

Direction Régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement Franche-Comté

Besançon, le 21 Juin 2012

Service Évaluation, Développement et Aménagement Durables
Département évaluation environnementale et financements

Référence : Saisine de la DREAL par un courrier en date du 18 avril 2012

Affaire suivie par : Cyril Mouillot
cyril.mouillot@developpement-durable.gouv.fr

Tél. 03 81 21 67 34 – Fax : 03.81.81.24.96

Avis de l'autorité environnementale

plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux du département du Doubs
(PPGDND)

Contexte réglementaire

Le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND) est régi par les articles R541-13 et suivants du code de l'environnement.

Dans la suite de cet avis, le PPGDND du Doubs est désigné par « le plan ».

Le plan fait partie de la liste des schémas, plans et programmes qui doivent faire l'objet de la démarche d'évaluation environnementale, définie par les articles L122-4 et suivants du code de l'environnement.

Il doit par conséquent faire l'objet d'un « rapport environnemental », dont le contenu est déterminé par l'article R122-20 du code de l'environnement. Le rapport environnemental rend compte de la démarche d'évaluation qui a été menée par le maître de l'ouvrage, et présente les motivations qui ont conduit au choix du scénario présentant le meilleur compromis, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et de la réglementation en vigueur.

L'autorité en charge de l'élaboration et de l'approbation du plan est le conseil général du Doubs, représenté par M. le président du conseil général.

L'autorité environnementale (Ae) qui doit émettre un avis sur le projet de plan et en particulier sur le rapport environnemental, est **le préfet du département du Doubs**.

Cet avis porte sur **la qualité du dossier** et sur **la prise en compte de l'environnement** par le plan. Il vise à éclairer le public lors de la phase d'enquête publique.

La DREAL a été saisie pour élaboration de cet avis, par la préfecture du Doubs, le 18 avril 2012.

Le projet et ses enjeux

Présentation sommaire du plan

L'aire d'étude du plan est constituée par le territoire du département du Doubs. Le maître d'ouvrage du plan est le conseil général du Doubs.

Un tel plan vise à encadrer, orienter et coordonner l'ensemble des actions des acteurs publics et privés dans le domaine des déchets non dangereux. Les déchets non dangereux sont les déchets qui « ne présentent aucune des propriétés qui rendent un déchet dangereux ». La liste des déchets qui peuvent être concernés par cette définition est clairement détaillée dans le glossaire et le préambule du plan.

Ce plan s'inscrit dans un contexte réglementaire qui a récemment évolué, notamment du fait des lois dites « Grenelle 1 » du 3 août 2009 et « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, dont les priorités les plus importantes sont les suivantes :

- réduire la production de déchets à la source,
- valoriser les déchets résiduels sous forme énergétique,
- limiter les capacités d'incinération et d'enfouissement des déchets ultimes,
- rechercher à titre exceptionnel des capacités d'incinération et de stockage à l'extérieur du département,
- prendre en compte les choix des acteurs locaux en charge des déchets, par exemple les syndicats intercommunaux ou les communautés de communes compétents dans ce domaine, lorsqu'ils contribuent aux objectifs de la loi,
- définir les priorités concernant la valorisation du compost

L'année de référence du plan, qui sert à déterminer les données de base utiles aux analyses et projection, notamment en terme de tonnages de déchets collectés et de types de déchets, est l'année 2009.

Les orientations du plan intègrent les exigences réglementaires mentionnées dans les lois Grenelle. Ces objectifs pourraient être repris dans un paragraphe spécifique, de par leur portée réglementaire, afin de bien les mettre en évidence.

Les enjeux identifiés par l'autorité environnementale

D'un point de vue environnemental, les enjeux majeurs, liés à la mise en œuvre de ce plan, sont par ordre décroissant les suivants :

- la réduction des déchets à la source
- la réduction du transport des déchets entre leur lieu de production et leur lieu de stockage, de recyclage, ou d'élimination ; ceci permet en outre la réduction des émissions de gaz à effets de serre.
- la valorisation optimale des déchets résiduels sous forme énergétique ou de compost
- la réduction des décharges « brutes » ou sauvages dans la nature.

PARTIE I. Qualité du dossier et caractère approprié de son contenu

Le contenu du plan

Il est défini par l'article L541-14 du code de l'environnement. Ce contenu est très précisément rappelé dans le corps du rapport, en préambule. Le sommaire du plan respecte l'article L541-14.

Le plan est complet.

Le contenu du rapport environnemental du plan

Le contenu du rapport environnemental d'un plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux est fixé par l'article R122-20 du code de l'environnement ; des précisions sont apportées par un guide méthodologique édité par le ministère de l'environnement en 2006. Le rapport environnemental du plan respecte ces deux textes.

Le rapport environnemental est complet.

L'analyse qui suit repose sur le canevas défini par la réglementation et le guide.

Clarté de la présentation vis à vis du public

Rapport environnemental

Le rapport environnemental du plan est bien structuré, présente de façon pédagogique l'ensemble de la démarche d'évaluation environnementale. De nombreuses illustrations sous forme de cartes, tableaux, graphiques, photographies, viennent ponctuer le texte pour en améliorer la lisibilité et le rendre plus accessible.

Le dossier comprend en annexe un atlas de cartes thématiques illustrant l'état initial de l'environnement ainsi que la partie du dossier relative au fonctionnement actuel de la filière de collecte et d'élimination des déchets.

Résumé non technique du rapport environnemental

Le résumé non technique du rapport environnemental présente l'ensemble des chapitres requis par la réglementation. Il est très synthétique et lisible. Il est convenablement illustré et permettra la bonne appréhension par le public et la commission d'enquête publique des principaux enjeux ainsi que de la démarche d'évaluation environnementale.

Projet de plan de prévention et de gestion

Le plan est illustré avec un niveau comparable à celui du rapport environnemental. Malgré un contenu nécessairement technique, un effort particulier de rédaction a été mené par le conseil général du Doubs, afin de le rendre compréhensible par le plus grand nombre et opérationnel sur le terrain. L'Ae note enfin qu'un document de synthèse du projet de plan est intégré dans le dossier, ce qui en facilite l'appréhension.

Présentation résumée des objectifs du plan et de son contenu

L'article R122-20 du code de l'environnement, prévoit que le rapport environnemental doit comprendre une « présentation résumée des objectifs du plan et de son contenu ».

Un synoptique, c'est à dire un graphique illustrant de grandes tendances, concernant les différents flux de déchets, modes de gestion et de traitement prévus, performances visées et destinations envisagées a été proposé dans le rapport environnemental, page 17, afin de synthétiser tous ces éléments ; ce schéma offre une vision complète des orientations du plan en 2024, qui est l'année retenue comme horizon par le conseil général du Doubs.

Les grandes orientations du plan ont par la suite été déclinées simplement dans le corps du texte, concernant les déchets municipaux, les déchets de l'assainissement et les déchets des activités économiques.

Le plan ne reprend pas dans le texte la « hiérarchie des modes de traitement », qui est une disposition de la directive européenne du 19 novembre 2008 relative aux déchets.

Cette hiérarchie est la suivante : prévention, préparation pour la réutilisation, recyclage, autres modes de valorisation et, en dernier recours, "élimination sans risque et compatible avec l'environnement".

Afin de proposer une vision d'ensemble des modes de traitement, l'Ae recommande d'intégrer ces éléments dans le chapitre de présentation résumée des objectifs du plan.

Articulation du plan avec d'autres plans et programmes

Le rapport environnemental présente de façon succincte l'articulation ou la complémentarité du plan avec le plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux (PREDIS), le plan régional pour la qualité de l'air (PRQA), le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) en cours d'élaboration dans le Doubs (Haut-Doubs et Haute-Loue et Allan), le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) en cours d'élaboration, le schéma départemental des carrières, le plan régional santé environnement (PRSE) et enfin les différents documents de planification de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Ce chapitre est très détaillé et permet de mieux comprendre comment ces différents schémas et plans se complètent ou ont été pris en compte, en vue de l'amélioration de la qualité de l'environnement dans toutes ses composantes.

Dimensions environnementales de référence

Le rapport a clairement identifié les enjeux particulièrement concernés par la mise en œuvre du plan, en fonction des thématiques proposées par le guide du ministère de l'environnement de 2006, soit :

- la pollution et la qualité des milieux, avec un accent particulier sur les gaz à effet de serre ou GES, la qualité de l'air, de l'eau et des sols
- les ressources naturelles (matières premières, énergie, ressources naturelles)
- les risques sanitaires
- les nuisances (bruit, trafic, odeur, visuelles)
- les milieux naturels, sites et paysages (biodiversité, paysages, patrimoine culturel et risques naturels).

Cette méthodologie est conforme aux exigences nationales. Il convient en effet d'évaluer les effets du plan sur toutes ces dimensions environnementales, et par conséquent de disposer d'un état initial solide.

I.1 – État initial et identification des enjeux sur le territoire par le conseil général du Doubs

L'état initial de l'environnement développé dans le rapport environnemental du plan porte sur les thématiques prévues par la réglementation, avec un accent particulier sur les dimensions environnementales de références présentées dans cet avis.

L'article R122-20 du code de l'environnement prévoit que le rapport environnemental doit présenter une description des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de façon « notable » par la mise en œuvre du plan. Cette description est correctement détaillée.

Un tableau de synthèse des « forces et des faiblesses » du territoire, au regard des dimensions environnementales de référence, est présenté page 61. Il met en évidence l'état de l'environnement, les politiques d'amélioration qui peuvent être invoquées, notamment les plans et programmes à l'œuvre sur le territoire du département ainsi que le protocole de Kyoto relatif à la réduction des gaz à effets de serre et enfin la sensibilité du département vis à vis de ces enjeux.

L'Ae partage cette analyse.

Caractéristiques de la gestion initiale des déchets

Ce chapitre est une particularité des plans de gestion des déchets. Il complète l'état initial de l'environnement en décrivant le fonctionnement des filières de collecte, de tri, d'élimination et de stockage des déchets non dangereux dans le département du Doubs.

Les effets sur l'environnement du fonctionnement actuel des différentes filières, sans que ne soient mises en œuvre les dispositions et orientations du plan, ont été correctement déclinés. Chaque étape de la vie des déchets a été étudiée et présentée, avec un effort pédagogique.

Les nuisances potentielles locales, liées à l'exploitation des différentes installations de gestion et de stockage des déchets sur le territoire du département du Doubs, ainsi que les risques sanitaires associés, ont été présentés avec un niveau approprié.

Enfin, les principaux **indicateurs** de suivi, qui serviront au conseil général du Doubs à évaluer la mise en œuvre du plan, sont déclinés dans ce chapitre :

- tonnages de déchets collectés, traités et stockés,
- consommations énergétiques et émissions de gaz à effets de serre,
- économies d'énergie et de matières premières,
- valorisation énergétique de l'élimination des déchets,
- nombre de décharges brutes réhabilitées ou faisant l'objet d'études en vue de leur réhabilitation.

L'Ae note que les indicateurs proposés sont « robustes », aisés à déterminer chaque année et cohérents avec les enjeux développés en première partie de cet avis. Ils sont en outre en nombre raisonnable. L'Ae recommande de rajouter un indicateur portant sur le pourcentage de déchets destinés à l'incinération et l'enfouissement par rapport au gisement total de déchets ; cela permettra de compléter l'évaluation du plan.

L'Ae recommande d'intégrer au plan une préconisation visant à demander aux collectivités compétentes en matière d'urbanisme et de planification de conserver la mémoire des sites réhabilités, afin d'en garantir l'inconstructibilité et ainsi de limiter les risques associés, notamment de mouvements de terrain.

L'assistance apportée par le conseil général aux collectivités à la recherche de solutions alternatives à la mise en décharge des déchets inertes issus des chantiers du bâtiment et des travaux publics, via les installations de stockage de déchets inertes (ISDI) est évoquée dans le plan.

L'Ae note que cette démarche est opportune et qu'il conviendra de la mettre en œuvre de manière prioritaire, afin d'augmenter la quantité de matériaux réutilisés, par exemple dans d'autres chantiers.

Perspectives d'évolution de l'état de l'environnement

Il s'agit de décrire l'évolution de l'environnement si le plan n'était pas mis en œuvre. Ce chapitre aboutit à la proposition d'un scénario dit « laisser-faire » ou « au fil de l'eau ». Deux horizons temporels distincts sont définis, qui sont repris dans le plan : 2018 (6 ans après l'approbation du plan) et 2024 (12 ans).

Les hypothèses qui servent de base à cette analyse sont réalistes.

Le tableau de synthèse page 99 présente une comparaison entre ce scénario et la mise en œuvre du plan. Les quantités de déchets augmenteraient mécaniquement en fonction notamment de l'augmentation prévisible de la population du département du Doubs.

L'Ae recommande, afin de proposer une analyse complète dans ce chapitre, d'ajouter une colonne à ce tableau avec les données de l'année de référence du plan (2009).

Comparaison environnementale des différents scénarii envisagés

Trois scénarii sont envisagés par le conseil général du Doubs : un scénario « mini », le scénario « médian » et le scénario « maxi ». Les hypothèses de base pour ces trois scénarii sont clairement présentées, en fonction des objectifs du plan issus de l'application de la réglementation et de deux variables : la réduction de la production d'ordures ménagères et la quantité d'encombrants produits par habitant.

Les dates d'échéance du plan sont fixées à 2018 (+ 6 ans) et 2024 (+ 12 ans) conformément aux textes réglementaires. Il serait judicieux de faire figurer les objectifs mentionnés dans le cadre des lois Grenelle de l'environnement, à l'échéance de 2015, pour pouvoir vérifier leur atteinte.

La comparaison entre les scénarii est décrite par deux tableaux de synthèse, aux horizons 2018 et 2024, en fonction des indicateurs définis en partie « gestion initiale des déchets » et « dimensions environnementales de référence ».

L'évolution projetée pour chacun des trois scénarii est globalement favorable pour l'environnement :

- le tonnage total de déchets collectés va diminuer,
- la valorisation des déchets sera optimisée,
- le tonnage de déchets enfouis ou incinérés va diminuer fortement,
- le transport des déchets (nombre de kilomètres parcourus dans le cadre de la gestion des déchets) diminuera fortement.

C'est sur ces bases que le conseil général a fait le choix d'un scénario, présenté dans le rapport environnemental, page 107. Il s'agit du scénario « maxi », le plus ambitieux et par conséquent le plus favorable à l'environnement.

L'Ae note que les scénarii intègrent la fermeture d'un des fours de l'usine d'incinération d'ordures ménagères (UIOM) de Besançon et le report des déchets à incinérer sur une autre UIOM : le plan préconise le report de ces déchets vers l'UIOM de Bourogne (Territoire de Belfort) ou de Montbéliard (page 139), alors que le rapport environnemental indique que l'UIOM de Bourogne a été retenue.

L'Ae recommande d'étudier l'hypothèse la moins impactante sur l'environnement, respectant la « hiérarchie des traitements » évoquée dans cet avis, après en avoir vérifié la faisabilité technique et financière. Il conviendra de mettre en cohérence les deux documents (plan et rapport environnemental) dans le dossier.

Les *biodéchets* sont valorisables notamment sous forme de production de gaz (méthane) , en vue de la production d'énergie. La capacité de traitement des biodéchets issus de « gros producteurs », définis par la réglementation, est jugée suffisante dans le plan sur le territoire du Doubs, avec l'unité de méthanisation de biodéchets du GAEC de l'Aurore à Reugney et le « biodéconditionneur » installé à Chemaudin qui permet de séparer les biodéchets de leurs emballages.

Le plan ne prévoit pas de nouvelles installations mais n'exclut cependant pas l'initiative privée locale pour ce qui concerne le développement d'installations de ce type, dans le cadre d'exploitations agricoles par exemple.

Pour ce qui concerne le traitement des matières de vidange des unités de traitement des eaux usées, il conviendra de privilégier les stations d'épuration dont la capacité est importante, afin de garantir un bon fonctionnement de l'ensemble de la filière.

I.2 Analyse des effets notables et probables de la mise en œuvre du plan

Les indicateurs de suivi du plan sont analysés en détail dans le rapport environnemental, en fonction du scénario « maxi ». Tous les indicateurs évoluent favorablement d'ici à 2024 par rapport au scénario « laisser-faire ». Le tableau présenté page 109 permet de présenter une vue d'ensemble des effets de la mise en œuvre du plan, aux différents horizons étudiés.

Chaque étape de la gestion des déchets non dangereux, issus des collectivités et des activités économiques, est ensuite détaillée dans le rapport, avec une description des mesures associées de :

- prévention ; les effets de la prévention, notamment en terme de quantité de déchets non produits, sont pour l'instant délicats à appréhender, ce qui est clairement indiqué dans le rapport.
- valorisation (énergie, tri, recyclage, compostage et épandage),
- traitement par incinération ou stockage,

qui sont nécessaires à la réussite du plan.

L'Ae recommande de développer des outils de suivi de l'efficacité des mesures de prévention, afin de mettre en parallèle la réduction des déchets à la source avec la réduction des tonnages collectés, voire de moduler certaines des mesures de prévention en fonction des résultats.

Pour ce qui concerne la valorisation sous forme de compost des déchets verts et des déchets issus de l'assainissement des eaux usées, l'Ae recommande de prendre en considération les différents cahiers des charges relatifs aux productions agroalimentaires, notamment dans le cadre d'appellations d'origine contrôlée (AOC). L'Ae recommande enfin de poursuivre la concertation sur ce point précis.

Volet d'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000

Il est indiqué que la mise en œuvre du plan n'impliquera pas la construction de nouvelles installations de stockage ou de traitement des déchets. Le tonnage de déchets qui sera accueilli dans les installations existantes, notamment celles qui sont inscrites dans le périmètre des sites Natura 2000 ou à proximité immédiate, devrait diminuer en outre aux horizons étudiés par le plan.

L'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 a été menée de façon appropriée et proportionnée aux enjeux. Elle conclut nettement à l'incidence positive de la mise en œuvre du plan sur l'état de conservation des sites.

PARTIE II. Prise en compte de l'environnement et de la santé dans le projet

II.1 Intégration de la démarche : justification du plan au regard des objectifs de protection de l'environnement

Plusieurs scénarii ont été envisagés (un pour 2018 et trois pour 2024) + le scénario « *laisser-faire* », qui consiste à ne pas modifier les conditions actuelles de gestion des déchets. Ils ont fait l'objet d'une comparaison de leurs effets aux mêmes horizons, avec les mêmes indicateurs que ceux utilisés dans le chapitre relatifs aux perspectives d'évolution de l'environnement.

Un tableau d'analyse « multicritères », qui a servi au choix final du scénario, est proposé page 107 du rapport environnemental. Ce scénario respecte les objectifs de protection issus des accords de Kyoto sur la réduction des gaz à effet de serre, de la directive « habitats-faune-flore » de 1992 relative aux sites Natura 2000. Le plan ne prévoyant en outre aucune nouvelle installation, il respecte les autres objectifs de protection de l'environnement définis par la réglementation en vigueur.

Le plan apparaît proportionné aux objectifs poursuivis et devrait permettre d'atteindre et même de dépasser les objectifs du Grenelle de l'environnement.

II.2 Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts du plan mises en œuvre

Les mesures proposées par le conseil général sont issues de l'analyse des effets du plan ainsi que de la volonté d'améliorer en continu la gestion et la prévention des déchets. Il s'agit de mesures :

- à **portée générale** (certification de toutes les installations couvertes par le plan, critères environnementaux dans les marchés publics, projets à haute performance énergétique et environnementale et accent sur la communication et la concertation avec tous les acteurs concernés.
- **de prévention** : il s'agit de promouvoir le compostage individuel et pour les collectivités, d'acquiescer des réflexes « exemplaires ».
- **de limitation des transports** de déchets et de leurs conséquences, notamment en matière énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre : la mesure la plus forte prévoit d'intégrer les possibilités de transports alternatifs (voie ferrée ou fluviale) dans les critères de choix de l'implantation des futurs sites de traitement. Cette préconisation est très opportune.

Les autres mesures proposées sont complémentaires entre elles et n'appellent pas d'observations de la part de l'Ae.

II.3 suivi du dispositif proposé par le conseil général du Doubs

Un tableau de synthèse des indicateurs de suivi du plan est proposé page 135 du rapport environnemental ; les indicateurs environnementaux sont cohérents avec les données de l'évaluation environnementale et les objectifs du plan.

La fréquence de suivi de trois indicateurs reste à définir. Il s'agit :

- du nombre de décharges brutes réhabilitées
- du suivi des émissions atmosphériques des installations de traitement des déchets
- du suivi des incidents et des rejets non conformes de ces installations.

L'Ae recommande au conseil général du Doubs de définir, en lien avec la Commission Consultative qui encadre les différents travaux relatifs à la gestion des déchets, une fréquence de suivi pour ces trois indicateurs, dans la mesure du possible avant l'approbation du plan.

PARTIE III. Synthèse globale et conclusions

Le projet de plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux du département du Doubs et son rapport environnemental sont de qualité.

Les explications sont claires, détaillées, correctement illustrées et un effort particulier de rédaction a été fait en vue de rendre ces documents compréhensibles par le grand public.

L'environnement est bien pris en compte par ce plan, qui vise principalement à améliorer la gestion des déchets et tendra à en réduire les effets dommageables.

Les mesures proposées, notamment de prévention des déchets à la source et de limitation des transports sont pertinentes et ambitieuses et nécessiteront une implication forte de tous les acteurs.

Il conviendra de proposer un dispositif de suivi des différents indicateurs finalement retenus adapté et concerté.

Cet avis contient quelques recommandations qui visent à améliorer la qualité du rapport environnemental, en vue de l'enquête publique.

Le Préfet de région Franche Comté



Christian DECHARRIERE