



**LES AVIS ET  
RAPPORTS**  
DU CESIER

**Contribution au Plan Régional de Prévention  
et de Gestion des Déchets 2019-2031**

Avis du Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est


Présenté par :

**Bruno FAUVEL**, président,

**Claude CELLIER**, vice-président,

**Odile AGRAFEIL**, rapporteure,

au titre de la commission Environnement élargie.



**Le Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est  
a voté le présent avis à l'unanimité.**

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>I. LE CADRE.....</b>	<b>2</b>
<b>II. DES OBJECTIFS NATIONAUX À REPRENDRE A MINIMA PAR CHAQUE RÉGION.....</b>	<b>2</b>
<b>III. MISE EN ŒUVRE D'ÉLABORATION DU PLAN PAR LE CONSEIL RÉGIONAL.....</b>	<b>3</b>
<b>IV. QUELQUES ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DU PRPGD.....</b>	<b>4</b>
<b>AVIS DU CESER GRAND EST .....</b>	<b>5</b>
<b>EXPLICATIONS DE VOTE.....</b>	<b>7</b>
Explication de vote des membres du CESER représentant la Confédération Générale du Travail (CGT).....	7

## INTRODUCTION

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a modifié les dispositions du code de l'environnement relatives à la **planification des déchets** en confiant cette compétence au Conseil régional et en créant le **Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD)**<sup>1</sup> qui se substituera aux trois types de plans existants sur le Grand-Est :

- le plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux (10 anciens plans),
- le plan départemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics (10 anciens plans),
- le plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux (3 anciens plans).

Cette nouvelle compétence reste limitée à la structuration et à la coordination de ce plan.

La gestion, quant à elle, relève des compétences départementale, intercommunale ou communale.

Un décret a modifié la loi NOTRe et le PRPGD doit comprendre un plan en faveur de l'économie circulaire. Le PRPGD constitue le volet opérationnel en matière de prévention et de gestion des déchets du SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires), il doit être approuvé avant ce schéma.

Le Bureau du CESER a confié à la commission Environnement élargie Plan régional déchets<sup>2</sup> la rédaction d'une contribution à destination du Conseil régional avant l'écriture finale de la version qui sera soumise à l'enquête publique, prévue en 2019. Le CESER s'exprimera une nouvelle fois avant l'approbation finale du plan, courant 2019.

Des auditions ont été organisées entre mai et octobre 2018 :

- M. Gérard LANDRAGIN et Mme Anaïs CORDIER de France Nature Environnement Grand Est,
- M. Olivier GIRARDIN, Maire de la Chapelle Saint-Luc,
- M. Pascal HOUPLON, Président de l'association « Aube durable »,
- Mme Danièle BOEGLIN, Présidente du Syndicat départemental d'élimination des déchets de l'Aube, accompagnée de ses services et de représentants de la société VEOLIA,
- Mme Priscilla RABIER et M. Michaël CLEMENT des services de la Région,
- M. Pierre BOEDEC de l'ADEME.

---

<sup>1</sup> La loi prévoyait que le PRPGD devait être adopté sous 18 mois, soit en février 2017 ! (source DREAL, 2017 : « Qui fait quoi en matière de déchets »).

<sup>2</sup> Élargie à Bénédicte DA PONT qui représente le CESER à la Commission Consultative d'Évaluation et de Suivi depuis sa mise en place le 6 avril 2017.

## I. LE CADRE

**Définition d'un déchet :** Selon le Code de l'Environnement (art. L541-1), un **déchet** est défini comme : « ...tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien, meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon ». Potentiellement, tout déchet (sauf ultime<sup>3</sup>) peut devenir un produit qui doit se recycler, être réutilisé,... Pour le CESER, le meilleur déchet reste celui que l'on n'a pas produit et la réduction du volume final est un objectif que le plan doit traduire en objectifs et actions.

Les dispositions de l'art L541-1 et de l'art L.125-1 du Code de l'Environnement hiérarchisent les modes de traitement des déchets :

*« En priorité, de prévenir et de réduire la production de déchets, notamment en agissant sur la conception, la fabrication....et en favorisant le réemploi. Puis privilégier dans l'ordre :*

- *La préparation en vue de la réutilisation ;*
- *Le recyclage ;*
- *Toute autre valorisation, notamment la valorisation énergétique ;*
- *L'élimination.»*

La Communauté Européenne dans un avis du 26 janvier 2017<sup>4</sup>, incite ses Etats membres à un moratoire sur les nouvelles installations d'incinération en raison de la surcapacité constatée et des fortes émissions en gaz à effet de serre des plastiques notamment.

**Le PRPGD inventorie toutes les catégories de déchets, hors nucléaire, qu'ils soient dangereux, non dangereux non inertes ou encore non dangereux inertes. Il s'agit :**

- de ceux produits dans la région par les ménages, les activités économiques, les collectivités, les administrations,
- de ceux gérés dans la région<sup>5</sup>,
- de ceux importés pour être gérés dans la région,
- et de ceux exportés pour être gérés hors de la région.

## II. DES OBJECTIFS NATIONAUX À REPRENDRE A MINIMA PAR CHAQUE RÉGION

Le PRPGD doit prendre en compte les objectifs nationaux fixés par la Loi de Transition Energétique pour la Croissance Verte (LTECV) du 17 août 2015 qui encadre la prospective<sup>6</sup> :

- Réduction de 10 % de la production des déchets ménagers et assimilés (DMA) de 2010 à 2020 ;

---

3 « Est ultime au sens du présent chapitre un déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux. », art .L.541-1.-III.

4 Avis de la commission Européenne, waste to energy, janvier 2017.

5 Collectés puis traités dans une installation de tri ou de traitement de déchets, utilisés dans une installation de production en substitution de matière première, dans une installation de valorisation énergétique, dans une carrière ou dans la construction d'ouvrages de travaux publics en substitution de matière première.

6 Résumé du Conseil régional, version d'août 2018.

- Réduction des quantités de déchets d'activités économiques (DAE) par unité de valeur produite ;
- Recyclage de 55 % des déchets non dangereux non inertes (DNDNI) en 2020 et de 65 % en 2025 ;
- Valorisation de 70 % des déchets issus de chantiers du BTP d'ici 2020 ;
- Réduction des quantités de déchets enfouis de 30 % en 2020 (50 % en 2025) par rapport à 2010 ;
- Réduction des capacités d'incinération sans valorisation énergétique de 25 % en 2020 (50 % en 2025) ;
- Obligation de tri à la source des biodéchets à 2025 ;
- Extension des consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques en 2022 ;
- Développement de la tarification incitative : 25 Millions d'habitants concernés en 2025.

Le **Plan régional d'actions en faveur de l'économie circulaire** (PRAEC) est élaboré pour une durée de 6 ans. Il est intégré au PRPGD. Ceci nécessite l'identification des points de convergence entre les deux approches, la prévention et la valorisation d'une part, et la gestion des ressources pour les différents secteurs économiques d'autre part.

### III. MISE EN ŒUVRE D'ÉLABORATION DU PLAN PAR LE CONSEIL RÉGIONAL

Le PRPGD est élaboré en concertation avec les acteurs privés et publics concernés par la problématique des déchets.

Le Conseil régional a mis en place en avril 2017 la Commission Consultative d'Elaboration et de Suivi<sup>7</sup> (CCES) composée de 231 membres, où siègent des représentants des collectivités territoriales, des groupements de ces collectivités compétentes en matière de collecte et de traitement des déchets, de l'Etat, des organismes publics, des organisations professionnelles concernées, des éco-organismes et des associations de protection de l'environnement. La CCES s'est réunie d'avril 2017 à juin 2018. Des groupes de travail thématiques ont été constitués.

Le 28 juin 2018, la CCES a donné un avis favorable au projet de plan qui est transmis aux structures en charge de la gestion pour consultation préalable jusqu'en décembre 2018.

Le calendrier disponible à ce jour est :

- Septembre à décembre 2018 : avis de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP), des collectivités en charge de la gestion des déchets et des régions limitrophes,
- Janvier 2019 : délibération du Conseil régional sur le projet de plan,
- Avril 2019 : avis de l'Autorité environnementale sur le projet de plan,
- Mai à septembre 2019 : enquête publique,
- Octobre 2019 : délibération du Conseil régional pour approuver le PRPGD.

---

<sup>7</sup> Cette commission est prévue dans la loi et le CESER y est représenté.

## IV. QUELQUES ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DU PRPGD

En 2015, la région Grand Est a généré 22,7 millions de tonnes (Mt) de déchets, dont 61 % de déchets inertes du BTP, 23 % de déchets d'activités économiques (DAE), 13 % de déchets ménagers et assimilés et 3 % de déchets divers dont les dangereux.

La construction du plan est élaborée selon trois principes directeurs : le principe de proximité, celui de l'autosuffisance et le principe d'échanges équilibrés.

Les objectifs de la LTECV engagent à l'organisation du transport des déchets, en le limitant tant en distance qu'en volume, et à la planification pour assurer l'autosuffisance. Pour y parvenir, le projet de plan recommande :

- la mise en œuvre ou la poursuite des coopérations intersyndicales pour optimiser les capacités de traitement des déchets résiduels ainsi que celles de valorisation,
- de favoriser les filières les plus proches possibles,
- de privilégier les modes de transport alternatifs au transport routier lorsque ces transports sont inévitables.

L'économie circulaire propose de réorienter le fonctionnement du système économique vers la durabilité. L'un des moyens consiste à boucler les flux de matière et d'énergie afin de réduire les émissions et rejets et de créer des richesses locales et de l'emploi, grâce à ces flux.

### **Des objectifs du PRPGD souvent chiffrés :**

Pour les DAE (déchets activités économiques) : En 2015, la Région Grand Est « produisait » 4 239 000 tonnes de déchets. L'objectif serait d'en produire 7 % de moins en 2025 et 11 % de moins en 2031.

Pour les déchets du BTP : En 2015, la Région Grand est « produisait » 16 392 000 tonnes de déchets dont 13 880 000 tonnes de déchets inertes, 1 950 000 tonnes de DNDNI et 560 000 tonnes de déchets dangereux. L'objectif serait de produire 20 % de déchets inertes en moins en 2031.

Pour les déchets dangereux : L'enjeu réside dans « l'amélioration du suivi et de la connaissance du flux ainsi que l'augmentation de leur taux de captage ». Selon un scénario tendanciel, une augmentation du volume de 3,6 % est prévue entre 2015 et 2031. Le scénario du plan consiste en une stabilisation de leur volume.

Pour les DMA (déchets ménagers et assimilés) : Par rapport à la situation de 2015, (521 kg/hab/an), les objectifs fixent une réduction de 7% en 2025, soit 483 kg/hab/an et de 10% en 2031, soit 468 kg/hab/an.

Pour les installations de tri et de traitement : L'objectif consiste à limiter les capacités d'incinération sans valorisation énergétique de 75 % en 2020 et de 50 % en 2025. Douze installations sont recensées, dont une en projet dans l'Aube. En 2025, les volumes incinérés sans valorisation énergétique ne pourront être supérieurs à 268 000 tonnes (la référence de 2010 est de 536 571 t).

L'objectif de réduction du stockage ultime des déchets non dangereux non inertes est de 70 % en 2020 et de 50 % en 2025. Compte tenu des pertes de capacités de stockage pour les déchets inertes prévues en 2025 et 2031, le plan préconise la création de capacités supplémentaires planifiées dans une logique de proximité.

## AVIS DU CESER GRAND EST

Le CESER est conscient de la difficulté de reprendre 23 anciens plans, conçus sur des périmètres différents, à des dates et des périodes variables. La réalisation d'un inventaire global précis et la rédaction d'un plan qui tienne compte des contraintes de la loi avec des acteurs aussi diversifiés est un exercice complexe.

Cette nouvelle compétence régionale pose questions quant à la conception du PRPGD, à ses ambitions, à ses objectifs et à la gouvernance à mettre en place. Si globalement, le plan prend bien en compte tous les aspects à traiter, et reste un outil de planification avec des objectifs chiffrés, le CESER exprime les remarques et recommandations suivantes :

- Le CESER considère que la précision de la terminologie est importante, c'est un facteur de compréhension à ne pas négliger surtout quand on s'adresse à des acteurs variés. Ainsi, la proximité doit être définie car lors d'arbitrages, par exemple sur les sites d'enfouissement à fermer ou ceux à créer, il faut pouvoir s'appuyer sur une rédaction précise non contestable. **Il faut donc définir la proximité par type de déchets.**
- Le CESER rappelle que les règles quant au respect de la hiérarchie des déchets doivent guider le plan. **Avant d'aborder l'incinération ou l'enfouissement des déchets, il convient de considérer tous les leviers pour limiter la quantité de déchets à la source et favoriser les opérations de tri.**
- **L'incinération avec valorisation énergétique** est un objectif que le CESER valide sur le principe. Pour certains déchets, cela constitue une solution de court terme. Il confirme qu'il est anormal d'incinérer sans optimisation énergétique. Par contre, le CESER reste prudent sur l'application stricte qui consiste à reprendre des objectifs passés, certes prévus dans des plans départementaux, comme le projet d'UVE (Unité de Valorisation Énergétique) situé sur la commune de la Chapelle Saint-Luc (Aube). Sur ce dossier en particulier, le CESER observe que les données chiffrées relatives aux volumes disponibles à proximité, divergent entre celles qui figurent dans le PRPGD, tant en inventaire qu'en flux observés, et celles des porteurs du projet, qui semblent ignorer les tendances de réduction, et l'objectif du recyclage (en l'occurrence le strict cadre du département de l'Aube). **L'utilité du projet et surtout le calibrage doivent être questionnés à la lecture des éléments du PRPGD et non l'inverse !** Le Conseil régional a réalisé des projections sur les volumes à mettre en enfouissement et en incinération en se basant sur l'hypothèse de la construction de l'UVE de l'Aube. **Le CESER demande un moratoire sur ce projet**, qui date déjà de plus d'une décennie, et **qu'une étude précise soit conduite avant toute décision en intégrant les éléments du diagnostic, les tendances et la prospective du PRPGD.**
- **Le CESER considère que le réflexe de l'incinération n'incite pas une politique vertueuse de tri** car l'amortissement des installations sur plusieurs décennies donne la priorité au « four ». Sachant que toutes les études prospectives font état d'une tendance à la baisse des flux de déchets ménagers, le gestionnaire se verra probablement dans l'obligation d'aller chercher d'autres déchets ou de retarder le recyclage.
- Sur les déchets industriels et BTP, le CESER relève qu'il n'y a ni plan d'action ni méthodologie prévue pour atteindre les objectifs annoncés, la stratégie consistant à se contenter de s'appuyer sur les évolutions tendanciennes proposées par les acteurs du secteur. Or, ce secteur représente les  $\frac{3}{4}$  du gisement des déchets. La non-atteinte des objectifs chiffrés viendrait anéantir tous les efforts demandés aux particuliers pour les DMA qui, eux, ne représentent



qu'une faible part. **Le CESER demande que soient mis en place un réel plan d'action et une méthodologie adéquate.**

- Sur les déchets dangereux, le CESER constate que l'évolution tendancielle est à la hausse et que le plan se limite à recommander une stabilisation des déchets dangereux au niveau de 2015, sans que cela soit assorti d'un plan d'action qu'il convient impérativement de prévoir.
- Face à la multiplication des décharges sauvages d'amiante, le CESER insiste sur l'urgence à mettre en place au moins une déchèterie par département, accessible aux particuliers et à faible coût, afin de prévenir les risques sanitaires graves encourus par la population.
- La Région et les collectivités n'ont pas la main sur l'obsolescence programmée, le réemploi, l'écoconception..., mais elles ont la faculté de considérer comme prioritaires **l'éducation et la sensibilisation de la population**, ce qui permettrait d'amplifier le mouvement de réduction à la source. **Le CESER demande que ce point soit précisé avec des ambitions et les actions en corollaire.**
- L'Économie circulaire est un levier essentiel et le PRAEC proposé reste sur de l'organisationnel avec, certes, de grands objectifs louables. L'approche qui en est faite est trop sectorielle, quasi limitée au périmètre déchets, alors que l'approche globale est une nécessité. **Le CESER demande qu'une stratégie régionale soit mise en chantier rapidement pour compléter le PRAEC.**
- La gouvernance et l'animation du PRPGD sont primordiales, surtout lorsque le sujet est une nouveauté pour la collectivité. Certes, des observatoires sont prévus mais la méthode selon laquelle sera gouverné l'ensemble fait défaut. **Le CESER demande que la version finale soit plus précise sur ce point essentiel ainsi que sur l'organisation interne du Conseil Régional qu'elle envisage.**
- Enfin, le CESER demande au Conseil régional de se positionner par rapport aux autres Régions. Certes, la loi prévoit des réductions globales à opérer au niveau national sans faire de spécificités régionales, mais de nombreuses collectivités, telle la Vendée, annoncent vouloir aller plus loin sur la dynamique engagée. **Le Grand Est doit avoir l'ambition de se positionner dans les régions en tête sur ce secteur et en particulier sur l'économie circulaire.** Le CESER demande que le SRADDET, qui est en fin d'écriture, reprenne avec un maximum de précisions les objectifs du PRPGD et du PRAEC associé.

## EXPLICATIONS DE VOTE

### **Explication de vote des membres du CESER représentant la Confédération Générale du Travail (CGT)**

La comparaison des objectifs nationaux prévus par la loi et ceux prévus par le Plan laisse apparaître que la Région Grand Est se limite strictement aux obligations légales, sans affirmer davantage d'ambitions.

La CGT constate qu'à travers une fiscalité incitative et le tri obligatoire, des efforts seront demandés aux particuliers, alors qu'ils ne produisent « que » 13 % des déchets.

Par contre, aucun objectif contraignant n'est fixé aux entreprises qui produisent pourtant l'essentiel des déchets, en notamment celles du bâtiment.

La CGT regrette qu'une augmentation en volume des déchets dangereux soit envisagée sans, prioritairement mettre en place des actions concrètes permettant de juguler cette inflation.

Lorsque l'on voit la progression des volumes de déchets produits par les entreprises en période de faible croissance, il est permis de se demander ce qu'il en serait si la croissance venait à reprendre ou si l'on relocalisait la production de biens de consommation en France ?

Selon la loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte (dite LTECV) du 17 août 2015, « la transition vers une économie circulaire vise à dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ».

Un tel modèle de développement, vertueux puisque économe en matières premières et en transports, ne pourra se mettre en place que si la Région, dont l'économie fait partie des compétences, affirme clairement sa détermination.

Notre planète ne pourra supporter davantage que des objets d'usage courant, que l'on sait fabriquer en France, soit fabriqués à 10 000 km et transportés – consommant ainsi de l'énergie carbonée – pour accroître les bénéfices de sociétés multinationales, par ailleurs allergiques à tout impôt !

La Région ne saurait continuer à se gargariser de développement durable sans agir dans le sens d'une production plus vertueuse.

Par ailleurs, la Communauté Européenne, dans son avis du 26 janvier 2017, incite ses États membres à un moratoire sur les nouvelles installations d'incinération en raison de la surcapacité constatée et des fortes émissions en gaz à effet de serre.

La Région base ses calculs sur une production de déchets 483 kg par habitant et par an alors que, par exemple, les habitants de Troyes Champagne Métropole n'en ont produit en 2017 que 257 kg, dont 102 kg auraient pu être valorisés, ce qui, au niveau de cette agglomération, donne environ 17 000 tonnes. Pour autant, on envisage à la Chapelle St Luc une Unité de Valorisation Énergétique de 50 000 tonnes, minimum nécessaire à sa rentabilité. Combien km faudra-t-il parcourir sur les routes avec combien de camions pour ravitailler ce four ? C'est tout le contraire des objectifs affichés !

C'est pourquoi la CGT approuve la position du CESER consistant à demander un moratoire et à reprendre l'étude à la lumière des chiffres actuels.

Bernard ADRIAN, Odile AGRAFEIL, Arnaud ANTHOINE,  
Chantal BERTHELEMY, Bénédicte DA PONT, Pascal DEBAY,  
David DONNEZ, Sylvie GATEAU, Fabienne JACQUEMIN,  
Jean-Pierre LANGLET, Jérôme MARCEL, Françoise SEIROLLE,  
Patrick TASSIN



Retrouvez toutes les infos du  
CESER Grand Est sur internet :  
[www.ceser-grandest.fr](http://www.ceser-grandest.fr)

### Suivez-nous

sur les réseaux sociaux pour ne  
rien manquer de nos actualités :

 @cesergrandest

 @ceserge

#### Site de Châlons-en-Champagne

5, rue de Jéricho - CS70441 - 51037 Châlons-en-Champagne Cedex  
Tél : 03 26 70 31 79

#### Site de Metz

1 Place Gabriel Hocquard - CS 81004 - 57036 Metz Cedex 01  
Tél : 03 87 33 60 26

#### Site de Strasbourg

1 Place Adrien Zeller - BP 91006 - 67070 Strasbourg Cedex  
Tél : 03 88 15 68 00