



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire
Projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets
(PRPGD)
des Pays de la Loire**

n°MRAe 2018-3575

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale de la région Pays de la Loire, s'est réunie par conférence téléphonique le 29 janvier. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) des Pays de la Loire.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Fabienne Allag-Dhuisme, Odile Stefanini-Meyrignac, et en qualité de membre associé Vincent Degrotte.

Était présente sans voix délibérative : Thérèse Perrin.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD 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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

N'a pas participé à la délibération, en application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD : Antoine Charlot.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par le Conseil régional des Pays de la Loire pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 30 octobre 2018.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, la DREAL consulté par courriel le 12 novembre 2018, l'agence régionale de santé de des Pays de la Loire.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

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

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. 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 n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe et sur le site de la DREAL. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse

L'élaboration au niveau régional d'un plan de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), élargi à tous types de déchets et intégrant un volet économie circulaire, constitue un exercice nouveau, issu de la loi NOTRE et d'exigences communautaires fortes ayant conduit à une première déclinaison nationale notamment pour réduire les déchets ultimes produits.

Le projet de PRPGD prévoit un ensemble de dispositions allant dans le sens d'une gestion des déchets plus favorable à l'environnement et envisage des actions destinées à mettre en œuvre progressivement les objectifs qu'il s'assigne. Privilégiant la pédagogie et les recommandations, il fait le choix d'un recours modéré aux mesures prescriptives. L'efficacité d'un tel dispositif est donc fortement tributaire de l'implication des différents acteurs concernés – et notamment du conseil régional – dans sa mise en œuvre effective et son suivi.

L'amélioration de la connaissance dans les années à venir, escomptée de la mise en place d'un observatoire régional, devrait permettre de tirer des enseignements et d'ajuster le projet de plan si besoin. Il s'agit d'un enjeu primordial qui induit la nécessité d'une animation forte et volontariste des nombreux acteurs publics et privés impliqués dans la gouvernance spécifique au domaine des déchets.

Le rapport environnemental du PRPGD est clairement structuré mais mérite d'être renforcé, d'une part par l'ajout d'informations permettant de mieux objectiver les dispositions – retenues ou non – et d'autre part pour mieux respecter les exigences de fond et de forme de l'article R.122-20 du code de l'environnement.

Ainsi, la MRAe recommande, notamment :

- d'enrichir rapidement la connaissance des données encore non disponibles en matière de gestion des déchets ;
- d'approfondir l'analyse de l'état initial à une échelle infra-régionale par exemple des bassins de vie, pour identifier les zones les plus sensibles au regard des enjeux environnementaux ;
- d'approfondir l'évaluation des impacts du PRPGD par une approche territorialisée et par une analyse plus fine selon les différents types de déchets et de traitement ;
- de mieux démontrer l'absence d'impacts significatif du projet de plan sur les espèces et habitats ayant justifié la désignation des sites Natura 2000 ;

Elle recommande enfin de préciser les modalités de mise en œuvre de la gouvernance du plan, notamment en clarifiant les rôles et implications respectifs de la région et des acteurs concernés, pour les principales dispositions envisagées.

La MRAe fait d'autres recommandations dans le corps de l'avis.

Avis détaillé

Le présent avis de la MRAe porte sur l'évaluation environnementale du projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) élaboré par le conseil régional des Pays de la Loire. Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet.

1 Contexte, présentation du plan régional de prévention et de gestion des déchets et enjeux environnementaux

1.1 Contexte réglementaire

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRE, a confié la compétence de la planification de la gestion des déchets aux régions.

Celle-ci prend désormais la forme d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets, qui couvre tous les types de déchets excepté les déchets nucléaires et militaires. Ce plan, qui aurait dû être adopté dans un délai de 18 mois après la promulgation de la loi, viendra dès son approbation se substituer à trois types de plans existants (plans départementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux, plans départementaux de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics, plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux). Il intègre aussi un plan régional en faveur de l'économie circulaire.

Outil de planification à moyen terme (2025 et 2031), il a vocation à décliner au niveau régional les objectifs du plan national de prévention et de gestion des déchets sous forme de dispositions concrètes et à constituer un outil structurant pour tous les acteurs publics et privés du territoire concernés par la prévention et la gestion des déchets.

Les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets¹ devront être compatibles avec le PRPGD.

Le PRPGD sera à terme intégré au SRADDET² en cours d'élaboration.

Le PRPGD reçu se compose des documents suivants :

- un état des lieux,
- un volet planification,
- un diagnostic de l'économie circulaire en région,
- un plan d'actions relatives à l'économie circulaire,
- un rapport d'évaluation environnementale et économique,
- un résumé non technique du rapport d'évaluation,
- et une synthèse du volet planification.

¹Et non toutes les décisions prises (tous champs confondus) par ces acteurs, tel qu'indiqué par erreur dans le document. cf. article L.541-15 du code de l'environnement.

²Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires, également créé par la loi NOTRE.

1.2 Contexte régional en termes de gestion des déchets

Le contexte régional en termes de gestion des déchets est bien décrit dans l'état des lieux du PRPGD, mais il mériterait d'être repris de façon synthétique dans l'évaluation environnementale, tant en termes de flux de déchets que d'installations existantes de traitement/valorisation.

1.3 Enjeux environnementaux du projet de PRPGD

Le rapport identifie une forte sensibilité du territoire régional en matière de gaz à effets de serre, de qualité de l'eau, de ressources minérales, d'énergie, de biodiversité et de milieux naturels, de risques naturels et technologiques et de trafic routier.

Les principaux enjeux environnementaux du PRPGD identifiés par la MRAe sont :

- La réduction des émissions des gaz à effet de serre ;
- La préservation de la ressource en eau ;
- La préservation des sols et des ressources minérales ;
- la préservation des milieux naturels terrestres et marins et des paysages ;
- la maîtrise des risques sanitaires et des nuisances.

1.4 Objectifs assignés au plan

Le plan doit intégrer les exigences de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (loi TECV) et repris à l'article L.541-1 du code de l'environnement, à savoir :

- donner la priorité à la prévention et à la réduction de la production de déchets, en réduisant de 10 % les quantités de déchets ménagers et assimilés (DMA) produits par habitant et en réduisant les quantités de déchets d'activités économiques (DAE) par unité de valeur produite, notamment du secteur du bâtiment et des travaux publics, en 2020 par rapport à 2010 ;
- augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière, notamment organique, en orientant vers les filières de valorisation, respectivement, 55 % en 2020 et 65 % en 2025 des déchets non dangereux non inertes, mesurés en masse ;
- étendre progressivement les consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques sur l'ensemble du territoire avant 2022 ;
- valoriser sous forme de matière 70 % des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics en 2020 ;
- réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025 ;
- assurer la valorisation énergétique des déchets qui ne peuvent être recyclés en l'état des techniques disponibles et qui résultent d'une collecte séparée ou d'une opération de tri réalisée dans une installation prévue à cet effet.

Il doit aussi réaliser des focus sur des flux de déchets précis devant faire l'objet d'une planification spécifique, déterminer une limite aux capacités annuelles d'élimination par

stockage des déchets non dangereux non inertes et aux capacités d'élimination par incinération et comporter des éléments sur la gestion des déchets produits en situation exceptionnelle.

2 Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le rapport est organisé et rédigé de façon claire. Il s'appuie sur l'article R.122-20³ du code de l'environnement définissant le contenu attendu de l'évaluation environnementale, mais appelle des précisions. Le rapport n'explique pas comment les effets prévisibles du volet « Économie circulaire » ont été intégrés dans l'évaluation. De plus, il n'est pas territorialisé.

2.1 État des lieux

Le tonnage total de déchets identifié comme produits dans la région en 2015 (année de référence de l'état des lieux) est estimé à 11,2 millions de tonnes.

Un bilan de la mise en œuvre des dispositions des trois types de plans (départementaux et régional) pré-existants de prévention et de gestion des déchets évoqués mériterait d'être établi dans le rapport. Une analyse de leurs forces et faiblesses respectives aurait le mérite d'identifier clairement les défis auxquels doit faire face le PRPGD

Il serait aussi utile – sans dresser un bilan exhaustif des installations existantes, qui n'est pas l'objet du présent document – de fournir davantage de données concrètes, pour certaines chiffrées, permettant ensuite de donner corps aux effets attendus du plan (par exemple, une estimation des surfaces occupées par les installations existantes liées au cycle des déchets), ainsi que des illustrations photographiques et schémas de fonctionnement des différentes catégories d'installations, utiles à la compréhension d'un public non averti.

Le document intitulé « état des lieux » présente quant à lui de façon détaillée les données disponibles concernant la thématique des déchets. Il identifie un déficit de données sur certains champs (notamment les déchets d'activités économiques, les déchets de catastrophes naturelles, les sédiments de dragage et les déchets du littoral). La simple mention « *données non disponibles* » mériterait cependant d'être argumentée dans certains cas, de façon à comprendre si la donnée est inexistante à ce jour ou bien si elle n'a pas pu être mobilisée. Un des objectifs du plan étant de compléter la connaissance, un rappel des règles générales existantes en matière de communication de données serait utile à la compréhension des marges de manœuvre de l'observatoire régional des déchets dont la mise en place est annoncée.

Ces lacunes en matière de connaissance des gisements et des flux de déchets ne sont pas sans conséquences sur la possibilité donnée à la MRAe et au public d'apprécier la pertinence, le niveau d'ambition ou la crédibilité de mesures portées par le plan et de leurs effets potentiels. L'enjeu de mise en œuvre rapide d'un observatoire des déchets et des ressources est donc majeur.

La MRAe recommande d'enrichir rapidement la connaissance des données encore non disponibles en matière de gestion des déchets.

3 La mention de l'article R.541-20-II du code de l'environnement en page 16 du rapport est erronée, la citation du contenu du rapport environnemental étant issue du R. 122-20..

2.2 Satisfaction des objectifs nationaux et articulation du plan régional de prévention et de gestion des déchets avec les autres plans et programmes

2.2.1 Politique nationale de maîtrise des déchets

En ce qui concerne l'articulation avec les objectifs nationaux :

- de prévention : pour atteindre l'objectif de diminution de production de 10 % des déchets ménagers et assimilés (DMA) fixé dans la loi TECV, l'objectif retenu en région est une diminution du ratio (en kg/hab/an) de près de 15 % entre 2015 et 2025 puis de 5,4 % supplémentaires entre 2025 et 2031 (l'atteinte de l'objectif défini dans la loi d'une diminution de production de 10 % des DMA par rapport à 2010 dès 2020 ne paraissant pas possible compte tenu de la date prévue d'entrée en vigueur du présent plan).

Un objectif de diminution de la production de déchets des activités économiques (DAE) de 8 % en 2025 par rapport au scénario tendanciel et de 20 % en 2031 a été retenu.

Les objectifs fixés pour la prévention de la production des DMA et DAE devraient conduire à diminuer celle de déchets non dangereux non inertes en 2025 sur la région de 2,8 % par rapport à 2015 et de 4,9 % en 2031 par rapport à 2015.

Au travers des objectifs définis ci-dessus, l'effort de réduction de la production des déchets non dangereux non inertes est partagé entre les ménages et les activités économiques, avec toutefois une incertitude liée à une connaissance imparfaite du gisement initial de DAE.

- de valorisation : l'objectif de réduction de 30 % des quantités de déchets non dangereux non inertes (DND NI) admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025 a été examiné. Compte tenu des quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2010, des capacités autorisées de ces installations et de leur échéance de cessation d'activité prévue dans les arrêtés préfectoraux correspondants, il ne serait plus possible de créer de nouvelles capacités régionales d'enfouissement à ces échéances. La création de nouvelles capacités ne serait, sauf exceptions, envisageable qu'à compter de 2027 dans la limite cumulée de 610 kt. Par conséquent, il ressort un besoin en valorisation énergétique complémentaire de près de 90 kt en 2025 afin de pouvoir respecter l'objectif de réduction mentionné ci-dessus. En 2031, le plan recommande un accroissement de la valorisation énergétique de 155 kt.

Concernant le taux de valorisation matière des déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics de 70 % en 2020, du fait de la part de gisements « *non tracés*⁴ » mis en évidence, des hypothèses ont dû être émises pour estimer le taux de valorisation matière correspondant. L'objectif fixé de 70 % de valorisation matière en 2020 pourrait être atteint depuis 2012 si l'hypothèse prise en compte est que 50 % des gisements « *non tracés* » ont fait l'objet d'une valorisation ; hypothèse qui ne peut être vérifiée avec les données disponibles à ce jour. La valorisation en remblaiement de carrières impacte fortement ce taux puisqu'en

4 Déchets non répertoriés en l'absence d'informations précises à ce jour sur leur volume, leur origine et leur devenir.

2012, 40 % des excédents de chantiers ont été utilisés en remblaiement de carrières (le taux de recyclage de ces excédents étant quant à lui de 12 % en 2012) et que ce taux a été calculé hors gisements réemployés sur le chantier d'origine.

2.2.2 Autres plans et programmes

Cette partie a pour objet de mettre en évidence les liens juridiques et interactions entre le projet de plan et d'autres plans et programmes⁵, afin de pouvoir s'assurer de la cohérence de leurs orientations respectives. Au cas présent, l'analyse prend la forme d'une présentation des orientations de plusieurs plans concernant ou croisant la thématique des déchets, suivie d'un tableau synthétisant les types de liens juridiques existants entre les divers documents. Pour plus de clarté, les fondements réglementaires de ces liens et délais de mise en cohérence seraient à expliciter.

L'analyse couvre un large panel de documents et un travail de recherche des orientations concernées de ces plans a été effectué. Le travail d'analyse est quelquefois non conclusif (cas de l'articulation avec le plan régional santé environnement-PRSE) ou mériterait d'être plus détaillé (cas de l'articulation avec les SAGE) et mené au niveau des dispositions opérationnelles de ces plans.

De plus, certains plans *a priori* concernés ne sont pas traités, tel que par exemple sur la question des déchets littoraux, les schémas départementaux des structures d'exploitation des cultures marines, le plan d'actions pour le milieu marin « Golfe de Gascogne mers celtiques » dont le programme de mesures a été adopté en avril 2016, ainsi que le projet de document stratégique de la façade Nord atlantique Manche ouest en cours d'examen par la formation d'autorité environnementale du CGEDD. Le rapport devrait également traiter de l'articulation du projet de plan avec les programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) obligatoires depuis le 1^{er} janvier 2012, maillon essentiel à la mise en œuvre concrète du plan, et les plans locaux d'urbanisme, la région n'étant pas, à ce jour, entièrement couverte par des schémas de cohérence⁶ territoriale (SCoT).

La MRAe recommande d'approfondir l'analyse de l'articulation avec les autres plans et programmes concernés.

2.3 L'état initial de l'environnement

Cette partie débute par une présentation générale des pressions que peut exercer le cycle de vie des déchets sur l'environnement.

L'état initial de l'environnement s'appuie ensuite sur le profil environnemental régional pour mettre en évidence les grands enjeux environnementaux de la région et identifier les niveaux de sensibilité. Le choix a été fait de ne pas mener d'analyse par bassins de vie. Cette approche offre l'avantage d'une vision d'ensemble, mais présente l'inconvénient de ne pas poser les bases d'une réelle possibilité d'analyse territoriale quand il s'agira de traiter les effets sur l'environnement et d'identifier les leviers d'actions. Ces insuffisances sont d'autant plus gênantes que le projet de plan implique un ensemble de projets de type installations de valorisation et de traitement. L'état initial devrait dès lors permettre d'éclairer les possibilités et contraintes d'implantation associées (identification de conflits d'usage, évitement des zones les plus fragiles), ainsi que les grandes lignes des éventuelles mesures d'évitement et de réduction des

5 Et non seulement « ceux avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération », tel que prévu dans le rapport de présentation des plans locaux d'urbanisme.

6 Le dossier se réfère par erreur à la notion de schéma d'organisation territoriale.

incidences environnementales à prévoir, suivant les caractéristiques des secteurs potentiellement retenus pour ces implantations.

La MRAe recommande d'approfondir l'analyse de l'état initial à une échelle infra-régionale par exemple des bassins de vie, pour identifier les zones les plus sensibles au regard des enjeux environnementaux.

Le scénario tendanciel

L'article R.122-20 du code de l'environnement prévoit que soient présentées les perspectives de l'évolution probable de l'environnement si le plan n'est pas mis en œuvre, et les caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou document de planification.

Un scénario tendanciel de l'évolution probable de l'environnement si le plan n'est pas mis en œuvre est présenté. Cependant, la méthode mise en œuvre n'indique pas si ce scénario tient compte ou non des dispositions des trois types de plans (départementaux et régional) pré-existants de prévention et de gestion des déchets, susceptibles de peser sur les dynamiques en œuvre dès lors qu'ils demeurent applicables jusqu'à l'approbation de ce nouveau plan. Ce point serait à clarifier.

Le plan ne localisant pas les installations nouvelles nécessaires à sa mise en œuvre (il recommande simplement de prioriser la création d'installations de stockage de déchets non dangereux – ISDND – sur les départements déficitaires), le dossier n'identifie pas de zones spécifiquement susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan et ne décrit donc pas les caractéristiques environnementales de ces dernières.

2.4 Les solutions de substitution examinées et l'explication des choix retenus

Le dossier présente les variantes étudiées dans le respect des objectifs nationaux. Elles se limitent à réaliser deux focus : l'un concernant la prévention de la production des déchets des activités économiques, l'autre concernant le recyclage des excédents inertes des chantiers, ainsi que les critères de choix retenus. Le dossier n'explique pas les raisons qui ont conduit à se limiter à ces deux focus.

La MRAe recommande de mieux justifier le choix des focus réalisés sur uniquement deux types de déchets pour l'analyse des variantes,

Des indications d'ordre général, complémentaires aux explications techniques par types de déchets fournies, sont en outre, requises.

Le plan indique notamment (dans la synthèse du document « planification ») ne fixer aucun objectif par territoire infra-régional, estimant que « chaque bassin de vie a ses spécificités ». Cet argument pourrait tout aussi bien conduire les auteurs du plan à la démarche inverse, en s'efforçant de moduler les objectifs par territoires en fonction des spécificités de ces derniers et de favoriser un rééquilibrage et une répartition des actions à mener pour atteindre les objectifs régionaux. Le dossier n'indique pas si les territoires ayant déjà adopté des mesures vertueuses en matière de prévention et de gestion des déchets et ayant donc déjà exploité une partie au moins de leurs marges de manœuvres, auront à fournir, sur la durée du plan, le même niveau d'effort que des territoires éventuellement en retard sur ces questions.

Le rapport insiste sur le caractère itératif de la démarche. Les apports et inflexions issus de l'évaluation environnementale et de la concertation menées conjointement à l'élaboration du plan gagneraient dès lors à être exposés.

L'emploi régulier de la tournure « le plan recommande » (plutôt que « demande » par exemple) et l'absence d'identification systématique – dans le document de planification –, de l'outil ou des outils de déclinaison et/ou du public visés par les recommandations, peuvent être source d'incertitudes et complexifier la mise en œuvre du plan.

2.5 L'exposé des incidences prévisibles de la mise en œuvre du projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets sur l'environnement, et des mesures pour les éviter, les réduire et les compenser

L'exposé des incidences prévisibles de la mise en œuvre du projet de plan est réalisé par comparaison avec le scénario tendanciel évoqué ci-dessus. Le document intègre également un volet succinct d'évaluation des impacts socio-économiques du plan, utile à la compréhension des coûts et bénéfices du plan en la matière.

Le volet d'analyse des incidences du plan sur les milieux naturels (terrestres, cours d'eau, zones humides, etc.) et les paysages, comme le volet d'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000⁷, présentent la localisation et les impacts des installations existantes vis-à-vis des sites et concluent à une absence d'impact notable. Ils s'en remettent à l'application de la réglementation concernant les installations futures, non pré-localisées dans le plan. Il est pertinent d'aborder les effets des installations existantes dans ces volets. Mais en se limitant à cette approche, le rapport ne remplit pas son rôle d'évaluation *ex-ante* des effets du projet de plan.

Quand bien même les orientations du plan devraient *a priori* contribuer à réduire la pression sur les milieux naturels, la conclusion suivant laquelle celui-ci ne présente pas d'incidences particulières sur les milieux naturels, dont les zones Natura 2000 terrestres et marines, n'est pas suffisamment étayée du fait des incertitudes importantes quant à la mise en œuvre du plan et à l'absence de pré-identification des territoires les plus susceptibles d'accueillir des installations structurantes. Sur la base de l'identification des zones sensibles et à forts enjeux que les futurs projets devront éviter, le plan devrait alors comporter des dispositions concrètes pour garantir cet évitement.

Une évaluation des incidences doit être menée de manière itérative tout au long de l'élaboration du plan de façon à identifier et à retracer les inflexions apportées au plan à travers l'édiction éventuelle de mesures correctives ou compensatoires. La présentation retenue dans la partie du rapport du PRPGD consacrée aux mesures devrait ainsi être clarifiée : l'emploi fréquent du conditionnel et l'absence de renvoi explicite vers des dispositions clairement identifiables du projet de plan ne permettent pas de cerner si les mesures listées ont effectivement été intégrées dans les documents opérationnels et opposables du projet de plan (volumes intitulés « planification » et « plan d'actions économie circulaire »).

7 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

La MRAe recommande :

- *d'approfondir l'évaluation des impacts du PRPGD par une approche territorialisée et par une analyse plus fine selon les différents types de déchets et de traitement ;*
- *de préciser les mesures de réduction et de compensation en privilégiant une approche territoriale ;*
- *de mieux démontrer l'absence d'impacts significatif du projet de plan sur les espèces et habitats ayant justifié la désignation des sites Natura 2000 ;*
- *de lever les ambiguïtés rédactionnelles du rapport d'évaluation environnementale pour apprécier la portée effective des dispositions du plan.*

2.6 Le suivi des effets du plan

Le rapport présente une série d'indicateurs chiffrés (chiffres de 2015), axés sur les objectifs du plan. Quand bien même ce suivi de l'atteinte des objectifs est primordial, il ne répond pas aux attentes du suivi prévu par l'article R.122-20 du code de l'environnement, qui vise à vérifier les effets attendus du plan sur l'environnement, le cas échéant pour en rectifier les effets négatifs. Le rapport devra identifier les critères, indicateurs et modalités adéquates, ainsi que les échéances de suivi retenues. Des objectifs chiffrés devront être intégrés dans les tableaux.

La MRAe recommande, pour rendre le suivi du plan pleinement opérationnel de renseigner les objectifs à atteindre et de préciser les modalités et périodicité de suivi.

2.6 La présentation des méthodes utilisées pour établir le rapport

Les explications données au fil du document sont dans l'ensemble claires et font état, le cas échéant, des limites liées au manque de disponibilité de certaines données et à l'état des connaissances scientifiques.

3 Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets

Les effets d'un PRPGD ont vocation à être positifs sur l'environnement du fait d'une meilleure prévention et d'une plus grande maîtrise de la gestion des déchets. Il doit par ailleurs décliner à l'échelle régionale des objectifs préalablement cadrés, voire chiffrés, dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte et dans le plan national de prévention des déchets 2014-2020.

Cette appréciation peut toutefois s'avérer inexacte dans les cas suivants :

- si la définition des objectifs et des actions du plan repose sur une identification erronée des enjeux,
- si certaines actions prévues ne semblent pas adaptées à l'atteinte des objectifs déterminés aux échéances fixées (2020, 2025, 2031), parce que non cohérentes, aléatoires, insuffisamment ambitieuses ou mal articulées,
- si les moyens humains, techniques, réglementaires et financiers prévus ne sont pas adaptés à la mise en œuvre des actions envisagées,
- ou si ces dernières ont des conséquences négatives trop importantes sur d'autres enjeux environnementaux.

3.1 Cohérence interne du PRPGD

Le volontarisme des ambitions du projet de plan en matière de prévention de la production des déchets en cohérence avec les priorités définies par la loi, est à souligner.

Le plan comporte un large panel de dispositions. Pour certaines d'entre elles, les personnes publiques (notamment l'Etat et les EPCI, respectivement en tant qu'autorité décisionnaire en matière d'ICPE et en tant qu'autorité responsable des programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés⁸) ont une prise directe sur leur mise en œuvre effective.

D'autres sont de nature informative et/ou incitative en direction de différents acteurs (collectivités, professionnels, associations, usagers). Si ces dernières peuvent largement concourir à l'atteinte des objectifs et s'avérer parfois tout aussi efficaces que des mesures réglementaires, elles sont par nature non imposées et donc dépourvues d'une efficacité certaine évaluable, d'autant qu'elles reposent pour partie sur des extrapolations de données ou de taux nationaux ou régionaux

La MRAe prend note de la volonté de création d'un observatoire régional des déchets qui devrait permettre d'améliorer l'acquisition progressive des données faisant actuellement défaut aux auteurs du plan.

La MRAe relève cependant que l'absence de certaines données ne permet pas pleinement à l'évaluation environnementale de garantir l'aptitude des dispositions précises à satisfaire ces ambitions.

La MRAe recommande que la création de l'observatoire régional des déchets soit rapide et qu'elle permette de chiffrer le flux des déchets pour lesquels les données font défaut ou sont à consolider.

Le plan intègre d'ailleurs une part d'incertitude en envisageant l'hypothèse d'une non atteinte de l'objectif de réduction des volumes stockés en ISDND fixé par la loi. La prudence sous-tendue par cette posture aurait dû conduire les auteurs du plan à étudier une variante visant à sécuriser l'atteinte de l'objectif fixé par le législateur. L'affichage immédiat de ce qui ne devrait être qu'une solution de repli (souplesse permettant l'extension ou la prolongation d'installations d'enfouissement existantes alors que la région sera sur-capacitaire en termes de capacités autorisées en installations de stockage à l'horizon 2020 puis 2025) peut en effet être de nature à infléchir la mobilisation des acteurs concernés, même si cette souplesse doit théoriquement amener à des ajustements permettant un meilleur maillage territorial.

Un des enjeux majeurs au niveau régional est l'atteinte des objectifs de réduction de 30 % des quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010 et de 50 % en 2025. Compte tenu de l'échéance retenue pour l'approbation du plan, l'objectif de 2020 ne sera pas réalisable et l'effort devra porter sur l'atteinte de l'objectif 2025. Cet enjeu est d'autant plus important qu'en l'attente du développement de filières alternatives (fabrication et traitement de combustibles solides de récupération notamment), de la mise en place des mesures de prévention attendues et de leur efficacité, les quantités de déchets mis en installation de stockage sont toujours importantes, voire ont augmenté en 2018 au regard du contexte économique actuel, induisant la saturation d'installations.

8 L'effectivité de certaines dispositions du plan serait toutefois à étayer. A titre d'illustration, il conviendrait par exemple de vérifier la possibilité pour les PLU d'imposer des plantations à croissance lente pour réduire les déchets verts.

A noter que la directive cadre « déchets » prévoit pour partie des objectifs encore plus ambitieux que ceux prévus dans la loi TECV. Ces objectifs non opposables à ce stade devront être intégrés à moyen terme dans les outils de planification en matière de déchets, une fois transposés en droit français.

Il ressort du dossier que des efforts très importants sont à conduire pour prévenir la production de déchets mais aussi développer des filières alternatives au stockage. Des unités de production de combustibles solides de récupération d'ores et déjà existantes sur le territoire ne sont pas exploitées à plein régime faute d'exutoires suffisants pour ces combustibles, par exemple.

Le développement des filières de tri implique aussi de s'assurer de l'existence de filières pour l'emploi des matériaux recyclés. L'augmentation progressive des taux de TGAP⁹ d'admission en installation de stockage de déchets non dangereux, ainsi que la baisse de la taxe sur la valeur ajoutée annoncée en faveur des filières de recyclage devraient contribuer à accompagner la viabilité de ce type de filières, qu'il convient néanmoins de promouvoir.

Au regard du contexte régional, un enjeu fort du PRPGD, dans sa définition mais surtout sa mise en œuvre, réside dans l'efficacité des actions d'animation et d'accompagnement des EPCI, des réseaux professionnels et plus globalement de toutes les parties prenantes de la gestion des déchets, ainsi que dans la nécessité de renforcer les coopérations entre territoires et entre acteurs pour mieux définir les projets. Au vu de la gouvernance nécessaire à la mise en œuvre du plan, la qualité de l'animation et du suivi conduits par le conseil régional sera décisive pour l'atteinte des objectifs fixés.

La MRAe recommande de préciser les modalités de mise en œuvre de la gouvernance du plan, notamment en clarifiant les rôles et implications respectifs de la région et des autres acteurs concernés pour les principales dispositions envisagées.

Le plan gagnerait aussi à prévoir des orientations franches sur la mise en place de collectes sélectives des biodéchets, visant à mieux les isoler, les objectifs fixés par la loi (notamment la collecte de tous les biodéchets des professionnels à horizon 2025) semblant à défaut difficiles à atteindre.

La région contribue fortement à l'approvisionnement national en matériaux. La proximité des gisements rend l'achat de granulats (roches et sables) relativement peu coûteux, ce qui n'incite pas au réemploi. Or, le gisement de matières premières n'est pas renouvelable et l'extraction même encadrée présente des impacts environnementaux. La promotion dans le plan du réemploi des matériaux dans le BTP et de leur valorisation à travers le remblaiement des carrières (préférable à l'élimination en installation de stockage) constitue donc un enjeu local fort dont la mise en œuvre devra être effectivement assurée, et l'ambition éventuellement renforcée dès la prochaine révision du plan, en cohérence avec le schéma régional des carrières en cours d'élaboration et sur la base d'informations chiffrées issues de l'observatoire.

La composante mer et littoral est abordée dans le document, sans faire l'objet d'un chapitre spécifique. L'enjeu de la qualité de la gestion des déchets pour cette composante est essentiel, les pollutions marines étant en grande majorité d'origine terrestre et les déchets marins constituant un élément des critères du bon état écologique que la directive cadre « stratégie pour le milieu marin » demande d'atteindre à l'horizon 2020. Au vu des spécificités régionales, le volet sur la gestion des déchets produits en situation exceptionnelle pourrait utilement intégrer la problématique d'arrivages importants d'algues vertes sur le littoral.

9 TGAP : Taxe générale sur les activités polluantes

LA MRAe relève de lanière générale que le caractère réellement structurant du projet de PRPGD et sa capacité à pleinement répondre tant aux enjeux environnementaux qu'aux ambitions affichées, peinent à être démontrés.

3.2 Prise en compte des composantes environnementales à enjeux

Sous réserve du niveau d'incertitude lié au caractère peu prescriptif du plan, ce dernier apparaît globalement bénéfique sur les différentes composantes environnementales identifiées comme sensibles en région. Toutefois l'absence de déclinaison infra-régionale des enjeux et des objectifs induit une approche souvent générique.

Milieux naturels et paysages

Les auteurs du plan mettent en évidence que les orientations du plan permettront globalement de réduire la pression sur les milieux naturels. Comme évoqué dans le paragraphe 2.3 le plan n'identifie pas de zones à éviter pour l'aménagement des différentes installations liées aux déchets concernées comme nécessaires sur la durée du plan. La prise en compte des milieux n'apparaît que ponctuellement dans le document Planification (notamment comme facteur limitant pour le remblaiement des anciennes carrières sur lesquelles des espèces patrimoniales se sont développées, et à travers l'évitement des zones sensibles en matière de pollution des eaux pour le stockage de déchets en période de gestion de crise). Le choix est également fait de ne pas édicter de dispositions spécifiques aux sites Natura 2000 pour les installations nécessaires à la mise en œuvre du plan, du fait des surfaces importantes qu'ils englobent sur certains territoires, et de s'en tenir à l'application du régime réglementaire existant (étude d'incidence au stade de la planification urbaine et des projets).

Air, changement climatique et émissions de gaz à effet de serre

Au-delà des impacts dus au mode de traitement des déchets, y compris la valorisation, les impacts liés à la collecte et au transport des déchets peuvent être importants. Le plan encourage différentes mesures en vue de limiter ces impacts, tels que les modes de transport alternatifs et les principes de proximité et d'autosuffisance des territoires permettant de disposer, à une échelle territoriale pertinente, d'un réseau adéquat d'installations. Il conviendra tout particulièrement de veiller à l'application de ces principes, étant rappelé qu'aucune disposition n'est intégrée dans le plan encadrant la répartition optimale des nouvelles installations à créer qui pourrait être envisagée sur le territoire.

Le sujet de l'adaptation au changement climatique n'est abordé dans le plan que par référence à d'autres plans et programmes.

Eau et milieux aquatiques

Les auteurs de l'étude soulignent l'impossibilité, en l'état des méthodes actuelles, de quantifier « *les émissions dans l'eau de la gestion des déchets* ». Une réduction des risques de pollution des eaux est néanmoins escomptée par rapport au scénario tendanciel, compte tenu des objectifs de prévention et de réduction de la production de déchets ainsi que ceux de valorisation matière.

Risques naturels, technologiques et sanitaires

Les risques naturels et technologiques sont traités essentiellement sous l'angle de la gestion des déchets produits en période de crise, les auteurs considérant pour le reste que la prise en compte des risques relève de l'examen réglementaire des projets opérationnels. Il en est de même pour les risques sanitaires.

La MRAe recommande d'enrichir l'analyse des risques.

Nantes, le 29 janvier 2019

Pour la MRAe des Pays-de-la-Loire,
la présidente de séance,



Fabienne ALLAG-DHUISME