

Présentation du projet de Plan national de gestion des déchets

Élaboré par le ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES – Direction générale de la prévention des risques – DGPR), le Plan national de gestion des déchets s’inscrit pleinement dans la volonté des autorités françaises de mettre en œuvre la transition vers une économie circulaire.

Au-delà du fait de constituer une réponse des autorités françaises à l’article 28 de la directive-cadre déchets 2008/98/CE récemment modifiée, le Plan constitue également un outil pédagogique. Il présente, dans un document unique, le système national de gestion des déchets et compile l’ensemble des mesures et orientations législatives, réglementaires et/ou fiscales arrêtées dans le cadre de la Loi de transition énergétique du 7 août 2015, proposées par la feuille de route pour une économie circulaire publiée le 23 avril 2018 et/ou imposées par les évolutions récentes du cadre communautaire.

En application de l’article 31 de la directive-cadre déchet 2008/98/CE modifiée, le public doit avoir la possibilité de s’exprimer sur le projet de plan national de gestion des déchets. À ce titre, la Commission nationale du débat public a été saisie par la DGPR et, par décision du 6 février 2019, a désigné une garante afin d’accompagner la DGPR dans cette démarche de concertation. Ainsi, une consultation, ouverte à l’ensemble du public, se déroulera sur une plateforme numérique dédiée du 23 avril au 31 mai 2019.

1. « Économie circulaire » et politique de gestion des déchets en France.

Le modèle économique linéaire « fabriquer, consommer, jeter » a engendré une forte dépendance vis-à-vis des matières premières et des ressources rares et la production d’une importante quantité de déchets variés par leur origine et leur nature. La prise de conscience de la raréfaction des ressources et le besoin de les économiser a conduit à développer un nouveau modèle économique plus sobre, appelé « économie circulaire », visant à réduire l’utilisation de ressources pour une même production, à allonger la durée de vie des produits, à limiter le gaspillage et à faire des déchets de nouvelles ressources, par le réemploi, le recyclage ou la valorisation.

Depuis plus de 20 ans, la France s’est engagée dans le défi de la transition vers des pratiques de production et de consommation qui contribuent d’une part, à économiser les ressources et d’autres part, à répondre aux enjeux environnementaux tels que la lutte contre le dérèglement climatique ou et la lutte contre l’érosion de la biodiversité.

La loi de Transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) en date du 17 août 2015 a inscrit dans le code de l’Environnement, à l’article L. 110-1-1 du code de l’Environnement, la définition juridique de l’économie circulaire: *«La transition vers une économie circulaire vise à dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets. [...]»*. La politique de prévention et de gestion des déchets constitue un des maillons essentiels dans la mise en place d’une économie circulaire.

Si la politique de gestion des déchets en France est relativement ancienne (loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux qui oblige notamment les collectivités locales à éliminer les déchets des ménages), celle-ci a largement évolué ces dernières années, conjointement à l'évolution du cadre européen et notamment de la directive-cadre déchets de 2008 qui fixe une hiérarchie dans les modes de traitement des déchets. La prévention de la production des déchets représente la voie la plus vertueuse. Cependant, il est parfois impossible d'éviter leur production. La directive-cadre de 2008 impose alors de privilégier les modes de traitement produisant le meilleur résultat global sur le plan de l'environnement, à savoir, dans l'ordre :

- la préparation en vue du réemploi : se resservir du produit pour un même usage.
- le recyclage : transformer le produit pour en faire un nouveau produit.
- les autres formes de valorisation, notamment la valorisation énergétique¹
- l'élimination : par incinération ou mise en décharge.

Pour répondre à l'application de cette hiérarchie des modes de traitement des déchets et, plus globalement, progresser vers l'économie circulaire, la LTECV est venue fixer un ensemble d'objectifs ambitieux en matière de prévention et de gestion des déchets:

- Réduire de 10 % la quantité de déchets ménagers et assimilés produits par habitants en 2020, par rapport aux chiffres de l'année 2010 .
- Augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation matière², pour atteindre les taux respectifs de 55 % en 2020 et 65 % en 2025 des déchets non dangereux, non inertes³, mesurés en masse.
- Valoriser sous forme de matière, 70 % des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics en 2020⁴.
- Réduction de la mise en décharge de 50 % à l'échéance 2025 par rapport à 2010.
- Généralisation du tri à la source des déchets organiques avant 2025.
- Généralisation du tri 5 flux pour les acteurs économiques (bois, papier-carton, plastique, métal, verre)

Enfin, la feuille de route pour l'économie circulaire (FREC), présentée le 23 avril 2018 par le Premier ministre, décline de manière opérationnelle et pragmatique la transition à opérer pour tendre vers un modèle circulaire et propose, à ce titre, un ensemble de mesures cohérentes, équilibrées et structurantes pour répondre aux objectifs fixés par la LTECV, notamment en matière de gestion des déchets. Fruit de cinq mois de travaux, cette feuille de route opérationnelle a associé l'ensemble du public et des parties prenantes à travers :

1 La valorisation énergétique consiste à récupérer et valoriser l'énergie produite lors du traitement des déchets par combustion ou méthanisation. L'énergie produite est utilisée sous forme de chaleur ou d'électricité.

2 La valorisation matière se définit par l'utilisation de déchets en substitution à d'autres matières ou substances. La valorisation matière englobe le recyclage, permettant de retraiter les déchets dans le cadre de leur fonction initiale ou à d'autres fins, la valorisation organique permettant de valoriser les déchets organiques après méthanisation ou compostage ainsi que le remblaiement de carrières, réalisé avec apport de matériaux extérieurs.

3 Les déchets inertes ne subissent aucune modification physique, chimique ou biologique importante. Les déchets inertes ne se décomposent pas, ne brûlent pas et ne produisent aucune autre réaction physique ou chimique. On retrouve dans cette catégorie, aussi bien les pavés que les sables, les gravats, les tuiles, le béton, le ciment ou encore le carrelage, entre autres.

4 A titre d'exemple, les déchets issus du secteur du BTP peuvent être recyclés et transformés en matériaux à usage routier.

- deux consultations en lignes successives, du 30 octobre au 6 décembre 2017, avec 1784 contributions et 16 071 votes, puis du 6 au 25 février 2018, avec 21 499 votes sur les propositions, ainsi que 3005 commentaires sur ces propositions

- plus d'une vingtaine de réunions organisées sous la forme d'ateliers ainsi que de plus d'une centaine de consultations écrites émanant des différentes parties prenantes (représentants des industriels et du monde économique, représentant des collectivités, représentant des consommateurs, associations environnementales, experts, etc.)

Cette feuille de route s'inscrit dans la lignée du Plan Climat national de juillet 2017, du Plan ressources pour la France 2018 et entre également en résonance avec les modifications de la directive cadre déchets adoptées le 22 mai 2018 par le Conseil de l'Union européenne qui fixe de nouveaux objectifs ambitieux que devront transposer et respecter les États Membres, notamment :

- recyclage (ou préparation en vue du réemploi) de 55 % des déchets municipaux en 2025, 60 % d'ici à 2030 et 65 % d'ici à 2035 ;
- recyclage de 65 % des déchets d'emballages de tous types d'ici à 2025 et 70 % d'ici à 2030 ;
- réduction de la part de déchets municipaux admise en décharge à 10 % maximum de la quantité totale produite, d'ici à 2035 ;
- généralisation du tri à la source des biodéchets d'ici 2023.

2. Présentation du plan national de gestion des déchets (PNGD).

La directive-cadre 2008/98/CE relative aux déchets constitue le texte de référence de la politique de gestion des déchets au sein de l'Union européenne et fixe les objectifs en termes de recyclage, de valorisation et d'élimination des déchets. Son article 28 impose que les États membres veillent à ce que leurs autorités compétentes établissent un ou plusieurs plans de gestion des déchets couvrant l'ensemble du territoire géographique de l'État membre concerné.

Des modifications récentes ont été apportées à l'article 28 par la directive (UE) 2018/851 du 30 mai 2018. Elles imposent de nouvelles exigences à la fois quant au contenu de ce ou ces plans mais modifient également à la hausse les objectifs de recyclage, de valorisation et de réduction de l'élimination. Les États membres ont jusqu'au 5 juillet 2020 pour transposer, en droit national, ces nouvelles dispositions.

Au niveau national, la compétence en matière de prévention et de gestion des déchets relève, depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, de la compétence des Régions. Conformément à l'article L.541-13 du Code de l'environnement, celles-ci sont chargées d'élaborer un Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) déclinant concrètement les objectifs nationaux en matière de prévention, de recyclage et de valorisation de manière adaptée aux particularités territoriales. En cours d'élaboration, ou pour certains déjà achevés ces plans régionaux répondent aux exigences de l'article 28 de la directive 2008/98/CE mais ne sont pas tenus d'intégrer les nouvelles exigences apportées par la récente directive 2018/851, d'ici le 31 décembre 2019.

Afin d'assurer le strict respect de l'article 28 de la directive cadre déchets et de prendre en compte les nouvelles exigences issues de la directive (UE) 2018/851, la France a décidé d'élaborer, en combinaison avec les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets, un Plan national de gestion des déchets. Cependant, le projet de Plan national de gestion des déchets n'a pas vocation à

se substituer aux plans régionaux et n'exonère pas les Régions de l'élaboration et de l'approbation de leurs plans.

Ces derniers sont plus détaillés, puisqu'ils dressent un état des lieux régional de la prévention et de la gestion des déchets, déclinent les objectifs nationaux en tenant compte de leurs particularités territoriales et proposent différentes actions à mettre en place pour mieux respecter la hiérarchie des modes de gestion des déchets d'une part et les objectifs nationaux d'autre part, sur chacun de leur territoire. Ces plans régionaux traitent ainsi de manière plus précise de l'organisation locale de la gestion des déchets.

Le plan national de gestion des déchets vise quant à lui à fournir une vision d'ensemble, au niveau national, du système de gestion des déchets et de la politique nationale menée en la matière. Ainsi, il dresse à la fois un état des lieux national du système de gestion des déchets et compile les objectifs, orientations et mesures arrêtés dans le cadre de la LTECV et de la FREC ainsi que les dispositions rendues nécessaires par les évolutions récentes du cadre communautaire.

Conformément à la directive révisée, le plan permet en particulier d'identifier au niveau national :

- 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 français et une évaluation de l'évolution future des flux de déchets ;
- une évaluation des investissements et des autres moyens financiers, y compris pour les autorités locales, nécessaires pour satisfaire ces besoins ;
- des informations sur les mesures à prendre pour atteindre les objectifs énoncés dans la directive ;
- une évaluation des systèmes existants de collecte des déchets, y compris en ce qui concerne la couverture matérielle et territoriale de la collecte séparée et des mesures destinées à en améliorer le fonctionnement ;
- des informations sur les critères d'emplacement pour l'identification des sites et la capacité des futures installations d'élimination ou grandes installations de valorisation ;
- les mesures visant à empêcher et prévenir toute forme de dépôt sauvage de déchets et faire disparaître tous les types de déchets sauvages ;
- des indicateurs et des objectifs qualitatifs ou quantitatifs, notamment en ce qui concerne les quantités de déchets produits et leur traitement ainsi que les déchets ménagers et assimilés qui sont éliminés ou font l'objet d'une valorisation énergétique.

Afin de mieux appréhender la situation et les modes de déclinaison locale des orientations qu'il synthétise, ce document est complété par des annexes régionales. Celles-ci sont basées sur des données déjà disponibles ou les orientations locales connues des projets de plan en cours d'élaboration ou déjà approuvés sur le territoire. Rappelons que les PRPGD élaborés et approuvés avant le 31 décembre 2019 ne sont pas tenus d'intégrer les nouvelles dispositions communautaires. Cette intégration sera réalisée à l'occasion de leur évaluation par les Régions. En revanche, les PRPGD arrêtés après le 31 décembre 2019 seront tenus de respecter les nouvelles exigences de la directive.

3. Impacts environnementaux et socio-économiques.

L'atteinte des objectifs de la LTECV et de la FREC, et la mise en œuvre des mesures associées devraient bénéficier assez largement à l'environnement mais aussi à l'emploi.

De manière générale la mise en œuvre des objectifs de la LTECV en matière de gestion des déchets, également intégrés dans le plan national, contribuent à atteindre les objectifs de la politique climat et énergétique nationale, comme la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030. En effet, la réduction de 50 % de mise en décharge à l'échéance 2025 par rapport à 2010 et l'augmentation du taux de recyclage des déchets municipaux à 65% permettront la réduction globale des émissions dans l'air liées à la gestion des déchets. Elles permettent également de réduire la consommation de ressources, tant matière premières (remplacées par des matières issues du recyclage), qu'énergie (pour les matériaux dont la transformation à partir de matière première est plus consommatrice que les opérations de recyclage) et même d'espace (les installations de stockage engendrent une consommation foncière difficilement réversible).

Une meilleure gestion des déchets contribue ainsi à l'atteinte, par la France, de certaines des cibles⁵ des objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030.

Pour rendre opérationnels les objectifs de la loi de transition énergétique et les orientations de la feuille de route pour une économie 100 % circulaire, de nouvelles capacités de traitement vont devoir être créées, qui nécessiteront de forts investissements. Le besoin en matière d'investissement a été évalué au niveau national dans le cadre du « *Plan de réduction et de valorisation des déchets 2025* » publié en 2016, à 4,5 milliards d'euros entre 2015 et 2025. Selon ce plan, ces investissements permettront d'entraîner une relance économique génératrice de 7 500 emplois pérennes pour l'exploitation des nouvelles installations, et de 20 000 emplois conjoncturels pour la phase de construction des installations et de leurs équipements sur ces 10 années.

5 Tels que les cibles 12,2 « gestion durable des ressources naturelles » et 12,5 « réduction des déchets » de l'ODD 12 « Établir des modes de consommation et de production durables », les cibles 13,1 « Résilience et adaptation » et 13.2 « Politiques climatiques » de l'ODD 13 « Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions » ou encore la cible 14.1 « Pollutions marines » de l'ODD 14 « Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable »

Annexe – Synthèse des principaux objectifs européens et nationaux en matière de gestion des déchets

Objectifs généraux	Objectifs européens issus des Directives déchets (2008/98/CE modifiée), emballages (94/62/CE modifiée) et décharge (1999/31/CE modifiée)	Objectifs nationaux issus de la loi de Transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015 et de la feuille de route pour une économie circulaire, publiée le 23 avril 2018
Réduire la quantité de déchets produits		Réduire de 10 % la quantité de déchets ménagers et assimilés produits par habitants en 2020 par rapport à 2010 (LTECV)
		Réduire, par unité de valeur produite, les quantités de déchets d'activités économiques produits en 2020 par rapport à 2010 (hors BTP) - (LTECV)
		Réduire, par unité de valeur produite, les quantités de déchets du BTP produits en 2020 par rapport à 2010 (LTECV)
Augmenter la valorisation matière des déchets, dont le recyclage et la valorisation organique	Préparer les déchets municipaux en vue du réemploi et du recyclage à hauteur de 55 % en poids d'ici 2025, 60 % d'ici 2030 et 65 % d'ici 2035 (Directive 2008/98/CE modifiée- article 11)	
	Recycler les déchets d'emballages à hauteur minimum de 65 % en poids d'ici 2025 et 70 % d'ici 2030 (Directive 94/62/CE modifiée – article 6)	
	<p>En 2025, recycler les matières spécifiques contenues dans les déchets d'emballages à hauteur de :</p> <ul style="list-style-type: none"> 50 % en poids pour le plastique ; 25 % en poids pour le bois ; 70 % en poids pour les métaux ferreux ; 50 % en poids pour l'aluminium ; 70 % en poids pour le verre ; 75 % en poids pour le papier et le carton ; <p>En 2030, ces objectifs sont portés à :</p> <ul style="list-style-type: none"> 55 % en poids pour le plastique 30 % en poids pour le bois 80 % en poids pour les métaux ferreux ; 60 % en poids pour l'aluminium ; 75 % en poids pour le verre ; 85 % en poids pour le papier et le carton <p>(Directive 94/62/CE modifiée – article 6)</p>	

	Généralisation du tri à la source des biodéchets d'ici 2024 (Directive 2008/98/CE modifiée – article 22)	Généralisation du tri à la source des biodéchets d'ici 2025 (LTECV)
	Valoriser sous forme de matière 70 % des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics en 2020 (Directive 2008/98/CE modifiée– article 11)	Valoriser sous forme de matière 70 % des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics d'ici 2020 (LTECV)
		En 2020, au moins 70 % des matières et déchets produits sur les chantiers de construction ou d'entretien routiers dont l'État ou les collectivités sont réemployés ou orientés vers le recyclage ou les autres formes de valorisation matière (LTECV)
		A partir de 2020, au moins 60 % en masse de l'ensemble des matériaux utilisés pendant l'année dans leurs chantiers de construction routiers sont issus du réemploi, de la réutilisation ou du recyclage de déchets (LTECV)
		Obligation de tous les producteurs et détenteurs de déchets de trier à la source 5 flux de déchets (LTECV et décret n°2016-288 du 10 mars 2016)
Réduire l'élimination par stockage/mise en décharge des déchets	En 2035, ramener la quantité de déchets municipaux mis en décharge à 10 % ou moins de la quantité totale de déchets municipaux produite (en poids) – (Directive 1999/31/CE modifiée, article 5)	Réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010 et de 50 % en 2025 (LTECV)