



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur le 3^e plan national
de prévention des déchets (PNPD)**

n°Ae : 2022-41

Avis délibéré n° 2022-41 adopté lors de la séance du 8 septembre 2022

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 8 septembre 2022, en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le 3^e plan national de prévention des déchets (PNPD).

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Barbara Bour-Desprez, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Jean-Michel Nataf, Michel Pascal

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absents : Nathalie Bertrand, Alby Schmitt, Véronique Wormser

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le directeur général de la prévention des risques, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 16 mai 2022.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 24 mai 2022 :

- le ministre chargé de la santé, qui a transmis une contribution en date du 20 août 2022,
- la directrice générale de l'aménagement, du logement et la nature,
- le président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

Sur le rapport de Pierre-François Clerc et Philippe Ledenvic, qui ont échangé avec le pétitionnaire en visioconférence le 25 juillet et le 23 août, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

Synthèse de l'avis

La France établit son troisième plan national de prévention des déchets, en vue de le présenter à la Commission européenne comme le requiert la directive européenne relative aux déchets. Il se décrit comme regroupant, dans un document de synthèse et de suivi, les différentes mesures de prévention des déchets inscrites dans des textes programmatiques, législatifs ou réglementaires adoptés depuis 2016. Ainsi, plus de 90 % des actions du plan national sont déjà portées par des lois promulguées, ayant déjà fait l'objet de nombreux décrets d'application, ou sont soutenues financièrement par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et plus récemment par le plan de relance.

Pour un grand nombre de types de produits, les actions visent prioritairement les filières à responsabilité élargie des producteurs (REP), existantes et à créer, chargées de leur collecte et de mesures de prévention et de gestion. Des cahiers des charges, prescrits par arrêté ministériel ou en cours de consultation publique, précisent les obligations de chaque filière, la loi ayant introduit un pouvoir de sanction en cas non-respect.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du plan national sont :

- la réduction de la consommation de matières premières et de produits, ainsi que leurs impacts associés y compris de leur production, et le découplage entre la production de déchets et la croissance économique ;
- la limitation de la quantité et de la toxicité de déchets à gérer, en particulier des déchets ultimes et des déchets dangereux ;
- le respect de la hiérarchie des modes de gestion des déchets ;
- la maîtrise des incidences propres aux mesures de prévention (production de GES, consommation de ressources...) et de leurs incidences indirectes (détérioration des objets, composants ou matières).

Le rapport environnemental ne comporte pas l'essentiel des éléments requis par le code de l'environnement, la démarche retenue ne correspondant pas à une évaluation environnementale. L'Ae recommande de conduire une évaluation environnementale complète du plan national et de soumettre les cahiers des charges des filières REP à évaluation environnementale. Ces évaluations pourraient tirer un grand bénéfice de cadrages préalables.

Pour autant, les ambitions, les leviers et les moyens qui figurent désormais dans le code de l'environnement sont significativement relevés par rapport au 2^e plan national. L'Ae formule plusieurs recommandations pour traiter certaines questions pour l'instant absentes du plan (déchets des travaux publics, toxicité des déchets, filière des véhicules hors d'usage, consommation responsable, articulation avec les plans régionaux et les plans locaux et cas particulier des départements et régions d'Outre-mer ainsi que pour renforcer ou améliorer les mesures pour la plupart déjà en vigueur (gouvernance, statistique et suivi, objectifs et gains environnementaux et leur traduction dans les cahiers des charges des filières REP). L'Ae recommande également d'étudier des évolutions fiscales possibles en faveur de la prévention des déchets et de développer des mesures en ce sens.

Sur cette base, elle recommande de s'assurer que l'ensemble de ces mesures permettront d'atteindre les objectifs généraux de réduction de la production de déchets

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

Sommaire

1	Contexte, présentation et enjeux du plan national de prévention des déchets	5
1.1	Contexte	5
1.1.1	Définition de la « prévention des déchets »	5
1.1.2	Droit européen et national en matière de prévention et de gestion des déchets	6
1.1.3	État des lieux	7
1.2	Présentation du PNPD	11
1.2.1	Bilan du PNPD 2014–2020	11
1.2.2	Présentation du PNPD 2021–2027	12
1.2.3	Articulation avec le plan national de gestion des déchets (PNGD)	14
1.2.4	Cas particulier des départements et régions d’Outre-mer (DROM).....	15
1.2.5	Procédures relatives au PNPD.....	15
1.3	Principaux enjeux environnementaux relevés par l’Ae	15
2	Analyse de l’évaluation environnementale	16
2.1	Appréciation générale sur le rapport environnemental	16
2.2	Articulation du PNPD avec d’autres plans, schémas, programmes ou documents de planification (hors PNGD)	17
2.2.1	Déclinaisons territoriales du PNGD.....	17
2.2.2	Autres plans et programmes.....	18
2.3	Exposé des motifs pour lesquels le projet de plan a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l’environnement	19
3	Prise en compte des enjeux environnementaux par le plan national de prévention des déchets	21
3.1	Portage et gouvernance du PNPD	21
3.2	Ambition du plan	22
3.2.1	Objectifs de prévention.....	22
3.2.2	Gains environnementaux	24
3.3	Leviers et moyens de prévention des déchets	26
3.3.1	Consommation responsable.....	26
3.3.2	Filières à responsabilité élargie des producteurs.....	30
3.3.3	Instruments économiques.....	37
3.3.4	Exemplarité de la commande publique	38

Avis détaillé

1 Contexte, présentation et enjeux du plan national de prévention des déchets

1.1 Contexte

1.1.1 Définition de la « prévention des déchets »

Le concept de déchet est défini à l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement. Il désigne « *toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* ».

Le concept de prévention a été introduit dans la loi n°92-346 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement. Il est actuellement défini à l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement par : « *toutes mesures prises avant qu'une substance, une matière ou un produit ne devienne un déchet, lorsque ces mesures concourent à la réduction d'au moins un des items suivants* :

- *la quantité de déchets générés, y compris par l'intermédiaire du réemploi ou de la prolongation de la durée d'usage des substances, matières ou produits ;*
- *les effets nocifs des déchets produits sur l'environnement et la santé humaine ;*
- *la teneur en substances dangereuses pour l'environnement et la santé humaine dans les substances, matières ou produits ».*

Certains types de déchets² font néanmoins l'objet de dispositions spécifiques.

La prévention des déchets vise à réduire les impacts environnementaux et sanitaires liés aux étapes de production, transformation, transport et utilisation des matières et produits qui génèrent des déchets, ainsi que les coûts liés à leur traitement. Il est possible de distinguer la prévention « amont » des déchets (en bleu dans la figure n°1), obtenue par les mesures prises par les fabricants et les distributeurs avant qu'un produit ne soit mis sur le marché, et la prévention « aval » (en vert dans la figure n°1) portant sur les mesures prises par le consommateur final ou la collectivité pour réduire les déchets.



Figure 1 : Économie circulaire (source : dossier)

² Article L. 541-4 du code de l'environnement

La prévention des déchets constitue donc l'un des piliers de l'économie circulaire, concept pouvant être défini selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) comme « *un système économique d'échange et de production qui, à tous les stades du cycle de vie des produits (biens et services), vise à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources et à diminuer l'impact sur l'environnement* ».

Les principaux leviers de la prévention des déchets résident dans l'écoconception des produits (réduction d'usage des produits dangereux pour la santé et l'environnement...), l'allongement de leur durée d'usage (à travers la qualité, la fiabilité et la robustesse, la réparation et le réemploi³) et les comportements d'achats responsables.

1.1.2 Droit européen et national en matière de prévention et de gestion des déchets

La France a adopté une première [loi sur la gestion des déchets le 15 juillet 1975](#), qui a introduit un principe « pollueur-payeur » appliqué aux producteurs, afin qu'ils contribuent à la gestion des déchets issus de leurs produits. À partir des années 1990, les politiques publiques en matière de déchets s'attachent à développer le tri et la valorisation des déchets dans une perspective de détourner les flux de déchets de la mise en décharge. Le principe du « pollueur-payeur » commence à être mis en œuvre avec la création d'une filière à responsabilité élargie du producteur (REP)⁴ pour les emballages ménagers. De nombreuses autres filières REP ont ensuite été développées (voir figure 2 ci-après et développements dans le § 1.1.3).

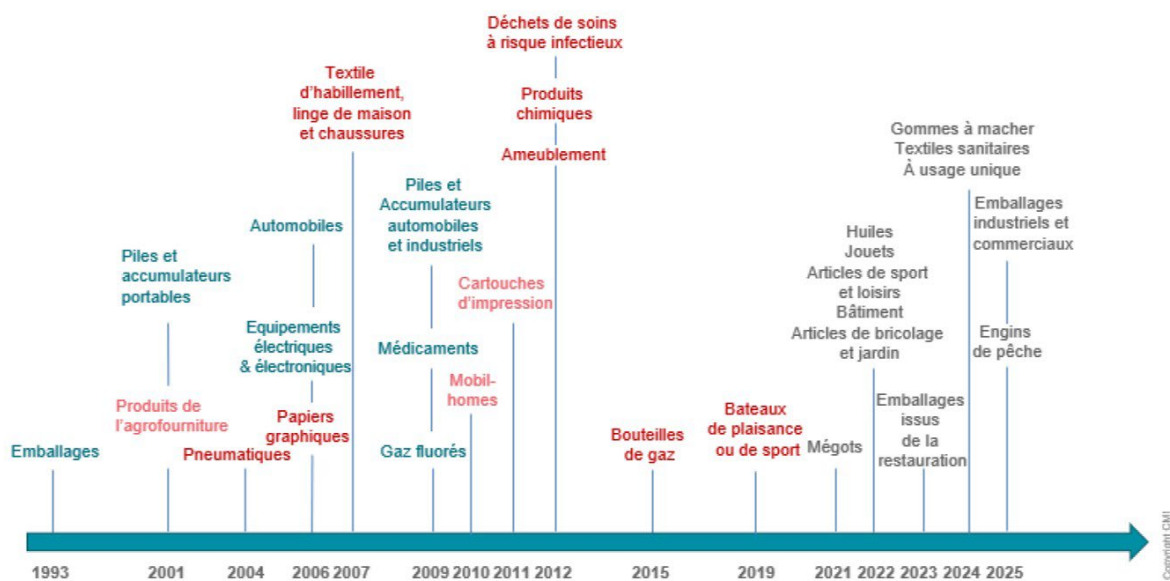


Figure 2 : Filières REP (bleue : européennes / rouge : françaises / rose : volontaires / gris : création prévue par la loi Agec (Source : dossier)

³ Le réemploi désigne « toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus ». La réutilisation implique que les produits ou substances soient devenus, juridiquement, des déchets préalablement à l'opération permettant leur réutilisation. Certains produits nécessitent des opérations de préparation en vue de la réutilisation (contrôle, nettoyage ou de réparation préalablement à leur réutilisation). Aussi, le réemploi et la réutilisation se distinguent par le passage (temporaire) ou non du bien par le statut de déchet : le réemploi est une mesure de prévention et la réutilisation est une mesure de gestion. Le réemploi et la réutilisation contribuent au prolongement de la durée de vie des produits et participent à l'économie circulaire et à la réduction de la production des déchets.

⁴ Principe selon lequel les producteurs, c'est-à-dire les personnes responsables de la mise sur le marché de certains produits, peuvent être rendus responsables de financer ou d'organiser la prévention et la gestion des déchets issus de ces produits en fin de vie.

La politique nationale de prévention et de gestion des déchets s'est inscrite à la fin des années 2000 dans le cadre défini par la [directive européenne 2008/98/CE](#) relative aux déchets, modifiée par la [directive n° 2018/851 du 30 mai 2018](#). Selon l'article 4 de la directive de 2008, la hiérarchie des modes de traitements des déchets consiste à privilégier, dans l'ordre :

- la prévention,
- le réemploi et la réutilisation,
- le recyclage,
- les autres valorisations des déchets, notamment la valorisation énergétique,
- l'élimination, en dernier recours.

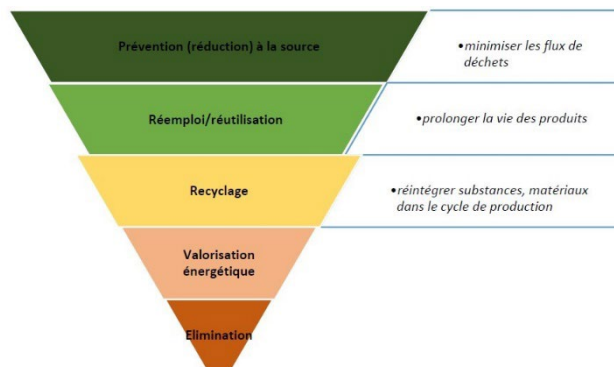


Figure 3 : Prévention et hiérarchie des modes de gestion des déchets (Source : dossier)

De nouvelles dispositions nationales ont été inscrites dans la [loi n°2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire](#) » (Agec) et dans la [loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dite « climat et résilience » \(CR\)](#). Après avoir adopté un plan d'action pour une économie circulaire en mars 2020, la Commission européenne a présenté, le 30 mars 2022, un « [Paquet Économie circulaire](#) »⁵ généralisant les principes de l'écoconception à tous les produits.

1.1.3 État des lieux

Production de déchets

En 2017⁶, la production de déchets en France a représenté 326 millions de tonnes (Mt) dont 224 millions (69 %) pour le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), 70 millions (21 %) pour les déchets d'activités économiques, y compris les collectivités (DAE) et 32 millions (10 %) pour les déchets ménagers et assimilés (DMA), produits à 78 % par les ménages.

En 2018, la production de déchets était équivalente à 5,1 tonnes par habitant. Lorsque les déchets minéraux, c'est-à-dire provenant des activités extractives, du secteur de la construction et de la démolition, sont exclus, le ratio s'établit à 1,6 tonne par habitant, en deçà de la moyenne européenne⁷. Ce ratio couvre les ordures ménagères résiduelles, les déchets en collecte sélective, les encombrants et les DAE collectés par le service public de gestion des déchets. Les parts respectives des origines de déchets sont globalement stables depuis 2004.

⁵ Ce paquet comporte : une proposition de règlement sur l'écoconception des produits durables remplaçant une directive de 2009 sur l'écoconception ; la création d'une labellisation et d'un « passeport produit » ; une révision d'un règlement européen de 2011 sur les produits de construction ; une nouvelle stratégie pour des textiles durables et circulaires ; un projet de directive pour donner aux consommateurs les moyens d'agir en faveur de la transition écologique grâce à une meilleure protection contre les pratiques déloyales et à de meilleures informations

⁶ Les données peuvent être très variables selon les sources et les années de référence.

⁷ Source : datalab, Bilan 2018 de la production de déchets en France, 2021. Ce bilan mentionne une production de 343 millions de tonnes en 2018, « soit une augmentation de 6,4 % par rapport à 2016 ». Le même document présente la grande dispersion du tonnage par habitant selon les pays, qui semble en partie explicable par la difficulté de disposer de données statistiques fiables : de 2,9 pour l'Italie jusqu'à 23,3 pour la Finlande.



Figure 4 : Évolution de la quantité de déchets produits (millions de tonnes), comparée à la croissance du PIB. BTP en vert, DAE en jaune et DMA en orange (Source : rapporteurs)

Déchets du bâtiment et des travaux publics

Les secteurs du bâtiment et des travaux publics, réunis sous une typologie unique de « BTP » présentent chacun des spécificités. Celui du bâtiment est caractérisé par une très grande diversité d'entreprises et de corps de métiers, ainsi que de taille de chantiers et de déchets (nature, volumes...), induisant une multiplicité d'intervenants, une dispersion des responsabilités et une résistance à l'évolution des pratiques. Ce dernier secteur représente environ 46 Mt, dont seulement 1 % fait l'objet de réemploi et 69 % d'une valorisation (matière ou énergie, incluant le remblaiement de carrières par des déchets inertes). Dans le secteur des travaux publics (environ 180 millions de tonnes), les entreprises, souvent de plus grande taille, intègrent parfois directement l'activité de recyclage et ont des liens étroits avec les acteurs de la valorisation. 97 % des déchets de ce secteur sont classés parmi les déchets inertes et pourraient facilement être recyclés. La proportion de déchets non inertes (et non dangereux) quoique faible représente toutefois un tonnage relativement important (de l'ordre de 3 Mt).

Déchets des autres activités économiques

Les données transmises à Eurostat⁸ relatives aux statistiques sur les déchets permettent d'apprécier les volumes de déchets par origine d'activité et notamment de préciser celles des DAE. Les 21 % se décomposent en 7 % provenant de l'industrie, 6 % du secteur tertiaire, 8 % des déchets issus du traitement de l'eau potable, du traitement des déchets, de l'assainissement et de la dépollution⁹ et moins de 1 % de l'agriculture et de la pêche. Entre 2004 et 2018, les DAE connaissent une croissance moyenne d'environ 1 % par an. Une hausse importante a été observée entre 2016 et 2018 (+4 Mt), principalement en provenance du secteur du traitement des déchets de la gestion des pollutions.

⁸ Direction générale de la Commission européenne chargée de l'information statistique à l'échelle communautaire

⁹ Dans la suite de cet avis, on utilisera le terme de « déchets de la gestion des pollutions » pour désigner cette catégorie.

Déchets ménagers et assimilés

Les DMA désignent les déchets issus des ménages et déchets des activités économiques pouvant être collectés avec ceux des ménages sans sujétions techniques particulières¹⁰. Le plan les répartit en plusieurs catégories :

- ordures ménagères résiduelles (OMR) : déchets produits restant dans la poubelle classique après le tri à la source. 20 % des OMR relèveraient des activités économiques ;
- collecte séparée, déchets de tri : principalement le verre, les papiers et emballages, ainsi que les biodéchets¹¹. 15 % relèveraient des activités économiques ;
- déchèterie : tous les déchets apportés directement en déchèterie. 17 % relèveraient des activités économiques ;
- encombrants et déchets verts

Les DMA sont majoritairement composés d'OMR (57 % en 2005, 44 % en 2018). La collecte séparée est relativement stable (passée de 12 % à 13 %), tandis que la part des déchets apportés en déchèterie s'est accrue (de 26 % à 37 %).

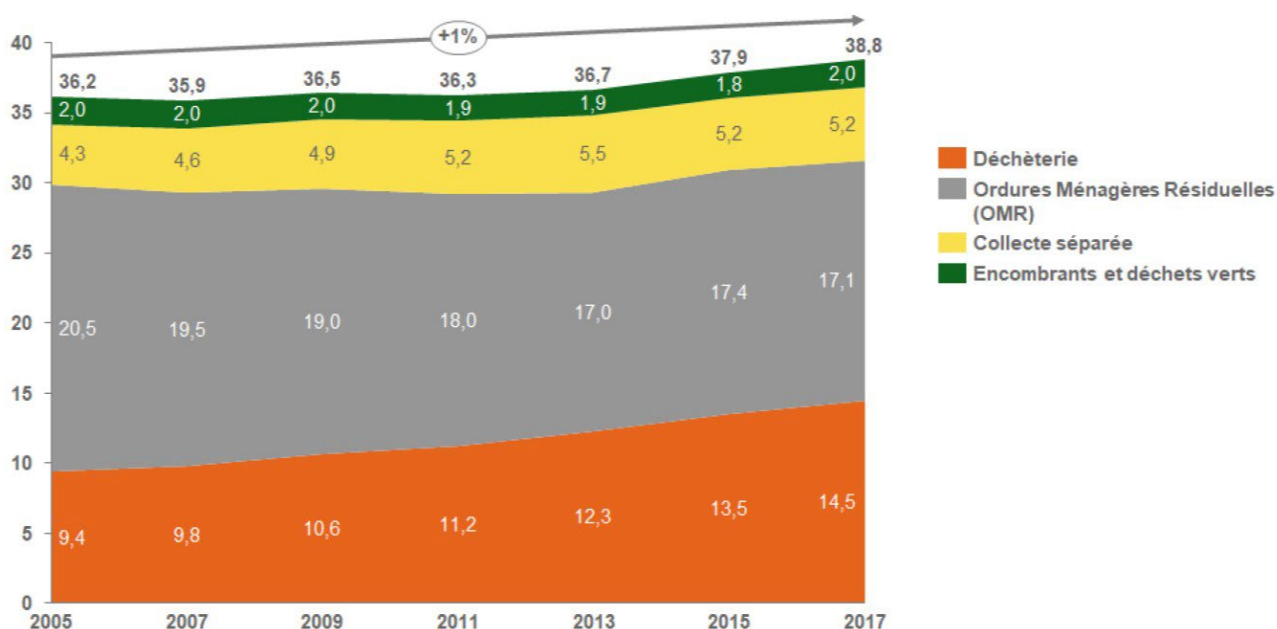


Figure 5 : DMA par sous-catégories en millions de tonnes (Source : dossier)

Pour les OMR, la majeure partie comprend les déchets putrescibles (un tiers) et 15 % sont des plastiques. Les quantités de déchets putrescibles, de papiers et de verre ont diminué chacune d'environ un tiers, résultats d'une amélioration des pratiques de tri, ainsi que d'une réduction du gaspillage alimentaire et d'un recours au compostage domestique. Les déchets de la collecte séparée, qui a pour principal objectif de pouvoir recycler des matériaux, sont en grande majorité du verre (39 %), du papier (25 %) et des biodéchets (14 %). Les performances indiquées en termes de recyclage sont de 100 % pour l'acier, 85 % pour le verre, 70 % pour le papier carton et seulement 29 % pour

¹⁰ C'est-à-dire sans modification particulière du service public de gestion des déchets : mêmes conteneurs, mêmes fréquences et mêmes tournées de collecte pour les activités économiques que pour les ménages.

¹¹ L'article L. 541-1-1 du code de l'environnement définit les biodéchets comme : « Les déchets non dangereux biodégradables de jardin ou de parc, les déchets alimentaires ou de cuisine provenant des ménages, des bureaux, des restaurants, du commerce de gros, des cantines, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que les déchets comparables provenant des usines de transformation de denrées alimentaires ».

les plastiques. Les déchets en déchèterie sont majoritairement des déchets verts (30 %), des déblais et gravats (25 %) ainsi que des encombrants (23 %).

Toxicité des déchets

Une autre typologie distingue les déchets dangereux et non dangereux. La quantité ainsi que la part de déchets dangereux dans l'ensemble des déchets produits sont stables entre 2010 et 2018, passant de 11,5 millions de tonnes en 2010 (4 % des déchets totaux), à 12,1 millions de tonnes en 2018 (3,5 %). Quatre secteurs regroupent près de 80 % des déchets dangereux produits : secteur de la gestion des pollutions (3,7 Mt), la construction (3 Mt), l'industrie chimique (1,3 Mt) et le tertiaire (1,2 Mt). Les ménages produisent peu de déchets dangereux (1 Mt), essentiellement des véhicules hors d'usage et des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE).

Filières à responsabilité élargie du producteur (REP)

Selon le principe « pollueur – payeur », il peut être fait obligation à chaque fabricant, importateur ou distributeur de produits de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent. C'est notamment ce qui permet de les impliquer dans leur collecte et leur traitement et d'internaliser les coûts environnementaux des produits qu'ils mettent sur le marché.

Les « filières REP » correspondent chacune à un type de déchets. Leur mise en œuvre repose, dans la majorité des cas, sur des obligations législatives et réglementaires, issues du droit européen ou national (beaucoup de filières spécifiquement françaises).

Le principe de la responsabilité élargie des producteurs est codifié à l'article L. 541-10 du code de l'environnement. Les producteurs sont tenus d'organiser eux-mêmes (via un système individuel) ou d'organiser collectivement (via un éco-organisme) la collecte et le traitement des déchets issus de leurs produits. Les éco-organismes (agrés par l'État sur la base d'un cahier des charges précis) soutiennent, organisent ou financent la prévention, la collecte, l'enlèvement et le traitement des déchets ainsi que des actions d'information, de communication et de recherche-développement. L'organisation des filières REP et les responsabilités des éco-organismes ont été significativement modifiées par la loi Agec et plusieurs décrets d'application de la loi : elle renforce l'importance et le rôle des filières en matière de prévention des déchets, acte la création de dix nouvelles filières d'ici à 2025 et l'extension de périmètre de six filières existantes.

Sur les 16,3 Mt qu'a représenté le gisement total de déchets couverts par les filières REP en 2019 en France, les emballages ménagers en constituent près d'un tiers, soit environ 5,2 Mt. Viennent ensuite les papiers graphiques et assimilés (17 %), les automobiles (15 %) et les éléments d'ameublement (15 %). La moitié du tonnage mis sur le marché est recyclé en 2019 (8,2 Mt¹²). Le réemploi et la réutilisation restent globalement peu développés, la filière des textiles faisant figure d'exception avec 43,6 % sur près de 250 Mtt (correspondant principalement à de l'export vers des pays tiers).

¹² Données Ademe

1.2 Présentation du PNPD

L'article L. 541-11 du code de l'environnement définit le contenu d'un plan national de prévention des déchets :

« II. – Pour atteindre les objectifs visés à l'article L. 541-1, le plan comprend :

1° Les objectifs nationaux et les orientations des politiques de prévention des déchets ;

2° L'inventaire des mesures de prévention mises en œuvre ;

3° Une évaluation de l'impact de ces mesures sur la conception, la production et la distribution de produits générateurs de déchets, ainsi que sur la consommation et l'utilisation de ces produits ;

4° L'énoncé des mesures de prévention qui doivent être poursuivies et des mesures nouvelles à mettre en œuvre, notamment celles permettant d'éviter la production de déchets et celles visant à prévenir et réduire l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, en particulier le milieu aquatique, et sur la santé humaine ;

5° La détermination des situations de référence, des indicateurs associés aux mesures de prévention des déchets et la méthode d'évaluation utilisée ».

1.2.1 Bilan du PNPD 2014–2020

Le rapport environnemental présente sous forme d'un tableau de synthèse concis et peu explicite le bilan du PNPD 2014–2020 : chaque axe fait l'objet d'une appréciation grossière (+++, ++, +, -) sans beaucoup de commentaires. Le maître d'ouvrage a indiqué aux rapporteurs qu'un bilan complet a été réalisé et le leur a fourni.

L'Ae recommande de joindre au dossier le bilan complet du plan national de prévention des déchets 2014–2020.

Le PNPD 2014–2020 fixait trois objectifs concernant la réduction de production de déchets. Seul celui relatif aux déchets du BTP est atteint (Cf. tableau de la figure 5). L'analyse de la dynamique montre une tendance à la hausse des quantités de déchets depuis 2014 ou 2016 selon les secteurs, après une tendance à la baisse observée depuis 2010.

Indicateur	Objectif initial (PNPD)	Objectif révisé (LTECV ¹³)	Années de référence	Dernière valeur (2010 / 2018)
DMA/habitant	-7 %	-10 %	2010 / 2020	-1,3%
DAE non dangereux	Diminution	Diminution par UVP ¹⁴	2010 / 2020	+ 9,9 % en volume -3 % par UVP
Déchets BTP	Stabilisation	Diminution par UVP	2010 / 2020	-8,3 % en volume -8,7 % par UVP

Figure 6 : Niveau d'atteinte des objectifs du PNPD 2014–2020 (Données : dossier)

Le bilan du PNPD 2014–2020 fait une analyse qualitative de la mise en place de chacune de ses 53 mesures qui concernaient principalement : l'établissement de définitions pour différentes notions (obsolescence programmée...) ; le renforcement de la législation et de la réglementation en vigueur ; la mobilisation des services de l'État ; la production de documents de référence (garantie légale, enquêtes/études Ademe...). Le bilan est structuré par domaines et identifie des freins et des

¹³ Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

¹⁴ Unité de valeur produite : production de déchets rapportée à la création de valeur ajoutée de l'activité concernée.

leviers. Le constat souligne un degré d'avancement satisfaisant pour certains domaines : allongement de la durée de vie des produits, prévention des déchets verts et gestion de proximité des biodéchets, lutte contre le gaspillage alimentaire, déchets marins et produits fortement générateurs de déchets, sensibilisation des acteurs à la prévention des déchets et à la consommation responsable, prévention des déchets dans les territoires et planification) et un degré d'avancement plus limité pour d'autres (filières REP, prévention des déchets du BTP, instruments économiques, exemplarité des administrations publiques en matière de prévention des déchets.

Le bilan souligne le rôle du PNPD 2014–2020 dans les progrès en matière de prévention des déchets et l'élan apporté par les avancées législatives et réglementaires depuis 2014. Il reconnaît également l'avancement hétérogène selon les thématiques et notamment pour ce qui concerne la mobilisation des secteurs professionnels et de l'administration.

Ce bilan entretient plusieurs confusions de périmètre :

- les mesures évoquent souvent, ensemble, le réemploi et la réutilisation, pourtant distinctes dans la hiérarchie des modes de traitement des déchets (Cf. note de bas de page n°3). Plus généralement, les actions de prévention et de gestion ne sont pas toujours différenciées ;
- les lois adoptées depuis 2014 sont présentées comme des outils de mise en œuvre du deuxième plan, alors que, comme indiqué juste après, elles constituent le socle de base de la plus grande partie du troisième plan.

Le bilan présente au bénéfice du PNPD 2014–2020 diverses actions ou mesures prises devant participer à la prévention des déchets, à leur réduction et plus globalement à l'économie circulaire. Portées par des acteurs économiques (outils informatiques mis à disposition par les fédérations et syndicats professionnels du BTP, quatre engagements pour la croissance verte dans le secteur du BTP signés entre 2016 et 2018) ou l'administration (plan national d'action pour les achats publics durables 2015–2020, circulaire du 25 février 2020 pour des services publics écoresponsables ; leur mise en œuvre n'est pas évaluée sur des indicateurs quantitatifs ou en termes d'atteinte des objectifs fixés.

1.2.2 Présentation du PNPD 2021–2027

Selon l'article 30 de la directive déchets, les plans de prévention des déchets des États membres sont évalués au moins tous les six ans et révisés, s'il y a lieu. Ce troisième plan a vocation à être notifié à la Commission européenne. Il se décrit comme regroupant « *dans un document de synthèse et de suivi les différentes mesures de prévention des déchets inscrites dans les différents textes programmatiques, législatifs ou réglementaires* ». Sont en particulier mentionnées :

- [la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte](#) (LTECV) du 18 août 2015 ;
- [la feuille de route économie circulaire](#) (FREC) publiée en avril 2018 ;
- [la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire](#) (Agec) du 10 février 2020 ;
- [la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets](#) (« climat et résilience ») du 22 août 2021.

Plus de 90 % des actions du PNPD sont identifiées comme déjà portées par l'un de ces textes (70 % par la loi Agec) ou soutenues financièrement par l'Ademe.

La loi Agec a fixé les objectifs quantitatifs à atteindre en matière de réduction des déchets :

- réduire de 15 % les quantités de DMA produits par habitant en 2030 par rapport à 2010 ;
- réduire de 5 % les quantités de DAE par UVP, notamment du secteur du BTP, en 2030 par rapport à 2010 ;
- atteindre l'équivalent de 5 % du tonnage des déchets ménagers en 2030 en matière de réemploi et de réutilisation ;
- atteindre une part des emballages réemployés mis sur le marché de 5 % en 2023 et 10 % en 2027 ;
- réduire le gaspillage alimentaire de 50 % d'ici 2025, par rapport à 2015, dans la distribution alimentaire et la restauration collective, et de 50 % d'ici 2030, par rapport à 2015, dans la consommation, la production, la transformation et la restauration commerciale ;
- viser la fin de mise sur le marché d'emballages en plastique à usage unique d'ici à 2040.

Aucun élément du PNPD ou du rapport environnemental ne permet cependant de vérifier la cohérence entre ces objectifs et les objectifs européens, cadre dans lequel s'inscrit le PNPD.

L'Ae recommande de fournir des éléments permettant d'apprécier la cohérence des objectifs et des mesures du 3^e plan national de prévention des déchets avec ceux fixés au niveau européen.

Le 3^e PNPD est structuré autour de cinq axes et quatorze sous-axes. Chaque sous-axe est décliné en « mesures » (voir annexe). Le PNPD est assorti d'indicateurs globaux de suivi des objectifs : DMA produits par habitant ; DAE par UVP ; quantité de produits ménagers faisant l'objet de réutilisation/réemploi ; part des emballages réutilisés et réemployés mis sur le marché ; quantité de déchets alimentaires produits. Des indicateurs de suivi sont définis pour chacune des mesures du plan.

Alors que ce devrait être sa fonction, le PNPD n'explique pas les moyens de mise en œuvre de chaque mesure (textes réglementaires, instrument financier...) ni de cibles en termes de calendrier ou de résultats à atteindre. Ces précisions sont doublement importantes : elles doivent permettre de distinguer, dans le scénario de référence, ce qui peut être attribué au 2^e PNPD et les avancées attendues du 3^e PNPD et, tout au long de la mise en œuvre du 3^e plan, de mesurer l'écart aux objectifs nationaux pour pouvoir adapter les mesures en conséquence. Ainsi, à ce stade, le dossier ne permet pas de spécifier les contributions de la LTECV, de la loi Agec et de loi « climat et résilience » au bilan du 2^e PNPD et aux objectifs du 3^e PNPD.

La DGPR a adressé aux rapporteurs un tableau de suivi des dispositions de la loi Agec qui apportent en grande partie des réponses à ce besoin de clarification. Son analyse révèle que douze décrets ont d'ores et déjà été publiés, couvrant la très grande majorité des mesures. Il est en revanche difficile de discerner celles des mesures pour lesquelles les discussions sont encore en attente d'une traduction réglementaire ; en particulier, les mesures qui impliquent les filières REP doivent encore être traduites dans leur cahier des charges d'ici au 1^{er} janvier 2023. L'effet des dispositions déjà approuvées n'est pas quantifié.

Le point 3 de l'article 29 de la directive 2008/98/CE requiert que le plan comporte des points de référence quantitatifs ou qualitatifs pour chacune des mesures proposées de manière à suivre et à évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures, ce que l'Ae avait déjà recommandé dans son [avis n°2013-116](#).

L'Ae recommande de préciser les moyens et le calendrier de mise en œuvre de chaque mesure du 3^e PNPD, en particulier de détailler pour chacune des lois votées depuis le milieu de la décennie 2010 de quelle façon leurs dispositions ont contribué au bilan du 2^e PNPD ou fondent des mesures nouvelles du 3^e PNPD, et réitère la recommandation de son avis n°2013-116 de compléter le plan avec des indicateurs de résultat pour chacune des mesures prévues.

1.2.3 Articulation avec le plan national de gestion des déchets (PNGD)

Chaque État membre avait le choix de mettre en œuvre la directive « déchets » par un seul plan national ou par deux plans, un pour les mesures de prévention et un pour les mesures de gestion. En 2014, la France a choisi d'élaborer un plan national de prévention des déchets, dans la foulée du plan national préexistant, renvoyant les mesures de gestion au niveau décentralisé (conseils régionaux). À la suite d'une mise en demeure de la Commission européenne, la France a établi un plan national de gestion des déchets, approuvé en 2019. Pour l'Ae, il devrait faire l'objet d'une évaluation environnementale, comme le PNPD.

Le rapport environnemental joint au dossier en fait une présentation succincte. Il comporte un tableau qui présente son articulation avec le PNPD qui, justement, est peu explicite sur la complémentarité et la cohérence entre les deux plans. Par exemple, l'axe 1 du PNGD s'intitule « *réduire la quantité des déchets produits* » et comporte, pour l'essentiel, des mesures du PNPD. Dans le tableau du rapport environnemental, l'articulation se limite à « *Axe 1 – Réduire la quantité de déchets → renvoi vers le plan national de prévention des déchets (PNPD)* », ce qui n'est en outre pas rigoureusement vrai¹⁵. L'axe 8¹⁶ a un statut en partie aussi incertain.

La principale difficulté d'articulation concerne néanmoins la distinction entre réemploi et réutilisation (Cf. note de bas de page n°3) : plusieurs mesures, dans les deux plans, concernent à la fois les deux. Il n'est alors pas possible de savoir si les réductions de tonnages et si l'amélioration des proportions concernent la prévention ou la gestion et si les objectifs affichés au niveau national et européen sont respectés.

Indirectement, ceci soulève également des difficultés d'interprétation concernant la hiérarchie de gestion des déchets : en particulier, des objectifs sont parfois affichés pour la gestion de certains types de déchets – mais pas pour la prévention – ce qui peut conduire à privilégier la première au détriment de la seconde. Un rapport relatif aux filières REP établi en 2018 par Jacques Vernier¹⁷ à la demande de la DGPR cite plusieurs exemples de déchets pour lesquels les éco-organismes ont, depuis leur création, focalisé leurs efforts sur le recyclage et la valorisation et peinent à développer les actions de prévention. Le renfort de l'implication des filières REP dans les actions de prévention figure d'ailleurs comme l'axe 1 du 3^e PNPD¹⁸.

Par conséquent, le traitement séparé dans deux plans nationaux des mesures de prévention et de gestion des déchets, sans que leur complémentarité soit clairement définie, ne garantit ni le respect de la hiérarchie des modes de prévention et de gestion ni celui des objectifs affichés pour la prévention et la gestion avec des risques de double compte. Elle donne en outre aux acteurs une vision compartimentée de leurs actions qui pourrait ne pas être favorable à la prévention.

¹⁵ Dans l'axe 1 du PNGD figure la mesure « *l'amélioration de la collecte grâce à des dispositifs innovants* » qui est bien une mesure de gestion des déchets.

¹⁶ « *Prévenir et lutter contre les déchets sauvages et les décharges illégales* »

¹⁷ « *Les filières REP* », Jacques Vernier, mars 2018

¹⁸ Des dispositions générales relatives à la prévention des déchets et à l'écoconception des produits ont été introduites dans le décret n°2020-1455 du 27 novembre 2020.

L'Ae recommande de bien préciser l'articulation et la complémentarité entre la prévention et la gestion des déchets dans le respect de la hiérarchie de la prévention et des modes de gestion.

1.2.4 Cas particulier des départements et régions d'Outre-mer (DROM)

Pas plus que dans le plan précédent, le PNPD 2021-2027 ne comporte de mention relative aux DROM¹⁹. Pourtant, la spécificité des impacts de produits et de déchets, en très grande majorité importés et exportés, et les difficultés spécifiques à leur gestion sur des territoires isolés et au foncier contraint, qui semblent requérir des mesures de rattrapage de situations dégradées, pourraient favoriser le développement des mesures de prévention fondées sur l'économie circulaire et les circuits courts. La faible couverture en systèmes de tri sélectif et de collecte séparée outre-mer pouvait être un frein à la prévention des déchets (et plus généralement à leur réduction). L'évolution réglementaire traduite dans le plan doit permettre de mobiliser les filières concernées afin qu'elles participent au rattrapage au regard de leurs obligations.

L'Ae recommande de prévoir dans le plan national de prévention des déchets un volet spécifique départements et régions d'outre-mer, y compris par la mobilisation des filières de responsabilité élargie du producteur au travers de leur cahier des charges.

1.2.5 Procédures relatives au PNPD

Le PNPD est soumis à évaluation environnementale en vertu du 18° de l'article R. 122-17 du code de l'environnement. Selon le 1° du IV de l'article R. 122-17, l'Ae est l'autorité environnementale compétente pour rendre un avis.

Étant susceptible d'affecter des sites Natura 2000, le PNPD doit comporter une évaluation des incidences à ce titre.

Le PNPD et son évaluation environnementale feront l'objet d'une consultation publique de deux mois, conformément à l'article L. 541-11-1 du code de l'environnement. Après modifications, si nécessaire, pour répondre aux remarques formulées, il sera publié puis ensuite transmis à la Commission européenne.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du PNPD sont :

- la réduction de la consommation de matières premières et de produits, ainsi que leurs impacts associés y compris de leur production, et le découplage entre la production de déchets et la croissance économique ;
- la limitation de la quantité et de la toxicité de déchets à gérer, en particulier des déchets ultimes et des déchets dangereux ;
- le respect de la hiérarchie des modes de gestion des déchets ;
- la maîtrise des incidences propres aux mesures de prévention (production de GES, consommation de ressources ...) et de leurs incidences indirectes (détérioration des objets, composants ou matières).

¹⁹ Toutefois, le même décret introduit des dérogations par rapport aux règles métropolitaines, notamment pour prendre en compte les surcoûts liés à l'éloignement et à l'insularité.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

2.1 *Appréciation générale sur le rapport environnemental*

Le document « *Rapport environnemental du plan national de prévention des déchets* », daté du 12 mai 2022, rappelle les dispositions de l'article R. 122-20 du code de l'environnement applicable au PNPD. La table des matières du document n'en reprend pas tous les items. Sont ainsi absentes du document :

- l'analyse des solutions de substitution raisonnables (3°) ;
- l'exposé des incidences notables probables de l'ensemble du plan et de ses axes : les effets du plan ne sont analysés que pour dix catégories de déchets²⁰, sans justification des catégories retenues et non retenues (5° a)²¹ ;
- l'évaluation des incidences Natura 2000 (5 b°) ;
- la présentation des mesures d'évitement, de réduction et de compensation et, en conséquence, le suivi de ces mesures (6°).

Le dossier ne comporte pas non plus d'analyse de l'état initial couvrant l'ensemble des enjeux environnementaux (ce qui est décrit correspond approximativement à ce qui est développé dans la partie § 1.1.3 du présent avis) ni de résumé non technique.

Sur le fond, le contenu du rapport ne constitue qu'une évaluation *a posteriori* du PNPD présenté comme « *un document de synthèse et de suivi des différentes mesures de prévention des déchets inscrites dans les différents textes programmatiques, législatifs ou réglementaires* ». En cela, s'il semble répondre à ce que requiert l'article L. 541-11 du code de l'environnement, il ne correspond pas à la restitution d'une démarche d'évaluation environnementale fixée par les articles L. 122-4 et R. 122-17 du même code.

L'Ae recommande de conduire une évaluation environnementale complète du plan national de prévention des déchets, couvrant l'ensemble des déchets, des axes et des mesures, présentant les solutions de substitution raisonnables accompagnées de leurs avantages et inconvénients au titre de la protection de l'environnement et de la santé humaine, ainsi que des mesures d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation pour les incidences négatives issues de l'analyse.

L'Ae poursuit ci-après l'analyse de l'articulation du PNPD avec les autres plans et programmes ainsi que celle des solutions de substitution raisonnables. Elle s'appuie, dans la partie § 3 ci-dessous, sur la partie IV²² pour analyser la façon dont le plan prend en compte l'environnement.

²⁰ Gaspillage alimentaire ; emballages ; produits textiles ; équipements électriques et électroniques ; déchets du bâtiment ; éléments d'ameublement ; déchets de jouets, articles de sports, loisir, bricolage et jardins ; papiers graphiques ; plastique et microplastiques ; « lutte contre les dépôts sauvages »

²¹ L'article L. 122-4 du code de l'environnement précise par ailleurs que « *les incidences notables sur l'environnement d'un plan ou d'un programme ou de sa modification sont appréciées en tenant compte des critères mentionnés à l'annexe II de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement* » ce qui n'est pas le cas dans le rapport environnemental.

²² « *Les incidences probables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement* » pour dix catégories de déchets

2.2 Articulation du PNPD avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification (hors PNGD)

Hormis le PNGD déjà évoqué ci-avant, le rapport environnemental analyse cette articulation avec les plans locaux de prévention et de gestion des déchets (PLPGD) portés par les collectivités locales, la stratégie nationale bas carbone, le « Plan ressources pour la France », le « Plan biodiversité » et la Stratégie « zéro plastique en mer », le « Plan national santé environnement 4 » et la feuille de route de la France pour l'Agenda 2030. La feuille de route « numérique et environnement » du 23 février 2021, dont plusieurs mesures ont été reprises dans la loi n°2021-1485 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique (REEN) en France, n'est pas intégrée au plan.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le plan les mesures de la feuille de route « numérique & environnement » en faisant le lien avec la prévention des déchets.

2.2.1 Déclinaisons territoriales du PNPGD

L'analyse ne porte que sur les PLPGD, qui relèvent de la responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) : métropoles, communautés urbaines, agglomérations, communautés de communes). À aucun moment ne sont évoqués les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ni, surtout, les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) qui leur sont désormais intégrés.

Le rôle des Sraddet peut sembler limité si on s'en tient à ce que prévoit le code général des collectivités territoriales²³. En revanche, le plan n'envisage quasiment pas de lien avec les PRPGD : *« les plans régionaux n'ont pas vocation à fixer des objectifs régionaux particuliers aux flux de déchets qui sont déjà couverts par une filière de REP au niveau national »*. C'est priver le plan national d'un levier de mise en œuvre de tous les axes pour tous les types de produits et déchets, notamment dans les filières peu actives en matière de prévention (par exemple en termes de consommation responsable, de prévention des déchets dans le secteur du BTP, de structuration des filières de réparation, etc.).

Même l'évocation des plans locaux de gestion des déchets est très succincte : *« les plans locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés permettent ainsi de territorialiser et préciser des objectifs opérationnels de prévention des déchets de définir les actions à mettre en œuvre pour les atteindre »*. Sans ciblage des mesures ni rappel des objectifs à atteindre, le PNPD n'oriente pas les efforts attendus dans ces plans locaux.

Pour autant, il pourrait être attendu qu'une analyse des enjeux territoriaux soit réalisée au niveau national, par remontée des diagnostics régionaux, pour identifier les démarches interrégionales à mettre en œuvre ou esquisser certaines priorités pour les PRPGD. De plus, les PRPGD étant intégrés aux Sraddet et la collecte et le traitement des DMA étant de la compétence des intercommunalités, une analyse des moyens dédiés à ces actions, au travers du financement par les collectivités ou des

²³ 2° c) de l'article L. 4251-2 : *« Les objectifs et les règles générales du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires sont compatibles avec les mesures du plan national de prévention des déchets qui visent à prévenir et à réduire l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, en particulier le milieu aquatique, et sur la santé humaine »*. Certains décrets d'application de la loi Agec comportent des articles qui prévoient une articulation avec les Sraddet.

contrats de plan État-région et des fonds européens (Feder, Feader, FTJ²⁴ Feampa) permettrait d'évaluer les moyens mobilisés en faveur de ces actions. Actuellement, seule une analyse des objectifs inscrits dans les nouveaux PRPGD est prévue.

L'Ae recommande d'établir des recommandations et lignes directrices pour la déclinaison et la territorialisation du PNPD dans les Sradet, les PRPGD qui leur sont annexés et les PLPGD et de compléter l'évaluation environnementale par une analyse des enjeux interrégionaux et régionaux spécifiques.

Alors que les déchets du BTP constituent 69 % du total des déchets en masse, il n'est pas fait référence aux schémas régionaux des carrières ni à l'articulation du PNPD avec les objectifs de recyclage et de valorisation, en particulier des déchets inertes en remblaiement de carrière et ses risques environnementaux, définis au niveau européen. La problématique de l'articulation entre le réemploi et la réutilisation hors site peut concerner des volumes importants. Il s'agit d'un sujet pour lequel l'articulation avec le PNPD et le PNGD devrait également être explicitée.

2.2.2 Autres plans et programmes

Le rapport environnemental se limite à rappeler la formulation des orientations de la stratégie national bas carbone (SNBC) qui concernent les déchets, sans autre analyse. Il gagnerait à rappeler la contribution du secteur des déchets à la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour ses différents scénarios et à fournir une estimation des réductions attendues grâce au PNPD à l'horizon 2030.

Comme pour la SNBC, le rapport environnemental gagnerait à expliciter en quoi et dans quelle mesure la prévention et la gestion des déchets ont vocation à contribuer aux objectifs nationaux retenus dans les autres stratégies, plans et programmes (eau, biodiversité...).

La question de l'articulation avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et avec les plans de protection de l'atmosphère mériterait une analyse spécifique, leurs objectifs pouvant être synergiques (économies d'eau, protection des milieux) ou potentiellement contradictoires avec la prévention et la gestion des déchets : les déchets issus de la gestion des pollutions connaissent une croissance forte (c'est même le volume le plus important de déchets dangereux) et la gestion de certains effluents dans le sol, dans l'eau ou dans l'air, peut parfois conduire à un arbitrage conduisant à une production supplémentaire de déchets, sans garantie que ce serait meilleur pour l'environnement²⁵.

Dans le même esprit qu'une recommandation de son avis n°2013-116, l'Ae recommande d'analyser l'articulation du PNPD avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

La référence au « plan ressources pour la France »²⁶ devrait également être développée puisqu'elle permettrait d'inscrire pleinement les efforts de prévention dans une démarche d'économie circulaire en substitution à l'utilisation de ressources naturelles primaires. Plusieurs mesures de ce plan figurent dans le PNPD.

²⁴ Fonds (européen) pour une transition juste

²⁵ Par exemple, le choix de recycler le verre plutôt que le consigner ne correspond pas forcément à un arbitrage favorable pour l'environnement.

²⁶ Ce plan se focalise sur trois catégories de ressources naturelles : la biomasse à usage non alimentaire, les sols et les ressources minérales non énergétiques. Il se fixe comme objectif une hausse de 30 % de 2010 à 2030, du rapport entre son produit intérieur brut et sa consommation intérieure de matières et il vise une diminution de la consommation intérieure de matières par habitant.

L'Ae recommande d'indiquer de donner des ordres de grandeur de la contribution du PNPD à la réduction de la dépendance de la France pour certaines matières critiques, notamment les métaux stratégiques.

Plan national santé-environnement 4

Cette articulation est principalement assurée par une mesure commune (1.2.2 du PNPD) : « *Prévenir la teneur en substances dangereuses des matériaux et des produits en incitant les fabricants à substituer les substances dangereuses dans les objets du quotidien* »²⁷. L'action 2 du PNSE 4 est définie de façon plus précise : elle consiste à mettre à disposition des fabricants et des consommateurs, des informations sur la dangerosité des substances par le biais d'une base de données européenne pour leur permettre, de façon volontaire, d'éviter de fabriquer ou d'acheter le produit concerné. Elle ne concerne que la mise sur le marché de produits nouveaux.

L'Ae recommande de préciser le contenu de la mesure 1.2.2, et d'indiquer notamment en quoi elle complète l'action 2 du PNSE 4 et pour ce qui concerne les stocks de produits dangereux déjà présents sur le marché.

Outils de contractualisation financière

Les contrats de plan État-Région (CPER) sont des cadres partenariaux identifiant les moyens financiers mis en œuvre par les différents partenaires (État, Ademe, agences de l'eau... – Régions, Départements...) autour d'un projet de développement du territoire, également traduit dans le Sraddet. L'État et l'Association des Régions de France ont convenu²⁸, parmi les priorités thématiques, de s'engager à soutenir une politique d'investissement volontaire « *en faveur de l'économie circulaire [...] par la structuration d'une filière du réemploi, de la réparation et du recyclage [...]* ». Le plan de relance a complété ces financements de façon significative (voir § 3.3.3). Cela s'est traduit de manière différenciée dans chacune des régions. Un retour d'expérience des contrats en cours sur la prévention et la production de déchets permettrait de pleinement prendre en compte la prévention dans leurs révisions ultérieures.

L'Ae recommande d'évaluer l'incidence des contrats de plan État-Région en matière de prévention des déchets et d'analyser les évolutions qu'il serait nécessaire de prendre en compte à l'occasion de leur révision à mi-parcours, ainsi que lors de la négociation de la génération suivante.

2.3 Exposé des motifs pour lesquels le projet de plan a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

Cet exposé des motifs est succinct et son champ est restreint *a priori*, en ce qu'il commence par réaffirmer que le plan « *porte à connaissance et assure le suivi opérationnel des mesures législatives et programmatiques en matière de prévention des déchets depuis 2017* », sans rappeler ce qui avait motivé les dispositions votées ou rejetées, qui pourrait par exemple s'appuyer sur les exposés des motifs des lois et à la lumière des débats au Parlement.

²⁷ Mesure miroir de l'action 2 du PNSE 4 : « *Identifier les substances dangereuses pour la santé et l'environnement dans les objets du quotidien* »

²⁸ Accord de méthode État-Régions du 30 juillet 2020

La loi Agec a fait l'objet d'une étude d'impact²⁹ qui a fourni des éléments de nature à justifier les choix présentés au Parlement lors du vote de la loi. Ceux-ci auraient pu alimenter l'évaluation environnementale du projet de PNPD 2021–2027. Sa méthodologie et le contenu du rapport environnemental restent incomplets :

- l'introduction fixe le cadre d'intervention de la loi ; il est suivi de la liste des mesures prévues. Rien n'indique si l'ensemble des domaines et des acteurs concernés sont couverts ou si des pans de l'économie échappent au cadre législatif ;
- chaque article est analysé individuellement, y compris par rapport au contexte législatif préexistant, mais sans indication sur les possibles interdépendances entre les articles dans leur application ;
- pour chaque article, deux modalités d'intervention sont présentées sous l'angle de leur acceptabilité ou de leur efficacité (par rapport à l'objectif fixé) sans autre considérant (social ou environnemental) ;
- le volet « environnemental » de l'analyse évoque les effets positifs attendus, mais sans mesure associée ni identification des effets négatifs potentiels ou à suivre.

Le même raisonnement est applicable à la loi « climat et résilience », d'autant plus que certaines de ses dispositions ont conduit à modifier celles votées dans la loi Agec³⁰. Ceci concerne aussi la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte pour ce qui concerne les déchets des travaux publics. Le dossier fait également référence à la Convention citoyenne pour le climat sans en détailler les recommandations relatives à une consommation responsable et à la prévention des déchets ni rappeler les motivations qui les avaient fondées. Le rapport Vernier comportait par ailleurs d'autres recommandations, une part importante ayant été reprise par la loi Agec.

L'Ae rappelle que le formalisme de l'évaluation environnementale requiert de pouvoir justifier les choix du plan à la lumière des options envisagées et de justifier qu'elles ont été retenues ou rejetées, notamment au regard de leurs incidences sur l'environnement et la santé humaine. Cette méthode peut tout autant concerner les dispositions réglementaires d'application des lois.

L'Ae recommande, pour les différentes familles de mesures (modes de consommation, publicité, filières REP, instruments financiers, filières de réparation, réemploi et réutilisation, etc.), de récapituler les recommandations formulées depuis 2015 et d'exposer les raisons qui ont conduit à les retenir ou à les rejeter (y compris les choix d'échéances), notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement), tout particulièrement lorsqu'elles ont été explicitement motivées.

Le PNPD couvre un nombre croissant de types de déchets (cf. filières REP, dix catégories analysées dans le rapport environnemental) mais il n'est fourni aucune indication sur les raisons d'en traiter certains et pas les autres. Le rapport Vernier et des études de l'Ademe comportent des analyses utiles pour comprendre le choix des filières REP à développer prioritairement mais, pour ce qui concerne la prévention des déchets, les choix du PNPD ne sont pas explicites : par exemple, les déchets du bâtiment sont plus particulièrement ciblés, notamment en s'appuyant sur la création d'une filière REP, alors que les déchets des travaux publics dont les volumes sont les plus importants

²⁹ « La loi organique du 15 avril 2009 a instauré l'obligation de joindre une étude d'impact à certains projets de loi afin de mieux éclairer les choix effectués en matière de législation, améliorer la qualité de la loi et lutter contre l'inflation normative. [...] L'étude d'impact doit faire apparaître les effets attendus des projets de loi sur l'organisation, les emplois et les finances des administrations publiques, ainsi que sur la société, l'environnement et l'économie à court, moyen et long terme. » [Étude CESE « Étude d'impact : Mieux évaluer pour mieux légiférer »](#) septembre 2019

³⁰ Décalage dans le temps de certaines échéances (obligation de vente en vrac, mise en place de l'observatoire du réemploi et de la réutilisation...), base légale pour la consigne du verre en prévision d'une étude attendue en 2023, dispositions concernant les véhicules hors d'usage.

ne font l'objet que de mesures générales et ne sont pas analysés dans le rapport environnemental. Le PNPD ne comporte aucune mesure pour les déchets de la gestion des pollutions (cf. § 2.1.2)

L'Ae recommande d'expliciter les raisons de l'absence d'analyse et de mesures pour certains types de déchets, a fortiori pour ceux dont les volumes ou la toxicité sont importants.

3 Prise en compte des enjeux environnementaux par le plan national de prévention des déchets

Ce troisième plan national est le deuxième devant faire l'objet d'une évaluation environnementale. Le premier avis de l'Ae avait principalement formulé des recommandations générales pour améliorer la méthode d'évaluation et, surtout, « *traiter de façon proportionnée toutes les grandes catégories de déchets, sans se limiter aux déchets ménagers et assimilés, tout particulièrement les déchets du BTP* ». Elles n'ont pas été suivies³¹. L'Ae reprend dès lors dans ce nouvel avis une part importante des recommandations de l'avis précédent.

Les nombreuses dispositions de la loi Agec et de ses décrets d'application constituent l'essentiel des avancées de ce troisième plan. Selon l'évaluation fournie, elles devraient permettre des réductions d'émissions de gaz à effet de serre et des économies d'eau importantes.

Si l'évaluation est plus solide que celle du deuxième plan national, il n'en reste pas moins qu'elle ne transcrit pas une démarche d'évaluation environnementale, mais plutôt une estimation quantifiée des effets de dispositions nouvelles adoptées depuis le plan précédent. Ceci n'enlève rien aux progrès visibles de ce plan, mais la démarche comporte toujours des carences méthodologiques qui ne permettent pas, par exemple, d'avoir une confiance raisonnable dans le fait que tous les enjeux du plan sont bien abordés, ni que les objectifs affichés pourront être atteints, de comparer les incidences environnementales d'options alternatives, de quantifier la mise en œuvre des actions et des bénéfices obtenus et de définir des mesures d'évitement et de réduction des incidences qui pourraient être négatives, y compris celles qui pourraient être induites par des dispositions votées par le Parlement. Pour ces dernières, l'évaluation environnementale pourrait s'appuyer sur l'étude d'impact prévue par la loi organique du 15 avril 2019, sous réserve qu'elle soit suffisamment approfondie, notamment au regard de l'analyse des variantes et de la démarche « éviter, réduire, compenser ».

Une vraie démarche d'évaluation environnementale pourrait sans délai contribuer à identifier différentes options pour la préparation des autres dispositions de mise en œuvre des mesures du plan, à comparer leurs avantages et inconvénients, à informer tous les acteurs concernés des risques liés à certaines d'entre elles et, le cas échéant, à définir des mesures environnementales soit pour renforcer les effets attendus du plan, soit pour en maîtriser les incidences négatives. Elle pourrait à moyen terme accompagner pleinement la prochaine révision du plan.

3.1 Portage et gouvernance du PNPD

La gouvernance du plan n'est précisée ni dans le plan lui-même ni dans le rapport d'évaluation. Selon ce qui a été indiqué aux rapporteurs, sa mise en œuvre sera confiée à une structure

³¹ En outre, aucun mémoire en réponse n'avait été établi.

administrative spécifique : une unité reconfigurée³² de la DGPR. Le Commissariat général au développement durable du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires est également concerné sur plusieurs volets, de même que l'Ademe. L'article 9 de la loi Agec prévoyait qu'un observatoire du réemploi et de la réutilisation, ciblé sur les filières REP, soit créé avant le 1^{er} janvier 2021 ; la loi « climat et résilience » a reporté l'échéance « *au plus tard six mois après la publication de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* ».

Le dossier comporte plusieurs indices de la nécessité de conforter le pilotage et l'animation du plan et de mieux coordonner ses principaux acteurs. Ainsi, même si ses données sont plus complètes que dans le deuxième plan national, la recommandation formulée par l'Ae dans son avis n°2013-116 de doter, de façon urgente et prioritaire « *le PNPD d'un outil statistique de données complètes et homogènes permettant de consolider la hiérarchisation des enjeux, puis d'assurer un suivi pertinent de l'efficacité des mesures de prévention, mais aussi de leurs impacts directs et indirects* », reste pleinement d'actualité. Le plan repose pour l'instant sur la collecte d'informations par des organismes différents, sans répondre à une logique d'ensemble. La progression annoncée du développement des filières REP (trois nouvelles depuis le plan précédent, quatre supplémentaires d'ici à 2025) et l'établissement de leur cahier des charges concrétisent la poursuite de la structuration des acteurs par filière, mais ne contribue pas à assurer la prise en charge de tous les produits et déchets les plus importants et du respect des calendriers. Après avoir analysé les limites de la régulation des filières REP en France, la recommandation n°34 du rapport Vernier allait jusqu'à proposer la « *création d'une autorité administrative indépendante exerçant l'essentiel des tâches effectuées actuellement par l'Ademe et le ministère, financée en grande partie par les producteurs, capable de prononcer des sanctions, lesdites sanctions [financières] étant affectées à l'Ademe* ».

Ce besoin de coordination et de régulation accrue ne devrait pas conduire à faire l'économie d'une interrogation plus générale sur les moyens à mobiliser pour la mise en œuvre du plan, en particulier si on le met en balance des gains environnementaux attendus. En particulier, des moyens supplémentaires et une coordination interministérielle apparaissent nécessaires pour assurer le contrôle des dispositions de la loi et l'effectivité du dispositif de sanction.

L'Ae recommande d'explicitier la gouvernance du plan (pilotage, animation, coordination des acteurs), de préciser la contribution des filières REP et de l'observatoire du réemploi et de la réutilisation à cette gouvernance et, globalement, de préciser les moyens affectés au plan.

L'Ae réitère la recommandation de son avis n°2013-116 de doter le PNPD d'un outil statistique de données complètes et homogènes permettant de consolider la hiérarchisation des enjeux, puis de concevoir un dispositif et d'assurer un suivi pertinent tant de la mise en œuvre du plan (efficacité des mesures de prévention), que de son suivi environnemental (impacts directs et indirects).

3.2 Ambition du plan

3.2.1 Objectifs de prévention

Les principales ambitions du plan sont traduites en réductions des tonnages des deux principales catégories de déchets : déchets ménagers et assimilés (DMA), déchets d'activités économiques (DAE).

³² Bureau de la prévention et de la lutte contre les gaspillages

Certains de ces objectifs sont inscrits dans la loi. Cette ambition reste limitée par rapport à celle du deuxième plan : par rapport à l'année de référence 2010, elle ne prévoit que 5 % de réduction supplémentaires par rapport aux pourcentages préalablement retenus pour les objectifs de stabilisation ou de réduction limitée de l'année 2020. S'y ajoutent un objectif de réutilisation et de réemploi de 5 % du tonnage des déchets ménagers en 2030, des « quantités d'emballages » mis sur le marché (5 % en 2023 et 10 % en 2027) et les objectifs déjà fixés pour les déchets alimentaires par rapport à l'année de référence 2015. Aucun objectif n'est fixé pour les déchets des secteurs du bâtiment et des travaux publics (BTP).

Sans qu'elles soient explicites dans le plan lui-même, des hypothèses plus précises sur la base desquelles les effets du plan concernant les dix catégories de déchets retenues sont calculés dans le rapport environnemental : chacun de ces calculs s'appuie sur des scénarios retenus dans des études (pour la plupart de l'Ademe). Ainsi, le plan cible les actions de prévention sur un gisement global de 69 millions de tonnes. Les gains les plus forts visent :

- les déchets alimentaires : 50 % de réduction d'ici à 2025 dans la distribution alimentaire et la restauration collective, puis dans les autres secteurs d'ici à 2030, par rapport à un gisement évalué en 2015 à 10 millions de tonnes de produits alimentaires gaspillés par an³³ ;
- les déchets d'emballage : le volume total d'emballages vendus par an ~~en 2027~~ en 2022 est chiffré à 122,5 milliards d'« unité de vente consommateur » (UVC), correspondant au conditionnement du produit vendu. Le gisement pour la prévention a été évalué par l'Ademe à 12,6 millions de tonnes. Intégrant les objectifs de réemploi rappelés plus haut, les objectifs du plan sont exclusivement exprimés en pourcentage de réduction des UVC (10 % en 2027, dont 4,9 de plastiques, 4,9 de verre et 2,5 de métaux). Une traduction en tonnage n'est fournie que pour les emballages en plastique (240 000 tonnes, correspondant à 20 % des tonnes « générées » en 2019) ;
- les déchets textiles : le tonnage de textiles mis sur le marché chaque année est estimé entre 600 et 700 000 milliers de tonnes, pour un nombre de pièces vendues s'élevant à 2,6 milliards en 2018. Tablant sur un objectif de 12 % de réparation, le rapport évalue à 29 000 tonnes la masse évitée. Deux autres mesures permettraient, en tout, d'éviter 35 000 tonnes de déchets textiles ;
- les déchets d'équipements électriques et électroniques : pour 1,7 million de tonnes d'équipements sur le marché par an (leur croissance ayant connu une forte progression au cours de la décennie 2010), les mesures du plan permettraient, selon le rapport, l'évitement de 175 000 tonnes de déchets ;
- les déchets du bâtiment³⁴ : le gisement pour la prévention est important par rapport à tous les autres types de déchets (40 millions de tonnes). Le rapport évoque un objectif de 5 % de réemploi d'ici à 2030 ;
- les autres catégories ne font pas l'objet d'un objectif consolidé. Quelques mesures permettraient d'éviter 20 000 tonnes et de réemployer ou réutiliser 30 000 tonnes supplémentaires de déchets d'ameublement ; les objectifs assignés aux filières REP des déchets de jouets, articles de sports, loisir, bricolage et jardin correspondent au réemploi et à la réutilisation de 37 000 tonnes.

Cette compilation soulève plusieurs questions : les objectifs pour l'instant identifiés ne semblent pas permettre d'atteindre les objectifs généraux affichés pour les déchets ménagers et les déchets

³³ Données de l'étude « Pertes et gaspillages alimentaires », Ademe 2016

³⁴ Aucune analyse n'est fournie pour les déchets des travaux publics.

d'activités³⁵. L'absence d'objectif concernant des déchets des travaux publics, pourtant les plus volumineux, peut aussi étonner malgré la prise de conscience traduite dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte (elle fixe l'objectif de 60 % en masse de l'ensemble des matériaux utilisés pendant l'année issus du réemploi, de la réutilisation ou de recyclage). Indirectement, cette absence d'objectif ne garantit pas le respect du découplage de la production de déchets de la croissance économique.

L'Ae recommande de présenter clairement dans le plan les objectifs qu'il se fixe en complément de ceux inscrits dans les lois. Elle recommande d'explicitier les types d'activités ou de déchets pour lesquels les mesures actuellement retenues dans le dossier risquent d'être insuffisantes pour atteindre les objectifs.

Le plan étant silencieux sur les autres catégories de déchets, le scénario de référence n'est pas intégralement défini. Ainsi, le plan n'envisage pas la croissance accrue de certains types de déchets, voire l'émergence de nouveaux, soulevant des questions inédites (en termes de volume ou de toxicité). Par exemple, les déblais du Grand Paris Express constituent des volumes très importants et peuvent présenter des risques de production de sulfates³⁶ qui n'ont, jusqu'à maintenant pas été pris en compte. La mobilité électrique devrait aussi conduire à la mise sur le marché de volumes très importants de batteries contenant des produits dangereux.

L'Ae recommande d'explicitier dans le rapport environnemental le scénario de référence du plan, intégrant l'évolution prévue pour tous les types de déchets, et d'y inclure une analyse des évolutions les plus importantes par rapport à la précédente décennie. Le cas échéant, elle recommande de leur assigner des objectifs spécifiques.

Compléter l'évaluation environnementale sera également utile à l'élaboration des documents de mise en œuvre (cahier des charges des filières REP, notamment). L'Ae considère que l'ambition du plan ne pourra être pleinement atteinte qu'avec leurs dispositions, qui devraient s'appuyer sur une vraie démarche d'évaluation environnementale (choix des sous-objectifs et modalités de mise en œuvre des mesures, choix des « niveaux d'effort » et des moyens à mobiliser, définition de mesures d'évitement et de réduction proportionnées, etc.). Le plan comporte pour l'instant des indicateurs de moyens, sans cible, pour chaque mesure. Il gagnerait à être complété par des indicateurs de résultats pour préciser et crédibiliser son ambition.

L'Ae recommande d'énoncer les objectifs complémentaires à prendre en compte dans les documents de mise en œuvre des mesures du plan national en cohérence avec les objectifs qu'il se fixe.

3.2.2 Gains environnementaux

Le rapport environnemental calcule les gains environnementaux du plan selon une méthode *ad hoc* partielle mais intéressante en ce qu'elle fournit des ordres de grandeur. Pour les dix catégories de produits évoquées plus haut, elle présente aussi précisément que possible le scénario de référence sur la base des tendances observées puis, prenant en compte le gisement d'économies possibles,

³⁵ Un calcul sommaire d'ordre de grandeur ($5\% \times 70 + 15\% \times 30 = 8$ millions de tonnes) permet de mesurer l'objectif à atteindre par rapport à la référence 2010, la baisse entre 2010 et 2018 étant évaluée à environ 400 000 tonnes.

³⁶ <https://www.seine-et-marne.gouv.fr/content/download/54085/393212/file/AP%20n%C2%B02022%20DRIEAT%20UD77%20093%20du%2025%2007%202022%20AP%20PC.pdf>

estime les incidences environnementales évitées. Les résultats sont regroupés dans un tableau reproduit en figure 6.

Même si cette évaluation présente certaines limites importantes, elle fournit des indications pour certains enjeux clés : les impacts évités s'appuient sur des études de l'Ademe raisonnant en analyse du cycle de vie (ce qui est intéressant) et sont exprimés en ratios et non en volumes (par tonne de produit mis sur le marché) pourrait être complété par les valeurs absolues. Par ailleurs, la méthode ne semble pas prendre en compte les impacts évités par la gestion d'une moindre quantité de déchets³⁷. Les impacts liés aux transports des produits ou des déchets ne semblent pas pris en compte. La méthode ne comporte pas d'analyse qualitative des incidences, pouvant conduire à identifier des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation adaptées à chaque mesure du plan.

Impacts évités →	Émissions de GES (tCO _{2eq} /t)	Consommations d'énergie (TWh/Mt)	Consommations d'eau (milliards m ³ /Mt)	Consommations de matière (Mt/Mt)	Déchets dangereux (t/Mt)
Aliments	3,0	0,9	2,77		
Textile	20-30	80,0	8,5 à 10,5	10 à 75	
DEEE ménagers	4,8	8,4			
DEEE professionnels	4,9	8,4		50 à 350	18 420
Bâtiment	0,3	0,6			
Ameublement	0,8	2,2		3 à 100	
Emballages (réemploi)	1,0	2,9			
Emballages plastiques à usage unique	8,9	41,4	0,000 13		
Articles de sport	15-40	33,3		10 à 50	
Articles de bricolage	?				
Jouets	2				

Figure 7 : Récapitulatif des coefficients et sources permettant de quantifier les incidences environnementales par indicateur et catégorie de produit ; certaines incidences ne sont pas renseignées (Source : rapport environnemental)

Dans son avis n°2013-116, l'Ae avait recommandé que, « pour les quelques mesures pour lesquelles le plan soulève la question de leur impact environnemental avant de les mettre en œuvre, l'autorité qui l'élabore réalise rapidement une estimation la plus précise possible de leurs avantages et de leurs inconvénients par rapport au scénario de référence et par rapport aux autres variantes envisageables en tenant compte de l'ensemble des impacts, avant de les mettre en œuvre ». L'analyse de ces gains méconnaît en outre de nombreux autres enjeux pour l'environnement (qualité de l'air et de l'eau, biodiversité) et la santé humaine.

L'Ae recommande de compléter l'analyse des gains environnementaux du PNPD par :

- une consolidation des gains nets attendus tenant compte de l'évolution des consommations sans mise en œuvre du plan (scénario de référence) ;
- une analyse des bilans nets pour les principaux enjeux environnementaux liés à la réduction des volumes de déchets à gérer ;
- une identification des incidences négatives pour l'environnement des mesures prévues ;
- un bilan des incidences des transports, avec et sans PNPD, tenant compte en particulier de ceux induits par le réemploi des produits ou la gestion des déchets.

³⁷ Par exemple, en termes de gaz à effet de serre. Ceci concerne également les gros volumes de déchets des travaux publics.

3.3 Leviers et moyens de prévention des déchets

L'analyse conduite par le rapport environnemental est partielle puisqu'elle ne porte que sur quelques catégories de déchets. Les évaluations quantifiées intègrent les effets attendus indifféremment des filières REP et des autres mesures du plan.

3.3.1 Consommation responsable

Les mesures visant une « consommation responsable » constituent le volet le plus à l'amont de la prévention des déchets. L'axe 8 du deuxième plan national y faisait explicitement référence (« *Actions sectorielles en faveur d'une consommation responsable* »), de façon très ciblée (sacs de caisse, autocollants « Stop Pub », vaisselle jetable). Le projet de troisième plan national n'aborde pas la question en tant que telle, mais plusieurs mesures s'y rapportent, en particulier le sous-axe 4.1 : « réduire les produits à usage unique », qui concerne principalement les emballages et le plastique, et le sous-axe 4.4 qui vise aussi les échantillons gratuits et les imprimés publicitaires non sollicités.

La Convention citoyenne sur le climat a formulé plusieurs recommandations qui, de fait, constituent des « solutions de substitution raisonnables » ; les motifs ayant amené à les retenir ou non devraient être exposés, notamment au regard des enjeux de protection de l'environnement. L'Ae en aborde quelques-unes.

Information du consommateur

Depuis de nombreuses années, la proposition de mentionner un « score carbone » sur tous les produits de consommation et les services a été formulée afin de permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés. Une telle proposition serait transposable aux matériaux (toxicité, origine) en se fondant sur des analyses du cycle de vie. Sa mise en œuvre semble se heurter à des redoutables difficultés méthodologiques et d'acceptation par les acteurs concernés. Cette proposition ayant été relancée par la loi « climat et résilience », la priorité serait de l'appliquer en priorité aux produits textiles et alimentaires selon une approche suffisamment robuste et acceptable dès 2023.

L'indice de réparabilité prévu par la loi Agec pour les équipements électriques et électroniques, repris au § 2.2.1 du plan national, y contribue de façon très partielle. Le décret n°2020-1757 définit les critères et le mode de calcul de cet indice³⁸. La loi Agec prévoit que s'y substitue en 2024 un indice de durabilité, qui intégrera des critères supplémentaires (fiabilité, robustesse).

La complète information du consommateur pour qu'il puisse faire des choix de consommation responsable ne figure néanmoins pas dans le détail ni dans les motivations des actions correspondantes du plan national.

L'Ae recommande d'inclure dans le plan national des actions et des échéances pour que les consommateurs puissent connaître les incidences environnementales, appréciées sur leur cycle de vie, des produits qu'ils achètent ou, à défaut, d'exposer les motifs pour lesquels il n'en retient pas.

³⁸ En complément de critères généraux, cinq types de produits électroniques et électroménagers ont fait l'objet de critères spécifiques (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021) ; quatre autres produits devraient encore en faire l'objet (entrée en vigueur au 4 novembre 2022).

Publicité

La Convention citoyenne sur le climat avait également formulé des recommandations pour une meilleure régulation de la publicité : limiter les incitations quotidiennes et non-choisies à la consommation, mettre en place des mentions pour inciter à moins consommer, interdire de manière efficace et opérante la publicité des produits les plus émetteurs de GES sur tous les supports publicitaires. Ce type d'actions est absent du projet de plan, alors que l'article 21 de la loi « climat et résilience » en prévoit³⁹. Ces dispositions visent avant tout les impacts « carbone » et « énergie », la profession étant par ailleurs censée s'autoréguler.

Il est peu compréhensible que certaines publicités continuent à promouvoir des produits jetables, à emballages multiples, à l'obsolescence anormale ou à décourager le réemploi de certains produits, au regard des objectifs du plan. Plus largement, sans édicter systématiquement des interdictions, des critères de prévention ne sont pas définis comme référence pour l'autorégulation des publicités, permettant au moins de prévenir les abus, manifestement contraires aux objectifs du plan national.

Plusieurs cas⁴⁰ montrent que l'action de l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP⁴¹) ne s'inscrit pas en plein accord avec les orientations nationales. Une analyse des solutions alternatives visant cet objectif aurait *a minima* été nécessaire.

L'Ae recommande de définir des critères de référence pour l'exercice de l'autorégulation de la publicité, afin en particulier qu'aucune publicité ne soit contraire aux objectifs du plan national de prévention des déchets.

Usage unique

Le sous-axe 4.1 du plan national a explicitement pour objectif de réduire les produits à usage unique. D'ores et déjà, plusieurs décrets ont été adoptés (n°2020-1725) pour réduire les emballages jugés excessifs en impliquant les consommateurs, (n°2020-1828) interdire les produits en plastique à usage unique lorsque des alternatives sont disponibles, présenter à la vente les fruits et légumes sans conditionnement en plastique, mettre fin à la vaisselle jetable dans la restauration rapide sur place et (n°2021-1318 et 2022-2) réduire la consommation de bouteilles de boisson en plastique. L'Ademe apporte son soutien aux investissements pour la réduction, le réemploi et le développement de solutions de substitution pour le plastique (40 millions d'euros pour 2021-2022).

La seule mesure en ce sens, pour laquelle des dispositions de mise en œuvre sont encore à prendre, concerne le développement de la vente en vrac, également soutenue par la Convention citoyenne sur le climat, et l'incitation à l'usage de contenants et d'emballages réutilisables dans les commerces, qui nécessitent des précautions sanitaires et de mise en œuvre.

Ces mesures n'appellent pas d'autres remarques. Leurs effets sont théoriquement intégrés dans l'évaluation du rapport environnemental.

³⁹ Pour ce qui concerne les énergies fossiles, les voitures neuves les plus polluantes, obligation d'informations environnementales sur certaines publicités...

⁴⁰ Exemple : publicité Cdiscount « *n'incitent pas directement à une consommation sobre* ». [Plainte déposée par l'Ademe](#) et refus non motivé de l'ARPP d'y donner suite

⁴¹ Organisme privé sous statut d'association loi 1901 portant également une activité de lobbying en faveur de la publicité

Gaspillage alimentaire

Le gaspillage alimentaire concerne de nombreux types d'acteurs (production primaire, transformation, fabrication, distribution, commerce de détail, restauration et ménages). L'un des objectifs de développement durable des Nations unies vise à réduire de 50 %, à l'échelle mondiale, le volume de déchets alimentaires par habitant au niveau de la distribution comme de la consommation et à réduire les pertes de produits alimentaires tout au long des chaînes de production et d'approvisionnement d'ici à 2030.

Dans son étude « *Pertes et gaspillages alimentaires* » de 2016, l'Ademe estime que 10 Mt de produits alimentaires sont gaspillés chaque année en France, et évalue à 15 Mt_{CO2eq} l'impact de la production de produits alimentaires gaspillés, ce qui équivaut à 2 % de l'empreinte carbone de la France. Les déchets putrescibles dans les OMR représentent 83,1 kg/habitant/an en 2017 et sont en baisse de 34 % sur la période 2007–2017⁴². Le gaspillage alimentaire compte pour 35 % de ces déchets putrescibles (et 11 % des OMR), soit 29,1 kg/habitant/an. C'est donc une des principales priorités du plan national pour laquelle la France est apparue précurseuse au niveau européen.

Les principales mesures concernent le don de denrées alimentaires et la récupération des invendus alimentaires (mesure 4.3.2) et la clarification des informations sur les dates limites de consommation des produits alimentaires (mesure 4.3.3). Le plan prévoit également des mesures d'accompagnement des différents types d'acteurs de la filière pour la mise en œuvre des diverses dispositions la concernant, sans précision sur les moyens mobilisés. Les effets escomptés sont attendus majoritairement dans la restauration collective (30 % de réduction supplémentaire, pourtant considérée comme ayant une marge plus faible), la distribution (55 %) et la transformation (30 %).

Lutte contre le gaspillage (hors alimentaire)

C'est l'objet du sous-axe 4.4 du plan national. Un décret a d'ores et déjà été adopté pour interdire l'élimination des produits non alimentaires neufs invendus (n°2020–1724). Les autres mesures (interdire la distribution d'échantillons gratuits, réduire les imprimés publicitaires non sollicités, prévention des dépôts sauvages) sont bien intégrées dans la loi Agec et la loi « climat et résilience », mais les moyens et l'avancement de leur mise en œuvre ne sont pas explicités.

L'Ae recommande de préciser les moyens de mise en œuvre des mesures du plan national relatives à la lutte contre le gaspillage des produits non alimentaires, ainsi que leur avancement.

Écoconception

Dans l'analyse du cycle de vie des produits, l'écoconception est le premier processus industriel concerné. Ce principe, non précisément défini par la loi, regroupe divers enjeux visant à réduire leur impact environnemental pendant toute leur durée de vie : extraction des matières premières, production, distribution, utilisation et gestion des déchets (notamment possibilité de les recycler). L'avancée sur ce sujet est restée très limitée, en particulier dans la filière DEEE. Interrogé par les rapporteurs sur ce domaine, le maître d'ouvrage a reconnu la difficulté à faire évoluer les pratiques et les mentalités dans certaines filières industrielles et de pouvoir partager les expériences du fait d'un contexte concurrentiel.

⁴² MODECOM 2017, Campagne nationale de caractérisation des déchets ménagers et assimilés, ADEME, 2021

Le PNPD prévoit un soutien à l'écoconception par un financement de la recherche dans ce domaine ainsi que par la modulation des contributions dans le cadre des filières REP. Pour autant, aucun objectif n'est fixé en termes de résultat et aucune évaluation n'est portée sur les incidences potentielles, ne serait-ce que par filière ou par secteur d'activité en tenant compte des principales incidences environnementales des filières concernées. En particulier, la question de la substitution de certains produits dangereux devrait être un objectif explicite lorsque la présence de ces produits rendrait la gestion des déchets problématiques.

L'Ae recommande de fixer dans les cahiers des charges des filières REP des objectifs de résultat en matière d'écoconception.

Allonger la durée d'usage des produits (entretien, réparation)

L'axe 2 du PNPD aborde cette question sous deux angles : celui de la facilitation technique et économique pour et l'information du consommateur.

Selon les données de l'Ademe de 2019, seuls 36 % des Français réparent ou font réparer leurs produits quand ils tombent en panne. Entre 1990 et 2017, les dépenses consacrées à l'entretien et à la réparation ont diminué de 5 %. Parmi les facteurs pouvant expliquer cette évolution figurent la baisse du prix d'achat, le coût parfois élevé de la réparation et l'indisponibilité de pièces détachées ou de l'obsolescence de certains appareils électriques et électroniques.

Afin d'inverser cette tendance, la loi Agec prévoit un soutien financier aux filières de réparation, portée par les filières REP pour les DEEE, les déchets d'éléments d'ameublement (DEA), les textiles, linges de maison et chaussures (TLC), les jouets, les articles de sport et de loisirs (ASL) et les articles de bricolage et de jardin (ABJ) (mesure 2.1.1 du PNPD). Elle prévoit également d'assurer la disponibilité des pièces détachées et de lutter contre les « *pratiques visant à rendre impossible la réparation ou le reconditionnement d'appareils* ». À ces mesures s'ajoute le sujet de l'extension de la « *garantie légale de conformité* » pour les produits réparés. Ces mesures concourent, en cohérence avec l'indice de réparabilité, à la lutte contre l'obsolescence programmée, même si le PNPD focalise ce sujet sur le volet des logiciels.

Le rapport environnemental ne porte pas d'analyse spécifique à cet axe, notamment en matière d'effets attendus ; pour autant, ce point se trouve décliné dans l'analyse des filières REP ci-après.

Réemploi et réutilisation

Le réemploi se distingue de la réutilisation par le non passage par le statut de « déchet », et une potentielle remise en état, avant le nouvel usage (identique à celui d'origine) du produit ; cette distinction n'existe pas dans les textes européens. Le rapport environnemental semble en outre parfois assimiler les deux dans l'analyse des effets du PNPD (cf. 1.2.3).

Interrogé par les rapporteurs à ce sujet, le maître d'ouvrage a souligné que d'autres enjeux réglementaires justifient cette distinction. En effet, contrairement au maintien sur le marché des produits (réemploi), leur remise sur le marché (réutilisation) nécessite qu'ils soient conformes aux nouvelles normes. Toutefois, l'Ae souligne que les évolutions réglementaires permettent parfois d'écarter des produits ayant des impacts environnementaux négatifs importants.

L'Ae recommande que le plan précise à quels types de produits les dispositions relatives au réemploi et à la réutilisation seraient susceptibles de ne pas s'appliquer, dès lors que l'allongement de la durée de vie de ces anciens produits pourrait présenter des effets environnementaux négatifs significativement plus importants que ceux des nouveaux modèles.

Par ailleurs, l'un des enjeux de cette prolongation d'usage concerne la fiabilité des produits d'occasion, sujet sur lequel une action d'information des particuliers est prévue. La question des assurances et garanties apportées aux produits d'occasion, qui pourrait participer à la fiabilisation, relève du niveau européen où des travaux sont en cours ; le plan national n'en parle pas.

Lutte contre les dépôts sauvages

Sur le sujet des dépôts sauvages dont la prise en charge incombe au bloc communal (communes, intercommunalités), le rapport environnemental présente les avancées inscrites dans le PNPD au travers de l'extension de responsabilité des filières REP notamment en matière de financement des coûts de ramassage supportés par les collectivités. Cela concerne également les abandons diffus de déchets traités par les collectivités dans le cadre du nettoyage des espaces publics. Les montants à prendre en compte peuvent être importants : pour la filière REP « mégots » créé en 2021, l'estimation initiale de 5 millions d'euros pourrait être, selon la DGPR, réévaluée à près de 100 millions d'euros.

3.3.2 Filières à responsabilité élargie des producteurs

Les dispositions de la loi Agec et du plan national visent prioritairement les filières REP. Pour beaucoup, elles reprennent les propositions du rapport Vernier. Elles précisent non seulement les obligations générales des filières au niveau législatif mais aussi l'encadrement du contenu de leurs cahiers des charges. Surtout, elles rendent plusieurs dispositions contraignantes en introduisant un pouvoir de sanction en cas de non-respect. L'ensemble renforce les possibilités de pilotage des politiques de prévention et de gestion dans une optique d'amélioration continue, les cahiers des charges prescrits par arrêtés ministériels incluant également la réalisation d'études visant de nouveaux progrès. Il en ressort également que l'amélioration des performances de collecte et de tri devrait avoir un effet positif pour les mesures de prévention.

Même si la loi comporte des objectifs et des dispositions précis, le contenu de certains cahiers des charges n'est pas encore stabilisé (consultations publiques en cours) et le niveau d'effort lié à ces objectifs reste encore incertain et, sans lien avec les objectifs généraux affichés dans le dossier. C'est notamment le cas des niveaux des éco-modulations. L'ensemble de la démarche apparaît donc « à dire d'expert », au gré des discussions avec chaque filière avec une forte implication des collectivités et de leurs syndicats chargés des déchets, sans prise en compte effective de l'ensemble des enjeux environnementaux, ne serait-ce que pour évaluer les avantages et les inconvénients des options envisagées et pour définir des mesures de maîtrise des impacts environnementaux associés et éviter ce que le rapport Vernier qualifie de « *risque de cloisonnement des points de vue* ».

L'Ae recommande au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires de soumettre les cahiers des charges des filières REP à évaluation environnementale.

Emballages

Il s'agit de la première filière REP créée en Europe et en France. Le cahier des charges de la filière des emballages ménagers national a fait l'objet d'une [consultation publique entre le 13 juillet et le 30 août 2022](#) en vue de sa mise à jour pour prendre en compte les objectifs du plan national. Certaines contributions soulignent les limites de l'ambition de cette mise à jour : focalisation sur le recyclage, pas de prise en compte d'une éventuelle consigne (une étude est attendue pour 2023 sur ce sujet spécifique⁴³), faiblesse de l'écomodulation⁴⁴..., d'autres commentaires reprenant un argumentaire sur l'efficacité de leur collecte et sur son coût pour les collectivités. En matière d'écoconception, une contribution recommande également des emballages mono-matériaux. Certaines contributions soulignent néanmoins la faible proportion des moyens prévus pour la prévention, dont l'écoconception.

L'étude en cours concernant la consigne devrait, au-delà des questions de faisabilité et des implications financières des différents scénarios, comparer leurs incidences environnementales dans leur ensemble.

Selon le rapport environnemental, en 2020, 107,3 milliards d'unités de vente consommateurs (UVC) d'emballages ménagers étaient mis sur le marché, représentant environ 5 millions de tonnes. Les emballages industriels et commerciaux représentent un complément de 7,5 millions de tonnes. Le réemploi concerne essentiellement les emballages professionnels et les emballages ménagers en verre. Le scénario de référence fourni par le rapport est repris en figure 8. Il tient compte d'une augmentation de la mise sur le marché des emballages plastiques à usage unique entre 2000 et 2020 et d'un taux de réemploi des emballages ménagers de 0,03 %⁴⁵ :

Matériau	2000	2020	Projections 2023	Projections 2027
Bois	0	0	0	0
Acier	5,4	6,8	7,2	7,8
Aluminium	2,3	2,9	3,1	3,3
Plastiques	44,9	56,6	59,9	64,6
Verre	9,3	11,7	12,4	13,4
Papier-carton	22,9	28,9	30,6	32,9
Autres	0,3	0,4	0,4	0,4
Total	85,1	107,3	113,6	122,5

Figure 8 : Emballages ménagers mis sur le marché (UVC) selon le scénario de référence (Source : dossier)

Outre les mesures du sous-axe 4.1 du plan (« Réduire les produits à usage unique »), l'évaluation prend en compte la « mobilisation de la filière REP emballages, [et le] déploiement des moyens pour

⁴³ Rappel de l'avis Ae n°2013-116 : « Faute de disposer de données environnementales même grossières concernant le transport des produits concernés, l'Ae recommande que le plan justifie des raisons spécifiques qui conduiraient à ne pas engager l'action relative au développement de l'emballage consigné "dans l'attente d'une étude d'impact environnementale particulière en tenant compte des dispositifs existants qui permettent le recyclage d'autres produits et emballages" ».

⁴⁴ Modulation des versements sur la base de critères environnementaux

⁴⁵ Le taux retenu pour les emballages professionnels n'est pas précisé.

atteindre 10 % d'emballages réemployés en 2027 » en précisant un taux de réemploi de 10 % en 2027 (soit 12,25 milliards d'UVC correspondant environ au tiers du gisement estimé) significativement plus élevé que celui du scénario de référence ; le projet de cahier des charges présenté à la consultation ne comporte pas d'objectif de réemploi mais précise que l'éco-organisme devra consacrer au moins 5 %⁴⁶ des contributions qu'il perçoit à cet objectif. L'évaluation identifie des incidences négatives liées à l'action de réemploi (transport, nettoyage,...) sans pouvoir les évaluer en termes de gaz à effet de serre, d'eau, etc.⁴⁷ De façon approximative, elle conclut : « *il est fait l'hypothèse que les gains environnementaux liés au nombre de rotations des emballages réemployés sont réduits de 50 % pour les émissions de gaz à effet de serre et de 70 % pour les économies d'eau* ». Elle ajoute cependant que « *la prévention de déchets d'emballage (notamment en plastique) constitue un enjeu essentiel pour réduire les incidences sur la biodiversité* », liées à la fragmentation et à la dispersion de leurs composants, tout particulièrement pour les milieux marins. L'Ae note que les mesures du sous-axe 4.2 du plan national visent à « *limiter les impacts environnementaux associés à la production et à la consommation de produits contenant des matières plastiques* ». Il serait également intéressant de disposer d'une évaluation de l'évolution des masses, représentative de l'économie de matériaux, et de la toxicité des matériaux utilisés⁴⁸.

Le rapport environnemental n'apporte pas de précision équivalente concernant les emballages industriels et commerciaux, au-delà du rappel, dans le cahier des charges de la filière, de l'objectif général de prévention pour cette filière. Le sous-axe 3.1 évoque la mobilisation des filières REP « *et des acteurs économiques* », sans déclinaison explicite dans une mesure pour ces derniers. Une filière REP *ad hoc* ne serait créée qu'en 2025.

L'Ae recommande de différencier autant que possible l'analyse des incidences environnementales selon le type de matériau, pouvant conduire à des mesures plus ambitieuses pour certains d'entre eux.

L'Ae recommande de reprendre dans le cahier des charges de la filière « emballages ménagers » l'objectif de 10 % de réemploi en 2027 en cohérence avec l'évaluation du plan national et de préciser les objectifs et les moyens de même nature pour les emballages industriels et commerciaux.

L'Ae recommande par ailleurs d'explicitier les différents scénarios de consigne possibles et réitère sa recommandation d'engager des études pour en évaluer et comparer les incidences environnementales et, le cas échéant, de définir des mesures d'évitement ou de réduction associées.

Textiles

La France se situe dans la moyenne basse au niveau européen en matière de consommation de textiles, linge de maison et chaussures (TLC) avec environ 9 kg/hab./an, contre 26 kg/hab./an au niveau européen, ce qui représente environ 600 000 t par an. En 2018, 239 000 t ont été collectées, dont 187 000 t ont été traitées par un centre de tri en convention avec Eco TLC (France et Europe).

⁴⁶ Relevé de 2 à 5 % par la loi climat et résilience

⁴⁷ « *À ce jour, peu d'études analysent l'impact environnemental net du réemploi* » ; « *Il n'existe pas à notre connaissance des travaux comparant les impacts environnementaux pour un emballage réemployé en métal ou en plastique par rapport à un emballage à usage unique* ».

⁴⁸ Le rapport Vernier (2016) souligne le risque de cloisonnement des points de vue. Il développe en particulier les enjeux du polyéthylène (PET) opaque, initialement perçu comme facteur de réduction du poids des déchets avant de faire l'objet d'interrogations sur sa toxicité, du fait de la présence de dioxyde de titane, et sur la possibilité de le recycler : « *Il est souhaitable qu'aucun emballage ne soit mis sur le marché sans étude préalable sur son impact environnemental et sur son recyclage, d'autant que des outils permettent de le faire* ».

58,6 % ont été réutilisés, 32,6 % recyclés (effilochage, chiffons), 8,4 % ont été incinérés (« valorisation énergétique ») dont 8 % sous forme de combustible solide de récupération (CSR) ; enfin 0,4 % ont été mis en décharge.

Le rapport environnemental présente les enjeux auxquels doit faire face la filière. Le développement de la *fast fashion* a induit le renouvellement fréquent des collections de vêtements et une augmentation du nombre d'unités vendues (de 2,3 milliards à 2,6 milliards entre 2008 et 2018, soit une croissance de 13 %), mais également une diminution du poids unitaire moyen des pièces associée à une baisse de leur durée de vie limitant d'autant les possibilités de réemploi.

La filière ne comprend qu'un seul éco-organisme agréé, Eco TLC, créé en 2019 et dont l'agrément a été renouvelé pour trois ans fin 2019 avec l'adoption d'un nouveau cahier des charges. Le cahier des charges de la filière fixe notamment différents objectifs, retenus comme scénario de référence :

- 50 % du tonnage mis sur le marché collecté,
- au moins 95 % de valorisation matière (réutilisation et recyclage), non énergétique, et un maximum de 2 % de déchets éliminés (déchets ne faisant l'objet d'aucune valorisation).

Les effets attendus du plan viennent s'ajouter aux objectifs de la filière avec des mesures visant notamment l'écoconception, la réduction des produits dangereux, le soutien économique aux filières de réparation... et plus généralement à une amélioration de la qualité et un « *moins renouvellement des produits textiles* ». Une augmentation des réparations de 10 à 15 % conduirait à éviter la mise sur le marché de 29 000 tonnes de vêtements ; le financement des activités des opérateurs de l'économie sociale et solidaire permettrait le réemploi de 3 500 tonnes ; l'interdiction de destruction des invendus (mesure 4.4.1) concerne également la filière et représente actuellement un volume de 2 500 t (10 % des invendus, le reste intégrant déjà des filières alternatives de « réutilisation »).

L'Ae recommande de reprendre dans le cahier des charges de la filière « textiles, linges de maison et chaussures » les objectifs sur lesquels s'appuie l'évaluation du plan national.

DEEE

Les mises sur le marché d'équipements électriques et électroniques (EEE) des ménages représentent près de 1,7 millions de tonnes, dont près de la moitié en poids est représenté par les gros équipements (chauffe-eau, sèche-linges, machines à laver...), et les deux tiers en nombre d'unités par les petits équipements (micro-ondes, sèche-cheveux, grille-pains...). Les EEE professionnels ont connu une forte croissance entre 2013 et 2019, en passant de 216 à 354 000 tonnes (+64 %) mis sur le marché. Le rapport environnemental prévoit dans le scénario de référence une augmentation d'environ 30 % entre 2019 et 2030 des volumes pour ces deux catégories. De façon très surprenante, les matériels informatiques et électroniques ne sont jamais évoqués explicitement. Quelques mesures de la loi Agec les concernent spécifiquement, mais le dossier ne comporte aucune donnée concernant leurs volumes, les gisements pour le réemploi et la réutilisation et toute autre mesure de prévention, alors que le nombre d'unités est très important et que leur gestion est particulièrement problématique⁴⁹.

⁴⁹ Cf notamment rapport CGEDD : https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0012304/013750-01_rapport-publie.pdf

Trois organismes sont actuellement agréés : Ecologic, Ecosystem et Screlec. En 2019, l'objectif de collecte fixé pour les DEEE ménagers n'était pas atteint : (quantités collectées = 45 % des quantités mises sur le marché, au lieu de 65 %). Pour autant, l'objectif de valorisation est atteint (85 % des quantités recyclées ou réutilisées) tout comme celui de recyclage (80 % des quantités collectées). Le rapport environnemental est moins précis concernant l'atteinte des objectifs relatifs aux EEE professionnels. Le taux de préparation au réemploi, fixé dans un cahier des charges approuvé en 2019 en vigueur jusqu'à 2021, était de 4 % pour les DEEE professionnels et moins de 2 % pour les DEEE ménagers.

Un nouveau cahier des charges validé le 27 octobre 2021 reprend tous les nouveaux objectifs de la loi Agec. Il fixe des objectifs pour 2024 de collecte (minimum 85 % des DEEE produits et 65 % des EEE mis sur le marché), de valorisation et de recyclage ou préparation à la réutilisation par type d'équipement. Le rapport environnemental retient un taux de 3 % de réemploi pour le scénario de référence, ce qui ne correspond à aucun des deux cahiers des charges. Le cahier des charges fixe également les ressources financières qui doivent être allouées annuellement à la réparation pour chacun de ces types d'équipement, avec une progression entre 2022 et 2027 passant d'environ 20 millions d'euros à 102 millions d'euros au total. Le taux minimal de préparation au réemploi est fixé à 2 %. Selon l'Ademe⁵⁰, les pratiques les plus répandues de réemploi et réutilisation des DEEE ménagers sont la vente en ligne d'EEE de seconde main et le don aux proches ou à diverses associations.

Les différentes mesures du plan pour favoriser le réemploi et réutilisation pourraient permettre de mobiliser des quantités d'EEE estimées à environ 500 000 t par an, dont 25 % spécifiquement via le réemploi. Cet impact pourrait être renforcé par le développement du secteur marchand de la seconde main, la demande étant supérieure à l'offre actuellement. De plus, le rapport environnemental indique que 30 % des pannes réparables ne sont pas traitées pour des raisons économiques. Avec le soutien aux filières de réparation, il est attendu 25 millions de réparations et 50 000 t de DEEE évités.

L'Ae recommande de mettre en cohérence les objectifs en matière de réemploi des équipements électriques et électroniques dans l'ensemble des documents (cahiers des charges, plan national, rapport environnemental).

Au total, les effets du plan sont estimés à 175 000 t de DEEE évités (hors réutilisation), et autant de produits neufs. En matières d'impact environnemental, les mesures du PNPD sont évaluées à environ 850 000 tCO_{2eq} évitées, dont près de 40 % associées aux CFC-11 non utilisés, et entre 9 et 65 millions de tonnes de matières déplacées.

Par ailleurs, les DEEE contiennent des substances réglementées et sont ainsi considérés comme dangereux par la législation environnementale. Parmi les composants dangereux, les cartes de circuits imprimés, les tubes cathodiques, les matières plastiques contenant des retardateurs de flammes bromés ou encore les écrans à cristaux liquides. En 2018, la fabrication d'EEE représentait près de 2 % en masse du total des déchets dangereux. Sur la base des résultats du traitement, le rapport environnemental estime que le PNPD devrait permettre d'éviter 330 kilos de composants contenant du mercure, 3 570 tonnes de plastiques susceptibles d'être bromés, 300 tonnes de piles et batteries contenant des métaux lourds.

⁵⁰ Étude préalable à la mise en place du fonds réemploi et réutilisation de la filière équipements électriques et électroniques, Ademe, Juin 2021

Faute d'évoquer la feuille de route « numérique & environnement » et la loi « Réduire l'empreinte environnementale du numérique en France » (REEN), le rapport environnemental ne précise pas dans quelle mesure leurs effets sont pris en compte.

L'Ae recommande de prendre en compte les effets de la loi de réduction de l'empreinte environnementale du numérique dans le rapport environnemental.

Produits et matériaux des secteurs du bâtiment et des travaux publics

Le plan national et le rapport environnemental rappellent l'importance du volume et de la masse de ces déchets, ce qui constitue une avancée à souligner par rapport au plan national précédent. La filière pour les produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment a été créée et son cahier des charges a été approuvé par arrêté ministériel du 10 juin 2022, postérieurement à la loi Agec.

Le rapport environnemental identifie un gisement, hors terres excavées, de 40 millions de tonnes par an, supposés stables jusqu'en 2030, avec un taux de valorisation de 69 % (90 % pour les métaux). Il indique également que « *l'essentiel des gains environnementaux à venir proviendront de la prévention des déchets par le réemploi et la réutilisation des matériaux et d'objets du bâtiment, notamment ceux issus de la démolition* ». Dès lors, la principale hypothèse du plan est l'évolution du taux de réemploi (1 % dans le scénario de référence, + 2 % dans le scénario du plan national), chaque pourcentage de réemploi, principalement de métaux et de bois, permettant d'économiser environ 120 000 tonnes de CO₂. Les déchets métalliques sont d'ores et déjà principalement valorisés ; le plan national ne prévoit pas de mesure de prévention particulière. Comme pour les emballages ménagers, le cahier des charges ne précise pas de taux de réemploi.

Rien d'équivalent n'est prévu ni mentionné concernant les produits du secteur des travaux publics. Or, ce secteur génère les volumes de déchets les plus importants et le III de l'article 79 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte fixait plusieurs objectifs et obligations à l'État et aux collectivités territoriales⁵¹ le concernant. Le dossier ne fournit aucun bilan pour s'assurer de la mise en œuvre de ces obligations. La mesure 5.2.4 ne fait que rappeler, de façon moins ferme, l'obligation de réemploi, réutilisation ou recyclage de 60 % des matériaux utilisés. En corollaire, ne sont pas abordées les mesures d'évitement et de réduction des risques en cas de réemploi ou de réutilisation de terres polluées.

L'Ae souligne par ailleurs que beaucoup d'études d'impact de projets d'infrastructures qu'elle analyse présentent des excédents ou des déficits nets importants de remblais et de déblais, alors que la première mesure de prévention devrait consister à veiller à les réduire.

⁵¹ Au plus tard en 2020

« 70 % des matières et déchets produits sur les chantiers de construction ou d'entretien routiers dont ils sont maîtres d'ouvrage sont réemployés ou orientés vers le recyclage ou les autres formes de valorisation matière »

« Tout appel d'offres que l'État ou les collectivités territoriales publient pour la construction ou l'entretien routier intègre une exigence de priorité à l'utilisation des matériaux issus du réemploi, de la réutilisation ou du recyclage de déchets »

À partir de 2020

« Au moins 60 % en masse de l'ensemble des matériaux utilisés pendant l'année dans leurs chantiers de construction routiers sont issus du réemploi, de la réutilisation ou du recyclage de déchets »

« Au moins 20 % en masse des matériaux utilisés dans les couches de surface et au moins 30 % en masse des matériaux utilisés dans les couches d'assise sont issus du réemploi, de la réutilisation ou du recyclage de déchets »

L'Ae recommande de présenter un bilan de l'application de l'article 79 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte pour ce qui concerne les matières et déchets de travaux publics et d'en déduire le cas échéant des mesures de prévention supplémentaires, et de prévoir au moins un scénario équilibré de déblais et de remblais dans les évaluations environnementales des projets d'infrastructures.

Autres produits

Le traitement des produits dangereux n'est pour l'instant traité explicitement que par la mesure 1.2.2 (voir § 2.1.2 – articulation avec le plan national santé environnement). En revanche, il n'est en général pas abordé dans le cahier des charges des filières REP, sinon pour les filières les plus concernées (notamment DEEE et piles et accumulateurs). En complément de la référence de la note 42, le rapport Vernier évoque également l'enjeu relatif aux encres minérales pour les emballages, tant en termes de toxicité que de contraintes pour leur recyclage. La toxicité des déchets n'est pas prise en compte dans les mesures de prévention et de gestion des filières REP, ni *a fortiori* dans l'évaluation du rapport environnemental. La prise en compte de précautions et d'impacts sanitaires peut être un obstacle au réemploi et à la réutilisation de certains produits (dans le secteur médical, notamment). Dans certains cas, comme pour les substances perfluoroalkylées (PFAS), seules des mesures d'écoconception semblent permettre la réduction des déchets dangereux correspondants.

Dans son avis n°2013-116, l'Ae avait formulé une recommandation transversale sur cette question⁵². L'Ae s'interroge également, à la suite de l'arrêt de l'exploitation en 2002 de la seule installation en France de stockage de déchets très dangereux (Stocamine), sur d'éventuelles mesures de prévention pour ce type de déchets, dont le seul exutoire est à l'étranger, ainsi que sur les déchets dangereux de la gestion des pollutions et des travaux publics, dont les volumes sont en croissance notamment en lien avec l'extension de l'épuration et les travaux souterrains du Grand Paris Express.

L'Ae recommande de prendre en compte la toxicité des déchets comme un critère transversal dans les mesures du plan national et dans les cahiers des charges des filières REP, ainsi que dans leur évaluation environnementale, et d'inscrire la réduction de la toxicité dans les objectifs de prévention.

Le plan ne comporte aucune référence explicite à la filière automobile, ni à l'évolution du cahier des charges de la filière des véhicules hors d'usage (VHU), l'une des plus anciennes, qui fait l'objet de directives européennes et de dispositions spécifiques (en particulier en ce qui concerne les pneus ou encore la disponibilité des pièces de rechange). La loi Agec prévoit l'extension de la filière à tous les véhicules à moteurs à deux ou trois roues, ainsi qu'aux quadricycles à moteur à compter du 1^{er} janvier 2022.

Selon un rapport de l'Ademe, 2,6 millions de véhicules ont été mis sur le marché en 2019 soit 2,3 % de plus par qu'en 2018. 1,6 millions de VHU ont été traités. Un des enjeux est de contrôler les filières illégales. Une proportion importante de ces véhicules est actuellement exportée. La gestion des véhicules usagés devrait certainement se développer encore davantage, en particulier du fait

⁵² « L'Ae recommande de compléter le rapport environnemental au niveau de l'articulation du PNPD avec les plans santé environnement, pour : – la réduction de la nocivité attendue des mesures de prévention, lorsqu'elles portent sur les déchets les plus nocifs ; – les actions des plans santé-environnement pouvant avoir un impact sur la production de déchets, et tout particulièrement les actions de dépollution (épuration, micropolluants, traitement des sites et sols pollués) voire de bannissement et de substitution de certains produits dangereux ou des conséquences induites par la mise en œuvre des règlements REACH et RoHS ».

d'évolutions environnementales : mise en place des zones à faibles émissions atmosphériques, mesures fiscales incitatives pour l'électrification du parc. Un projet de cahier des charges serait en cours de discussion avec la profession. Il prévoirait des nouvelles dispositions de collecte et certaines pièces sortiraient, sous condition, du statut de déchet.

L'Ae recommande de compléter le rapport environnemental par une évaluation spécifique à la filière des véhicules hors d'usage, en précisant notamment les gisements, des objectifs de prévention et les gains environnementaux qui en seront attendus.

3.3.3 Instruments économiques

Le plan national comporte essentiellement des instruments économiques incitatifs (subvention, concours de l'Ademe). L'écomodulation prévue dans les cahiers des charges des filières REP apparaît être le seul instrument systémique, et ses effets ne seront perceptibles que si son niveau est suffisant. La direction générale de la prévention des risques a également adressé aux rapporteurs un bilan 2021 du fonds « économie circulaire » établi par l'Ademe.

Le fonds, qui s'élevait à 164 millions d'euros en 2019 (163 en 2021), a été complété en 2021 de 222 millions d'euros par le plan de relance, de 66,7 millions d'euros par le fonds chaleur, de 32,5 millions d'euros au titre des investissements d'avenir et de 3,6 millions pour la recherche. Ce fonds soutient un grand nombre d'opérations de prévention et de gestion, d'un montant unitaire le plus souvent compris entre 100 000 et un million d'euros.

Certains financements concernent directement ou indirectement des mesures de prévention, (ce type d'instruments concerne souvent la prévention et la gestion) : lutte contre le gaspillage alimentaire et « alimentation durable » en lien avec le plan national alimentation ; études préalables d'écoconception (pour 8,63 millions d'euros en 2021), réparation, réemploi, allongement de la durée de vie des produits et communication associée ; refonte et fusion des bases de données « impacts » et « carbone » ; animation des contrats d'objectifs territoriaux des collectivités ; études dans le cadre de la supervision des filières REP. Le plan de relance a été focalisé sur la réduction de l'usage des plastiques, la réparation, le réemploi et réutilisation hors emballages, la régénération et l'incorporation de matière première recyclée.

De façon générale, même si les mesures existantes sont rares, il ressort de tous ces rapports que la mise en place d'outils économiques aurait vocation à s'imposer progressivement dans la mesure où l'équilibre des opérations de prévention et de gestion est très directement lié à l'économie de chaque filière et, de façon transversale, à l'économie de la gestion des déchets par les collectivités. [Une page internet du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires](#) récapitule l'ensemble des taxes et redevances qui concernent les déchets ; elles concernent principalement leur gestion.

Le rapport 2017 de l'Agence européenne de l'environnement sur la prévention des déchets constatait qu'en Europe, 47 % des mesures des plans nationaux précédents étaient des accords volontaires, 35 % des mesures d'information et de sensibilisation, 10 % des mesures réglementaires et 8 % seulement des outils économiques. Ce document ainsi que le rapport Vernier fournissaient un comparatif succinct d'outils utilisés par d'autres pays européens, les deux recommandant alors leur prise en considération :

- constatant le déséquilibre en termes de prévention et de gestion entre les produits gérés par une filière REP et les autres, le rapport Vernier recommandait la taxation des produits sans filière pour abonder leur prévention et leur gestion en ciblant ceux dont la gestion pèse le plus sur les finances locales ;
- il recommandait aussi une cohérence entre les différentes étapes de prévention et de gestion pour encourager à une hiérarchie vertueuse (allègement à l'amont et alourdissement à l'aval) ;
- plusieurs pays retiennent le taux minimal de TVA pour les activités de réparation. Selon la DGPR, cette possibilité n'est néanmoins ouverte que pour un nombre limité de produits. Une étude de l'Ademe évoque une telle éventualité pour la vente de certains biens d'occasion. De même, des possibilités de dégrèvements existent sur les investissements en vue de la réparation, de la réutilisation.

Pour l'instant, ces réflexions ne semblent pas pouvoir s'appuyer sur une analyse d'ensemble. D'ores et déjà, l'évolution en cours des prix des produits modifiera la chaîne de valeur, pour le consommateur et pour le contribuable et, ainsi, le scénario de référence du plan. L'analyse devrait donc en tenir compte et couvrir les différents types d'outils possibles (tarifs ou taxes) aux différents stades des produits et des déchets (vente, réemploi/réutilisation, recyclage/valorisation, élimination). La fiscalité des mesures de prévention pourrait être envisagée en tenant compte des informations d'ores et déjà collectées par l'Ademe sur les filières de réemploi et de réutilisation⁵³. Une telle analyse devrait alors prendre en compte les incidences environnementales directes et indirectes des différentes options. Elle permettrait alors de distinguer les mesures sans regret des autres mesures structurantes pour l'évolution des filières.

L'Ae recommande d'inclure dans les études prescrites dans les cahiers des charges des éco-organismes l'analyse de l'évolution des tarifs et de la fiscalité des différentes étapes de la prévention et de la gestion des déchets et des incidences environnementales associées.

Elle recommande d'intégrer progressivement des mesures sans regret dans les projets de loi de finances, puis d'envisager des nouveaux outils économiques dans le plan national suivant.

3.3.4 Exemplarité de la commande publique

L'axe 12 du 2^e plan national était dédié aux « administrations exemplaires », mais était ciblé sur la dématérialisation des procédures (réduction de la consommation de papier). Le 3^e plan national cible l'achat de matériels et de consommables issus du réemploi, la fin des achats d'objets en plastique à usage unique et le don de biens et matériels aux associations. La simple mise en œuvre de ces mesures semblerait déjà complexe en pratique.

Il a été indiqué aux rapporteurs que d'ici à août 2026, tous les marchés publics devraient comporter au moins une clause environnementale – sans autre précision –, ce qui constituerait une marge de progrès significative par rapport à la situation actuelle (seulement 20 %). Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires semble faire porter sa priorité sur l'accompagnement des services acheteurs de l'État et des collectivités au niveau déconcentré.

Ces informations ne figurent pas dans le dossier et les résultats à atteindre restent imprécis, ce qui prive les acteurs concernés de cibles à atteindre pour leur action et à intégrer dans les marchés.

⁵³ « Panorama de la deuxième vie des produits en France. Réemploi et réutilisation » Ademe, novembre 2017

L'Ae recommande de préciser des obligations de résultats en termes d'achat écoresponsable à prendre en compte dans les marchés publics.

Annexe

Synthèse des axes et mesures du plan

Axe 1 – Intégrer la prévention des déchets dès la conception des produits et des services

1.1 Mobiliser les filières à responsabilité élargie du producteur (REP)

- 1.1.1 Mettre en œuvre des modulations des contributions aux filières REP, sous forme de primes et de pénalités, pour favoriser l'écoconception des produits (article 62 loi Agec)
- 1.1.2 Élaborer des « plans quinquennaux de prévention et d'écoconception communs » au sein de chaque filière REP (article 72, loi Agec)
- 1.1.3 Soutenir les efforts de R&D en matière d'écoconception et accompagner les producteurs pour une utilisation plus efficace des ressources naturelles, notamment les matières critiques

1.2 Mobiliser les acteurs économiques

- 1.2.1 Intégrer la prévention des déchets et les démarches d'éco-conception dans les accords volontaires établis entre l'État et les secteurs économiques, notamment dans les secteurs de l'agrofourmure et de la pêche
- 1.2.2 Prévenir la teneur en substances dangereuses des matériaux et des produits, en incitant les fabricants à substituer les substances dangereuses dans les objets du quotidien (PNSE4)
- 1.2.3 Supprimer les huiles minérales dans les emballages et les impressions à destination du public (article 112, loi Agec)
- 1.2.4 Accompagner les entreprises pour produire mieux avec moins de ressources et à maîtriser leurs déchets en leur mettant à disposition des guides opérationnels
- 1.2.5 Soutenir l'innovation, accompagner les démarches d'investissement dans l'écoconception des produits et services développés par entreprises

1.3 Lutter contre l'obsolescence des produits

- 1.3.1 Identifier les pistes pour limiter les risques d'obsolescence logicielle liés aux mises à jour du système d'exploitation et des logiciels (article 27, loi Agec)
- 1.3.2 Mieux informer sur les mises à jour des logiciels compatibles avec un usage normal des appareils numériques (article 27, loi Agec).

Axe 2 – Allonger la durée d'usage des produits en favorisant leur entretien et leur réparation

2.1 Faciliter le recours à la réparation pour les particuliers

- 2.1.1 Mettre en place des fonds dédiés au financement de la réparation pour les filières REP des équipements électriques et électroniques, textiles, ameublement, jouets, bricolage, articles de sport (article 62, loi Agec)
- 2.1.2 Créer des réseaux de réparateurs labellisés, les cartographier et mettre à disposition les informations sur les services de réparation en *open data* (feuille de route économie circulaire, article 62, loi Agec)
- 2.1.3 Assurer la disponibilité de pièces détachées, notamment pour les véhicules, les équipements électriques et électroniques, les outils de bricolage, les bicyclettes et engins de déplacement motorisés, développer l'offre de pièces de rechange issues de l'économie circulaire (PIEC) (article 19, loi Agec ; article 30 loi climat et résilience)
- 2.1.4 Interdire les pratiques visant à rendre impossible la réparation ou le reconditionnement d'appareils, ainsi que l'accès des professionnels de la réparation aux pièces détachées, aux modes d'emploi ou informations techniques (article 25, loi Agec)
- 2.1.5 Étendre de la garantie légale de conformité de six mois pour tout produit réparé au lieu d'être remplacé par un produit neuf (article 22, loi Agec)

2.2 Informer sur la réparabilité des produits et la réparation

2.2.1 Déployer l'indice de réparabilité sur les équipements électriques et électroniques et proposer un indice de durabilité sur les produits (article 16, loi Agec)

2.2.2 Renforcer la mise à disposition d'informations auprès des consommateurs et des acteurs de la réparation sur la réparation des produits (informations techniques, durée de disponibilité des pièces détachées) (article 19, loi Agec)

Axe 3 – Développer le réemploi et la réutilisation

3.1 Mobiliser les filières REP et les acteurs économiques en faveur du réemploi et de la réutilisation

3.1.1 Définir des objectifs de réemploi pour les filières REP (article 72, loi Agec)

3.1.2 Mettre en place des fonds dédiés au financement du réemploi et de la réutilisation pour les filières REP (article 62, loi Agec)

3.1.3 Augmenter la part des emballages réutilisés et réemployés mis en marché par rapport aux emballages à usage unique, accompagner les expérimentations et le déploiement des moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs et de la trajectoire nationale (article 9 et 67, loi Agec)

3.1.4 Développer le réemploi des produits et des matériaux du secteur du bâtiment (article 72 et 51, loi Agec)

3.2 Faciliter la mise à disposition de gisement pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire et les associations

3.2.1 Installer des zones de réemploi dans les déchetteries (article 57, loi Agec)

3.2.2 Faciliter le don aux associations (d'inventus, de matériel médical) à travers la mise en place de conventions de don (article 35 et 39, loi Agec)

3.3 Renforcer le suivi du réemploi et de la réutilisation

3.3.1 Mettre en place l'observatoire du réemploi et de la réutilisation (article 9, loi Agec ; article 25 loi climat et résilience)

Axe 4 – Lutter contre le gaspillage et réduire les déchets

4.1 Réduire les produits à usage unique

4.1.1 Développer la vente en vrac et inciter à l'usage de contenants et d'emballages réutilisables dans les commerces ((article 41, loi Agec, article 23 loi climat et résilience)

4.1.2 Réduire les emballages jugés excessifs en impliquant les consommateurs ((article 72, loi Agec)

4.1.3. Engager les secteurs économiques à réduire l'usage unique dans le cadre d'accords volontaires (vente à emporter, restauration livrée, évènementiel)

4.1.4 Interdire les produits en plastique à usage unique lorsque des alternatives sont disponibles, présenter à la vente les fruits et légumes sans conditionnement en plastique (article 77, loi Agec)

4.1.5 Réduire la consommation de bouteilles de boissons en plastique, notamment dans les établissements recevant du public (ERP), les locaux professionnels ou dans le cadre d'évènements culturels ou sportifs ((article 77, loi Agec)

4.1.6 Investir pour la réduction, le réemploi ou le développement de solutions de substitution pour le plastique

4.2 Limiter les impacts environnementaux associés à la production et la consommation de produits contenant des matières plastiques

4.2.1 Interdire progressivement les microplastiques ajoutés dans les produits (article 82, loi Agec)

4.2.2 Prévenir les pertes de granulés dans l'environnement au stade de la production, manipulation et transport (article 83, loi Agec)

4.2.3 Prévenir les pertes de microfibrilles en plastique issues du nettoyage des textiles (article 79, loi Agec)

4.3 Agir contre le gaspillage alimentaire tout au long de la chaîne alimentaire

- 4.3.1 Accompagner des opérateurs de la chaîne alimentaire soumis à l'obligation de réaliser un diagnostic du gaspillage et des actions de réduction (article 31, loi Agec)
- 4.3.2 Favoriser le don de denrées alimentaires et la récupération des invendus alimentaires (article 32, loi Agec)
- 4.3.3 Déployer un label national anti-gaspillage alimentaire (article 33, loi Agec)
- 4.3.4 Clarifier les informations sur les dates de consommation des produits alimentaires en développant l'affichage de la mention complémentaire clarifiant la « date de durabilité minimale » (DDM) (article 35, loi Agec)

4.4 Agir contre le gaspillage des produits non-alimentaires

- 4.4.1 Interdire l'élimination de produits non-alimentaires neufs invendus (article 35, loi Agec)
- 4.4.2 Interdire la distribution d'échantillons gratuits dans le cadre de démarches commerciales, sauf demande des consommateurs (article 72, loi Agec)
- 4.4.3 Réduire les imprimés publicitaires non sollicités (article 46, loi Agec, article 21 loi climat et résilience)
- 4.4.4 Mettre en place des campagnes de communication à destination du grand public pour sensibiliser à la prévention des déchets, y compris de prévention des dépôts sauvages (article 62, loi Agec)

Axe 5 – Engager les acteurs publics dans des démarches de prévention des déchets

5.1 Mobiliser les leviers d'action des collectivités locales

- 5.1.1 Accompagner les politiques territoriales en faveur de la prévention des déchets avec le label « économie circulaire »
- 5.1.2 Favoriser le retour et l'échange d'expériences entre régions sur le volet prévention des Programmes régionaux de prévention et de gestion des déchets
- 5.1.3 Accompagner les collectivités locales qui souhaitent développer la tarification incitative (feuille de route économie circulaire)

5.2 Mobiliser les leviers d'action de l'État sur la prévention des déchets

- 5.2.1 Prendre en compte les enjeux de l'économie circulaire dans la commande publique, notamment à travers l'achat de matériels et de consommables issus du réemploi (article 58, loi Agec)
- 5.2.2 Mettre fin aux achats d'objets en plastique à usage unique utilisés sur les lieux de travail et lors d'événements (article 77, loi Agec)
- 5.2.3 Favoriser le don de biens et matériels aux associations
- 5.2.4 Donner la priorité à l'utilisation des matériaux issus du réemploi pour les chantiers de construction routiers (de l'État et les collectivités) : 60 % en masse de l'ensemble des matériaux utilisés pendant l'année issus du réemploi, de la réutilisation ou de recyclage de déchets (LTECV)