



CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU  
DEVELOPPEMENT DURABLE

CONSEIL GENERAL DE L'ECONOMIE

INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ADMINISTRATION

INSPECTION GÉNÉRALE  
DES FINANCES

### Note

### sur la planification de la prévention et de la gestion des déchets non dangereux

**Réf.** : Lettre de mission en date du 2 mai 2014.

*L'analyse par la mission des plans départementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PDPGDND) révèle que ceux-ci ont contribué à l'animation d'un dialogue territorial sur la gestion des déchets plus qu'ils n'ont permis un réel pilotage de cette politique. N'ayant pas de valeur prescriptive, la planification manque en effet de portée opérationnelle.*

*Si en matière de gestion des déchets, la régionalisation de la compétence de planification peut avoir un sens sur le plan économique et environnemental, la mission considère qu'elle ne permettra pas de résoudre à elle seule les difficultés de la planification départementale. Elle devra en tout état de cause prévoir des outils visant à accroître sa portée opérationnelle et s'accompagner d'une analyse précise des coûts de la gestion des déchets.*

*Les investigations ultérieures de la mission, en particulier sur les évolutions prévisibles dans le domaine de la gestion des déchets, pourront faire évoluer les constats formulés dans la présente note.*

# SOMMAIRE

<b>1. LA PLANIFICATION DEPARTEMENTALE ACTUELLE EST LIMITEE AU REGARD DE SON OBJECTIF DE PILOTAGE TERRITORIAL DE LA POLITIQUE DES DECHETS .....</b>	<b>4</b>
1.1. La planification vise à renforcer la cohérence territoriale et l'efficacité de la politique des déchets .....	4
1.2. Processus long et complexe, la planification départementale a contribué au dialogue territorial sur la question des déchets mais n'a pas atteint ses objectifs de coordination et d'impulsion .....	5
1.2.1. <i>Très consommatrice de temps, l'élaboration des plans est soumise à des aléas juridiques, politiques et techniques.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Les plans départementaux sont restés dans l'ensemble peu ambitieux dans leurs objectifs et l'absence de valeur prescriptive les rend peu opérant.....</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>Le niveau d'implication des conseils généraux dans le suivi des plans est variable.....</i>	<i>7</i>
<b>2. LE BASCULEMENT SUR LE NIVEAU REGIONAL NE RESOUDRA QUE TRES PARTIELLEMENT LES PROBLEMES RENCONTRES PAR LA PLANIFICATION DEPARTEMENTALE .....</b>	<b>7</b>
2.1. La régionalisation de la planification poursuit un objectif de cohérence.....	7
2.1.1. <i>L'échelle géographique et temporelle de la région peut paraître plus adaptée.....</i>	<i>7</i>
2.1.2. <i>La régionalisation de la planification pourrait favoriser les liens avec la politique d'aménagement du territoire et de développement économique et une vision englobante de la problématique des déchets.....</i>	<i>8</i>
2.2. La mission émet toutefois des doutes substantiels sur l'effectivité de la régionalisation de la planification.....	8
2.2.1. <i>Les conseils régionaux, échelon administratif éloigné des problématiques liées à la gestion quotidienne des déchets, n'ont que peu investi ce sujet.....</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>La seule régionalisation de la compétence ne palliera pas la difficulté d'un planificateur qui n'a pas de compétences opérationnelles.....</i>	<i>9</i>
2.2.3. <i>Les problématiques relatives à la gestion des déchets débordent en tout état de cause les frontières géographiques de la région.....</i>	<i>9</i>
2.3. La régionalisation de la compétence se traduira par des coûts supplémentaires pour les régions et par des délais de mise en œuvre .....	10
2.3.1. <i>Le transfert de compétence devra éviter la subsistance d'une compétence de planification au niveau départemental .....</i>	<i>10</i>
2.3.2. <i>Les délais de mise en œuvre font planer des doutes sur la capacité à respecter le calendrier annoncé.....</i>	<i>10</i>

<b>3. LA REGIONALISATION DE LA PLANIFICATION DEVRA TIRER LES LEÇONS DES LIMITES DE LA PLANIFICATION DEPARTEMENTALE ET PRENDRE EN COMPTE LES EVOLUTIONS STRUCTURELLES A VENIR EN MATIERE DE GESTION DES DECHETS.....</b>	<b>11</b>
3.1. La régionalisation de la compétence de planification devrait être l'occasion de pallier certaines carences de la planification départementale .....	11
3.1.1. <i>Sans aller jusqu'à imposer la prescriptivité des plans, la planification régionale devra être dotée des outils visant à accroître sa portée opérationnelle.....</i>	<i>11</i>
3.1.2. <i>La planification régionale requiert une association étroite des collectivités exerçant une compétence en matière de déchets et la mise en place d'un dispositif d'observation des déchets.....</i>	<i>12</i>
3.1.3. <i>Pour renforcer la sécurité juridique des plans et simplifier leur élaboration, certaines prescriptions législatives et réglementaires pourraient être assouplies.....</i>	<i>12</i>
3.1.4. <i>La planification régionale devra intégrer une réflexion sur les coûts des collectivités en charge de la collecte et du traitement et une évaluation de la carte intercommunale de la gestion des déchets.....</i>	<i>12</i>
3.2. Le périmètre et le rôle de la planification régionale devront être réexaminés au regard des évolutions prévisibles dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets .....	13

Le Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013 a décidé de procéder à une évaluation de la gestion des déchets par les collectivités. Par lettre en date du 2 mai 2014, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), le ministre des finances et des comptes publics et le ministre de l'intérieur ont confié cette mission au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), au conseil général de l'économie (CGE), à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale des finances (IGF).

Conformément à la commande et dans l'attente du rapport final, cette note présente, sur la base d'un bilan de la planification départementale, les réflexions préliminaires de la mission sur la régionalisation de la compétence de planification des déchets.

## **1. La planification départementale actuelle est limitée au regard de son objectif de pilotage territorial de la politique des déchets**

### **1.1. La planification vise à renforcer la cohérence territoriale et l'efficacité de la politique des déchets**

La loi du 13 juillet 1992, relative à l'élimination des déchets et aux installations classées pour la protection de l'environnement, prévoit que chaque département doit être couvert par un plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA). La responsabilité de l'élaboration de ce plan initialement confiée aux préfets a été transférée aux départements par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales et au conseil régional pour le cas particulier de l'Île-de-France.

Depuis lors, le contenu des plans a fortement évolué sous l'effet des nouveaux textes législatifs et réglementaires et de la réglementation européenne. En particulier, l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010, transcrivant la directive européenne 2008/98/CE du 19 novembre 2008, élargit le périmètre des déchets pris en compte dans l'exercice de planification à l'ensemble des déchets non dangereux. Les plans élaborés depuis 2010 sont ainsi les plans départementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PDPGDND). Les déchets dangereux font, quant à eux, l'objet d'une planification régionale.

Le code de l'environnement prévoit que les plans traitent de toute la chaîne de la politique des déchets (de la prévention au traitement en passant par la collecte), indépendamment des acteurs publics ou privés, et de l'ensemble des déchets non dangereux, indépendamment des filières industrielles existantes pour certains déchets. L'article R. 541-13 du code de l'environnement dispose ainsi que les plans visent à « *coordonner l'ensemble des actions qui sont entreprises tant par les pouvoirs publics que par les organismes privés en vue d'assurer la réalisation des objectifs définis aux articles L. 541-1 [prévention des déchets et hiérarchie des modes de traitement, respect de l'environnement, limitation du transport, information du public], L. 541-2 [principe du pollueur-payeur]* ».

Le plan doit établir un état des lieux de la production de déchets sur le territoire et des modalités de gestion des déchets mises en place par les collectivités compétentes, fixer des objectifs de prévention, de tri et de collecte sélective ainsi que des limites aux capacités d'incinération et de stockage. Le plan doit également déterminer « *les types et les capacités des installations qu'il apparaît nécessaire de créer [...] et les secteurs géographiques qui paraissent les mieux adaptés à cet effet* » (article R. 541-14). Les plans visent donc à harmoniser les pratiques et les performances, à décliner au niveau territorial les objectifs nationaux de la politique des déchets, à favoriser la construction de nouveaux équipements de traitement ou de stockage.

Au 1<sup>er</sup> juin 2014, la planification sur les déchets non dangereux couvre l'ensemble du territoire à l'exception de six départements dont le plan a été annulé. Le processus de révision du plan est engagé dans 47 départements.

## **1.2. Processus long et complexe, la planification départementale a contribué au dialogue territorial sur la question des déchets mais n'a pas atteint ses objectifs de coordination et d'impulsion**

La mission a procédé (cf. annexe I) à l'analyse de la planification départementale au moyen d'un questionnaire adressé aux préfets de département (60 réponses) et en utilisant les données de la base CARAPLANS, administrée par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Les conclusions *infra* s'appuient également sur les entretiens de la mission avec des collectivités et des professionnels du secteur des déchets.

### **1.2.1. Très consommatrice de temps, l'élaboration des plans est soumise à des aléas juridiques, politiques et techniques**

L'élaboration des plans départementaux – PDPGDND ou PDEDMA selon les départements<sup>[1]</sup> – est un processus long : en moyenne, 40 mois ont été nécessaires entre le démarrage des travaux et le vote du plan ; dans certains départements, ce processus a pu durer plus de sept ans. Pour les conseils généraux maîtres d'ouvrage des plans, la planification a représenté une dépense comprise entre quelques dizaines de milliers d'euros et plus d'un million d'euros, et requis l'affectation d'au moins un équivalent temps plein tout au long du processus. Ces coûts ne prennent pas en compte les dépenses des autres participants à l'exercice de planification.

La planification implique des réunions – semestrielles ou annuelles dans la majorité des cas – d'une commission consultative composée de représentants des services de l'État et du conseil général, des collectivités concernées, des professionnels du secteur et des associations environnementales et de consommateurs. Les interlocuteurs de la mission ont chaque fois mentionné la complexité administrative liée aux interactions entre le maître d'ouvrage du plan et les différentes parties prenantes.

Parmi les principales difficultés mentionnées par les services déconcentrés de l'État et les conseils généraux lors de la phase d'élaboration des plans, la mission relève :

- ◆ des obstacles juridiques liés à l'évolution continue des textes législatifs et réglementaires en matière de gestion des déchets pendant la phase d'élaboration des plans. Cette évolution explique pour partie les 29 annulations de plans départementaux depuis 1994, dont la plupart sont intervenues pour des motifs liés au contenu du plan ;
- ◆ des obstacles politiques, inhérents à la concertation entre collectivités, en particulier sur la question des installations de traitement à créer, et renforcée par la faiblesse des leviers à disposition des conseils généraux pour influencer sur les décisions des élus. Les conseils généraux relèvent également des difficultés pour associer les professionnels du secteur et pour dialoguer avec certaines associations ;
- ◆ des obstacles liés à la carence de données nécessaires à l'élaboration des plans, qui doivent inclure une analyse prospective des flux de déchets et des besoins en matière de traitement –, en particulier en ce qui concerne les déchets d'activité économique.

---

[1] Pour la région Île-de-France, il s'agit d'un plan régional d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

Enfin, si l'élaboration des plans départementaux a donné lieu à une consultation des départements voisins, l'absence de synchronisation des calendriers départementaux a rendu cette consultation peu opérante. La mission n'a relevé qu'une seule occurrence de plan interdépartemental, en Drôme et en Ardèche. Les services de l'État dans ce département indiquent que le caractère départemental renforce les obstacles évoqués *supra*.

### **1.2.2. Les plans départementaux sont restés dans l'ensemble peu ambitieux dans leurs objectifs et l'absence de valeur prescriptive les rend peu opérant**

L'analyse du contenu des plans départementaux montrent que ceux-ci comportent de très nombreux objectifs qualitatifs et quantitatifs, en matière de collecte, de tri, de recyclage, de valorisation énergétique, de stockage et d'élimination des déchets résiduels.

Toutefois, ces objectifs sont assez rarement dotés d'indicateurs accompagnés de méthodes d'élaboration et de suivi (entre 5 et 15 % des plans analysés). Par ailleurs, ces objectifs, s'ils sont en général conformes voire plus ambitieux que les objectifs nationaux en matière de recyclage des emballages, restent en-deçà des objectifs nationaux pour la prévention, l'incinération et le stockage des déchets.

L'appropriation au niveau opérationnel des objectifs et des orientations du plan se heurte à son absence de prescriptivité. L'article L. 541-15 du code de l'environnement ne prévoit en effet qu'un rapport de compatibilité entre les décisions des collectivités en matière de déchets et les orientations du plan. Dès lors, les conseils généraux disposent de peu de moyens pour assurer la déclinaison opérationnelle du plan.

Les conseils généraux du Morbihan et de l'Isère ont mis en place une démarche de contractualisation avec les collectivités exerçant la compétence en matière de collecte et/ou de traitement en vue d'assurer l'effectivité de la déclinaison opérationnelle des objectifs du plan. Une telle démarche a également été initiée par la région Île-de-France.

Toutefois, en dehors de ces initiatives locales, le manque d'effectivité des plans est un constat partagé par l'ensemble des acteurs : 73 % des 60 plans analysés ne semblent pas s'être traduits par des évolutions dans l'organisation de la gestion des déchets sur le territoire départemental. Le manque d'effectivité des plans est particulièrement notable sur la question des installations de traitement ou de stockage à créer. Conformément aux obligations réglementaires, les plans recensés font pour la plupart mention de zones pouvant accueillir des installations de traitement ou de critères destinés à définir ces zones. En revanche, ils sont dans l'ensemble peu prescriptifs sur le calendrier des actions prévues (seuls 43 % des plans prévoyant un tel calendrier) et n'incluent que rarement une analyse des coûts et des financements à mobiliser (70 % des plans n'évoquent pas les financements des installations à créer). Seule une minorité de départements identifie des résultats concrets de l'exercice de planification. Ces résultats portent, le cas échéant, sur :

- ◆ la mobilisation et le dialogue entre les acteurs locaux de la gestion des déchets (25 % des départements) ;
- ◆ l'adoption de plans et de mesures de prévention des déchets (25 %) ;
- ◆ la réalisation d'installations destinées au tri, au stockage et au traitement (17 %) ;
- ◆ beaucoup plus rarement des modifications dans la carte départementale des syndicats de gestion des déchets (8 %) ou l'amélioration de la collecte (5 % des cas).

Le manque de portée opérationnelle des plans est renforcé par l'absence de mise en cohérence entre ses orientations et les documents d'urbanisme locaux et en particulier, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU).

En définitive, la mission relève que, pour les services de l'État comme pour les conseils généraux, la planification départementale a davantage permis de développer la connaissance des acteurs locaux sur les flux de déchets et l'organisation de leur gestion et d'améliorer le dialogue entre les collectivités territoriales dans ce domaine, que d'assurer un pilotage stratégique de la politique des déchets au niveau départemental.

### **1.2.3. Le niveau d'implication des conseils généraux dans le suivi des plans est variable**

Le conseil général doit présenter à la commission consultative d'élaboration et de suivi, au moins une fois par an, un rapport relatif à la mise en œuvre du plan. Ce rapport contient, notamment, les modifications substantielles de l'état des lieux initial de la gestion des déchets et le suivi des indicateurs définis par le plan, accompagné de l'analyse des résultats obtenus. L'article R. 541-24-2 prévoit une évaluation tous les six ans du plan. Cette évaluation doit contenir un nouvel état des lieux de la gestion des déchets, la synthèse des suivis annuels et une comparaison entre les résultats obtenus et les objectifs initiaux. Sur le fondement de cette évaluation, le plan peut être révisé.

Si les plans recensés par l'ADEME prévoient dans 78 % des cas des dispositifs de suivi de leur mise en œuvre, les éléments recueillis par la mission auprès des services de l'État et des conseils généraux montrent une grande disparité des situations départementales. La mission relève à cet égard le caractère indispensable d'une implication continue du conseil général, notamment par la publication d'un rapport annuel sur la planification et la convocation régulière de la commission consultative.

## **2. Le basculement sur le niveau régional ne résoudra que très partiellement les problèmes rencontrés par la planification départementale**

### **2.1. La régionalisation de la planification poursuit un objectif de cohérence**

#### **2.1.1. L'échelle géographique et temporelle de la région peut paraître plus adaptée**

Sous réserve des investigations ultérieures de la mission, il apparaît en première analyse que les trois principales fonctions rencontrées dans la gestion des déchets correspondent à trois échelles différentes<sup>1</sup> :

- ◆ la collecte est au départ une fonction de proximité. L'aspect propreté et santé publique, les échanges possibles entre la collectivité compétente en matière de collecte et les habitants pour prévenir la production des déchets et améliorer le service expliquent cet ancrage territorial. Selon l'ADEME, une échelle de collectivités ou groupement de collectivités de 15 000 habitants est *a minima* nécessaire pour optimiser un dispositif de collecte ;
- ◆ le traitement, via des centres de stockage ou des dispositifs d'incinération, voire une installation effectuant une première étape de tri, un compostage collectif ou une installation de méthanisation, relève, selon la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), de structures de taille plus importante, correspondant à 400 000 habitants ou un département ;

---

<sup>1</sup> Les seuils évoqués dans ce paragraphe sont des estimations que la mission s'efforcera de vérifier et préciser dans la suite de ses investigations.

- ◆ la valorisation des matériaux recyclables, enfin, correspond, selon l'ADEME, à des unités de tri et de recyclage drainant un territoire encore plus vaste compris entre 0,5 et 2,4 millions d'habitants.

Ces quelques éclairages illustrent le fait que la taille du département est souvent jugée trop limitée pour servir de cadre à une planification des déchets ayant notamment pour but d'optimiser et de planifier les centres de traitement et de tri.

Par ailleurs, les administrations régionales rencontrées ont souligné les difficultés liées à des exercices de planification départementale ayant des temporalités différentes. La régionalisation de la compétence de planification devrait permettre de lever cet obstacle.

### **2.1.2. La régionalisation de la planification pourrait favoriser les liens avec la politique d'aménagement du territoire et de développement économique et une vision englobante de la problématique des déchets**

La région a des responsabilités en matière d'aménagement du territoire, au travers du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République précise que la planification des déchets est incluse dans le SRADT, ce qui pourra permettre d'assurer une meilleure prise en compte des déchets dans la planification. Le rapprochement des problématiques de gestion des déchets et de développement économique pourra également permettre de développer les initiatives en matière de réutilisation de la matière recyclée et de renforcer les soutiens financiers aux dispositifs de valorisation des déchets.

Le projet de loi mentionné *supra* prévoit dans son article 5 que la région réalise un plan régional de prévention et de gestion des déchets. En ne distinguant pas entre déchets ménagers et assimilés d'une part, et déchets des activités économiques d'autre part, le projet de loi incite la région à ne pas considérer les installations de stockage, d'incinération et de tri pour la gestion des seuls déchets ménagers, et donc à rechercher une utilisation optimisée de ces infrastructures.

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont indiqué que la compétence régionale limitée à la planification des seuls déchets dangereux a eu pour conséquence un manque d'implication du conseil régional. L'extension de cette compétence à tous les déchets et la perspective de leur valorisation pourrait favoriser l'appropriation par la région de cette problématique.

## **2.2. La mission émet toutefois des doutes substantiels sur l'effectivité de la régionalisation de la planification**

### **2.2.1. Les conseils régionaux, échelon administratif éloigné des problématiques liées à la gestion quotidienne des déchets, n'ont que peu investi ce sujet**

Le relatif éloignement des régions par rapport aux collectivités ou groupements de collectivités en charge de la collecte présente un risque de renforcement du hiatus entre autorité planificatrice et gestionnaires du service public. Les régions devront nouer un dialogue avec l'ensemble de ces structures, ce qui implique, à l'échelle d'une région davantage encore qu'à l'échelle du département, des coûts de coordination importants.



Selon l'association des régions de France (ARF), les régions semblent prêtes à assumer l'élargissement de leur compétence, sous réserve d'un transfert des moyens humains et financiers nécessaires. Ces modalités, qui ne représentent qu'une faible partie des transferts envisagés dans le cadre de la réforme territoriale en cours, ne sont aujourd'hui pas définies. Toutefois, force est de constater que toutes les régions n'ont pas aujourd'hui investi le sujet des déchets dangereux, qui relève pourtant de leur compétence : 30 % des plans régionaux sont antérieurs à 2002.

En outre, la légitimité du conseil régional en matière de déchets n'apparaît pas évidente aux yeux de plusieurs interlocuteurs de la mission qui assurent une compétence opérationnelle en ce domaine. Elle devra en tout état de cause s'articuler avec celle des services déconcentrés de l'État et des délégations régionales de l'ADEME.

### **2.2.2. La seule régionalisation de la compétence ne palliera pas la difficulté d'un planificateur qui n'a pas de compétences opérationnelles**

Sauf si les régions adhèrent aux syndicats mixtes de traitement sur le territoire, la régionalisation renforcera l'éloignement entre l'échelon de planification et les maîtres d'ouvrage d'installations de déchets. Si les départements n'avaient pas vocation à assurer la maîtrise d'ouvrage des équipements de gestion des déchets<sup>2</sup>, la création de syndicats départementaux créait une proximité entre le planificateur et un maître d'ouvrage potentiel.

De même, la seule régionalisation ne permettra pas de pallier le manque de portée opérationnelle constatée pour nombre de plans départementaux. À défaut de prescriptivité, cela suppose que les régions se dotent d'outils incitatifs pour renforcer l'appropriation des objectifs du plan par les collectivités exerçant une compétence déchets (cf. 3.1.1).

### **2.2.3. Les problématiques relatives à la gestion des déchets débordent en tout état de cause les frontières géographiques de la région**

Les gestionnaires des déchets insistent sur la notion de bassin de vie<sup>3</sup>, qui permet d'organiser au mieux la collecte et le traitement. Les limites des bassins de vie seront le plus souvent contenues à l'intérieur des frontières régionales, mais ce ne sera pas systématiquement le cas, notamment pour les bassins de vie situés près de ces frontières. À titre d'exemple, le département du Lot coopère avec des départements qui ne font pas partie de sa région présente ou future. Il faut laisser la possibilité à de telles coopérations efficaces de subsister. Cela impose notamment en pratique de consulter les régions limitrophes sur les schémas de planification.

Par ailleurs, la gestion de certains types de déchets dépasse l'échelon régional. Ainsi, par exemple, la gestion des déchets d'ameublement a suscité la création de centres de reconditionnement de matelas, qui couvrent plusieurs régions. De même, le recyclage des papiers pour en faire de la pâte à destination de l'industrie nécessite vraisemblablement une massification des installations de traitement.

---

<sup>2</sup> Seul le département de la Mayenne s'est vu confié en application de l'article L. 2224-13 du CGCT la compétence en matière de traitement des déchets sur son territoire.

<sup>3</sup> La notion de bassin de vie entendue par les gestionnaires de déchets ne correspond pas nécessairement à la définition INSEE de cette notion (pôle de service et communes les plus proches, la proximité se mesurant en temps de trajet par la route à heure creuse).

## **2.3. La régionalisation de la compétence se traduira par des coûts supplémentaires pour les régions et par des délais de mise en œuvre**

### **2.3.1. Le transfert de compétence devra éviter la subsistance d'une compétence de planification au niveau départemental**

Des transferts de compétences passés ont illustré la difficulté à supprimer l'implication des acteurs qui détenaient précédemment la compétence transférée. Effectivement, si ce transfert devait se traduire par le maintien d'une compétence, sinon en droit du moins en fait, en matière de planification des déchets à l'échelon du département, il y aurait vraisemblablement une augmentation des coûts correspondants. Selon le conseil régional d'Ile-de-France et la préfecture de région, la consultation des conseils généraux en tant que représentant d'un territoire, alors même qu'ils n'ont plus de compétences en matière de déchets, réintroduit une logique départementale non souhaitable et coûteuse.

En moyenne, l'élaboration du plan a représenté une charge de 175 000 € pour les conseils généraux, incluant dans la majorité des cas la rémunération d'un bureau d'études, et la mobilisation en moyenne de 1,1 équivalent temps plein (ETP). Le coût complet de l'élaboration de la planification départementale, incluant la masse salariale pendant la durée du plan, peut être ainsi être évaluée à 320 000 €. Sans prendre en compte d'éventuelles économies d'échelles, la planification au niveau régional pourrait représenter un coût d'environ 1,1 M€ par région.

Ce chiffrage approximatif est cohérent avec l'estimation faite par la région Île-de-France du coût de la réalisation de son plan régional de prévention et de gestion des déchets non dangereux qui a mobilisé 2,5 ETP (sur les 9 ETP que compte aujourd'hui le service de prévention et de gestion des déchets) durant environ trois ans et demi et nécessité le recours à des bureaux d'étude et l'organisation de réunions publiques. Ce chiffrage ne prend pas en compte le coût de l'animation du plan et des dispositifs d'incitation financière mis en place par la région Île-de-France (cf. 3.1.1.). Ces coûts restent acceptables rapportés aux coûts globaux de gestion des déchets.

### **2.3.2. Les délais de mise en œuvre font planer des doutes sur la capacité à respecter le calendrier annoncé**

Même en l'absence d'une réforme territoriale, il faudrait compter le temps nécessaire pour que la région se dote d'une équipe compétente et opérationnelle, à même de prendre en charge la planification des déchets. Les discussions sur les nouvelles limites des régions et sur les transferts de moyens et de compétence complexifient la prise en compte de cette nouvelle compétence à l'échelon régional et vont retarder le calendrier global.

Dans ces conditions, le respect du délai de trois ans annoncé dans le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République semble peu réaliste.

### **3. La régionalisation de la planification devra tirer les leçons des limites de la planification départementale et prendre en compte les évolutions structurelles à venir en matière de gestion des déchets**

#### **3.1. La régionalisation de la compétence de planification devrait être l'occasion de pallier certaines carences de la planification départementale**

##### **3.1.1. Sans aller jusqu'à imposer la prescriptivité des plans, la planification régionale devra être dotée des outils visant à accroître sa portée opérationnelle**

Le principal enjeu est de renforcer l'effectivité de la planification. S'il semble difficile sur le plan juridique de conférer un caractère prescriptif aux plans, le développement de la contractualisation et l'accroissement de la transparence sur les performances et les coûts semblent être des moyens pertinents pour renforcer la portée opérationnelle des plans.

Pour ne pas contrevenir aux principes constitutionnels de libre administration et de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, deux dispositifs juridiques pourraient être envisagés pour conférer une valeur prescriptive aux plans :

- ◆ prévoir que les projets de plans ne soient pas seulement portés à la connaissance des établissements publics de coopération intercommunale intéressés (comme le prévoit l'article R. 541-20 du code de l'environnement) mais que toutes les communes et tous les EPCI concernés délibèrent, dans un délai fixé, pour rendre un avis conforme devant être transmis au conseil régional avant que celui-ci n'approuve le plan. Une telle mesure n'est donc pas réaliste car les chances d'une approbation unanime sont faibles sauf à imaginer un plan au contenu très limité ;
- ◆ prévoir une approbation formelle du plan par l'État et non sa simple consultation sur le modèle du schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) dont la valeur prescriptive tient à ce qu'il est approuvé par décret. La faisabilité de cette option reste à expertiser.

Face à la difficulté de rendre prescriptifs les plans régionaux, pour renforcer la portée opérationnelle des plans, les régions pourraient conclure des contrats d'objectifs avec les différentes collectivités exerçant la compétence déchets. Une telle démarche suppose d'y consacrer des moyens financiers. À titre d'exemple, la région Île-de-France a mis en place deux instruments financiers d'accompagnement des collectivités pour un montant global de 7 M€ par an<sup>4</sup>. La région pourrait également faciliter l'accès aux financements des fonds structurels européens, voire de prêts de la banque européenne d'investissement.

D'une manière générale, la publicité des performances peut être un élément à même de favoriser la réalisation des plans. Une plus grande transparence sur les coûts et les résultats des collectivités suppose une modification législative ou réglementaire pour affirmer l'obligation de publication par chaque collectivité gestionnaire des performances du service public de gestion des déchets et de mise à disposition du public des données correspondantes sous forme numérique. Pour que cette démarche ait un sens, elle implique la mise en place obligatoire d'une comptabilité analytique et de référentiels communs.

---

<sup>4</sup> Un plan d'actions 2011-2015 pour la réduction des déchets (le PREDIF) doté de 4 M€ par an sur la période (dont 2 M€ de l'ADEME) qui finance des actions de prévention et un dispositif de soutien financier pour diverses actions qui s'inscrivent dans le cadre des objectifs des plans, comme la modernisation d'un centre de tri (3 M€ par an).

### **3.1.2. La planification régionale requiert une association étroite des collectivités exerçant une compétence en matière de déchets et la mise en place d'un dispositif d'observation des déchets**

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les syndicats compétents en matière de traitement des déchets devront être étroitement associés à l'élaboration et au suivi d'une planification régionale. Cette association se conçoit au niveau de la préparation, de la consultation, de la mise en œuvre, de l'évaluation et de l'amélioration.

Les données relatives à la gestion des déchets gagneraient à être centralisées au niveau régional. La fonction d'observation découle de l'obligation de recueillir les données nécessaires à l'exercice de la planification et de la logique qu'il y a à suivre dans le temps les évolutions et les projets qu'elle préconise. Une attention particulière devra être portée sur l'observation des déchets des activités économiques. L'exemple de la région Île-de-France, qui préfigure ce que pourrait être une planification régionale, révèle l'opportunité de la mise en place d'une fonction d'observation au niveau régional. L'observatoire régional des déchets d'Île-de-France (ORDIF) est doté d'un budget annuel de 1 M€ par an.

### **3.1.3. Pour renforcer la sécurité juridique des plans et simplifier leur élaboration, certaines prescriptions législatives et réglementaires pourraient être assouplies**

Certaines dispositions législatives et réglementaires du code de l'environnement sur la planification départementale en matière de déchets non dangereux gagneraient à être allégées à l'occasion de la régionalisation de la compétence. Cette simplification pourrait concerner :

- ◆ des prescriptions sur le contenu du plan comme la gestion des déchets dans des situations exceptionnelles (alinéa e du 3<sup>e</sup> du II de l'article L. 541-14 du code de l'environnement) ;
- ◆ des prescriptions sur la méthode d'élaboration. En particulier, en dehors des collectivités et groupements compétents en matière de déchets, la composition précise de la commission consultative d'élaboration et de suivi (VI de l'article L. 541-14 et R. 541-18) pourrait être laissée à la libre appréciation des régions. De même, la consultation de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risque sanitaire et technologique (VI de l'article L. 541-14 et R. 541-20) n'apparaît pas indispensable, selon certaines préfectures interrogées par la mission. Enfin, la nécessité d'un passage du projet de plan à deux reprises, avant et après enquête publique, devant l'organe délibérant du conseil général est considérée comme un élément de complexité inutile par certains conseils généraux interrogés par la mission.

### **3.1.4. La planification régionale devra intégrer une réflexion sur les coûts des collectivités en charge de la collecte et du traitement et une évaluation de la carte intercommunale de la gestion des déchets**

La planification des déchets ne pourra éviter de s'interroger sur les coûts de gestion des déchets. Du fait du niveau global des coûts du service public de gestion des déchets, de l'augmentation régulière constatée et des augmentations prévisibles liées à de meilleures performances environnementales, la planification des déchets ne peut faire abstraction de cette dimension. C'est notamment l'occasion de recenser et diffuser à l'échelon régional les pratiques qui conduisent à de bonnes performances à des coûts raisonnables. Cette évolution va de pair avec les démarches de comptabilité analytique évoquée *supra*.

Cette réflexion peut inciter à modifier la carte des collectivités en charge de la gestion des déchets. S'il s'avère que des collectivités ou groupements de collectivités ont des coûts élevés du fait d'une taille insuffisante, les réflexions menées dans le cadre de la planification devraient inciter à proposer de les regrouper avec les collectivités voisines pour atteindre les seuils d'efficacité souhaitable.

### **3.2. Le périmètre et le rôle de la planification régionale devront être réexaminés au regard des évolutions prévisibles dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets**

À ce stade préliminaire de ses investigations, la mission a identifié, sans être en mesure d'en définir l'horizon ni d'en mesurer les impacts, un ensemble d'évolutions sensibles dans le domaine des déchets ménagers et assimilés :

- ◆ l'essor de la réutilisation des ressources comme facteur de développement économique, sous l'impulsion des consommateurs dont la sensibilité à la présence de matières recyclées dans les produits s'accroît, et des industriels qui y voient une opportunité potentielle de diminution des coûts de production ;
- ◆ dès lors, la prise en compte croissante du déchet non comme quelque chose à éliminer mais comme une matière première, dont le prix doit être acceptable pour les industriels, ce qui pourrait entraîner :
  - le développement des collectes séparées, de l'apport volontaire et de nouvelles consignes de tri ;
  - la modification des responsabilités des acteurs de la gestion des déchets, avec une remontée des industriels vers l'amont (opérations de tri et de recyclage) afin de capter la matière première ;
- ◆ le renouvellement, la rationalisation et la modernisation du parc d'installations de tri, de stockage et de traitement des déchets, qui suppose un investissement estimé à 6 Mds€ par le plan présenté au conseil national des déchets au mois de juin 2014 ;
- ◆ la nécessaire prise en compte croissante de la problématique des déchets d'activité économique, dont le tri légalement obligatoire devrait impliquer le développement de filières de recyclage dédiées ou d'une adaptation de filières de recyclage existant pour les déchets ménagers et assimilés.

Ces évolutions n'étaient pas suffisamment anticipées par la planification de la prévention et de la gestion des déchets au niveau départemental. La mission s'interroge dès lors sur la capacité de la planification régionale à prendre en compte, anticiper et accompagner les mouvements mentionnés *supra*, si leur impact n'est pas étudié comme préalable à toute élaboration d'un plan régional.

Par ailleurs, il n'est pas exclu que les investigations ultérieures de la mission l'amène à ajuster les recommandations préliminaires de cette note.