'entité géographique concernée, ainsi que les mesures à prendre pour assurer dans de meilleures conditions une préparation des déchets respectueuse de l'environnement en vue de leur réemploi, recyclage, valorisation ou élimination et une évaluation de la manière dont le plan soutiendra la mise en oeuvre des dispositions et la réalisation des objectifs de la présente directive.
3. Les plans de gestion des déchets contiennent, selon les cas et compte tenu du niveau géographique et de la couverture de la zone de planification, au moins les éléments suivants :
  - a) le type, la quantité et la source des déchets produits sur le territoire, les déchets susceptibles d'être transférés au départ ou à destination du territoire national et une évaluation de l'évolution future des flux de déchets;
  - b) les systèmes existants de collecte de déchets et les principales installations d'élimination ou de valorisation, y compris toutes les dispositions particulières concernant les huiles usagées, les déchets dangereux et les flux de déchets visés par des dispositions particulières du droit communautaire;
  - c) une évaluation des besoins en matière de nouveaux systèmes de collecte, de fermeture d'infrastructures de traitement des déchets existantes, d'installations supplémentaires de traitement des déchets conformément à l'article 16, et, si nécessaire, d'investissements y afférents;
  - d) des informations suffisantes sur les critères d'emplacement pour l'identification des sites et la capacité des futures installations d'élimination ou grandes installations de valorisation, si nécessaire;
  - e) les grandes orientations en matière de gestion des déchets, y compris les méthodes et technologies de gestion des déchets prévues, ou des orientations en matière de gestion d'autres déchets posant des problèmes particuliers de gestion.
4. Les plans de gestion des déchets peuvent contenir, compte tenu du niveau géographique et de la couverture de la zone de planification, les éléments suivants:
  - a) les aspects organisationnels de la gestion des déchets, y compris une description de la répartition des compétences entre les acteurs publics et privés assurant la gestion des déchets;
  - b) une évaluation de l'utilité et de la validité de l'utilisation d'instruments économiques ou autres pour résoudre divers problèmes en matière de déchets, en tenant compte de la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur ;
  - c) la mise en oeuvre de campagnes de sensibilisation et d'information à l'intention du grand public ou de catégories particulières de consommateurs ;
  - d) les sites d'élimination de déchets contaminés de longue date et les mesures prises pour leur assainissement.
5. Les plans de gestion des déchets sont conformes aux exigences relatives à la gestion des déchets établies à l'article 14 de la directive 94/62/CE et à la stratégie de mise en oeuvre de la réduction des déchets biodégradables mis en décharge visée à l'article 5 de la directive 1999/31/CE.

##### Article 29

#### Programmes de prévention des déchets

1. Les États membres établissent, conformément aux articles 1<sup>er</sup> et 4, des programmes de prévention des déchets au plus tard le 12 décembre 2013. Ces programmes sont soit intégrés dans les plans de gestion des déchets prévus à l'article 28 ou dans d'autres programmes en matière d'environnement, selon les cas, soit conçus comme des programmes distincts. Si un tel programme est intégré dans le plan de gestion des déchets ou dans un autre programme, les mesures de prévention des déchets sont clairement définies.
2. Les programmes visés au paragraphe 1 fixent les objectifs en matière de prévention des déchets. Les États membres décrivent les mesures de prévention existantes et évaluent l'utilité des exemples de mesures figurant à l'annexe IV ou d'autres mesures appropriées. Ces objectifs et mesures visent à rompre le lien entre la croissance économique et les incidences environnementales associées à la production de déchets.

3. Les États membres fixent les points de référence qualitatifs ou quantitatifs spécifiques appropriés pour les mesures de prévention des déchets adoptées de manière à suivre et à évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures et peuvent fixer des objectifs et des indicateurs qualitatifs ou quantitatifs spécifiques, autres que ceux qui sont visés au paragraphe 4, aux mêmes fins.

4. Les indicateurs relatifs aux mesures de prévention des déchets peuvent être adoptés conformément à la procédure de réglementation visée à l'article 39, paragraphe 3.

5. La Commission crée un système d'échange d'informations concernant les meilleures pratiques en matière de prévention des déchets et élabore des lignes directrices en vue d'assister les États membres dans l'élaboration des programmes.

#### ANNEXE IV

### EXEMPLES DE MESURES DE PRÉVENTION DES DÉCHETS VISÉES À L'ARTICLE 29

#### **Mesures pouvant influencer les conditions d'encadrement de la production de déchets**

1. Utilisation de mesures de planification ou d'autres instruments économiques favorisant une utilisation efficace des ressources.
2. Promotion de la recherche et du développement en vue de la réalisation de produits et de technologies plus propres et plus économes en ressources, et diffusion et utilisation des résultats de ces travaux.
3. Élaboration d'indicateurs efficaces et significatifs sur les pressions environnementales associées à la production de déchets en vue de contribuer à la prévention de la production de déchets à tous les niveaux, depuis les comparaisons de produits au niveau communautaire jusqu'aux mesures sur le plan national en passant par les actions entreprises par les collectivités locales.

#### **Mesures pouvant influencer la phase de conception, de production et de distribution**

4. Promotion de l'éco-conception (intégration systématique des aspects environnementaux dans la conception du produit en vue d'améliorer la performance environnementale du produit tout au long de son cycle de vie).
5. Informations sur les techniques de prévention des déchets en vue de favoriser la mise en œuvre des meilleures techniques disponibles par les entreprises.
6. Organisation de formations à l'intention des autorités compétentes sur l'intégration d'exigences en matière de prévention des déchets dans les autorisations au titre de la présente directive et de la directive 96/61/CE.
7. Adoption de mesures de prévention des déchets dans les installations qui ne relèvent pas de la directive 96/61/CE. Le cas échéant, ces mesures pourraient comprendre des bilans ou des plans de prévention des déchets.
8. Organisation de campagnes de sensibilisation ou aide en faveur des entreprises sous la forme d'un soutien financier, d'aides à la décision ou autres. Ces mesures devraient se révéler particulièrement efficaces si elles sont destinées et adaptées aux petites et moyennes entreprises et s'appuient sur des réseaux d'entreprises bien établis.
9. Recours aux accords volontaires, aux panels de consommateurs et de producteurs ou aux négociations sectorielles afin d'inciter les entreprises ou les secteurs d'activité concernés à définir leurs propres plans ou objectifs de prévention des déchets, ou à modifier des produits ou des conditionnements produisant trop de déchets.
10. Promotion de systèmes de management environnemental recommandables, comme l'EMAS et la norme ISO 14001.

#### **Mesures pouvant influencer la phase de consommation et d'utilisation**

11. Utilisation d'instruments économiques, notamment de mesures favorisant un comportement d'achat écologique, ou instauration d'un régime rendant payant, pour les consommateurs, un article ou un élément d'emballage ordinairement gratuits.
12. Mise en œuvre de campagnes de sensibilisation et d'information à l'intention du grand public ou de catégories particulières de consommateurs.
13. Promotion de labels écologiques crédibles.
14. Conclusion d'accords avec les producteurs, en recourant notamment à des groupes d'étude de produits comme cela se pratique dans le cadre de la politique intégrée des produits, ou avec les détaillants sur la mise à disposition d'informations relatives à la prévention des déchets et de produits de moindre incidence sur l'environnement.
15. Dans le cadre des marchés publics et privés, intégration de critères de protection de l'environnement et de prévention des déchets dans les appels d'offres et les contrats, comme le préconise le manuel sur les marchés publics écologiques, publié par la Commission le 29 octobre 2004.
16. Incitation à réutiliser et/ou à réparer des produits au rebut susceptibles de l'être, ou leurs composantes, notamment par le recours à des mesures éducatives, économiques, logistiques ou autres, telles que le soutien à des réseaux et à des centres agréés de réparation et de réemploi, ou leur création, surtout dans les régions à forte densité de population.