



Mission régionale d'autorité environnementale

Île-de-France

**Cadrage préalable à la réalisation de l'évaluation environnementale  
du plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD)  
d'Île-de-France**

n°MRAe 2018-42

## **Préambule relatif à la présente note**

*La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Île-de-France s'est réunie le 14 juin 2018 dans les locaux de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE). L'ordre du jour comportait, notamment, la note de cadrage sollicitée par la Région Île-de-France sur son projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).*

*Étaient présents et ont délibéré : Christian Barthod, Jean-Paul Le Divenah, Jean-Jacques Lafitte et Judith Raoul-Duval*

*Était excusée : Paul Arnould et Catherine Mir (suppléante, sans voix délibérative).*

*En application de l'article 20 du règlement intérieur du CGEDD s'appliquant aux MRAe, 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 cadrage préalable à donner sur le projet de PRPGD qui fait l'objet du présent avis.*

\* \*

*En application de l'article R.122-19 du code de l'environnement, la MRAe a été saisie pour un cadrage par la Région Île-de-France, la demande ayant été reçue le 7 mars 2018 par la DRIEE.*

*Sur la base des travaux préparatoires de la DRIEE, et sur le rapport de Christian Barthod, après en avoir délibéré, la MRAe émet les recommandations suivantes.*

# Note de cadrage

## 1 Évaluation environnementale du PRPGD d'Île de France

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), prévu par l'article L. 541-13 du code de l'environnement, fait partie des plans et programmes pour lesquels une démarche d'évaluation environnementale<sup>1</sup> est obligatoire. Cette démarche est encadrée par le code de l'environnement aux articles R.122-17 à R.122-28.

L'objectif de l'évaluation environnementale est, dans le cadre d'un processus itératif, d'aider à définir un PRPGD qui constitue un choix argumenté, après prise en compte des enjeux environnementaux et sanitaires hiérarchisés et compte tenu des mesures retenues d'évitement, de réduction de ses impacts et, le cas échéant de compensation de ses impacts résiduels.

La réalisation d'une évaluation environnementale nécessite que l'environnement soit appréhendé dans sa globalité, ce qui se traduit par l'élaboration d'un état des lieux précis et proportionné sur le territoire concerné, permettant d'identifier les enjeux environnementaux et sanitaires et de les hiérarchiser.

Cette recherche donne lieu à une approche itérative du processus d'élaboration du plan, en particulier lorsque des actions ont des effets antagonistes sur des enjeux environnementaux identifiés. La nécessité d'informer et de faire participer le public explique que la démarche d'évaluation environnementale se concrétise par un « rapport sur les incidences environnementales ». À la lecture du rapport, le lecteur doit pouvoir avoir accès aux faits, arguments et raisonnements ayant conduit la région Île-de-France à arrêter son choix et comprendre en quoi le PRPGD d'Île-de-France apporte une plus-value pour l'amélioration de l'environnement et justifie la mise en œuvre des efforts qu'il nécessite.

Un guide de référence, élaboré par le Commissariat général du développement durable (CGDD), explicite les recommandations en termes de contenu de tels rapports<sup>2</sup>.

L'autorité environnementale (MRAe) sera saisie par le président de la Région Île-de-France pour émettre un avis avant l'enquête publique du projet de PRPGD.

À la date de la présente note, aucun avis n'a encore été rendu en France par une autorité environnementale sur l'évaluation environnementale d'un PRPGD. Le PRPGD de Bourgogne Franche-Comté a toutefois fait l'objet d'un cadrage préalable à son évaluation environnementale en 2016.

En termes de méthodologie, la MRAe d'Île-de-France sera attentive, lorsqu'elle sera consultée pour avis sur l'évaluation environnementale du projet de PRPGD d'Île-de-France, à la prise en compte des connaissances existantes et disponibles dans la bibliographie, relatives au lien entre les objectifs portés par ce plan et l'environnement, et sur le rôle moteur du plan dans la recherche de solutions innovantes aux défis soulevés par la transition vers une économie circulaire. L'évaluation environnementale devra être faite dans le meilleur état des connaissances disponibles, mais il conviendra de préciser en quoi cet état des connaissances a limité le raisonnement et le choix des solutions, parmi celles envisagées et en quoi ces connaissances méritent d'être développées

1 L'évaluation environnementale, telle que définie à l'article L.122-4 du code de l'environnement, est « un processus constitué de l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte de ce rapport et de ces consultations lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan ou programme, ainsi que la publication d'informations sur la décision, conformément aux articles L. 122-6 et suivants ».

2 <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0081/Temis-0081969/21933.pdf>

développement pouvant constituer une action du PRPGD.

## 2 Recommandations relatives aux questions formulées par la Région Île-de-France

Les parties du document en bleu sont les questions issues de la note technique transmise par la Région en date du 23 février 2018. Les réponses de la MRAe sont encadrées et en noir.

### 2.1 Prospective du PRPGD

#### 1. La Région interroge la MRAe sur l'esprit de la prospective présenté [page 7 de la notice technique] et sollicite ses recommandations en la matière.

La prospective présentée entend répondre aux dispositions de l'article R.541-16 du code de l'environnement, qui précise que le plan régional de prévention et de gestion des déchets doit comprendre « une prospective à termes de six ans et de douze ans de l'évolution tendancielle des quantités de déchets produites sur le territoire, intégrant les évolutions démographiques et économiques prévisibles ».

La MRAe rappelle néanmoins qu'une bonne prospective suppose en préalable l'existence d'un bilan critique de la situation actuelle à l'échelle de l'Île-de-France (et des territoires environnants qui connaissent des flux avec l'Île-de-France), avec les lieux de production de déchets, les lieux de traitements, les flux, la mutualisation des installations, leur efficacité analysée sous plusieurs angles, les améliorations qui peuvent être envisagées sans nouvel investissement, etc.

La MRAe considère que la méthodologie présentée pour la prospective est pertinente, sous réserve d'explicitier les hypothèses sous-jacentes :

- aux évolutions démographiques et économiques,
- aux évolutions des modes de vie,
- et aux évolutions prévisibles résultant des actions déjà prévues en dehors du PRPGD et à prendre en compte dans l'exercice de prospective

et que celles-ci prennent en compte les plans et programmes (en particulier le SDRIF) avec lesquels le PRPGD entend s'articuler.

La note technique précise en particulier que les évolutions de comportement seront prises en compte « dans la mesure du possible » : les hypothèses retenues sur les comportements, éventuellement sous forme de scénarios contrastés, doivent donc être explicitées.

La MRAe souligne, en complément, qu'il est primordial que la prise en compte des évolutions démographiques et économiques conduise à intégrer dans la prospective non seulement les nouveaux besoins en matière de gestion de déchets liés à l'activité humaine « ordinaire », mais aussi ceux liés aux divers travaux d'aménagement, de constructions, et du développement d'infrastructures prévus pendant la période considérée. Les travaux du Grand Paris Express, l'objectif de créer 70 000 nouveaux logements par an dans le cadre du Grand Paris, et les chantiers liés aux Jeux Olympiques et Para-olympiques doivent notamment être pris en compte à ce titre.

Concernant les « actions déjà prévues en dehors du PRPGD », la MRAe recommande de préciser de quoi il s'agit et leur état de mise en oeuvre. Elle comprend que sont ainsi notamment visées les actions prévues par les plans en vigueur (PREDMA, PREDEC, etc.) que le PRPGD a vocation à remplacer. Il est possible que soient ainsi désignées également les autres politiques publiques s'exerçant sur le territoire et ne faisant pas l'objet d'une planification prévue réglementairement.

La MRAe rappelle que, pour justifier les choix du PRPGD (stratégie et plan d'action), il est nécessaire que le scénario de référence, établi aux horizons de mise en oeuvre du plan, explicite la façon dont il est établi et les volumes de déchets attendus et leur destination, mais également ses effets sur les enjeux environnementaux caractérisés à l'état initial de l'environnement. La comparaison des effets du scénario intégrant les actions du projet de PRPGD avec les effets de ce scénario de référence (sans mise en oeuvre du projet de PRPGD) permet d'identifier les impacts environnementaux positifs ou négatifs qu'il est raisonnable d'im-

puter à ce projet. Le code de l'environnement demande en effet que soient décrites « les perspectives [d']évolution probable [de l'état initial de l'environnement] si le plan, schéma, programme ou document de planification n'est pas mis en œuvre ».

Dans ce cadre, la MRAe recommande que soient explicités comment, dans le scénario de référence, les effets des mesures nationales découlant du programme national de prévention des déchets et de la feuille de route économie circulaire du Gouvernement<sup>3</sup> sont pris en compte, et le cas échéant que soit justifié la définition d'un scénario « fil de l'eau » dans lequel ces mesures n'auraient pas nécessairement l'effet escompté en Île-de-France. Dans ce scénario au fil de l'eau, il s'agit notamment d'évaluer et de prendre en compte le comportement pratique des usagers devant le tri à la source, si un effort volontariste pour les convaincre n'est pas mené.

La MRAe considère qu'il est nécessaire que la prospective ne se contente pas de développer un scénario estimé raisonnable par extrapolation ou sur la base d'évolutions de comportement appréciés comme « à portée de main ». Des scénarios contrastés méritent notamment d'être développés sur l'évolution de la production de déchets ménagers et sur la pratique effective du tri à la source, précisant les conditions à réunir pour créer le contexte nécessaire à chaque scénario.

## 2.2 Cohérence externe du PRPGD

2. La MRAe valide-t-elle la liste des documents exposée [aux pages 8 et suivantes de la notice technique] et la nature des articulations ? Préconise-t-elle l'étude de l'articulation avec d'autres documents/schémas/programmes dans l'analyse de la cohérence externe du PRPGD (imposée par la réglementation ou volontaire) ?
3. Plus précisément, la Région souhaite l'avis de la MRAe sur le degré de précision de l'analyse de l'articulation entre le PRPGD et chaque autre plan, schéma, programme ou document de planification. NB : Pour les PRPGD des régions limitrophes, le PRFB, le SRB, le SRC, la question du degré de précision de l'analyse se pose dans un contexte temporel particulier.
4. Enfin, la Région sollicite les recommandations de la MRAe sur les éventuels points de vigilance concernant les possibles conflits d'usages entre le PRPGD et les autres documents de planification existants ainsi qu'entre le PRPGD et les futurs : le PRFB, le SRB et SRC.

D'une manière générale, la MRAe recommande que l'étude de l'articulation du projet de PRPGD avec les autres plans et programmes en vigueur en Île-de-France traite de l'ensemble des planifications qui encadrent des politiques publiques pouvant interagir avec les actions prévues, et justifie la nature de ce lien (voir également infra). C'est en effet sur cette base que la liste des plans ou programmes pertinents à retenir doit être arrêtée.

La MRAe souligne qu'il peut par ailleurs être utile de dresser, sur la base de cette liste, les responsabilités concernant chaque mesure figurant dans un de ces plans et interagissant avec le PRPGD. Cette opération permettrait de dessiner le paysage des compétences à associer et mobiliser pour mettre en œuvre le PRPGD.

Au-delà de l'enjeu particulier des plans locaux de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés, l'objectif de cette étape de l'évaluation environnementale est à la fois :

- d'identifier, à l'usage de celui qui élabore le PRPGD et pour la compréhension par le public des choix qui sont faits dans ce cadre, les politiques publiques que le PRPGD doit décliner sur son territoire, celles dont il doit tenir compte pour ne pas créer d'obstacle à leur réalisation et celles avec lesquelles la mise en œuvre du PRPGD interagit ;
- de s'assurer de la bonne articulation du PRPGD avec les plans et programmes concernés pour optimiser la mise en œuvre des différentes politiques ;
- de spécifier comment les autres plans et programmes (notamment ceux de rang inférieur) peuvent traduire les enjeux portés par le PRPGD.

3 Consultable sur <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Feuille-de-route-Economie-circulaire-50-mesures-pour-economie-100-circulaire.pdf>

La MRAe note l'existence d'un lien entre les schémas de carrière et le PRPGD, qui réside dans le fait que le PRPGD peut réduire les besoins en matériaux à extraire en raison de ses actions en faveur d'une économie circulaire. Un autre lien est le comblement de carrières par des déchets.

Le schéma régional biomasse (SRB)<sup>4</sup> est en Île-de-France à un stade précoce de son établissement. À défaut de pouvoir étudier l'articulation des dispositions de ce futur plan avec celles du PRPGD, il serait intéressant que le rapport montre comment les objectifs du PRPGD sont susceptibles d'interagir avec le SRB. Le programme régional de la forêt et du bois (PRFB)<sup>5</sup> est à un stade plus avancé, aussi sera-t-il plus commode de mettre en évidence les éventuelles synergies<sup>6</sup> et antagonismes entre ce programme et le PRPGD.

Selon la MRAe, le plan des déplacements urbains d'Île-de-France (PDUIF), dont par exemple le défi n°7 (qui prévoit de rationaliser l'organisation des flux de marchandises et favoriser l'usage de la voie d'eau et du train) peut créer un cadre pour certaines actions du PRPGD, doit figurer dans la liste des plans et programmes avec lesquels le PRPGD devra s'articuler.

La MRAe invite à tenir compte du document d'orientation stratégique pour le fret à l'horizon 2025, établi par la DRIEA<sup>7</sup>.

La nature du rapport entre le PRPGD et les plans et programmes listés (c'est-à-dire compatibilité vs. cohérence) n'appelle pas d'observation.

Le PRPGD doit être compatible avec le programme national de prévention des déchets (PNPGD), qui est antérieur à la date d'entrée en vigueur de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, et ne prend donc pas en compte tous les objectifs fixés par l'article L.541-1<sup>8</sup> du code de l'environnement issu de cette loi. La MRAe estime toutefois qu'il ne serait pas compréhensible que l'évaluation environnementale du PRPGD n'examine pas les situations actuelles et prévisibles (en situation de référence et avec la mise en œuvre du PRPGD) en Île-de-France vis-à-vis de chacun des objectifs de l'article L.541-1<sup>9</sup> du code de l'environnement, même s'il n'existe pas d'articulation juridique entre le PRPGD et cet article du code.

Dans l'exposé de l'analyse de l'articulation, il conviendra de décrire :

- d'une part en quoi les planifications créent un cadre pour le type d'actions que pourra contenir le projet de PRPGD, afin d'éclairer le maître d'ouvrage en amont de la définition de son projet ;
- d'autre part de quelle façon le projet soumis à enquête publique s'inscrit dans le cadre créé par chacune de ces planifications.

4 Le SRB est encadré par les articles D.22-8 à -14 du code de l'environnement et vise notamment le développement des filières de production et de valorisation de la biomasse susceptible d'avoir un usage énergétique.

5 Le PRFB est encadré par l'article L.122-1 du code forestier et vise à adapter les orientations du programme national approuvé le 8 février 2017, dont les principaux objectifs portent sur la compétitivité de la filière bois et la gestion durable de la forêt (en lien avec le changement climatique et ses services environnementaux).

6 par exemple en termes de hiérarchie des usages, permettant de prévenir la production de déchets de chantier non valorisables au stade de la conception des nouvelles constructions

7 Consultable sur [http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=affiche\\_article&id\\_article=3975](http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=affiche_article&id_article=3975)

8 L'article L.541-13 du code de l'environnement dispose que le PRPGD doit permettre d'atteindre les objectifs de l'article L.541-1, qui concernent : la prévention, le recyclage et la valorisation des déchets (incluant la liste des installations à créer ou à adapter) et les actions en faveur de l'économie circulaire,

9 L'article L.541-13 du code de l'environnement dispose que le PRPGD doit permettre d'atteindre les objectifs de l'article L.541-1, qui concernent : la prévention, le recyclage et la valorisation des déchets (incluant la liste des installations à créer ou à adapter) et les actions en faveur de l'économie circulaire,

Le degré de précision de l'analyse doit être proportionné au degré de précision du projet de PRPGD et des actions concernées. Par exemple, si le PRPGD conduit à définir des parties de territoire devant accueillir de nouveaux équipements pour la gestion de déchets (usines, centres d'enfouissement, ...), la MRAe attend que soit étudié comment le choix de ces territoires prend en compte les enjeux environnementaux et les politiques publiques s'y appliquant, et que le PRPGD identifie d'ores et déjà un certain nombre de questions prioritaires que ces projets devront prendre en compte dans leur configuration définitive. Cela nécessitera *a fortiori* une analyse des dispositions des plans et programmes qui s'y appliquent (SCoT, SRCE, PDUIF, SDAGE et SAGE, etc.).

Pour ce qui est du programme national de prévention des déchets et des objectifs de l'article L.541-1 du code de l'environnement (notamment la hiérarchie des modes de traitement des déchets), avec lequel le PRPGD devra être compatible, il est attendu que le rapport sur les incidences environnementales montre, objectif par objectif, la situation actuelle de la région, l'évolution au fil de l'eau et les effets prévisibles de la mise en œuvre du PRPGD à leur égard.

Concernant l'articulation avec les PRPGD des régions voisines : cf. *infra* (« *périmètre spatial de l'évaluation environnementale du PRPGD* »), la MRAe attend que le lien entre l'Île-de-France et les autres régions pour la gestion des déchets soit étudié, notamment en matière de flux entrants et sortants et des types de traitements nécessités par ces flux soit en Île-de-France, soit dans une région limitrophe.

Par ailleurs, d'après les informations dont dispose la MRAe, les principaux types de déchets faisant l'objet de transferts interrégionaux sont les déchets de chantier inertes et les déchets dangereux ; si tel est bien le cas, dans un souci de hiérarchisation, la MRAe comprendrait que l'analyse des PRPGD des régions limitrophes traite en priorité les capacités des filières de gestion correspondantes. Il s'agira, en particulier si les comportements des groupes d'entreprises ne peuvent être appréhendés, de montrer à l'échelle régionale la localisation des équipements existants et la nature des flux de matériaux et les perspectives de leurs évolutions futures.

Le cadre général d'examen de l'articulation entre le PRPGD et les autres planifications semble, dans le présent cas, devoir faire l'objet d'une approche élargie pour rester dans l'esprit des textes communautaires. La MRAe note en particulier que les objectifs que se fixent les différents opérateurs<sup>10</sup> en termes de recyclage des ordures ménagères ne garantissent pas automatiquement d'atteindre en 2025 et 2031 les objectifs de valorisation matière de la LETCV fixés à 55% et 65% aux mêmes dates. Il existe un besoin de garantir la cohérence des approches nationale et régionale. Pour la bonne information du public, il est opportun que cet aspect soit analysé.

De même l'objectif de production de chaleur à partir de l'incinération des déchets, porté par le SRCAE, peut conduire à des choix qui ne sont pas systématiquement cohérents avec ceux de la LETCV. Ainsi, en Île-de-France, le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie (SRCAE) adopté en 2012 vise notamment à « *Augmenter la part des énergies renouvelables et de récupération dans le bouquet énergétique alimentant les réseaux de chaleur qui représente 30% de la chaleur livrée en 2009, en substitution des énergies fossiles actuellement utilisées* ». Il n'est pas garanti que cet objectif soit atteint dans tous les scénarios envisageables du PRPGD. La MRAe identifie des contradictions possibles qui devront être analysées.

Concernant les éventuelles contradictions entre le PRPGD et les autres planifications ou approches des acteurs clés, la MRAe recommande donc de les exposer clairement<sup>11</sup>, et de justifier ensuite les choix établis dans le cadre du projet de PRPGD compte tenu de leurs incidences notamment sur l'environne-

10 La MRAe note en particulier que le SYCTOM semble se fixer un objectif de 21% de taux de recyclage des ordures ménagères et assimilées en 2025 et de 26% en 2031. Source : SYCTOM, septembre 2017, Pour une gestion ambitieuse et responsable des déchets métropolitains -Contribution du Syctom, l'agence métropolitaine des déchets ménagers, à l'élaboration du PRGD d'Île-de-France

11 Sans préjuger du contenu du PRPGD, les conflits peuvent concerner des orientations découlant des planifications à prendre en compte (par exemple action 7.2 du PDUIF « Favoriser l'usage de la voie d'eau » alors que le PRPGD ne prévoirait pas de créer des installations pouvant être affrétées autrement que par la route), ou des enjeux identifiés dans ces planifications (préservation de zones humides identifiées dans un SAGE ou restauration de corridors écologiques repérés dans un SCoT) que la mise en œuvre du PRPGD, par les travaux qu'il prévoit, pourrait dégrader.

ment.

### **2.3 État initial de l'environnement et détermination des enjeux environnementaux**

5. La Région Île-de-France interroge la MRAe sur la pertinence du raisonnement présenté [pages 17 et 18 de la notice technique] et sollicite ses recommandations pour structurer l'état initial de l'environnement et pour analyser au mieux certains thèmes de l'environnement inscrits à l'article R. 122-20 du Code de l'environnement.
6. La Région sollicite l'avis de la MRAe concernant l'étude des impacts sanitaires de la gestion des déchets sur laquelle le rapport environnemental apportera des éléments d'analyse.
7. La Région sollicite l'avis de la MRAe concernant le périmètre spatial pertinent autour duquel il convient d'étudier l'environnement à proximité des installations sensibles.
8. Comment aborder le cas échéant l'acceptabilité sociale des installations dans le milieu humain ? Comment traiter au mieux la question des odeurs et des nuisances olfactives des déchets, et les enjeux relatifs aux dépôts sauvages ?
9. La MRAe dispose-t-elle d'éléments bibliographiques sur l'ensemble de ces questions ?

La démarche décrite, consistant à conjuguer une analyse globale des enjeux environnementaux franciliens avec un diagnostic de la filière déchets et des études qualitatives portant sur les sites de traitement, est de nature à répondre aux principaux objectifs de l'état initial de l'environnement. Pour rappel, ces objectifs sont notamment :

- de déterminer les paramètres de l'environnement<sup>12</sup> sur lesquels le projet de plan a vocation à agir,
- et de caractériser les enjeux environnementaux et sanitaires sur lesquels il est susceptible d'avoir des incidences négatives ou positives et sur lesquels devra porter l'analyse des incidences.

Il est également attendu une hiérarchisation des enjeux, de nature à orienter les choix effectués pour établir le projet de plan, en particulier lorsque ces enjeux sont potentiellement contradictoires avec ceux favorisés par le plan<sup>13</sup>. L'intégration des prescriptions issues des planifications de rang supérieur peut contribuer à cette hiérarchisation des enjeux. Par exemple, lorsque certains espaces naturels sont concernés par des zones humides à protéger délimitées par un SAGE ou protégés au titre des sites classés en raison de leur valeur paysagère, leur préservation revêt un intérêt prioritaire, et les actions du PRPGD susceptibles de porter atteinte à cet enjeu doivent être évitées autant que faire se peut. Il en va bien évidemment de même pour les sites désignés au titre du réseau Natura 2000.

Dans ce cadre, la MRAe souhaite que les effets à l'échelle régionale de la gestion des déchets de chantier inertes soient étudiés avec précision sur les enjeux environnementaux suivants : la préservation des espaces agricoles (en raison notamment de leurs services environnementaux), la protection du paysage et la limitation des effets de leur transport.

Pour l'ensemble des enjeux environnementaux, l'état initial de l'environnement pourra utilement apporter des éclaircissements sur les opportunités pour limiter les incidences négatives des actions du PRPGD (par exemple sur l'eau, la biodiversité et le paysage des mises en décharge). Le recours éventuel à d'anciennes carrières en zone alluviale devra faire l'objet d'études particulièrement approfondies au stade du PRPGD sur la capacité à garantir l'absence d'effets sur la nappe et d'effets directs ou indirects sur la biodiversité, plus encore s'il était envisagé une remise en culture ultérieure de ces sites.

Au vu de l'année de référence des politiques que doit décliner le PRPGD (LTECV, PNPD), la MRAe recom-

12 L'environnement devant être compris au sens de la directive communautaire 2001/42/CE sur l'évaluation environnementale des plans et programmes. L'environnement couvre notamment les champs thématiques suivants : la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs (annexe I, point f)

13 Le choix d'implantation d'une installation de stockage de déchets inertes peut par exemple impliquer des enjeux de préservation du paysage et des enjeux de limitation des impacts du transport.



mande que l'état initial de l'environnement prenne pour année de référence l'année 2010. Elle recommande toutefois que le rapport précise comment, notamment sur les principaux enjeux, l'environnement peut avoir évolué entre 2010 et 2018.

En ce qui concerne les enjeux sanitaires, l'état initial de l'environnement devra s'attacher à présenter les déterminants de la santé sur lesquels la mise en œuvre du PRPGD aura des incidences, compte tenu notamment de l'organisation des filières de gestion des déchets. Concernant l'impact des incinérateurs, le guide *Surveillance dans l'air autour des installations classées retombées des émissions atmosphériques* (INERIS, 2016)<sup>14</sup> comporte des recommandations pour l'étude de leurs effets sur l'environnement et la santé humaine.

Pour la MRAe, cette partie du rapport doit être proportionnée aux actions prévues dans le cadre du PRPGD ; s'il est indispensable que soient caractérisés les enjeux sanitaires liés aux différentes typologies d'installations existantes en Île-de-France ou envisageables, leur étude individuelle se justifie si le PRPGD projette des évolutions de ce parc, pour que les choix correspondants soient motivés au regard de leurs incidences environnementales.

Le rapport pourra utilement préciser si les travaux projetés feront l'objet d'une évaluation environnementale au titre de la directive 2011 modifiée, ce qui pourra permettre de renvoyer à cette évaluation l'analyse détaillée de certains enjeux. L'évaluation environnementale du PRPGD constitue l'échelle pertinente pour évaluer les effets cumulés de ces interventions et leurs incidences directes ou indirectes, positives ou négatives, et encadrer la réalisation des études d'impact des projets .

Concernant les nuisances olfactives, qui découlent par exemple du stock « tampon » des incinérateurs, les observations ci-dessus sont également valables. La MRAe n'a pas connaissance, à ce stade, de méthodes autres que le recours à des études *in situ* (enquêtes olfactives) pour la caractérisation des nuisances olfactives des installations de gestion des déchets.

L'état initial présentera utilement en compte les inégalités devant la santé mises en évidence dans le PRSE<sup>15</sup>.

L'acceptabilité sociale des installations de gestion des déchets est pour la MRAe étroitement liée à leurs effets sur l'environnement et la santé humaine et à la justification des choix opérés.

Concernant les dépôts sauvages, d'après les informations dont dispose la MRAe, il n'existe pas de donnée agrégée à l'échelle régionale sur leur volume et leur nature. Ces dépôts ont des effets néfastes sur l'environnement (par exemple en raison de leur effet sur les activités agricoles et forestières et leur pérennité) et un coût pour les collectivités ou les gestionnaires tels que l'ONF; ceux-ci devront être décrits pour caractériser l'enjeu à l'échelle régionale.

## **2.4 Analyse des incidences et démarche ERC**

### **2.4.1 Périmètre spatial du rapport environnemental**

- 10. La Région demande à la MRAe son cadrage quant au périmètre spatial de l'évaluation environnementale du PRPGD.**
- 11. Comment appréhender l'impact environnemental des déchets exportés en dehors de l'Île-de-France ? Comment s'intéresser aux déchets exportés hors Île-de-France, qui seront couverts par un autre PRPGD ?**
- 12. Les mesures ERC doivent-elles s'insérer dans le même périmètre spatial et thématique que les incidences négatives qu'elles viennent compenser ?**

La MRAe attend que les liens actuels et potentiels entre l'Île-de-France et les autres régions pour la gestion des déchets soient décrits dans l'état initial ce qui permettra de préciser le contenu du PRPGD.

14 <https://www.ineris.fr/sites/ineris.fr/files/contribution/Documents/guide-air-ineris-drc-16-158882-12366a-1484639859.pdf>

15 Troisième plan régional santé environnement, consultable sur <http://www.ile-de-france.prse.fr>

Le périmètre spatial de l'évaluation environnementale du PRPGD doit correspondre à la région Île-de-France et aux parties du territoire extra-régional dans lesquelles les actions du PRPGD peuvent avoir des incidences environnementales, directes (action en dehors du territoire régional) ou indirectes (une action dans le territoire régional a une incidence hors du territoire). Les recommandations ci-après permettent de préciser dans quelle mesure il est attendu que ce périmètre soit étendu en dehors de l'Île-de-France au regard des questions posées par la Région quant aux transferts interrégionaux de déchets.

Les analyses du rapport environnemental doivent permettre, d'une part, d'appréhender les leviers d'action et les effets se rapportant à la production de déchets en Île-de-France et, d'autre part, ceux se rapportant à leur traitement, quelle que soit l'origine des déchets.

Pour les analyses chiffrées, il apparaît par conséquent souhaitable que les transferts interrégionaux de déchets, soient abordés à la lumière des effets des actions du PRPGD sur :

- les déchets produits en Île-de-France, quel que soit leur lieu de traitement,
- le traitement de déchets externes ayant lieu sur le territoire francilien.

En premier lieu, la réduction des déchets produits en Île-de-France par type doit être considéré comme un enjeu en soi sur lequel l'analyse des incidences doit porter.

En deuxième lieu, l'impact des actions du PRPGD lié au traitement des déchets produits en Île-de-France doit être abordé. Comme évoqué plus haut, il est *a minima* attendu que les capacités de traitement à l'échelle interrégionale soient analysées dans l'état initial de l'environnement. Ceci permet, , d'identifier les actions dans le champ de compétence du PRPGD qui pourraient influencer sur ces transferts (renforcement des capacités de traitement par exemple) et ainsi d'estimer notamment l'impact *potentiel* des actions du PRPGD sur le transport de déchets (et les incidences indirectes de celui-ci).

Enfin, s'il apparaît opportun, notamment en raison des incidences environnementales des transferts interrégionaux de déchets mises en évidence dans l'état initial de l'environnement, que des actions communes soient définies avec les PRPGD de régions limitrophes, il conviendra qu'elles soient justifiées au regard des enjeux environnementaux et sanitaires franciliens et des autres régions concernées, et que les conditions de leur mise en œuvre soient précisées.

Si le PRPGD comporte des choix portant sur la capacité de traitement de déchets en Île-de-France, une partie de ces déchets étant connus pour être importés des régions limitrophes, il apparaît logique que la justification des choix soit fondée sur l'analyse des incidences (y compris en raison du transport de déchets) de solutions de substitution raisonnables. Ces solutions de substitution raisonnables devraient impliquer les PRPGD des régions limitrophes concernées. Pour la MRAe, l'analyse des incidences devant être proportionnée aux enjeux que doit prendre en compte le PRPGD d'Île-de-France, il n'est pas opportun de consacrer des moyens disproportionnés à l'analyse des incidences de l'importation elle-même, depuis les régions limitrophes, de déchets traités en Île-de-France.

La MRAe considère de même que les incidences du traitement hors de la région de déchets produits en Île-de-France nécessitent d'être approfondis dans l'évaluation environnementale, en particulier si ces transferts résultaient d'insuffisances des filières franciliennes.

En ce qui concerne les mesures « ERC » : Le code de l'environnement précise à l'article R.122-20 que le rapport sur les incidences environnementales présente les « *mesures envisagées pour éviter, réduire et, si cela est possible, compenser les incidences négatives notables du plan sur l'environnement ou la santé*

humaine. ».

La MRAe recommande de chercher, par grands types d'équipements, à encadrer la démarche ERC qui devra être faite projet par projet.

Ainsi le guide du CGDD de préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique<sup>16</sup> (dans le chapitre relatif aux incidences sur les sites Natura 2000), indique que « les mesures d'évitement et de réduction doivent être intégrées dans les actions du plan/schéma/programme, dans la mesure du possible, et selon son champ d'action. Dans le cas contraire, des recommandations seront mentionnées, et pourront notamment encadrer les évaluations d'incidences réalisées dans le cadre des études d'impact des projets portés par le plan/schéma/programme ». « Ces mesures doivent aussi être de même niveau que l'élément du plan/schéma/programme (recommandations, prescriptions, objectifs quantitatifs, qualitatifs), garantissant leur mise en œuvre effective ».

Compte tenu de ces préconisations, la MRAe considère que les actions pouvant être définies dans le cadre du PRPGD (portant sur la prévention ou sur la gestion des déchets ou en faveur de l'économie circulaire) dont les incidences environnementales seraient localisées dans tout ou partie identifiée du territoire, doivent pouvoir faire l'objet de mesures d'évitement et de réduction si possible dans le même périmètre spatial que l'incidence négative corrigée. Si la coïncidence spatiale du périmètre de l'incidence négative et de la mesure visant à la corriger n'est pas possible, la coïncidence thématique est en revanche fortement recommandée. Ces recommandations s'appliquent également aux mesures de compensation<sup>17</sup>, qui ne sont à envisager qu'en cas d'impossibilité avérée mesures d'évitement ou de réduction d'incidences négatives du plan.

## 2.4.2 Déchets produits en situation exceptionnelle

### 13. La Région sollicite les recommandations de la MRAe, à la fois sur la caractérisation des déchets produits en situation exceptionnelle (inondations, tempêtes, pandémies grippales), et sur l'analyse de leurs impacts environnementaux.

Les situations exceptionnelles que doit prendre en compte le PRPGD peuvent nécessiter des mesures visant à pallier l'indisponibilité des installations de traitement des déchets ou à assurer la gestion de déchets supplémentaires dont la nature dépend de la situation exceptionnelle. Le choix des situations exceptionnelles prises en compte en Île-de-France devra être justifié au regard du croisement de leur probabilité d'occurrence et de leurs effets sur la production de déchets<sup>18</sup>.

Il est attendu que le rapport sur les incidences caractérise les enjeux environnementaux et sanitaires liés à la gestion de déchets en situation exceptionnelle dans l'état initial de l'environnement en s'attachant à mettre en évidence les informations de nature à orienter les choix d'actions à inscrire dans le PRPGD : installations adaptées pour traiter les différents types de déchets prévisibles, besoin d'espaces dédiés pour le stockage transitoire de ces déchets, caractéristiques recherchées pour ces espaces en fonction du type de déchets, mesures pour limiter l'impact sur l'environnement et la santé humaine du transport et du stockage de tels déchets.

Le rapport sur les incidences environnementales pourra utilement faire référence aux crues de 2016 ou aux tempêtes Lothar et Martin de 1999 ainsi qu'aux conflits sociaux passés.

La MRAe tient à signaler ici que les actions dédiées à la gestion des déchets produits en situation excep-

16 Consultable sur <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0081/Temis-0081969/21933.pdf>

17 Extrait du guide du CGDD susmentionné : « Les mesures compensatoires ont pour objet d'apporter une contrepartie aux effets négatifs notables, directs ou indirects du projet (ici : plan/schéma/programme) qui n'ont pu être évités ou suffisamment réduits ». (Source : article R.122-14 II du CE). « Les mesures compensatoires des impacts sur le milieu naturel en particulier, doivent permettre de maintenir voire d'améliorer l'état de conservation des habitats, des espèces, les services écosystémiques rendus, et la fonctionnalité des continuités écologiques concernés par un impact négatif résiduel significatif. Elles doivent être équivalentes aux impacts du plan/schéma/programme et additionnelles aux engagements publics et privés ». (Source : Doctrine nationale relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel).

18 La MRAe s'interroge sur la possible nécessité de prendre en compte les déchets occasionnés par la mise en œuvre de plans d'urgence impliquant des mesures phytosanitaires

tionnelle peuvent au même titre que les actions « normales » impliquer une prise en compte par d'autres planifications (par exemple les documents d'urbanisme, s'il apparaît nécessaire de réserver des espaces spécifiques pour le dépôt temporaire de déchets), aussi est-il attendu que le PRPGD soit particulièrement clair dans les préconisations à destination des différentes planifications, en prenant en compte les sites retenus pour des dépôts temporaires en situation exceptionnelle comme les sites affectés de manière pérenne à un tel dépôt.

### 2.4.3 Transport des déchets

14. La Région est à l'écoute des recommandations de la MRAe pour qualifier et surtout quantifier l'impact environnemental du transport des déchets, à la fois en termes d'émissions de GES, et en termes de pollution de l'air.
15. L'étude de l'INRETS mentionnée [page 22 de la notice technique] datant de 2004, la Région demande à la MRAe si elle préconise une autre référence bibliographique quant aux émissions atmosphériques du transport routier ?
16. La MRAe a-t-elle connaissance de méthodologies solides et pertinentes utilisées, en Île-de-France ou sur d'autres territoires, pour qualifier les impacts environnementaux des transports de déchets (ou de marchandises) ?

La MRAe n'a pas connaissance d'études préexistantes (autres que celles réalisées dans le cadre de l'évaluation environnementale des plans régionaux de gestion et de prévention des déchets en Île-de-France : PREDEC, PREDD, etc.) portant spécifiquement sur les émissions du transport de déchets en Île-de-France. De telles études pourraient figurer dans un volet du PRPGD.

Il est attendu que pour chaque filière de gestion de déchets, les différents modes de transport (fluvial, routier, ferroviaire) soient décrits et analysés dans leurs incidences sur l'environnement. Cela comprend les impacts sur la qualité de l'air et sur le bruit (et les incidences sur la santé humaine correspondantes), sur les émissions de gaz à effet de serre sur les milieux naturels (par exemple, les impacts de la navigation fluviale sur la qualité des milieux aquatiques et sur les berges de cours d'eau) et sur la consommation d'énergie. Ces analyses devront être autant que possible quantifiées.

Pour la MRAe, il convient de définir une méthodologie qui réponde aux besoins de l'évaluation environnementale, et permette de discerner les différentes alternatives envisagées lors de la définition du plan d'actions du PRPGD. Cette méthodologie devra être présentée dans le rapport.

Pour les déchets ménagers et assimilés, le premier niveau de modélisation suggéré est d'identifier par installation de stockage ou de traitement (existante ou projetée) la zone de chalandise, le volume de déchets et la distance moyenne de transport de déchets selon les différents modes aux différents horizons de l'étude, et, moyennant des hypothèses sur les émissions de gaz à effet de serre et de polluants par unité de volume des déchets et mode de transport, ainsi que sur les perspectives d'évolution des filières, d'en déduire les incidences du transport de déchets à l'échelle de la région. Cette méthodologie doit permettre de tenir compte de la mise en place d'installations supplémentaires (avec un effet sur les volumes et les distances des transports de déchets associés aux autres installations), et de simuler des transferts intermédiaires des déchets transportés.

Pour les déchets de chantier par exemple, pour lesquels la responsabilité incombe au producteur de déchets, la MRAe considère que l'analyse des incidences peut se fonder sur des hypothèses de recherche d'optimisation de la distance entre le site de production de déchet et le site de collecte. Des mesures (y compris dans le cadre du plan d'action en faveur de l'économie circulaire) favorisant la réduction du transport de déchets de chantier, pourront utilement enrichir le PRPGD sur ce point. Des incertitudes fortes demeurent sur les modalités de traitement de chantiers majeurs (Grand Paris Express par exemple), et il revient au PRPGD de les encadrer. Le rapport peut traduire des scénarios contrastés de traitement de ces déchets à travers ses actions.

En complément des éléments bibliographiques cités par la Région, la MRAe recommande la prise en compte de l'étude actualisée *Transport et logistique* (ADEME, 2012)<sup>19</sup>, en particulier de son chapitre 8 « enjeux environnementaux » et de son annexe 3 « Estimation des impacts environnementaux induits par le

19 Consultable sur : <http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/7695-transport-des-dechets-etude.pdf>

transport des déchets » pour des ordres de grandeur.

Par ailleurs, bien que les performances du parc roulant ont évolué, l'étude INRETS citée par la Région demeure une référence pour les émissions atmosphériques du transport routier. Si la méthodologie demeure valable, il conviendra de remplacer les données COPERT 3 portant sur la modélisation des émissions des véhicules par des données COPERT 5<sup>20</sup>, plus actuelles (ces données sont par exemple diffusées par le CITEPA<sup>21</sup>).

## 2.5 Plan d'action en faveur de l'économie circulaire

17. La Région sollicite l'avis de la MRAe pour élaborer les indicateurs de suivi du plan d'action régional en faveur de l'économie circulaire.
18. La Région est à l'écoute des recommandations de la MRAe quant à la manière d'intégrer ce plan d'action dans l'évaluation environnementale du PRPGD.
19. La Région demande à la MRAe le degré de précision et la forme attendus pour l'évaluation environnementale du plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire et la manière de l'intégrer dans l'évaluation environnementale du PRPGD.

La MRAe renvoie aux préconisations de l'ADEME quant à l'intégration de l'économie circulaire dans la planification régionale et les démarches territoriales (synergies, méthodes et recommandations) : <http://www.ademe.fr/integration-leconomie-circulaire-planification-regionale-demarches-territoriales><sup>22</sup>.

Pour la MRAe, l'intégration de l'économie circulaire dans le plan d'actions du PRPGD devrait se concrétiser d'une part par la définition d'objectifs et d'actions visant spécifiquement le déploiement de l'économie circulaire, et d'autre part par la justification des autres actions au regard de leurs incidences sur la gestion des ressources (en tant qu'enjeu environnemental sur lequel doit porter l'analyse des incidences).

D'une manière générale, la MRAe considère que le PRPGD ne devrait pas se limiter au strict domaine des déchets (prévention, recyclage), mais également traiter de la gestion des ressources, en cohérence avec la finalité même d'une transition vers une économie circulaire (objectifs d'économie : cf. article 74 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte<sup>23</sup>).

Pour une bonne intégration du plan d'action en faveur de l'économie circulaire dans l'évaluation environnementale du PRPGD :

- l'état initial de l'environnement gagnerait à comporter un volet spécifique dédié au bilan des ressources (nature et origine des ressources consommées, déchets produits, quantités valorisées aussi bien en matière qu'en énergie) . Ces démarches concerneront en particulier : la consommation responsable, l'écoconception, l'écologie industrielle et territoriale, l'économie de la fonctionnalité, l'extension des consignes de tri, les filières de valorisation/recyclage ;
- l'analyse des incidences du PRPGD gagnerait à mettre en évidence la plus-value des actions en faveur de l'économie circulaire compte tenu des évolutions prévisibles des territoires franciliens (la socio-démographie et les chantiers) indépendantes du PRPGD.

Sans préjuger des actions que comportera concrètement le plan d'actions en faveur de l'économie circulaire, il apparaît utile de rappeler que l'objectif de son évaluation environnementale est que puisse être justifié au regard des impacts directs et indirects, positifs et négatifs, immédiats ou différés, prévisibles des actions prévues. Il s'agira donc, dès l'état initial de l'environnement, de mettre en évidence :

- les principaux flux de matière entrants sur lesquels il compte agir (par exemple, matériaux de construction,

20 COPERT : COmputer Programme to calculate Emissions from Road Transport. Modélisation des émissions des transports routiers.

21 Centre Interprofessionnel Technique d'Etudes de la Pollution Atmosphérique, cf. <https://www.citepa.org/fr/le-citepa/presentation>

22 En particulier la fiche relative aux PRPGD : <http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/fiche-plan-regional-prevention-gestion-dechets.pdf>

23 Consultable sur : [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000031044385](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000031044385)

À noter en particulier : « La France a pour objectif de découpler progressivement sa croissance de sa consommation de matières premières. À cet effet, elle 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. Dans le même temps, elle vise à une diminution de sa consommation intérieure de matières par habitant. »

alimentation, produits manufacturés, etc.),

- les performances des filières produisant des déchets (au regard du potentiel connu),
- les leviers d'action pouvant être mobilisés pour réduire les quantités de ressources consommées ou pouvant mobiliser les possibles « boucles » (de réemploi, recyclage, réparation ou réutilisation<sup>24</sup>) au sein des filières de production de déchets.

L'analyse des incidences des actions en faveur de l'économie circulaire doit mettre en évidence l'impact attendu de ces actions, et conduire à justifier le choix qui est fait de traiter certaines filières au regard de leurs performances attendues et de leurs éventuelles incidences négatives.

Les critères, indicateurs et modalités de suivi du PRPGD doivent servir à vérifier la correcte appréciation des effets identifiés dans l'analyse des incidences et la pertinence des choix retenus dans le PRPGD lors de son élaboration. La performance des actions en faveur de l'économie circulaire au regard des objectifs posés (par le PRPGD) doit également pouvoir être appréhendée par ce dispositif de suivi.

Pour la MRAe, un préalable à la définition d'indicateurs de suivi est l'établissement d'objectifs dont la réalisation est mesurable. Ces objectifs ne devraient pas se limiter aux objectifs de prévention et de valorisation des déchets, mais aussi viser la réduction de la consommation de ressources et le déploiement de l'économie circulaire.

24 Ceci peut impliquer le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, par le biais de la modularité du bâti