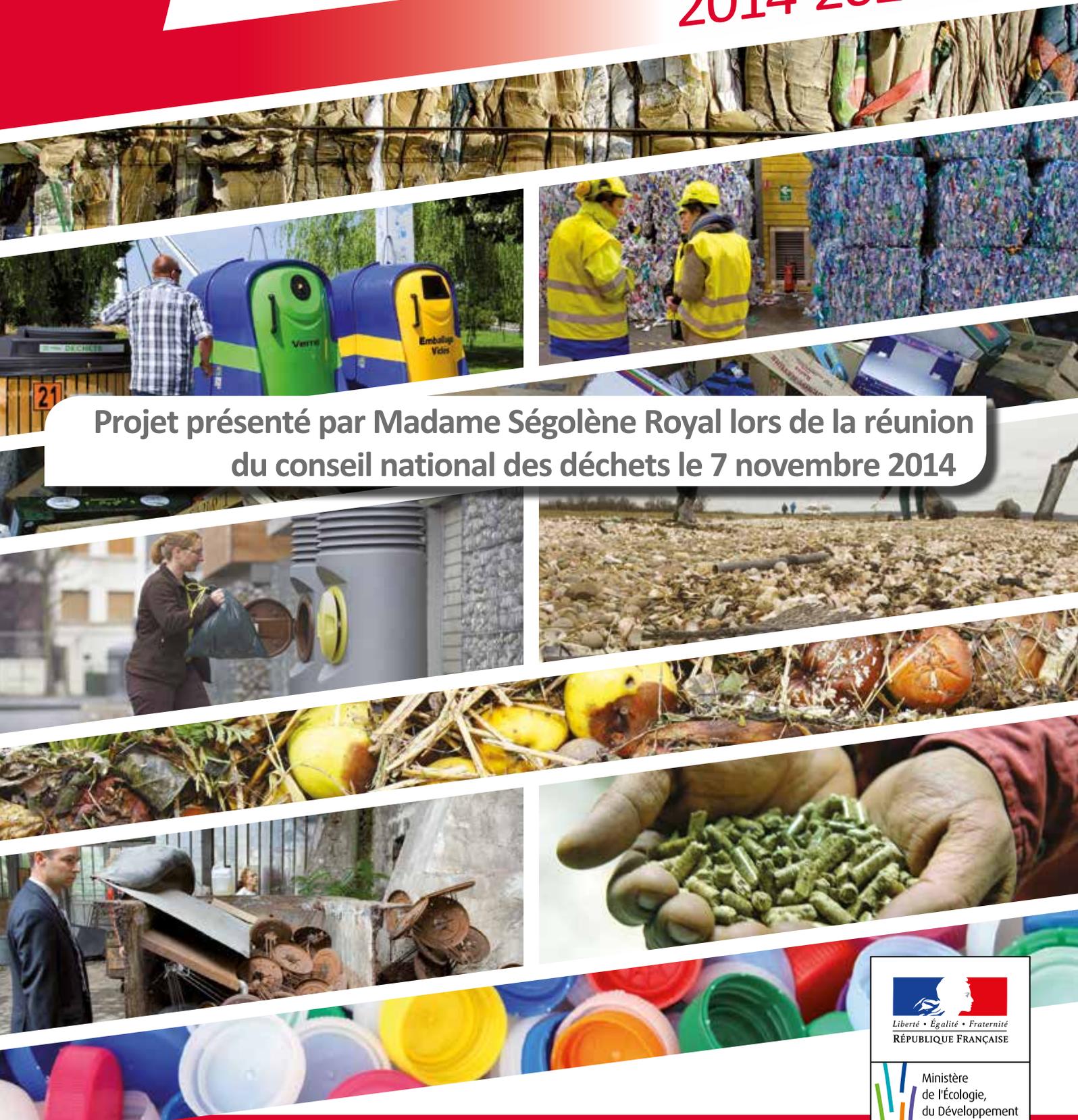


Plan de réduction et de valorisation des déchets

Pilier de l'économie circulaire

2014-2020



Projet présenté par Madame Ségolène Royal lors de la réunion
du conseil national des déchets le 7 novembre 2014

Édito



Réduire, réutiliser, recycler : l'économie circulaire est un chantier clé de la croissance verte. La transition vers l'économie circulaire porte en elle de multiples dynamiques de progrès : création d'emploi et de savoir-faire locaux et non délocalisables, préservation de l'environnement et lutte contre les gaspillages, renforcement du lien social.

La mise en mouvement des territoires et des collectivités, la mobilisation des citoyens et des associations, l'engagement des industriels montrent l'enthousiasme de toutes les parties prenantes.

J'ai fixé dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, votée par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014 un cadre adapté pour faciliter cette transition.

Elle confirme le rôle essentiel joué par la politique de prévention et de gestion des déchets et en définit les orientations structurantes à l'horizon 2020 et 2025. Dans ce cadre, le présent plan de réduction et de valorisation des déchets permet d'accompagner la mise en oeuvre de la loi via un ensemble d'actions, faites d'engagements volontaires et de modernisation de nos outils réglementaires.

Toutes les parties prenantes ont contribué à ce travail et je les en remercie. Je salue en particulier le travail participatif réalisé dans le cadre du Conseil national des déchets, sous l'égide de son président, le Sénateur du Lot, M. Gérard Miquel, qui a joué un rôle essentiel dans l'émergence du présent plan.

Sommaire

La politique déchets : un pilier essentiel pour relever le défi de la transition vers une économie circulaire	4
Quatre objectifs clés pour progresser dans l'application de la hiérarchie des modes de traitement des déchets	5
Objectif 1 : éviter de produire des déchets, par la prévention et le réemploi	6
Objectif 2 : augmenter la valorisation matière des déchets qui n'ont pu être évités	6
Objectif 3 : valoriser énergétiquement des déchets inévitables qui ne sont pas valorisables sous forme matière	6
Objectif 4 : réduire au maximum l'élimination (incinération sans valorisation énergétique et stockage des déchets ultimes).	7
Dix axes d'action au service des objectifs du plan	9
Axe 1. Accentuer la prévention des déchets	9
Axe 2. Mobiliser les producteurs pour l'éco-conception de leur produits	9
Axe 3. Valoriser les biodéchets	10
Axe 4. Mobiliser les entreprises et les administrations pour le tri et la valorisation matière de leurs déchets	11
Axe 5. Mobiliser les professionnels du bâtiment et des travaux publics dans le tri et la valorisation matière de leurs déchets	12
Axe 6. Impliquer le citoyen dans le geste de tri	14
Axe 7. Approfondir la mise en œuvre des filières REP, pour progresser dans la hiérarchie des modes de gestion des déchets	16
Axe 8. Mobiliser les territoires dans la recherche d'organisations vertueuses	18
Axe 9. Inciter les acteurs à améliorer leurs performances	18
Axe 10. Moderniser l'encadrement réglementaire du secteur des déchets	20

La politique déchets : un pilier essentiel pour relever le défi de la transition vers une économie circulaire

Depuis 20 ans, la France s'est donné des objectifs pour réduire l'élimination des déchets et augmenter leur valorisation, et des progrès très significatifs ont été accomplis. Aujourd'hui, il s'agit de donner une impulsion nouvelle aux actions déjà engagées, de changer d'échelle.

Dans un contexte de tension sur les approvisionnements en matières premières, il y a un enjeu environnemental, social et aussi économique critique à consommer aussi peu de ressources que possible. Il s'agit de réduire l'utilisation de ressources pour une même production, de produire des biens qui durent le plus longtemps possible, et qui en fin de vie seront recyclables dans des cycles ultérieurs.

C'est dans ce contexte que la France s'est engagée dans un défi majeur : réaliser la transition vers un modèle d'économie circulaire. Cette transition interroge l'ensemble de notre modèle de production et de consommation et demande un réel changement de paradigme ; elle permettra d'économiser plus de matières, de ressources et d'énergie, et est source de création et de pérennisation de valeur, de richesse et d'emplois.

L'économie circulaire est une démarche globale, et la politique de prévention et de gestion des déchets en constitue l'un des piliers essentiels.

La démarche française s'inscrit pleinement dans le cadre européen, qui inspire la France comme une référence, et que la France s'efforce d'anticiper et d'alimenter de ses propositions.

Le plan s'inscrit pleinement dans l'objectif essentiel de progresser dans l'application de la hiérarchie des modes de traitement des déchets, qui se décline en 4 objectifs quantifiés. 10 axes d'action permettent de progresser de manière opérationnelle vers ces objectifs.

Transition vers une économie circulaire

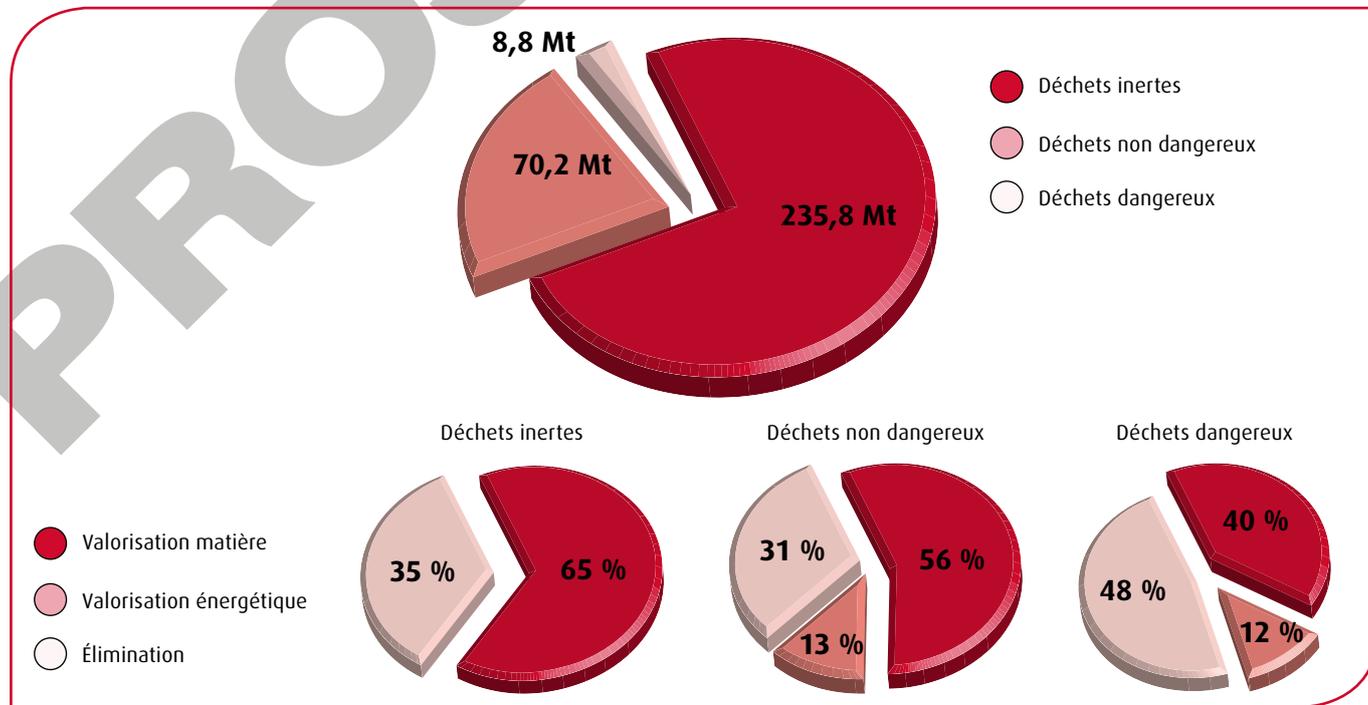
C'est lors de la Conférence environnementale de septembre 2013 que le Gouvernement s'est, pour la première fois, saisi du sujet de l'économie circulaire et l'a porté au plus haut niveau politique.

Faisant écho à la volonté de l'ensemble des parties prenantes, la feuille de route gouvernementale a affirmé l'objectif pour la France de dépasser le modèle linéaire « produire, consommer, jeter » et d'assurer la transition vers un modèle d'économie circulaire.

Cette évolution fait pleinement partie des objectifs de la transition écologique : à ce titre, le projet de loi de transition énergétique pour la croissance verte inclut un titre spécifique concernant l'économie circulaire et propose d'intégrer l'objectif de transition vers une économie circulaire dans la loi française.

Quatre objectifs clés pour progresser dans l'application de la hiérarchie des modes de traitement des déchets

Le point de départ : déchets produits en France en 2012 (Mt) et voies de valorisation (%)



Bilan de l'atteinte des objectifs quantifiés du plan 2009-2012

Les objectifs qui avaient été fixés pour 2012 sont globalement atteints :

- ◆ Réduire la production d'ordures ménagères et assimilées (OMA)¹ de 7 % par habitant en 5 ans : les OMA sont passées de 396 kg / habitant en 2007 à 366 kg / habitant en 2011, soit une baisse de 7,5 % en 4 ans.
- ◆ Diminuer de 15 % les déchets non dangereux non inertes incinérés et stockés d'ici 2012 : en 2008, ces déchets représentaient 42,1 Mt. En 2012, ils sont de 34,9 Mt, soit une baisse de 17,1 % sur la période².
- ◆ Augmenter le recyclage matière et organique afin d'orienter vers ces filières un taux de 35 % en 2012 et 45 % en 2015 de déchets ménagers et assimilés : en 2012, le taux atteint était de 39 %.
- ◆ Augmenter le recyclage matière et organique afin d'orienter vers ces filières un taux de 75 % dès 2012 pour les déchets d'emballages ménagers : en 2012, 4,8 Mt d'emballages ont été mis sur le marché et 3,2 Mt orientées vers le recyclage ; les emballages sont donc orientés vers le recyclage à 67 %.
- ◆ Augmenter le recyclage matière et organique afin d'orienter vers ces filières un taux de 75 % dès 2012 pour les déchets banals des entreprises hors bâtiment et travaux publics, agriculture, industries agro-alimentaires et activités spécifiques : en 2012, ces déchets sont orientés vers le recyclage à hauteur de 74 %.

¹Les ordures ménagères et assimilées recouvrent les déchets collectés de façon régulière par le service public de gestion des déchets, et excluent donc les déchets collectés de manière occasionnelle (collecte d'encombrants, de déchets verts, de déblais et gravats, en déchèteries ou en porte-à-porte).

²Les statistiques sont issues du rapportage français au titre du règlement statistique déchets 2002/2150/CE. A noter que les chiffres 2012 sont semi-définitifs.

✓ Objectif 1 : Éviter de produire des déchets, par la prévention et le réemploi

La hiérarchie européenne et française des modes de gestion des déchets place la prévention au sommet des priorités des politiques de gestion des déchets : elle considère que « le meilleur déchet est celui qu'on ne produit pas ». Dans ce cadre, l'objectif est que les actions de prévention permettent de contrebalancer les effets de l'augmentation démographique et de la croissance économique, afin d'atteindre en 2020 :

- une baisse de 10 % de déchets ménagers et assimilés (DMA)³ produits par habitant par rapport à 2010 ;
- une baisse de 4 % de déchets d'activités économiques (DAE) produits par unité de PIB par rapport à 2010.

✓ Objectif 2 : Augmenter la valorisation matière des déchets qui n'ont pu être évités

L'objectif fixé au niveau national est d'augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière, notamment organique, en **orientant vers ces filières de valorisation 55 % en masse des déchets non dangereux non inertes en 2020 et 60 % en masse en 2025.**

Pour cela, le service public de gestion des déchets déclinera localement ces objectifs : **les collectivités territoriales** s'engageront dans la voie la plus appropriée par rapport à leur contexte territorial pour permettre l'atteinte de ces objectifs nationaux, notamment en **réduisant significativement la part des ordures ménagères résiduelles (OMR)⁴** ; **les activités économiques** amélioreront également le tri et la valorisation de leurs déchets.

Par ailleurs, **les entreprises impliquées dans la production de matériaux, dans la construction, déconstruction, rénovation, de bâtiments et de chantiers de travaux publics** amélioreront le tri et la valorisation de leurs déchets pour atteindre une performance en termes de **valorisation matière de 70 % en 2020**, conformément aux objectifs européens.

✓ Objectif 3 : Valoriser énergétiquement des déchets inévitables qui ne sont pas valorisables sous forme matière

La valorisation énergétique ne doit jamais se substituer à la prévention ou à la valorisation matière lorsque celles-ci sont possibles : elle doit se déployer uniquement sur des flux de déchets qui n'ont pas pu être évités et qui n'ont pas pu être valorisés sous forme de matière. Elle est alors préférable à l'élimination, si elle ne grève pas la possibilité de progresser vers la prévention et la valorisation matière dans le temps : la valorisation énergétique est une solution transitoire, et pas un objectif en soi.

Dans le cadre du présent plan, le développement du tri et du recyclage des déchets conduira à la production de davantage de refus de tri, dont une partie pourra être préparée sous forme de combustibles solides de récupération (CSR) et utilisée dans des installations le cas échéant dédiées, une partie pourra être traitée en incinération avec valorisation énergétique et seuls les résidus seront stockés. **Il convient de créer un cadre qui oriente les refus de tri inévitables au pouvoir calorifique suffisant vers une valorisation énergétique, plutôt que vers la mise en décharge.**

Cela nécessite notamment de développer des capacités d'utilisation des CSR à des fins de production d'énergie thermique : d'une part des capacités de co-incinération (cimenterie et chaufferie par exemple) et d'autre part des capacités d'unités thermiques à créer, pouvant fonctionner par combustion de CSR, et adossées à des demandes d'énergie thermique en entreprise ou dans des réseaux de chaleur. **Pour éviter que ces installations ne deviennent une contre-incitation à la prévention ou à la valorisation matière, il sera nécessaire d'éviter tout phénomène de dépendance à l'alimentation par un flux de déchet** en s'assurant qu'elles aient pour raison d'être et pour finalité la production de chaleur ou d'énergie, et non la gestion de déchets ; qu'elles soient en capacité de brûler des combustibles classiques pour remplir leur finalité et ne soient pas dépendantes des seuls déchets ; et qu'elles soient de taille maîtrisée. Par ailleurs, il sera nécessaire de caractériser régulièrement les refus de tri au niveau national de manière à identifier et susciter les potentiels supplémentaires de prévention et de valorisation matière.

³Les déchets ménagers et assimilés (DMA) recouvrent tous les déchets collectés par le service public de gestion des déchets.

⁴Les ordures ménagères résiduelles (OMR) constituent le flux de déchets ménagers et assimilés collecté en mélange, en porte à porte, par le service public de gestion des déchets, qui n'est pas prioritairement destiné à la valorisation matière.

Il sera également nécessaire de ne pas augmenter (mais de maintenir à un niveau équivalent) les capacités d'incinération nationales à l'horizon 2025. Néanmoins, le parc d'installations sera amené à évoluer : les installations existantes seront modernisées afin d'atteindre le seuil de performance correspondant à de la valorisation énergétique (seuil « R1 »).

✓ Objectif 4 : Réduire au maximum l'élimination (incinération sans valorisation énergétique et stockage des déchets ultimes)

L'élimination des déchets est une perte de ressources qui doit être réduite au strict minimum. C'est pourquoi le plan se donne pour objectif qu'en 2025 :

- deux fois moins de déchets non dangereux non inertes soient mis en décharge qu'en 2010 (-30 % en 2020)⁵ ;
- deux fois moins de déchets non dangereux non inertes soient incinérés sans valorisation énergétique⁶ qu'en 2010 (-25 % en 2020) ;
- l'incinération sans aucune valorisation énergétique ait disparu.

PROJET

⁵Cet objectif sera suivi chaque année pour apprécier la trajectoire par rapport aux réductions attendues suivantes :

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
-5 %	-10 %	-15 %	-20 %	-25 %	-30 %	-34 %	-38 %	-46 %	-50 %

⁶C'est-à-dire avec un rendement d'incinération trop faible pour être considéré comme de la valorisation énergétique.

Coûts et bénéfices attendus du plan

Par l'atteinte de ses objectifs, le présent « plan déchets » permettra de créer 10,3 Mt de matières (dont 4,6 Mt de matières premières industrielles et 5,7 Mt de matière organique) et 4 200 GWh d'énergie annuellement en 2025.

Le changement de filières de traitement de déchets permettra également de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 3,4 Mt CO₂ annuellement en 2025, qui peuvent être valorisées sur le marché de quotas d'émissions de gaz à effet de serre européen pour un montant estimé à 23 M€ par an en 2025 au cours actuel des quotas d'émission CO₂, ou 253 M€ si on se réfère à la valeur tutélaire du carbone.

Pour mettre en œuvre ce plan, de nouvelles capacités de traitement vont devoir être créées qui nécessiteront de forts investissements en matière de valorisation de déchets. Ces investissements sont de l'ordre de 6 milliards d'euros sur 11 ans.

Ces investissements permettront d'entraîner une création de valeur industrielle forte, une relance économique génératrice de 8 900 emplois pérennes pour l'exploitation des nouvelles installations et de 25 000 emplois conjoncturels sur 11 ans pour la phase de construction des installations et de leurs équipements. Ces emplois créés permettront des économies et gains en cotisations sociales de l'ordre de 255 M€ par an et 1,8 milliards d'euros sur la période.

Les évaluations laissent par ailleurs présager un effet net positif sur la balance commerciale de 3 milliards d'euros sur la période.

Enfin, la réorientation des flux de déchets entraînera un surcoût de fonctionnement annuel, pour les producteurs de déchets, estimé à 348 millions d'euros en 2025. Ce surcoût représente une augmentation de l'ordre de 2 % du coût de la gestion des déchets en 11 ans. Cette augmentation est un investissement qui sera globalement compensé pour les acteurs par la création de valeur, les créations d'emplois, et les bénéfices environnementaux mentionnés ci-dessus. L'évolution de la fiscalité, quant à elle, ne devrait pas entraîner de prélèvement supplémentaire.



Bornes de collecte des déchets au bas des habitations



Cyclone de réception des déchets

Dix axes d'action au service des objectifs du plan

Axe 1. Accentuer la prévention des déchets

Le « programme national de prévention des déchets 2014-2020 », adopté en août 2014, constitue opérationnellement le volet « prévention » du présent plan.

Ce programme prévoit une approche partenariale visant à la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes. Il retient des instruments diversifiés pour utiliser les outils les plus adaptés et efficaces dans chaque situation : outils réglementaires, démarches volontaires, sensibilisation et partage de l'information, commande publique, aides et incitations.

Les actions à mettre en œuvre tout au long de l'application de ce programme embrassent tous les champs de la prévention des déchets, et notamment :

- l'éco-conception, en mettant notamment à contribution les éco-organismes ;
- l'allongement de la durée de vie des produits, par la clarification des notions associées à ce concept, dont celle d'obsolescence programmée, et par la mise en œuvre de mesures, dont l'identification de produits pour lesquels il est pertinent d'allonger la garantie ou d'afficher la durée de vie ;
- le développement du réemploi, de la réutilisation et de la réparation des produits ;
- la mise en place de systèmes de consigne lorsque cela apparaît pertinent ;
- la lutte contre le gaspillage alimentaire comprenant notamment la mise en place par les services de l'État, de ses établissements publics ainsi que des collectivités territoriales, avant le 1er septembre 2016, d'actions au sein des services de restauration collective dont ils assurent la gestion ; par ailleurs, une mission sera confiée au député Guillaume Garot pour identifier les actions complémentaires nécessaires sur ce thème ;
- le développement du compostage et la réduction de la production de déchets verts ;
- la réduction des déchets marins.

Le programme sera opposable aux décisions administratives prises dans le domaine des déchets : il guidera ainsi, notamment, les exercices de planification locale. Le Conseil national de l'industrie est chargé de la mise en œuvre des actions de prévention par les entreprises à travers les comités stratégiques de filières.

La lutte contre les sacs plastiques non réutilisables

Une mesure phare à court terme sera la limitation des sacs plastiques à usage unique, pour les remplacer par des sacs réutilisables. Dans ce cadre, à partir du 1er janvier 2016, les sacs de caisse en plastique à usage unique ne seront plus autorisés ; les sacs "fruits et légumes" en plastique à usage unique ne seront plus autorisés non plus, sauf ceux qui sont biosourcés et compostables en compostage domestique.

Axe 2. Mobiliser les producteurs pour l'éco-conception de leur produits

L'éco-conception est une priorité pour accroître le recyclage des matières et favoriser leur réutilisation. Pour enclencher cette dynamique d'économie circulaire, les entreprises doivent faire évoluer leurs processus de production pour d'une part faciliter le recyclage des matières collectées et mieux intégrer les matières recyclées.

L'engagement des industriels en ce sens est cruciale. Dans ce cadre, les comités stratégiques de filières (CSF) du conseil national de l'industrie (CNI) proposeront fin 2015 des plans d'actions en matière d'économie circulaire, sur la base d'un référentiel de critères établi à partir de l'état des lieux des actions sectorielles engagées par les CSF. La méthodologie d'élaboration de ce référentiel pourra être utilisée en vue d'un travail de normalisation. Elle comprendra notamment des éléments sur l'élaboration d'un plan de prévention et de recyclage intégrant des programmes de Recherche et Développement pour les filières dont les produits ne bénéficient pas de filière de recyclage.

Des engagements volontaires seront développés par les acteurs dans une logique contractuelle que le CNI accompagnera de préconisations permettant de lever les freins entravant la mise en œuvre d'une économie compétitive plus efficace dans l'utilisation des ressources et favorisant le recyclage.

Les Comités stratégiques de filière du CNI rendront compte chaque année au CND, dans leurs domaines d'action identifiés, de la mise en œuvre de l'économie circulaire selon des objectifs et indicateurs adaptés à chaque filière, pouvant notamment concerner les quantités de matières recyclées incorporées, les taux de recyclabilité des produits mis sur le marché, et les limitations progressive de substances toxiques.

Pour faciliter le recyclage, dans le cadre des exercices de rapportage déjà organisés, les producteurs adhérents aux filières REP communiqueront les perturbateurs potentiels de recyclage et les matières premières stratégiques contenues dans leur produit dans le respect des enjeux de confidentialité. Les entreprises renseigneront dans leur rapport RSE le taux de recyclabilité des produits qu'elles mettent sur le marché, le taux d'intégration de matière recyclée quand c'est pertinent pour la filière, le taux de valorisation matière de leurs propres déchets. Les pouvoirs publics produiront une méthode de calcul et des chiffres de référence auxquels elles se compareront.

Axe 3. Valoriser les biodéchets

Une attention particulière doit être donnée au tri à la source et à la valorisation des biodéchets. Cette attention est liée à la spécificité du flux :

- lorsqu'il est stocké, c'est le flux qui génère le plus d'impacts environnementaux (lixiviats, biogaz) ;
- son traitement biologique permet un retour au sol de la matière organique, et il est important qu'il s'agisse d'une vraie valeur pour l'utilisateur et n'entraîne pas de pollutions des sols ;
- la séparation de ce flux permet d'améliorer les performances de valorisation des autres flux de déchets qui seront moins souillés ;
- c'est un flux quantitativement important et encore peu valorisé.

Il est nécessaire qu'une dynamique de développement du tri à la source des biodéchets ménagers s'enclenche, dans une perspective de généralisation à l'horizon 2025. Il s'agira donc que toutes les collectivités puissent offrir une solution de tri à la source des biodéchets pour chaque ménage de France d'ici 2025. Le tri à la source pourra prendre diverses formes en fonction des territoires :

- il pourra en particulier se faire par le recours au compostage de proximité. Celui-ci inclut le compostage domestique, mais le développement du compostage collectif de proximité (compostage partagé de quartier ou en pied d'immeuble) est également à rechercher ;
- ou par la mise en place d'une collecte séparée. Des mesures réglementaires et des incitations économiques appropriées devront être prises pour anticiper au mieux les dispositions favorables à cette collecte.

Un pacte « zéro déchet alimentaire »

Ce pacte fixe les objectifs suivants pour contribuer à la généralisation du tri à la source des biodéchets :

- ◆ déployer 25 000 composteurs partagés et atteindre 500 collectivités engagées dans le compostage domestique collectif de proximité d'ici 2020 ;
- ◆ mettre en place des modalités d'accompagnement financier des collectivités pour faciliter le passage à la collecte séparée des biodéchets, notamment pour les collectivités qui craignent des surcoûts de fonctionnement ;
- ◆ accompagner les réflexions des collectivités au travers notamment de l'étude préalable d'un schéma de gestion des biodéchets adapté au contexte local et la formation d'animateurs de tri informant et accompagnant les citoyens dans les opérations de collecte séparée de biodéchets.
- ◆ faire évoluer la réglementation pour expliciter la possibilité d'alléger la fréquence de ramassage des ordures ménagères lorsqu'une collecte séparée des biodéchets est en place, mettre en place des démonstrations de collecte séparée de biodéchets en habitat dense collectif.

Certaines collectivités ont investi dans des équipements de « tri mécano-biologique » (TMB) cherchant à valoriser des biodéchets suite à une collecte en mélange des ordures ménagères. Il apparaît désormais que, pour l'avenir, le tri à la source des biodéchets des ménages, qui permet d'obtenir des composts de qualité en vue d'une valorisation en épandage agricole, est l'option à privilégier. Aussi, le déploiement de nouvelles installations de tri mécano-biologique d'ordures ménagères résiduelles en vue de la valorisation en épandage agricole doit être évité. Il convient néanmoins de laisser le temps aux collectivités qui ont fait ce choix d'amortir leurs investissements, si elles atteignent les mêmes performances quantitatives de valorisation des biodéchets. La possibilité de convertir les équipements existants, notamment en centres de compostage des biodéchets lorsque cela est possible, pourra être recherchée.

Les biodéchets qui seront collectés de manière séparée vont être traités de manière adaptée selon la nature du flux et les spécificités territoriales : les solutions de compostage industriel et de méthanisation⁷ vont être développées. Les gros producteurs professionnels de biodéchets ont déjà une obligation de tri et de valorisation des biodéchets. Un retour d'expérience sera organisé pour identifier les freins et les leviers au déploiement de cette valorisation. Les engagements volontaires de professionnels anticipant ces obligations seront encouragés (à l'image de l'engagement des professionnels de l'hôtellerie et de la restauration du SYNHORCAT à Paris dans le tri sélectif de leurs biodéchets). D'ores et déjà, cette obligation a contribué à établir des filières aval adaptées aux territoires pour la gestion des biodéchets des entreprises, qui pourront être utiles pour la gestion des biodéchets des collectivités : il est important que la filière s'organise en jouant la synergie avec les biodéchets des ménages et ceux des entreprises, ainsi que les résidus agricoles. Des schémas territoriaux de gestion de ces flux, identifiant les gisements, fixant des objectifs adaptés aux besoins des utilisateurs et définissant les moyens de suivi, seront mis en place.

Afin de valoriser les biodéchets et les résidus agricoles, l'État a lancé un appel à projets pour 1 500 méthaniseurs sur le site internet du MEDDE pendant 3 ans. Les porteurs de projets s'enregistrent en ligne et peuvent être éligibles à des aides de l'ADEME : une aide financière pour l'étude de faisabilité (aide à la décision) pour les agriculteurs et industriels ; et une aide au diagnostic territorial pour les collectivités territoriales.

Enfin, pour donner un signal clair aux parties prenantes, la mise en décharge des biodéchets sera interdite à partir de 2025.



Bac de tri pour les biodéchets



Bac à compost en collectivité locale

Axe 4. Mobiliser les entreprises et les administrations pour le tri et la valorisation matière de leurs déchets

4.1. Généraliser le tri et la valorisation matière des flux de déchets organiques, papier, plastiques, verre, métal, bois

Les activités économiques et les administrations devront devenir plus performantes en matière de tri des déchets. Les déchets relevant des principaux flux : biodéchets, papier, plastique, verre, métal, bois, seront triés et orientés vers la valorisation matière.

Cette mesure sera mise en œuvre de manière progressive dans le temps en tenant compte des caractéristiques des activités et des gisements des déchets, par la parution d'un décret permettant de rendre opérationnelle la mesure déjà prévue par la loi.

⁷A noter que la méthanisation est une forme de valorisation à la fois énergétique et matière lorsque les digestats sont valorisés.

Les administrations, et les entreprises du secteur tertiaire (notamment les PME) demandent une approche particulière. Les quantités de déchets sont mal connues et certains gisements insuffisamment valorisés faute d'adaptation ou de lisibilité des contraintes réglementaires et de solutions adaptées. C'est le cas notamment pour les déchets produits dans les espaces recevant du public (gares, transports publics, centres commerciaux, équipements sportifs...).

Un pacte « zéro gaspillage, zéro déchet de papiers »

Plusieurs fédérations professionnelles sont déjà mobilisées depuis 2012 pour le tri et la valorisation des papiers de bureaux, dans le cadre d'une convention d'engagement volontaire avec le Ministère de l'Écologie.

Suite à la remise du rapport réalisé par le député Serge Bardy sur la filière de gestion des déchets de papiers le 10 septembre 2014, ce pacte se décline sur les axes suivants : pour généraliser ces bonnes pratiques, le cadre réglementaire d'application de l'obligation du tri à la source par les activités économiques comprendra un volet spécifique aux papiers de bureau.

Des travaux de concertation avec les fédérations professionnelles seront engagés pour définir un échelonnement approprié dans le temps de la mise en place de ce tri. Les schémas et consignes de tri du papier au niveau national seront progressivement harmonisés, l'État sera exemplaire en augmentant progressivement dans sa consommation de papier recyclé.

Pour les papiers de bureaux, y compris ceux des administrations, une obligation spécifique et ciblée de mise en place du tri à la source est également prévue dans ce cadre.

4.2. Favoriser l'essor d'un réseau de déchèteries professionnelles

Pour aider les activités économiques à trier, il est nécessaire qu'un réseau de déchèteries professionnelles se développe. L'État engagera un travail pour indiquer ce que devrait être un maillage optimal du territoire en déchèteries. Le maillage est différent selon l'activité économique territoriale, c'est pourquoi les besoins en déchèteries seront établis en fonction de déterminants économiques.

A l'échelle locale, une entreprise qui souhaite investir dans une déchèterie professionnelle engagera une concertation avec la collectivité pour qu'elles mettent

en place ensemble les conditions de la réussite du projet, notamment s'agissant de la prise de relais entre les dispositifs de collecte préexistants et la nouvelle déchèterie professionnelle.

Pour qu'un développement des déchèteries professionnelles soit possible, les collectivités s'engageront à susciter, notamment dans les zones fortement agglomérées, le développement de nouvelles installations en liaison avec les éco-organismes concernés, les fédérations de professionnels (utilisateurs et fédérations du déchet) concernées.



Collecteurs de déchets à Nantes, Saint-Nazaire



Déchets de papiers compactés

4.3. Développer des engagements volontaires pour le tri et la valorisation des déchets par filière

Des engagements volontaires seront développés dans le cadre du Conseil national de l'industrie, pour que les Comités stratégiques de filières se dotent fin 2015 d'objectifs en termes de tri et de valorisation de leurs déchets. Ils établiront des indicateurs de performance pertinents pour la filière qui seront suivis annuellement. Les Comités stratégiques de filière du Conseil national de l'industrie rendront compte annuellement au Conseil national des déchets.

Axe 5. Mobiliser les professionnels du bâtiment et des travaux publics dans le tri et la valorisation matière de leurs déchets

5.1. Rénover l'encadrement réglementaire des installations de stockage de déchets inertes (ISDI) et lutter contre les dépôts sauvages et les ISDI illégales

Le régime d'autorisation des ISDI évoluera pour passer sous le régime de l'enregistrement ICPE. Cela permettra d'améliorer la cohérence de la police administrative sur les installations de stockage et de sanctionner plus facilement les ISDI illégales. Cela permettra également de doter l'ensemble de la filière (extraction de matériaux, traitement et préparation des matériaux, élimination) d'un interlocuteur environnemental unique. Une attention particulière sera donnée au contrôle des déchets réceptionnés dans les ISDI pour qu'il ne s'agisse effectivement que de déchets inertes et qu'elles n'accueillent pas indûment des déchets non inertes (plâtre...) ou contaminés (métaux lourds et hydrocarbures notamment).

Une action importante sera menée contre les ISDI illégales en vue de régulariser la situation. Une sanction spécifique (comme une taxe ou une amende administrative) pourra être mise en place concernant les ISDI illégales détectées, en vue de rééquilibrer les coûts par rapport aux ISDI légales et d'accélérer le processus de régularisation (en attendant la fermeture ou la mise aux normes du site).

L'administration engagera des actions, réglementaires ou autres, permettant de limiter les éliminations de déchets non soumises à étude d'impact et déguisées en projet d'aménagement. Cette lutte s'appuiera notamment sur le contrôle que les aménageurs sont en capacité de justifier que les déchets utilisés sont inertes et utilisés dans un but de valorisation ; et qu'ils ne se sont pas fait payer pour utiliser ces déchets.

Avec l'aide des professionnels, l'administration engagera également un recensement des exutoires permettant d'éliminer les déchets du BTP contenant de l'amiante, identifier les flux à venir, et travailler à l'adéquation des flux et des exutoires, dans le souci permanent de la protection de la santé et de l'environnement.

5.2. Anticiper et planifier la valorisation matière des déchets

Comme pour les autres secteurs, la première étape qui permet la valorisation matière est le tri des déchets. Il conviendra que l'État s'assure que lorsqu'ils engagent une opération de construction, déconstruction, réhabilitation ou maintenance, les maîtres d'ouvrage assujettis fassent réaliser :

- avant le chantier, un plan de gestion des déchets du chantier, qui rende compte des quantités et qualités de déchets (diagnostic) et des modalités de gestion prévues ;
- à la fin du chantier, un bilan de la gestion des déchets.



Chantier de déconstruction

Pour cela, d'une part l'État mènera un contrôle de l'application de la réglementation, et d'autre part les pièces seront obligatoires et vérifiées lors de la passation des marchés publics.

Afin d'assurer une gestion cohérente des déchets du BTP, il est non seulement essentiel que le plan de gestion des déchets du BTP soit articulé avec les autres documents de planification, notamment le schéma des carrières, mais également que les grands projets d'aménagement et d'urbanisme estiment la quantité de déchets qu'ils peuvent engendrer afin que les documents d'urbanisme intègrent la gestion des déchets du BTP.

5.3. Densifier le maillage du territoire en installations de tri-valorisation

Les coûts de transport sont déterminants pour l'équilibre de la filière de valorisation matière des déchets du BTP. C'est pourquoi des incitations pertinentes pour soutenir le développement des installations de tri-valorisation de déchets du BTP devront être identifiées de la même manière que pour toutes les déchèteries professionnelles comme identifié plus haut pour les activités économiques en général.

Les distributeurs de matériaux, produits et équipements de construction à destination des professionnels s'organiseront pour reprendre sur leur site ou à proximité, les déchets issus des mêmes types de matériaux et produits qu'ils vendent. Cela densifiera le territoire en plates-formes de regroupement.

L'élaboration des plans de prévention et de gestion des déchets devra notamment contribuer à la densification du maillage du territoire en installations de tri-valorisation en coordination avec les travaux de planification relatifs à l'urbanisme. Il pourrait notamment être réservé, dans les documents d'urbanisme (dont les PLU et SCOT), des zones dédiées aux activités de tri, de transformation des matières et de recyclage.

5.4. Donner la confiance en assurant la fiabilité des matériaux

Certains utilisateurs (maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre) sont réticents à utiliser du déchet a priori. Une sortie de statut de déchet des granulats issus de déchets du BTP notamment pourra répondre à cette réticence. La réutilisation in situ ou locale doit être encouragée, des synergies doivent être favorisées entre les chantiers locaux de démolition et de construction.

Aujourd'hui, les matériaux inertes issus du recyclage du BTP sont essentiellement utilisés en technique routière. Pour rassurer les utilisateurs, une capitalisation des retours d'expérience sur le comportement à long terme des matériaux issus du recyclage déjà utilisés dans les chaussées sera organisée. Un effort de R&D sera nécessaire pour que les bâtiments soient conçus en vue d'être déconstruits et non démolis et que des composants et des déchets du bâtiment puissent à terme être utilisés à nouveau dans le bâtiment.

5.5. Mobiliser les acteurs

Une boîte à outils sera fournie aux maîtres d'ouvrage pour faciliter la rédaction de leurs appels d'offres. Des clauses-types à utiliser dans les marchés publics pourraient permettre de progresser en matière de recyclage, voire d'aller au-delà en proposant des modalités de comparaison d'offres avec ou sans gestion des déchets et avec ou sans utilisation de matières premières issues du recyclage. Les documents techniques unifiés (DTU) pourraient être révisés sur ces aspects. Une sensibilisation des maîtres d'œuvre sera organisée en s'appuyant notamment sur les réseaux d'assurance et de bureaux d'étude sur la qualité des matériaux et de les aider sur la manière d'intégrer la thématique déchets / matière première recyclée notamment dans les Dossiers de Consultation des Entreprises, le suivi et la réception des chantiers. Un groupe de travail sera créé pour capitaliser les bonnes pratiques.

Un pacte « zéro gaspillage, zéro déchet du BTP »

Un cadre spécifique d'action sur ce thème sera mis en place à l'automne 2014, en lien avec les parties prenantes de la prévention et de la gestion des déchets du BTP, pour les mobiliser autour des objectifs de cet axe.

Axe 6. Impliquer le citoyen dans le geste de tri

6.1. Faciliter le geste de tri par la mise en place de la signalétique commune « triman »



Faciliter la compréhension des citoyens sur ce qu'ils doivent trier ou au contraire jeter avec les ordures ménagères résiduelles : l'application d'une signalétique commune sur les produits recyclables permettra à tous les citoyens d'avoir accès à cette information. Cette compréhension doit s'articuler avec une simplification et une accessibilité des moyens de collecte et de tri. Une campagne de communication nationale devra être mise en œuvre par l'ADEME.

6.2. Faire évoluer la collecte et le tri des emballages ménagers et des papiers graphiques

L'expérimentation de grande ampleur menée ces dernières années sur l'extension de la consigne de tri des emballages ménagers à tous les emballages en plastique a montré la complexité du sujet, notamment en mettant en lumière le fait que les équipements de tri actuels ne sont pas adaptés. Cependant, le potentiel de recyclage de ces nouvelles matières collectées est réel. La généralisation de la consigne de tri à l'ensemble du territoire se mettra en place progressivement dans le cadre de la filière REP « emballages ménagers », jusqu'à la fin du prochain agrément de la filière prévu en 2022.

Par ailleurs, le dispositif de collecte et de tri des emballages ménagers et des papiers graphiques sera amené à évoluer.

Le parc de tri sera amené à évoluer pour s'adapter aux nouveaux défis (notamment l'extension des consignes de tri des emballages en plastiques), et pour davantage centraliser le tri en particulier concernant les étapes de « second tri », plus fin et plus industriel.

Une remise à plat des collectes séparées des emballages et des papiers graphiques en vue de les rationaliser et de les organiser selon des modalités harmonisées au niveau national sera progressivement mise en place, en focalisant la collecte sur un nombre réduit de schémas-types de collecte ayant fait leurs preuves comme optimaux pour l'intérêt général. L'ADEME mettra à disposition des recommandations basées sur un nombre restreint de schémas types harmonisés d'organisation de la séparation des flux de déchets, de consignes de tri correspondantes et de couleurs de contenants associés. Le lien avec le développement de la collecte séparée des biodéchets, induisant une complexité pour le citoyen trieur, devra être pris en compte. La transition vers un dispositif harmonisé se fera progressivement, en s'appuyant sur le renouvellement naturel des parcs de contenants de collecte, afin de ne pas entraîner de surcoûts, et avec pour objectif que le déploiement de ce dispositif soit effectif sur l'ensemble du territoire national à l'horizon 2025. Les éco-organismes des filières REP concernées pourront accompagner cette transition

6.3. Informer et mobiliser le citoyen

Les collectivités développeront une politique globale d'information et de communication. Pour que les collectivités pilotent de mieux en mieux le service public de gestion des déchets et puissent communiquer auprès de leurs citoyens, il faut tout d'abord qu'elles connaissent de manière précise, et puissent comparer les coûts et leur structure ainsi que les financements liés aux services de manière suffisamment fine pour pouvoir les faire évoluer en fonction des succès et erreurs. C'est pourquoi elles mettront en place une comptabilité analytique qui leur permettra de bien maîtriser ces informations et d'éclairer les choix politiques.

Les collectivités pourront ainsi informer les citoyens sur les enjeux liés à leur geste de tri, par une communication sur les performances du service public et le devenir de leurs déchets ainsi que sur les enjeux économiques (coûts et financements) liés au service dans le rapport annuel du maire sur le prix et la qualité du service public de gestion des déchets ménagers. Certains indicateurs seront donc ajoutés dans ce rapport.

En particulier, chaque année, les collectivités rendront compte, dans ce rapport, du taux de valorisation matière atteint l'année précédente ainsi que des quantités d'OMR par habitant collectées. Elles justifieront leur performance, au regard de la moyenne nationale constatée, et des 20 % des collectivités les plus performantes. Le gouvernement mettra à disposition les chiffres nationaux pour permettre ces comparaisons. A titre d'exemple, en 2010, les performances concernant les OMR produites étaient les suivantes (en kg/habitant) :

Plus généralement, la politique d'information du public s'attachera à expliquer, sous des formes appropriées, les enjeux économiques, environnementaux, sociaux et sociétaux attachés à la gestion des déchets ménagers, ainsi que les objectifs à atteindre. Elle devra également expliquer clairement comment la gestion des déchets ménagers est financée et en particulier, comment sont utilisées les contributions perçues par les éco-organismes agréés et payées pour l'essentiel par les consommateurs.

2010	National	Urbain dense	Urbain	Mixte	Rural	Touristique commercial
Moyenne	293	313	296	274	234	415
20 % meilleures	193	241	234	184	164	263

Une nouvelle version de guide à l'usage des maires offrira un modèle de document d'information, facilitant la compréhension par le plus grand nombre du rapport. Cet effort de vulgarisation viendra compléter la communication obligatoire sur les indicateurs techniques et les indicateurs économiques. Ce document pourra comprendre des références à des données nationales.

Il est enfin important que les citoyens et les collectivités aient une connaissance claire des coûts et des financements liés aux filières REP ; cela passera notamment, pour chaque filière REP, par l'obligation de rendre visible au consommateur la part de financement de la gestion des déchets qu'il assume à travers sa consommation. La forme choisie pour rendre cette contribution visible, sera adaptée aux produits spécifiques de chaque filière.

6.4. Mettre en place un observatoire des coûts et des financements

Il est utile que les collectivités, les metteurs sur le marché et les consommateurs aient une vision complète des structures des coûts et financements de la gestion des déchets ménagers et assimilés au niveau national notamment pour se comparer à des moyennes nationales ou des classes de collectivités comparables. Pour cela, l'État mettra en place, en collaboration étroite avec les différents acteurs, un observatoire dématérialisé des coûts et des financements, piloté par les pouvoirs publics en lien avec les acteurs concernés, et mis à jour et rendu public annuellement.

Axe 7. Approfondir la mise en œuvre des filières REP, pour progresser dans la hiérarchie des modes de gestion des déchets

7.1. Affirmer la poursuite de la démarche REP, tout en recherchant une meilleure performance

Le principe de la responsabilité élargie du producteur (REP), qui consiste à imposer aux producteurs la responsabilité de contribuer ou de pourvoir à la fin de vie de leurs produits, est à la base d'une approche institutionnelle qui permet de développer la réutilisation et le recyclage. Il existe actuellement en France 13 filières qui sont soumises à ce principe.

Malgré la jeunesse de certaines des filières REP qui n'en sont encore qu'à leur phase de montée en puissance, la démonstration de leur utilité a été faite et ni leur existence, ni leur fonctionnement, ne sont donc remis en cause. Le principe du recours aux filières REP sera donc maintenu, tout en concentrant les efforts sur l'amélioration des performances de chaque filière pour qu'en 2020, elles présentent toutes une maturité opérationnelle à haut niveau de performance.

La modulation des éco-contributions est un levier fort pour inciter à éco-concevoir les produits afin qu'ils utilisent moins de matière, aient une durée de vie plus longue et qu'ils soient recyclables (utilisation de matière recyclable et limitation de substances dangereuses). Ce levier doit être renforcé.

7.2. Renforcer la gouvernance et le pilotage du dispositif

L'architecture spécifique des filières réglementées nécessite de trouver et respecter le bon équilibre entre les rôles de chaque partie prenante. La responsabilisation des producteurs, à la base du dispositif, permet de mobiliser ceux-ci au service d'une éco-conception de leurs produits, de déployer, avec la contribution des consommateurs, des moyens économiques au service de la filière et plus généralement d'assurer un dynamisme de projet autour de l'amélioration de la gestion de la fin de vie des produits concernés. La liberté laissée aux producteurs pour trouver les moyens optimaux d'atteindre les objectifs et d'assurer l'application du cahier des charges est un élément clé du système. En parallèle, il revient à l'État, dans son rôle de pilotage et de contrôle, d'entériner les objectifs fixés aux filières, de les formaliser dans un cahier des charges, de délivrer l'agrément aux systèmes collectifs ou l'approbation aux systèmes individuels mis en place par les producteurs et de veiller au respect des obligations par l'ensemble des producteurs, en sanctionnant, le cas échéant, les contrevenants et les metteurs sur le marché non contributeurs. La validation de la capacité des producteurs à assurer ces obligations, notamment sous forme d'agrément des éco-organismes collectifs, sera généralisée à toutes les filières.



Déchets de carton alimentaire

La définition des objectifs comme le suivi du fonctionnement de la filière doit se faire en associant l'ensemble des parties prenantes à une gouvernance équilibrée, transparente et participative. Les filières REP concernant directement ou indirectement de nombreux secteurs économiques, la représentativité, l'organisation et le calendrier de la concertation doivent tenir compte de la diversité d'acteurs. Dans ce cadre, un axe de progrès qui demeure majeur est d'améliorer la gouvernance des filières REP, en maintenant la qualité et le temps nécessaire au dialogue au sein de chaque filière, mais en améliorant la cohérence du pilotage entre les filières, l'appropriation des décisions transversales au sein de chaque filière, et en harmonisant le fonctionnement et le formalisme des instances de concertation des filières. Dans ce cadre, en concertation avec les parties prenantes, une « commission des filières REP » sera créée se réunissant de manière cohérente en formation transversale permettant d'assurer une harmonisation entre l'ensemble des filières, et en plusieurs formations de filières qui seront le lieu d'échange entre les parties prenantes à l'échelle de chaque filière.

7.3 Extension du champ de certaines filières

Il n'est pas prévu de créer de nouvelles filières. De manière générale toute création de nouvelle filière ou extension d'une filière existante devra faire l'objet d'une étude d'impact avant toute décision, pour justifier la nécessité du dispositif, en tenant compte des activités existantes et des flux d'ores et déjà collectés et traités par le secteur privé.

Les extensions de filière retenues ou non

Suite à la Conférence environnementale de septembre 2013, un certain nombre d'extensions ciblées de filières ont fait l'objet de discussions entre les parties prenantes, sur la base d'études de l'ADEME.

Au terme de ce travail, les conclusions sont les suivantes :

- ◆ concernant la filière « papiers graphiques », le périmètre doit être opérationnel, cohérent et lisible. Les exemptions aujourd'hui pratiquées seront levées, à l'exception de celles concernant la presse et les livres ;
- ◆ la filière « textiles, linges et chaussures » sera étendue à certaines catégories de produits déjà collectés de fait par les acteurs de la filière : les rideaux et voilages, les produits de maroquinerie, les textiles d'ameublement et les rembourrés ;
- ◆ l'extension de la filière « emballages ménagers » aux emballages assimilés nécessiterait des études complémentaires, et la prise en compte des modifications de flux que pourraient engendrer les axes du présent plan, notamment s'agissant du tri par flux par les producteurs de déchets des activités économiques, et la généralisation de la redevance spéciale, qui pourraient contribuer à atteindre les mêmes objectifs en termes de gestion des déchets ;
- ◆ pour la filière « déchets diffus spécifiques ménagers », l'extension du champ de la filière aux déchets assimilés présente des difficultés de mise en œuvre et n'a pas été suffisamment étudié, dans une filière encore trop jeune pour en mesurer les avantages et les inconvénients. Il est proposé de développer les déchèteries professionnelles (cf. paragraphe spécifique à ce sujet), et de manière générale de promouvoir les offres privées existantes de collecte pour les petits professionnels, par exemple en porte à porte ou sur les chantiers. Dans les zones où ces dispositifs se développent, les collectivités s'engagent à refuser les déchets des artisans et des professionnels dans les déchèteries municipales. Dans les zones où les déchèteries professionnelles ne sont pas encore créées ou dans lesquelles l'activité économique ne le justifie pas, la mise en œuvre des outils existants, tels que la tarification, le règlement effectif de la prestation de dépôt en déchèterie municipale par les professionnels ou le renvoi vers des systèmes de collecteurs privés, apparaît comme une piste primordiale pour la gestion des déchets assimilés. Dans ce cadre, il revient aux collectivités qui continuent à recevoir des déchets des artisans et des professionnels d'appliquer une tarification en lien avec le traitement desdits déchets. Le déploiement de ce dispositif sera observé au sein de l'instance de consultation des parties prenantes de la filière ;
- ◆ l'extension de la filière « médicaments non utilisés » aux médicaments vétérinaires ne semble pas pertinente au vu de la trop grande différence de fonctionnement des conditions de vente et de reprise de ces médicaments à l'heure actuelle, qui empêche les synergies avec la filière existante.

Axe 8. Mobiliser les territoires dans la recherche d'organisations vertueuses

Les Conseils Régionaux chercheront à provoquer des organisations vertueuses des acteurs, dans le cadre des stratégies régionales d'économie circulaire. A cette fin, ils pourront notamment organiser une observation des flux de déchets et des besoins de matières.



Bornes de collecte des déchets au bas des habitations

La responsabilité de la planification concernant l'ensemble des déchets sera transférée à l'échelle régionale, en insistant sur la vision stratégique, de long terme, et intégrée à une plus grande échelle que les territoires des collectivités compétentes pour la collecte et le traitement des déchets, notamment dans la perspective de développement économique dans le cadre de la transition vers une économie circulaire. Une réflexion sera menée sur la portée opérationnelle de ces plans et leur caractère prescriptif ou non. Les plans régionaux devront être rédigés en partenariat étroit avec les structures locales ayant la compétence collecte et traitement.

Les territoires chercheront à mettre en place des démarches « d'écologie industrielle et territoriale », consistant en un système d'échange et de coopération, appliqués à une échelle territoriale opérationnelle et pertinente, qui maximisent les synergies entre acteurs. Cela pourra passer par la mise en place de démarches d'animation pérennes dont le lancement pourra être soutenu par l'État.

Appel à projets « territoires zéro gaspillage, zéro déchet »

L'État a lancé en juillet 2014 un appel d'offres pour sélectionner 20 territoires exemplaires du point de vue de l'engagement d'une démarche de progrès en matière d'économie circulaire. 293 territoires ont d'ores et déjà manifesté leur intérêt pour cette démarche. Ces territoires devront prouver qu'ils sont en capacité de fédérer l'ensemble des parties prenantes concernées par l'économie circulaire sur leur périmètre : collectivités territoriales, syndicats de collecte et de traitement des déchets, entreprises, associations, population... Les territoires souhaitant confirmer leur candidature doivent proposer un dossier avant le 5 décembre 2014, suivant un « cahier des charges » qui a été rendu public début octobre 2014. Les 20 lauréats seront annoncés le 30 janvier 2015.

L'objectif en matière de prévention et gestion des déchets devra être ambitieux et être au minimum cohérent avec les orientations politiques du présent plan (généralisation du tri à la source des biodéchets, mise en place de la redevance spéciale, de la tarification incitative, création de déchèteries professionnelles, de centres de tri des déchets d'activités économiques...) Le territoire ira plus loin en suscitant des organisations permettant de valoriser les flux de nouvelles matières premières et/ou des organisations originales d'écologie industrielle.

Axe 9. Inciter les acteurs à améliorer leurs performances

La fiscalité, outil au service d'objectifs politiques, ne doit pas être punitive, mais inciter à des comportements vertueux.

9.1. Pour mobiliser les entreprises : application de la redevance spéciale et suppression de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

Pour que les entreprises soient incitées faire de la prévention et réaliser correctement le tri, il est important que les entreprises bénéficiant du service public de gestion des déchets paient la redevance spéciale, liée au service qu'elles utilisent, et non plus la TEOM qui n'en dépend pas. Pour que les collectivités mettent en œuvre de façon complète la redevance spéciale lorsque les entreprises utilisent le service public de gestion des déchets, la TEOM ne devrait plus être appliquée aux entreprises. L'État fera réaliser une étude de faisabilité dont les conclusions seront rendues mi 2015.

Cette étude établira les modalités d'application pratique du passage à la redevance spéciale, notamment pour des petits artisans ou des professionnels pour lesquels il est difficile de distinguer locaux d'habitation et locaux professionnels. L'étude fera également des propositions de mise en œuvre progressive afin de lisser les effets potentiellement redistributifs. Des enseignements en seront tirés pour intégration dans le PLF 2016.

9.2. Pour mobiliser les citoyens : diffusion de la tarification incitative

Pour que les citoyens soient incités à faire de la prévention et à réaliser correctement le tri, il est important que sa facture corresponde au service qui lui est rendu et non plus la TEOM qui n'en dépend pas.

Les retours d'expérience de mise en œuvre d'une tarification incitative indexée sur les quantités d'OMR produites attestent d'un effet sur l'amélioration du geste de tri ; des mesures de police adaptées doivent être mises en place en même temps pour prévenir des comportements délictueux d'abandon de déchets sur la voie publique.

La diffusion de la tarification incitative sera accélérée, en visant un nombre d'habitants couverts de 15 millions en 2020 et 25 millions en 2025. Cela suppose de faire passer le rythme de diffusion de la tarification incitative d'environ 1 million d'habitants par an actuellement à 1,6 million.

Au-delà de 2025, il est proposé de poursuivre la diffusion dans une perspective de généralisation à terme de ce mode de tarification. La mise en place de la tarification incitative doit tenir compte de la taille et de la faculté contributive des familles. Pour atteindre ces objectifs, les aides de l'ADEME aux collectivités qui s'engagent seront maintenues.

9.3 Pour encourager les collectivités et les entreprises à réduire l'élimination des déchets et à développer le recyclage : nécessité d'un arbitrage avant la fin 2014

D'importantes réflexions ont été réalisées en lien avec l'ensemble des parties prenantes sur l'évolution des signaux fiscaux incitatifs relatifs aux déchets depuis le début 2014.

Le Gouvernement rendra ses arbitrages sur ce point avant la fin 2014, afin que les acteurs puissent bénéficier au plus tôt d'une visibilité et d'un système orientant les investissements et actions dans le sens le plus efficace possible.

Les questions à arbitrer concernent en particulier :

- l'évolution à venir de la TGAP relative à la mise en décharge et à l'incinération des déchets, et le devenir des réfections existantes, après 2015 (la loi actuelle ne prévoit en effet les évolutions spécifiques de ce dispositif que jusqu'en 2015) ;
- l'opportunité d'appliquer une TVA à taux réduit pour tout ou partie du périmètre du service public de gestion des déchets des collectivités, associée le cas échéant à certaines conditions incitatives ;
- l'introduction éventuelle d'une fiscalité incitative portant sur les produits manufacturés non recyclables.

Affirmer et appliquer le principe de proximité

Le « principe de proximité » consiste à assurer la prévention ou la gestion des déchets aussi proche que possible de leur point de production. Le principe de proximité doit être distingué du principe, complémentaire, d'autosuffisance, qui lui s'applique au traitement des ordures ménagères résiduelles, pour lesquelles les collectivités en charge du traitement doivent viser l'autonomie (en lien le cas échéant avec les collectivités voisines). D'une façon générale, il s'agit de s'assurer que les nouveaux modèles d'organisation de l'économie circulaire participent à l'économie territoriale, y compris les structures de l'économie sociale et solidaire, le secteur de l'artisanat, et les structures de taille modeste.

La nécessité de mettre en œuvre un « principe de proximité » pour la prévention et la gestion des déchets sera inscrite dans le code de l'environnement, tout en insistant sur la nécessité d'une approche équilibrée, proportionnée à la poursuite d'un intérêt général : il s'agit d'inviter et d'inciter les acteurs à donner la priorité à la proximité, en fonction des modes de traitement et des flux, plutôt que de la « forcer » artificiellement et systématiquement. Le respect de ce principe, et notamment l'échelle territoriale pertinente, s'apprécie en effet en fonction de la nature des déchets considérés, des modes de traitement envisagés, des débouchés existant pour ces flux et des conditions technico-économiques associées à ces débouchés, dans le respect des règles de concurrence et de libre circulation des marchandises. Deux leviers seront notamment utilisés pour mettre en œuvre ce principe : d'une part, l'organisation des filières REP à l'occasion de leur réagrément, qui pourra aller jusqu'à l'établissement d'incitations proportionnées à la poursuite d'un intérêt général, dans le respect des règles de concurrence et de libre circulation des marchandises ; et d'autre part, la commande publique, en cohérence avec le Plan national d'action pour les achats publics durables 2014-2020.

9.4. Affecter des moyens budgétaires à la politique de prévention et de gestion des déchets : assurer un soutien économique et financier

Les collectivités et les entreprises qui s'engagent dans la prévention ont besoin d'être soutenues financièrement. De même les investissements qui sont nécessaires pour valoriser les déchets devront être soutenus pour pouvoir être déclenchés sur la période.

Les soutiens de l'ADEME se poursuivront, et devront être à hauteur des enjeux d'investissements du présent plan. Ils devront être équitablement répartis selon les efforts d'investissement effectués par les collectivités locales et les entreprises du recyclage pour les déchets ménagers et par les entreprises pour les déchets d'activités économiques.

Par ailleurs, les crédits des programmes d'investissements d'avenir (PIA 1 et 2) pourront également être mobilisés pour le déploiement de projets d'investissements innovants matures permettant un retour sur investissement, dans le domaine du traitement de déchets, mais aussi dans le domaine de l'incorporation de matières premières issues du recyclage.

L'État ouvrira une réflexion sur sa réimplication dans le dispositif CAP et CAP+ aujourd'hui piloté par les entreprises privées pour que des risques aujourd'hui non assurés puissent l'être à nouveau. La réflexion portera également sur le délai d'information aux entreprises des réductions de couvertures afin que les entreprises aient le temps de s'organiser.

L'État accompagnera les entreprises pour créer un fonds de garantie permettant d'intervenir en amont des difficultés.

Axe 10. Moderniser l'encadrement réglementaire du secteur des déchets

Un pacte « zéro gaspillage, zéro déchet métallique »

Un cadre spécifique d'action sur ce thème sera mis en place, en lien avec les parties prenantes concernées. Les priorités concernent en particulier l'intensification du recyclage et de la valorisation des véhicules hors d'usage (VHU) et des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) : il s'agit dans les deux cas de déchets à dominante métallique et à forte valeur, pour lesquels la lutte contre les trafics illégaux sera déterminante dans les années à venir.

Ce thème concerne notamment les DOM, pour lesquels une mission spécifique va être confiée au député Serge Letchimy afin d'identifier les actions nécessaires pour améliorer les filières de recyclage des déchets, et notamment des VHU, dans les DOM.

10.1 Statut de déchet

Le statut juridique de déchet peut être un frein à sa valorisation pour des raisons d'image commerciale, de contrainte administrative (classement au titre de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, obligations de traçabilité), financière (nécessité de constituer des garanties financières), de responsabilité (pas de rupture de responsabilité claire à la valorisation). Un travail sera lancé par l'administration pour identifier des évolutions d'approche réglementaire ou de doctrine qui pourraient faciliter la valorisation tout en maintenant le même niveau d'assurances concernant le traitement des déchets dans de bonnes conditions environnementales. La procédure de sortie de statut de déchet pourra constituer une réponse. Dans d'autres cas, la clarification des frontières entre différents statuts, notamment celui de sous-produit, devra être réalisée.

10.2. Lutte contre les sites illégaux

La lutte contre les sites et filières illégaux de gestion des déchets sera pérennisée et renforcée. D'ores et déjà, le programme stratégique de l'inspection des ICPE pour la période 2014-2017 prévoit un développement des contrôles vers les sites non connus de l'administration. Un objectif annuel d'au moins 300 sites est désormais inscrit dans le programme annuel de contrôle. D'autres opérations « coup de poing » pourront s'y ajouter. Par ailleurs, une cellule interministérielle de coordination a été mise en place fin 2013, qui rassemble les différentes administrations concernées par la lutte contre les différents trafics de déchets. Dans son rôle de coordination de l'action de l'État dans ce domaine, elle sera notamment amenée à définir le plan d'inspection relatif aux transferts transfrontaliers de déchets.

10.3 Limitation réglementaire de la mise en décharge

Afin de garantir la diminution de la mise en décharge et ainsi de sécuriser les investissements dans le domaine du recyclage, les exploitants de décharges et l'État mettront en place, dès 2015, une contractualisation consistant en un engagement à réduire au cours du temps, pour chaque installation de stockage de déchets non dangereux, la limite quantitative annuelle sur le volume de déchets admissible. Cet engagement se fera de manière volontaire et sans indemnisation par l'État. Si nécessaire, cette contractualisation pourra se concrétiser juridiquement dans les arrêtés individuels préfectoraux de chaque installation. L'engagement de chaque installation sera pensé en cohérence avec la planification territoriale, l'âge de l'installation et sa capacité restante.

Cette contractualisation pourra commencer par un engagement à une diminution de 30 % du stockage à l'horizon 2020. L'autorisation de nouveaux sites ou d'extensions sera donnée en tenant compte de la trajectoire attendue au niveau national.

Par ailleurs, l'autorité planificatrice régionale devra veiller au bon déroulement de cette dynamique pour accompagner cette trajectoire nationale et inscrire chaque région dans l'objectif de ne pas dépasser en capacités de stockage de 20 % des déchets non dangereux non inertes produits sur le territoire en 2020 et 15 % en 2025. Le total quantitatif admis au niveau national devra alors refléter la trajectoire permettant de conduire à la division par deux en 2025.

10.4 Encadrement des sites de traitement de déchets

Sans remettre en question le principe de la nécessité d'une autorisation, l'administration facilitera les procédures administratives nécessaires pour la création d'une nouvelle installation notamment en travaillant à la fusion des différentes procédures nécessaires (autorisation ICPE, procédure « espèces protégées », défrichement...). Il s'agit aussi de créer un permis unique incluant le permis de construire pour les installations de traitement en commençant par les installations de méthanisation (rubrique 2781 de la nomenclature ICPE).



Un inspecteur des installations classées

La réglementation relative aux installations de stockage de déchets non dangereux sera modernisée pour rendre compte de l'évolution des bonnes pratiques techniques et préciser les flux de déchets admissibles. Elle interdira notamment l'entrée en centres de stockage de flux triés dans l'intention d'être valorisés.

Pour les flux dont les capacités de tri auront été identifiées comme insuffisantes, des installations de tri-transit-regroupement de déchets non dangereux devront être créées suite au tri systématique de ces flux par les entreprises et les administrations.

Pour accélérer les délais d'autorisation en gardant le même niveau de sécurité environnementale, l'administration créera un régime d'enregistrement pour la rubrique ICPE 2714 (tri, transit regroupement de déchets de papier, carton, plastique, caoutchouc, textile, bois).

Assurer une déclinaison adaptée du plan dans les Outre-Mer

Les départements d'Outre-mer (DOM), et les collectivités d'Outre-mer (COM) pour lesquelles la réglementation nationale s'applique, doivent s'inscrire dans la même dynamique que le territoire métropolitain en termes d'objectifs de valorisation, mais dans un temps et des modalités adaptés aux spécificités territoriales. Il convient en revanche de ne pas attendre pour mettre en œuvre des mesures de prévention, qui sont déjà partout engagées, et souvent développées de manière efficace.

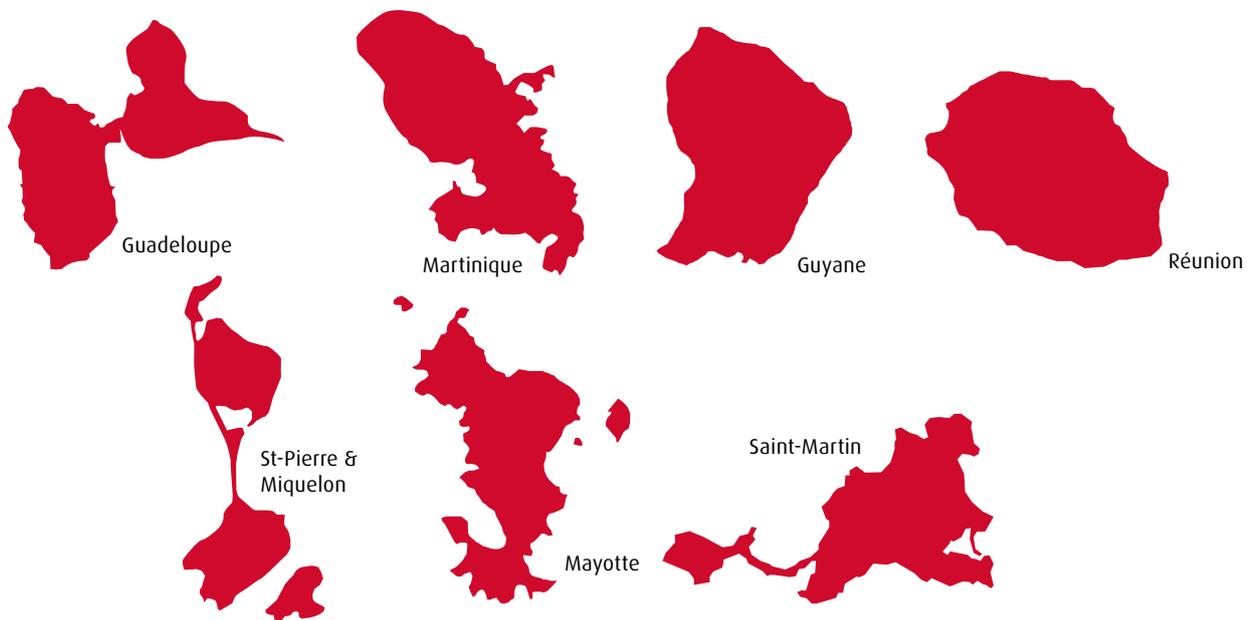
Il s'agit en outre de profiter des spécificités notamment insulaires pour aller plus vite en matière d'économie circulaire de proximité, c'est-à-dire en incitant au développement de filières locales de réutilisation et de valorisation des déchets.

Pour identifier plus précisément les actions spécifiques à mettre en place concernant les filières de recyclage des déchets, et notamment des VHU (véhicules hors d'usage) dans les DOM, une mission sera confiée au député Serge Letchimy.

Tout particulièrement pour ces territoires, la déclinaison des objectifs nationaux doit s'inscrire dans un exercice de planification territoriale, qui doit être l'occasion de bâtir un état des lieux de la production des déchets, des mesures de prévention mises en œuvre et des équipements de traitement. Il s'agit ainsi d'évaluer les systèmes de gestion des déchets existants au regard des spécificités de chaque territoire et de planifier sur le long terme les besoins d'équipement et d'investissement.

Dans le cadre des aides à l'investissement, la situation particulière des DOM et COM justifie que ceux-ci se voient attribuer des moyens de soutien spécifiques, afin d'assurer le rattrapage du décalage structurel en matière de traitement des déchets, dans un souci majeur de protection des écosystèmes, de santé des populations, de vigilance vis-à-vis des risques de pénuries d'exutoire ainsi que d'implication des collectivités en responsabilité. Du fait de leurs spécificités dans ce domaine, les contrats de plan État-Région (CPER) 2015-2020 des DOM intégreront tous la thématique « déchets », notamment en matière d'économie circulaire où des financements européens pourront être recherchés.

Une priorité des DOM et COM doit être de consolider le financement du service public. L'action doit porter à la fois sur la sécurisation des ressources par le biais d'une fiscalité locale suffisante, pérenne et adaptée aux réalités socio-économiques locales, ainsi que sur l'objectivation et la maîtrise des coûts. Une réflexion sur la mutualisation du service doit être engagée par les collectivités en charge de la gestion des déchets et notamment l'élargissement des intercommunalités, de manière à gagner en économies d'échelle et en compétences techniques adaptées (s'assurant ainsi de la meilleure mobilisation et de la bonne exigence en compétence des acteurs du marché). Le Conseil régional pourra être impliqué.



Les DOM et COM devront développer des synergies entre eux, notamment pour regrouper des flux de déchets suffisamment significatifs pour qu'ils puissent être valorisés dans des équipements communs. L'État cherchera à améliorer le système incitatif, notamment en matière de transport, pour que ces échanges soient facilités en veillant à ce qu'ils ne soient pas source de pollution. L'État cherchera à favoriser la coopération avec les zones frontalières de pays limitrophes dans le respect de la réglementation relative aux transferts transfrontaliers de déchets.

Les initiatives de partages d'expérience et de comparaison des données au niveau régional, pourront être utilement organisées au niveau régional et entre DOM et COM. La mise en place d'une mission d'observation des déchets pérenne sera poursuivie ou initiée là où elle fait encore défaut.

L'État adaptera les signaux incitatifs de la fiscalité déchets, notamment de la TGAP, de façon à ce qu'elle corresponde à l'évolution des performances de ces territoires en matière de recyclage et d'amélioration du traitement des déchets.

Dans le cadre des cahiers des charges d'agrément des filières REP, l'État sera particulièrement attentif à la mise en œuvre de toutes les filières REP sur l'ensemble des DOM et COM. L'État encouragera notamment les éco-organismes à renforcer leurs moyens d'intervention, à adopter une approche mutualisée et adaptée au contexte local. Il s'agit d'assurer le déploiement des filières dans tous ces territoires éloignés, majoritairement insulaires. L'État sera particulièrement attentif aux coûts de gestion des gisements concernés ainsi qu'aux taux de prise en charge de ces coûts par les filières REP.

Dans les collectivités d'Outre-mer pour lesquelles la réglementation nationale ne s'applique pas (Saint-Barthélemy, Wallis et Futuna, Nouvelle Calédonie, Polynésie Française), au titre des compétences exercées par les autorités locales, le domaine des déchets peut être inclus dans les contrats de projet. Les services de l'État et l'ADEME apportent un soutien technique et le cas échéant financier pour encourager la structuration de leur politique déchet et sa mise en œuvre opérationnelle. Ces collectivités ne sont pas directement concernées par les paragraphes ci-dessus, qui peuvent néanmoins servir de référence.



**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

Direction générale de la Prévention des risques
92055 La Défense cedex
Tél. 01 40 81 21 22

