

Réforme de la planification des déchets : un échelon régional pour simplifier le millefeuille administratif

Décret n° 2016-811 du 17 juin 2016 relatif au plan régional de prévention et de gestion des déchets

Pour simplifier les différents documents de planification territoriale existants en matière de déchets, la loi NOTRe attribue la compétence déchets aux régions et prévoit à compter de février 2017 la couverture de chaque région par un plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

À compter du 8 février 2017, chacune des 18 régions devra être couverte par un plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD). Cette nouvelle catégorie de documents de planification résulte de la loi NOTRe du 7 août 2015, qui attribue la compétence déchets aux régions¹. Le décret n° 2016-811 du 17 juin 2016 est ensuite venu préciser le contenu, les modalités d'élaboration et de suivi de ces plans².

Carl Enckell,
Avocat
et **Elisabeth Gelot,**
Juriste

tifs en termes de déchets et d'économie circulaire sont détaillés à l'article L. 541-1 du Code de l'environnement. On y trouve notamment :

- la réduction de 10 % des quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant et la réduction des quantités de déchets d'activités économiques par unité de valeur produite, notamment du secteur du bâtiment et des travaux publics, en 2020 par rapport à 2010 ;

- la valorisation sous forme de matière de 70 % des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics en 2020 ;

- ou encore la réduction de 30 % des quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025.

Plus largement, les PRPGD s'inscrivent dans l'objectif national de développement durable, qui comprend la transition vers une économie circulaire⁴.

Leur contenu est déterminé pour atteindre ces différents objectifs fixés par le législateur.

B. L'approche globale

Plan unique, l'une des particularités du PRPGD est d'englober tous les types de déchets : dangereux, non dangereux et inertes. Il vise également non seulement les déchets produits dans la région par les ménages, les activités économiques, les collectivités et les administrations, mais également les déchets gérés, importés ou exportés sur le territoire régional.

À ce champ, extrêmement large au regard des précédents documents, répond une planification méthodique et ordonnée. Les PRPGD comprendront ainsi⁵ :

- un état des lieux dressant un inventaire des déchets (nature, quantité et origine), un descriptif des mesures existantes en matière de prévention des déchets, une description de l'organisation de la collecte, un recensement des installations et des ouvrages existants et de leurs capacités de stockage, une liste des projets d'installation de gestion de déchets soumis à ICPE, une liste des projets de grands travaux prévus dans d'autres documents de planification ;

L'enjeu premier de la réforme est de simplifier et de réduire les documents de planification préexistants. Ainsi, le PRPGD va fusionner les trois schémas territoriaux actuellement applicables en matière de déchets inertes, non dangereux et dangereux : le plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux, le plan départemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics et le plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux. Avec à la clé, seulement 18 plans déchets au lieu de 200 à l'échelle nationale. Le second enjeu, apparaissant en filigrane, est la mise en œuvre des objectifs attachés au concept d'économie circulaire.

Dans l'attente de leur promulgation, en principe dès le mois de février prochain, sont ici décryptés le contenu (I) et la procédure d'élaboration des PRPGD (II).

I. LE CONTENU DES PRPGD

Pour parvenir à atteindre les objectifs ambitieux fixés par le législateur (A), les PRPGD distingueront une approche globale (B), des mesures spécifiques à certains flux de déchets (C), et des objectifs sectoriels en matière d'incinération et de stockage (D).

A. Les objectifs poursuivis

La loi NOTRe qui crée les PRPGD leur assigne expressément la mission d'atteindre les objectifs fixés par le législateur³. Ces objec-

1. Art. 8 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

2. Décret n° 2016-811 du 17 juin 2016 relatif au plan régional de prévention et de gestion des déchets.

3. Art. L. 541-13 c. env., créé par l'art. 8 de la Loi NOTRe.

4. Art. L. 110-1, III, 5° C. env.

5. Art. R. 541-16 C. env.

- une prospective à termes de six et douze ans de l'évolution des quantités de déchets produites sur le territoire ;
- des objectifs de prévention, recyclage et valorisation des déchets à atteindre ainsi que des indicateurs de suivi du plan ;
- une planification de la gestion des déchets à termes de six et douze ans, qui recense les actions prévues et identifie les actions à prévoir par les différents acteurs concernés pour atteindre les objectifs fixés et leur calendrier ;
- et finalement, un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire.

Le décret est sur ce point relativement redondant avec la loi, puisque ces dispositions prises pour l'application de l'article L. 541-13 du Code de l'environnement en reprennent pour l'essentiel le contenu. Parallèlement à ces mesures générales de prévention, de gestion, de collecte, de tri et de traitement, le PRPGD doit prévoir une planification spéciale pour certains types de déchets.

C. Les mesures spécifiques pour certains types de déchets

Sept flux de déchets devront faire l'objet de mesures de prévention et de gestion spécifiques. Le PRPGD contiendra ainsi⁶ :

- Un dispositif audacieux pour les biodéchets : un recensement des mesures de prévention des biodéchets, dont les actions pour endiguer le gaspillage alimentaire et une synthèse des actions relatives au déploiement du tri à la source des biodéchets par les collectivités locales. Devront également être identifiées les possibilités de mutualisation des collectes et des traitements des flux des biodéchets des ménages, des biodéchets des entreprises et des déchets organiques des exploitations agricoles.
- Un dispositif pour les déchets du BTP : le PRPGD devra contenir une synthèse des actions relatives au déploiement de la reprise des déchets. Notons à ce titre que l'une des mesures prises pour la mise en œuvre de cet objectif pourrait être compromise. En effet, le dispositif innovant de reprise des déchets des artisans par les distributeurs des matériaux de construction, encadré par le décret n° 2016-288 du 10 mars 2016⁷, sera examiné par le Conseil constitutionnel d'ici la fin de l'année, ce qui pourra conduire à sa remise en cause⁸, avec des effets par ricochet dans les PRPGD. Le PRPGD devra également identifier en quantité et en qualité les ressources minérales secondaires mobilisables à l'échelle de la région afin de garantir une bonne articulation avec le schéma régional des carrières.
- Des mesures relatives aux déchets ménagers et assimilés : notamment une synthèse des actions prévues concernant le déploiement de la tarification incitative pour les déchets ménagers et assimilés.
- Un dispositif pour les déchets amiantés : la planification d'un maillage du territoire en installations de collecte.
- Une planification spéciale pour trois flux relevant de filières de responsabilité élargie des producteurs (REP) : les déchets d'emballages ménagers et de papiers graphiques, les véhicules hors d'usage, ainsi que les déchets de textiles, linge de maison et chaussures.

À noter que le contenu des mesures spécifiques évoquées est donné à titre non limitatif. Les régions d'ores et déjà engagées ou qui souhaitent réaliser des efforts renforcés pourront ainsi inclure dans leur PRPGD des mesures supplémentaires de gestion et de traitement pour les types de déchets visés ci-dessus.

D. Les objectifs sectoriels pour l'élimination des déchets

Le PRPGD devra déterminer une limite aux capacités annuelles d'élimination par stockage des déchets non dangereux non inertes et une autre aux capacités annuelles d'élimination par incinération des déchets non dangereux non inertes⁹. Cette limite devra notamment tenir compte de l'objectif national prévu à l'article L. 541-1 du Code de l'environnement, qui impose une réduction de 30 % des quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025.

Cette limitation des capacités d'élimination ne concerne que les futurs projets et pas les installations déjà autorisées. Les limites fixées par le PRPGD s'appliqueront donc aux projets de création d'installation, d'extension de capacité d'une installation existante ou de modification substantielle de la nature des déchets admis. Le décret prévoit des objectifs en pourcentage à respecter d'ici 2020 et 2025 par les PRPGD (art. R. 541-17 c. env.), qui permettront de déterminer des capacités annuelles limites au niveau régional à même d'atteindre les objectifs nationaux.

À noter que ces objectifs sont reportés de dix ans pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon et allégés pour Mayotte et Saint-Martin¹⁰. Cela étant dit, le nouveau dispositif prévoit de préserver des exutoires d'élimination en disposant que le plan prévoit une ou plusieurs installations de stockage de déchets non dangereux et de stockage de déchets inertes, en cohérence avec le principe d'autosuffisance et en justifiant la capacité prévue des installations¹¹.

II. L'ÉLABORATION DES PRPDG ET LA TRANSITION AVEC LES PLANS PRÉCÉDENTS

Le décret du 17 juin 2016 décrit le processus d'élaboration et de suivi des PRPDG (A), et règle le sort des anciens plans en prévoyant des dispositions transitoires (B).

A. Le processus d'élaboration et de suivi

La loi NOTRe du 7 août 2015 prévoit que les régions devront avoir approuvé leurs PRPGD dans un délai de dix-huit mois, soit en février 2017 au plus tard¹². Ce délai n'a pas été modifié bien que le décret d'application de la loi n'ait été adopté que dix mois plus tard, le 17 juin 2016¹³.

6. Art. D. 541-16-1 et D. 541-16-2 C. env.

7. Décret n° 2016-288 du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets, art. 5 ; codifié sous D. 543-288 et s. c. env.

8. CE, 17 octobre 2016, n°399713.

9. Art. R. 541-17 c. env.

10. Art. R. 541-18 c. env.

11. Art. R. 541-19 c. env.

12. Art. 8 III de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

13. Décret n° 2016-811 du 17 juin 2016 relatif au plan régional de prévention et de gestion.

En pratique, le président du conseil régional est chargé de l'élaboration du plan. Il réunit une commission de consultation d'élaboration et de suivi (CCES), qui doit notamment être composée de représentants des collectivités territoriales, de leurs groupements compétents en matière de collecte et de traitement de déchets, de représentants de l'État, d'organismes publics et d'organisations professionnelles concernés, d'éco-organismes et d'associations agréées de protection de l'environnement¹⁴. Une fois la composition de cette commission fixée, l'élaboration du PRPGD peut débiter¹⁵.

Le processus débute avec un état des lieux préalable, à partir des données disponibles à l'échelle de la région. Cette étape, essentielle, permettra de capitaliser les travaux d'ores et déjà réalisés, puisque le dispositif renvoie aux données détenues par les collectivités, les exploitants d'installations de gestion, les éco-organismes, les cellules économiques régionales de la construction, les chambres consulaires, l'ADEME et conseils départementaux jusqu'à l'approbation du premier PRPGD¹⁶. Cela peut inclure les états des lieux réalisés dans le cadre des plans départementaux, à la condition qu'ils ne soient pas obsolètes et, le cas échéant, complétés pour couvrir les flux de déchets concernés.

Un projet de plan et de rapport environnemental est élaboré par le conseil régional. Il est soumis à l'avis de la commission de consultation d'élaboration et de suivi. Sont ensuite consultés : les conseils régionaux des régions limitrophes, la conférence territoriale de l'action publique, les autorités organisatrices de la collecte et du traitement des déchets et le préfet de région. Afin d'éviter un ralentissement du processus d'élaboration, l'avis des autorités susmentionnées est réputé favorable à défaut de réponse dans un délai de quatre mois. Le président du conseil régional arrête ensuite le projet de PRPGD et soumet celui-ci à l'avis de l'autorité environnementale du conseil régional. Une enquête publique est finalement organisée, à la suite de laquelle le conseil régional approuve le PRPGD et le publie au recueil des délibérations.

Le décret prévoit également une intervention directe de l'État en cas d'inertie administrative à l'échelon régional : en l'absence d'adoption d'un PRPGD, le préfet de région peut demander par lettre motivée au président de région de l'élaborer dans un délai de 18 mois. Passé ce délai, le préfet peut se substituer à l'autorité compétente pour rédiger le plan.

Finalement, le décret organise le suivi des PRPGD. À ce titre, le président du conseil régional remet, une fois par an, un rapport sur la mise en œuvre du plan, qui contient, d'une part, le recensement des installations de gestion des déchets ICPE et, d'autre part, le suivi des indicateurs.

B. Le sort des anciens plans et dispositions transitoires

D'ici février 2017, date butoir pour l'approbation des PRPGD, l'article 8 de la loi NOTRE prévoit que les plans précédents, approu-

vés avant le 7 août 2015 restent en vigueur. Pour les plans en cours de révision, le processus doit s'achever selon les procédures antérieures, et ce jusqu'à l'entrée en vigueur du PRPGD. Une validation par le conseil régional est cependant nécessaire. En outre, les plans départementaux de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du BTP déjà approuvés ou en cours et bientôt validés sont en vigueur jusqu'à l'approbation des nouveaux plans régionaux. Ces dispositions transitoires ont l'avantage de ne pas ralentir les bonnes volontés planificatrices exprimées à l'échelon départemental ou intercommunal. Dans certains cas, cependant, elles pourraient conduire à des contradictions entre les choix et priorités des différents échelons.

En conclusion, le PRPGD, un outil au service de l'économie circulaire ?

L'élaboration des PRPGD va-t-elle conduire à mettre la planification au diapason de l'économie circulaire ? Certains indices peuvent préfigurer des effets positifs en ce sens.

En effet, ce nouveau document de planification revendique s'inspirer d'une logique d'écologie industrielle et territoriale : référence aux matières premières secondaires pour les déchets du BTP, prise en compte du principe de proximité et d'autosuffisance dans l'élaboration des stratégies globales, ou encore analyse des installations de gestion et de traitement au niveau du bassin de vie. L'isolation de nombreux flux de déchets devrait également favoriser le réemploi, la réutilisation et le recyclage de ces ressources abandonnées.

Néanmoins, d'autres éléments préfigurent un résultat qui pourrait être plus mitigé. Ainsi, si le PRPGD doit contenir un plan d'action en faveur de l'économie circulaire, cette obligation présente deux écueils.

D'une part, elle renvoie expressément à la définition de l'économie circulaire de l'article L. 110-1-1 du Code de l'environnement qui est, force est de constater, une source de contingence, du fait de son champ d'application extensif et de son contenu diffus. D'autre part, l'économie circulaire demeure encore un concept et occupe, de surcroît, seulement la cinquième place dans la liste des éléments contenus dans le PRPGD au titre de l'article L. 541-13 du Code de l'environnement.

En outre, malgré les objectifs élevés fixés par le législateur, un écart technico-économique demeure entre les objectifs des plans, d'une part, et l'économie réelle, d'autre part, encore orientée vers les modes historiques de traitement des déchets. Enfin, eu égard au calendrier fixé, il est probable que les 18 régions ne parviennent pas à approuver leur plan et à répondre à l'ensemble des objectifs fixés dans les très brefs délais dont elles disposent.

En définitive, c'est la volonté politique des élus qui permettra ou pas aux PRPGD de simplifier efficacement le millefeuille administratif tout en servant un modèle économique plus vertueux.

C.E. et E.G.

¹⁴. Art. R. 541-21 c. env.

¹⁵. Art. R. 541-22 et s. c. env.

¹⁶. Art. D. 541-20 c. env.