



PREFET DU TERRITOIRE DE BELFORT

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

Besançon, le

09 DEC. 2015

Service Évaluation, Développement et Aménagement Durables

Département éducation et évaluation environnementales

Avis de l'autorité environnementale

**Plan de Prévention et de Gestion des Déchets non
Dangereux
du Territoire de Belfort**

Avis n°2015-000398

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 leur rédaction antérieure à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »).

En vertu des articles L122-4 et R122-17 (rubrique 20°) et suivants du code de l'environnement, le PPGDND fait l'objet d'une évaluation environnementale.

A ce titre, le dossier de projet de plan comprend 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 d'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.

A ce titre également, il est soumis à avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement (Autorité Environnementale), en l'espèce le Préfet de Département. L'avis de l'autorité environnementale est un avis simple. Il ne porte pas sur l'opportunité du plan, mais sur la qualité du dossier présenté par le maître d'ouvrage (en particulier le rapport environnemental) et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de programme. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable au projet. Il vise à améliorer sa conception, et la participation du public à son élaboration. Il sera notamment joint au dossier mis à enquête publique.

Le présent avis de l'autorité environnementale, sollicité par le conseil départemental du Territoire de Belfort, porte ainsi sur le PPGDND de ce département (ci après désigné par « le plan »). Il a été préparé par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Franche-Comté, après consultation notamment de l'agence régionale de santé (ARS) et de la direction départementale des territoires du Territoire de Belfort (pour le compte du Préfet territorialement concerné).

1. Présentation sommaire du plan et enjeux identifiés par l'autorité environnementale

1.1. Contexte réglementaire

Au titre des dispositions de l'article R.541-13 du code de l'environnement susmentionnées, le PPGDND 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 concernés est clairement détaillée dans le dossier :

Figure 3: Catégories de déchets concernées par le PPGDnD¹

Déchets de la collectivité (B) - Déchets des espaces verts publics - Déchets de voirie, marchés - Déchets de l'assainissement	Déchets ménagers et assimilés (A) Déchets produits par les ménages et les activités économiques collectés par le service public d'élimination des déchets		Déchets des activités économiques (C) - Déchets des activités industrielles et tertiaires - Déchets des activités agricoles et forestières
	Ordures ménagères et assimilées (Aa)		
	Déchets collectés sélectivement (Aa1)	Ordures ménagères résiduelles (Aa2)	Déchets occasionnels (Ab) Encombrants, déchets verts, déblais et gravats...

(tableau de la page 3 du « document de présentation » du PPGDND du Territoire de Belfort)

Le PPGDND s'inscrit dans un cadre de politiques publiques structuré par des priorités et des objectifs fixés au niveau national et européen. Est à rappeler notamment la « hiérarchie des déchets » établie par la directive-cadre européenne n°2008/98/CE de 2008 et réaffirmée notamment par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Loi TECV). Les politiques publiques de prévention et de gestion des déchets visent ainsi par ordre de priorité :

1. la prévention de la production de déchets (le meilleur déchet est celui que l'on ne produit pas),
2. la préparation des déchets en vue de leur réemploi,
3. le recyclage,
4. les autres modes de valorisation, notamment énergétique,
5. l'élimination, de manière sûre et dans des conditions respectueuses de l'environnement.

Ces principes ont été déclinés par le décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets, dans la suite des lois dites « Grenelle » de 2009 et 2010, qui fixe le cadre réglementaire des PPGDND. Au titre de l'article R541-14 du code de l'environnement, un PPGDND doit en particulier :

- fixer des objectifs de prévention des déchets ;
- fixer des objectifs de tri à la source, de collecte sélective et de valorisation de la matière ;
- fixer une limite aux capacités annuelles d'incinération et de stockage des déchets, en cohérence avec l'objectif d'un dimensionnement maximum correspondant à 60 % au plus des déchets produits sur le territoire (dans le cas de la création de nouvelles installations ou d'extensions) ;
- énoncer les priorités à retenir pour la valorisation des composts issus des déchets organiques ;
- prévoir les conditions permettant d'assurer la gestion des déchets dans des situations exceptionnelles.

Le cadre législatif et réglementaire ainsi que les orientations nationales relatifs aux plans de prévention et de gestion des déchets ont connu d'importantes évolutions ces derniers mois.

Sur le plan institutionnel tout d'abord, la loi NOTRe a transféré la compétence de ces plans du niveau départemental au niveau régional. Les nouveaux plans régionaux de prévention et de gestion des déchets, ainsi élaborés sous la responsabilité et approuvés par les conseils régionaux, intégreront l'ensemble des problématiques « déchets », qui font actuellement l'objet de plans départementaux ou régionaux distincts (déchets dangereux ou non dangereux, déchets du BTP, ...). Ce nouveau plan régional devra être approuvé dans un délai court, à savoir d'ici février 2017. Cette même loi a prévu des dispositions transitoires, jusqu'à l'approbation du plan régional, pour les plans départementaux en cours d'élaboration comme le présent PPGDND. Ces procédures restent régies par les dispositions antérieures, les projets de plans étant cependant soumis à enquête publique puis approuvés par délibération du conseil régional, sur proposition du conseil départemental.

Par ailleurs, les orientations du cadre national pour la prévention et la gestion des déchets ont été actualisées et renforcées pour la période à venir, avec en particulier le Programme national de prévention des déchets 2014-2020 publié le 27 août 2014 (avec lequel le présent plan déchet doit être compatible), le « Plan de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020 - Pilier de l'économie circulaire », puis, surtout, la Loi TECV sus-évoquée. Entre autres objectifs et priorités d'actions avec lesquels les plans locaux devront s'inscrire en cohérence, peuvent d'ores et déjà être mentionnés :

- réduire les déchets ménagers et assimilés (DMA) produits par habitant de 10% entre 2010 et 2020 ;
- réduire les déchets d'activité économique générés par unité de valeur produite, sur la même période ;
- porter la proportion (en masse) des déchets non dangereux et non inertes (DNDNI) faisant l'objet d'une valorisation matière à 55 % en 2020 et 65 % en 2025 ;
- réduire les quantités de DNDNI admis en installation de stockage de 30 % en 2020 et de 50% en 2025 par rapport à 2010.

1.2. Le projet de plan

Le territoire concerné par le plan est constitué de l'ensemble du département du Territoire de Belfort ainsi que de 11 communes de la Haute-Saône et 15 communes du Haut-Rhin. Les 128 communes concernées comprennent un total d'environ 170 000 habitants. Jusqu'aux évolutions évoquées ci-dessus, le maître d'ouvrage du plan est le conseil départemental du Territoire de Belfort.

Le plan se présente comme la révision de celui adopté en 2002 (alors dénommé « Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés », PDEDMA, et lui-même issu de la révision de celui adopté en 1996). Élaboré dans le cadre de la commission consultative d'élaboration et de suivi du plan, il s'articule autour de principaux groupes d'« enjeux », auxquels sont associés des objectifs dont certains chiffrés, et des actions ou modalités d'intervention prioritaires :

- les enjeux relatifs aux déchets ménagers et assimilés, dont l'intégration de la dimension environnementale dans la mise en place des politiques de déchets ménagers, le renforcement de la communication aux usagers, la fédération de la politique départementale, l'amélioration et le développement des filières de valorisation matière et de réemploi des déchets ménagers.

En la matière sont notamment fixés pour objectifs la réduction des ordures ménagères et assimilées (OMA, une partie des DMA) de 12% en 2020 et de 14% en 2026 par rapport à 2009, avec trois priorités affichées, et le développement du réemploi ;

- les enjeux relatifs aux déchets des activités économiques : amélioration de l'information, la sensibilisation et la formation du monde économique, développement de la prévention des DAE et des filières de réemploi et de valorisation matière (notamment concernant les biodéchets), amélioration de l'accès aux filières de traitement existantes, ...

Ces enjeux ne font pas l'objet d'objectifs chiffrés, le territoire ne disposant d'aucun observatoire de ces déchets ;

- les enjeux relatifs aux déchets de l'assainissement, dont le maintien des conditions de valorisation par épandage des boues d'épuration, le développement des filières de valorisation locales des boues d'épuration alternatives à l'épandage (co-compostage, méthanisation...);

- les enjeux relatifs aux déchets des activités agricoles et forestières.

1.3. Enjeux environnementaux identifiés

La gestion des déchets soulève des enjeux environnementaux majeurs, à travers en particulier la réduction des déchets à la source, l'optimisation de la valorisation « matière » sinon énergétique des déchets résiduels, la réduction du transport des déchets, la réduction des décharges brutes ou sauvages.

L'autorité environnementale partage l'analyse présentée dans le rapport environnemental qui identifie les enjeux environnementaux suivants :

- pollution et qualité des milieux : de l'eau, des sols, de l'air (émission de polluants et de gaz à effet de serre),
- ressources naturelles : consommation et production de matières premières, de ressources énergétiques et en eau,
- milieux naturels, sites et paysages,
- nuisances : bruit, odeurs, poussières,
- risques sanitaires.

2. Qualité du dossier et des informations environnementales mobilisées

Le dossier comporte le projet de plan (« document de présentation »), le rapport environnemental, ainsi qu'un résumé non technique.

Ces différentes pièces sont indiquées dater d'octobre 2014. Du fait de cette relative ancienneté, un certain nombre d'éléments de contexte ou de cadrage récents n'ont pu être pris en compte. Appelleront en particulier des mises à jour, avec des incidences plus ou moins importantes sur le plan (sur la forme et le cas échéant sur le fond) :

- les dispositions législatives et documents d'orientation adoptés ces derniers mois au niveau national en matière de prévention et de gestion des déchets (plans et loi TECV sus-mentionnés), dont les objectifs et priorités sont désormais à prendre comme référence dans le plan ;
- la loi NOTRe également évoquée *supra* : il sera utile de préciser le devenir attendu pour le plan au regard des évolutions du contexte institutionnel (articulation en termes de procédures, délais et de fond, avec les travaux d'élaboration du plan régional qui seront à engager) ;

- les évolutions du contexte environnemental, avec en particulier des avancées significatives pour plusieurs plans et programmes fondamentaux tels que le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et le nouveau schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée 2016-2021, tous les deux en voie d'approbation imminente (avec des avis de l'autorité environnementale en date respectivement des 13 janvier 2015 et 12 décembre 2014), ou le schéma départemental des carrières du Territoire de Belfort approuvé par arrêté préfectoral du 23 décembre 2014.

En outre dans les développements et les analyses présentés, l'année 2009 est le plus souvent retenue comme référence pour la fixation des objectifs, et l'année 2012 comme la plus récente en termes de données disponibles concernant les volumes et la gestion des déchets sur le territoire concerné. Il sera utilement vérifié si des données et des références plus récentes pourraient être désormais mobilisées, et le cas échéant procédé aux ajustements éventuellement nécessaires. Les chiffres relatifs à la population du territoire concerné seraient également à harmoniser.

Le contenu du rapport environnemental répond aux attendus de l'article R122-20 du code de l'environnement. Il s'avère dans l'ensemble de plutôt bonne qualité, avec des présentations claires et pédagogiques ainsi que des analyses souvent pertinentes et assez bien documentées. On relève l'utilisation judicieusement faite par le rédacteur du rapport des principaux outils méthodologiques disponibles pour mener l'évaluation environnementale de ce type de document (notamment, le guide ADEME de 2006 sur l'évaluation environnementale des plans d'élimination des déchets »). De manière plus spécifique :

La **présentation du projet** de plan faite dans le rapport environnemental reste trop sommaire pour que le lecteur puisse bien en appréhender la portée et les problématiques. En particulier n'y sont pas rappelés les objectifs fixés et les axes d'actions arrêtés. Le lecteur devra ainsi se reporter au document de présentation du plan.

L'analyse des **principaux plans et programmes avec lesquels le projet de plan est susceptible d'interactions** s'avère plutôt bien menée, abstraction faite des éléments non actualisés évoqués *supra*. Cette analyse sera à compléter par la prise en compte des orientations nationales récentes et en bonne partie opposables au plan, dans un lien de compatibilité. Par ailleurs l'analyse des PPGNDN des départements limitrophes et/ou en lien fonctionnel (Doubs, Jura, ...) aurait pu être approfondie. En effet, la notice de présentation du plan évoque leur prise en compte dans les travaux menés, de même que celle des programmes locaux définis sur le territoire depuis les lois Grenelle.

Nonobstant les questions d'actualisation des informations, **l'état initial de l'environnement** s'avère globalement assez bien appréhendé. Le niveau d'analyse des différentes thématiques s'avère en général adapté à ce type de plan. Le tableau de synthèse des enjeux conclut utilement cette partie.

S'agissant de l'analyse environnementale de la **gestion actuelle des déchets, des impacts possibles du scénario « laisser-faire » et de ceux du scénario retenu**, on relève l'effort notable effectué pour quantifier les impacts environnementaux en matière de gaz à effet de serre (GES). Si la méthodologie déployée en ce sens, assez bien explicitée, paraît pertinente, il convient néanmoins de rappeler, comme le fait d'ailleurs l'auteur du rapport, que les éléments chiffrés auxquels une telle démarche permet de parvenir restent à utiliser avec précaution. Ils sont ainsi essentiellement valables pour permettre de comparer les divers scénarios. En particulier, les importantes émissions de CO₂ indiquées comme « économisées » par la valorisation matière des déchets ne saurait conduire à établir un bilan positif général de la gestion des déchets, seulement à montrer l'efficacité environnementale très supérieure de ce mode par rapport au stockage et à l'incinération. In fine, la réduction de la production des déchets reste naturellement bien plus efficace sur le plan environnemental.

Par ailleurs, on regrettera que l'analyse des impacts sur les autres thématiques environnementales reste souvent trop succincte.

Enfin, on relève qu'au moins en ce qui concerne les DMA, plusieurs scénarios ont été envisagés au cours de l'élaboration du plan, avec des objectifs de prévention plus ou moins ambitieux. Une analyse des impacts respectifs, même succincte, aurait été intéressante à cet égard.

3. Intégration de l'environnement dans le plan

Le projet de plan propose pour chaque type de déchets concernés, des objectifs (souvent chiffrés) d'amélioration en matière de prévention et de gestion, ainsi que des priorités d'action et diverses mesures visant à les atteindre. Ils relèvent nécessairement d'un travail de recherche de compromis entre la prise en compte de la situation actuelle et des marges de manœuvre identifiées, et le souci manifeste de s'inscrire dans une dynamique vertueuse sur le plan environnemental (renforcement de la prévention des déchets, de la valorisation matière, ...). On relève ainsi le travail effectué pour confronter et conforter ces objectifs vis-à-vis de ceux fixés au niveau national par les lois Grenelle de 2009 et 2010 et leurs textes d'application.

On soulignera à nouveau la nécessité de poursuivre et d'actualiser ce travail en prenant en compte les nouveaux éléments de cadrage national évoqués supra, en particulier ceux issus du Programme national de prévention des déchets 2014-2020 avec lequel le présent plan déchet devra être compatible, et des dispositions opposables de la Loi TECV.

En tout état de cause, un des enjeux majeurs concerne la prévention des DMA (déchets ménagers et assimilés). En la matière, le projet de plan propose des objectifs plutôt ambitieux, avec une baisse des OMA (ordures ménagères et assimilées) par habitant de 12% en 2020 et de 14% en 2026, par rapport à 2009. Ce point appelle les observations suivantes :

- une bonne part de cet objectif est déjà atteint, grâce aux résultats (très) satisfaisants constatés sur le territoire entre 2009 et 2012 (baisse de 11%, dépassement des objectifs Grenelle). Les objectifs pour la période suivante, objet du projet de plan, s'apparentent dès lors à un ralentissement très net de la dynamique passée (moins de 1% de réduction entre 2012 et 2020). Cela est néanmoins justifié dans le dossier par des marges de manœuvre logiquement plus réduites désormais, et les actions envisagées paraissent cohérentes.

Dans cette même optique, sur la période 2010-2020, les perspectives du plan pour les OMA paraissent s'inscrire en cohérence avec les objectifs fixés par la loi TECV (-10% sur la période): Néanmoins en tendance, les objectifs pour la période du plan s'avèrent en deçà.

- Les objectifs nationaux portent sur l'ensemble des DMA (soit les OMA plus les déchets occasionnels des ménages : encombrants, déchets verts, ...), alors que les objectifs du plan évoqués concernent les seuls OMA. Or il est constaté une augmentation des DMA pris globalement sur le territoire entre 2009 et 2012, en lien avec une forte augmentation des apports en déchetterie. Si les actions prévues en la matière paraissent de nature à favoriser une évolution positive, ce point appelle une vigilance particulière dans le suivi du plan.

En complément concernant les DMA, il convient de souligner les très bons résultats constatés concernant la collecte des emballages ménagers : 90 kg/hab en 2012, soit 18% d'augmentation par rapport à 2009, à comparer aux 52,5 kg/hab en moyenne nationale. L'explication de ces résultats gagnerait d'ailleurs à être approfondie, ne serait-ce qu'à titre de retour d'expérience utile. En tout état de cause, le plan vise à poursuivre cette dynamique environnementalement favorable avec +30% en 2020 et +45% en 2026 par rapport à 2009 (soit respectivement 100 kg/hbt et 111kg/hbt).

En revanche, les ambitions affichées pour la collecte de certains flux de déchets spécifiques s'avèrent très modérées, voire significativement inférieures aux attendus nationaux ou européens. Cela est notable pour les déchets textiles et surtout pour les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE : appareils ménagers, équipements informatiques, ...). Pour ces derniers, non seulement les objectifs restent très en deçà des chiffres nationaux (atteinte de la cible nationale de 6kg en 2010 seulement en 2026), mais la tendance d'évolution s'avère également très en retrait (+0,5kg en 14 ans, contre +9kg en 9 ans attendus). Compte tenu des enjeux environnementaux liés à ces déchets (risques de pollution mais aussi potentiel de ressource), de tels écarts paraissent appeler la poursuite des travaux engagés.

Conclusion

Le dossier du projet de plan, dont son rapport environnemental, serait d'une qualité globalement satisfaisante s'il avait pu faire l'objet d'une actualisation récente. Ainsi il ne prend pas en compte plusieurs évolutions essentielles, que ce soit en termes de contexte environnemental ou surtout, de cadre institutionnel (transfert de la compétence du plan à la collectivité régionale) et d'orientations et d'objectifs nationaux concernant les déchets.

De même que les résultats atteints ces dernières années sur le territoire concerné, le niveau d'ambition des objectifs de prévention et de gestion fixés (auxquels sont associés des priorités d'actions globalement cohérentes) reste très contrasté selon les types de déchets ciblés. Au-delà du travail de finalisation de ce plan départemental, le suivi de sa mise en œuvre sera donc particulièrement important. Il permettra en effet de nourrir les réflexions à engager pour l'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets, qui devrait remplacer les plans départementaux à brève échéance.

Le préfet,



Pascal JOLY

