



Mission régionale d'autorité environnementale

BRETAGNE

**Avis délibéré de la Mission régionale
d'autorité environnementale de Bretagne
sur le projet de plan régional de prévention
et de gestion des déchets (PRPGD) de Bretagne**

n° MRAe 2019-007293

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe de Bretagne, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 19 septembre 2019, à Rennes. L'ordre du jour comportait, notamment, le projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) de Bretagne.

Étaient présents et ont délibéré : Françoise Burel, Alain Even, Antoine Pichon, Aline Baguet.

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 le présent avis.

La Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par la Région Bretagne, pour avis de la MRAe, du projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) de Bretagne, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 27 juin 2019.

La saisine par courrier du 25 juin 2019, étant conforme à l'article R. 122-21 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article R. 122-17 IV du même code, il en a été accusé réception le 27 juin 2019. Conformément à l'article R. 122-21 IV du même code, l'avis doit être formulé dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-21 II du code de l'environnement, la DREAL de Bretagne a consulté par courriel en date du 2 juillet 2019, l'agence régionale de santé et pris connaissance de son avis du 23 août 2019.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL de Bretagne, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit dans lequel les recommandations sont portées en italiques gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que, pour tous les projets de plans et programmes soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » (Ae) désignée par la réglementation doit donner son avis. Cet avis doit être mis à disposition de la personne publique responsable, de l'autorité administrative et du public.

L'avis de l'Ae ne porte pas sur l'opportunité du projet mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable ; il vise à permettre d'améliorer le projet et à favoriser la participation du public.

Conformément à l'article L. 122-9 du code de l'environnement, la personne publique responsable du projet informera l'Ae de l'approbation de son projet et lui transmettra une version du document approuvé ainsi qu'une déclaration résumant, entre autres, la façon dont son avis a été pris en considération dans le projet adopté.

Synthèse de l'avis

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République donne compétence aux conseils régionaux en matière de planification de la prévention et de la gestion des déchets.

Le PRPGD est un document de planification stratégique qui coordonne à l'échelle régionale l'ensemble des actions de prévention et de gestion des déchets menées par tous les acteurs du territoire qu'ils soient publics (collectivités, etc.) ou privés (entreprises, habitants, etc.).

Ce plan s'intéresse à tous les déchets quels que soient leurs producteurs ou leur type, à l'exception de certaines catégories de déchets couverts par des textes spécifiques (déchets nucléaires et militaires, sous-produits animaux...). Il est attendu qu'il se compose d'un état des lieux des déchets produits sur le territoire régional et d'une analyse prospective de l'évolution à horizon 6 et 12 ans. Ces données doivent permettre de définir les actions en faveur de la prévention des déchets et les mesures pour optimiser leur gestion.

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets est de nature opposable. Il encadre en conséquence les projets de créations, d'extensions ou de fermetures d'installations de traitement.

Le PRPGD sera intégré au futur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

C'est dans ce cadre que le conseil régional de Bretagne a saisi l'autorité environnementale (Ae) de son projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD),

Le diagnostic élaboré a établi, en fonction des données disponibles, un certain nombre de problématiques et particularités régionales, afin de permettre la traduction des grandes masses de déchets en « gisements » selon les principes et orientations suivies par le plan (prévention, réemploi, recyclages, valorisations, éliminations en dernier recours).

L'examen du projet de plan conduit à constater que les mesures mises en avant dans le document de planification sont fortement axées sur l'animation, la communication et l'incitation à de bonnes pratiques. Les dispositions restent assez générales, peu priorisées : elles procèdent davantage d'orientations, alors qu'un encadrement des décisions et projets locaux est attendu.

L'Ae recommande :

- ***de préciser certaines actions du plan (mode de communication, veille) et leur mise en œuvre (temporalité, acteurs, modalités) afin de démontrer son efficacité ;***
- ***de compléter les fiches actions pour qu'elles soient opérationnelles en assortissant chacune des actions d'un pilote, d'objectifs chiffrés mesurables, et de prévoir des mesures correctives en cas d'écarts constatés ;***
- ***de présenter un dispositif de suivi cohérent, en y intégrant le suivi des incidences sur l'environnement, et dont les résultats soient mis en ligne, par exemple sous forme d'un tableau de bord régulièrement actualisé.***

Concernant la qualité de l'évaluation environnementale, le défaut d'analyse de scénarios et de choix alternatifs ne permet pas d'apprécier le caractère optimal du plan au regard des objectifs de protection de l'environnement. ***L'Ae note l'absence de présentation de scénarios alternatifs.***

L'Ae recommande de conforter la justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement, y compris en ayant recours à des méthodes globales du type analyse du cycle de vie ou bilan carbone permettant d'identifier les principaux enjeux et leviers d'action et de comparer l'efficacité des options envisagées.

L'Ae recommande par ailleurs de renforcer la place donnée à l'évitement et de développer, en particulier, les actions relatives à l'économie circulaire.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae figure dans l'avis détaillé ci-après.

Sommaire

I – Contexte et contenu du projet de plan.....	5
Contexte réglementaire.....	5
Structuration et contenu du PRPGD de Bretagne.....	5
Contexte régional en matière de gestion et de prévention des déchets.....	6
Contenu du plan d'action.....	7
Articulation avec les autres schémas, plans, programmes et documents de planification.....	8
II - Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement.....	9
Enjeux environnementaux et sanitaires identifiés par l'Ae.....	9
Qualité du plan au regard de ses objectifs propres.....	9
Qualité de l'état initial de l'environnement et identification des enjeux.....	10
Solutions de substitution et motivation des choix.....	11
Analyse des incidences et mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC).....	11
Critères, indicateurs et modalités de suivi.....	11
Qualité formelle du dossier.....	12

Avis détaillé

Pour alléger la forme du présent avis, sa rédaction recourt aux sigles et acronymes employés dans le dossier. Ceux-ci sont repris, en partie, dans le tableau figurant en annexe.

I – Contexte et contenu du projet de plan

Contexte réglementaire

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a confié la compétence de la planification de la gestion et de la prévention des déchets aux conseils régionaux sous la forme d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), qui couvre tous les types de déchets exceptés les déchets nucléaires et militaires.

Outil de planification, le PRPGD a vocation à décliner au niveau régional les objectifs du plan national de prévention et de gestion des déchets et de les assortir d'actions concrètes via une planification à 6 et 12 ans. Outil de coordination à l'échelle régionale, il associe l'ensemble des acteurs publics et privés du territoire concernés par la prévention et la gestion des déchets.

Ce plan, qui aurait dû être adopté dans un délai de 18 mois après la promulgation de la loi, se substituera dès son approbation 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).

Le contenu, la forme et les modalités d'élaboration des PRPGD sont fixés par les articles L. 541-1 et suivants ainsi que R. 541-1 du code de l'environnement. Il est attendu notamment :

- un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets,
- une évaluation à 6 ans et à 12 ans de l'évolution des quantités de déchets produites,
- des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets,
- une planification de la prévention et de la gestion des déchets à 6 ans et 12 ans, qui recense les actions prévues et à prévoir par les différents acteurs concernés pour atteindre ces objectifs ainsi que leur calendrier,
- un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire.

Par ailleurs, le plan régional a vocation à devenir le volet « déchets » du futur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la Bretagne dès son approbation.

Le plan régional est par ailleurs un document prescriptif et opérationnel. Il sera ainsi opposable aux décisions prises par des personnes morales de droit public. L'obligation de compatibilité avec le plan régional définit notamment le cadre des autorisations d'exploitation des installations de traitement et gestion des déchets, délivrées par le préfet.

Le PRPGD fait l'objet d'une évaluation environnementale au titre des articles R. 122-17 (I. 20°) et R. 541-23 du code de l'environnement. L'avis de l'autorité environnementale porte à la fois sur la qualité du rapport environnemental et sur la prise en compte de l'environnement.

Structuration et contenu du PRPGD de Bretagne

Le dossier du PRPGD de Bretagne est constitué de 3 documents :

- un document « État des lieux et les objectifs » (non daté), présentant le contexte législatif et

réglementaire du plan, la gouvernance et les partenariats du plan, l'état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets, les principes fondamentaux et les objectifs du plan ;

- un « plan d'actions du PRPGD » (non daté), présentant le contexte général et les actions transversales, la planification des actions de prévention des déchets, la planification des actions de gestion des déchets, la planification des actions spécifiques au territoire breton, une feuille de route pour l'économie circulaire bretonne ;
- le rapport environnemental (daté du 23 mai 2019) présentant l'évaluation environnementale du PRPGD, qui est analysé au chapitre II du présent avis.

Concernant le territoire considéré, le PRPGD prend en compte l'intercommunalité de Redon agglomération (interrégionale), et exclut celle de CAP Atlantique (communes bretonnes de Férel, Camöel et Pénestin).

Concernant les déchets pris en compte, le PRPGD couvre l'ensemble des déchets dangereux, non dangereux et inertes, produits ou gérés dans son périmètre, provenant des ménages, des activités économiques, des collectivités et des administrations.

Il ne s'applique pas aux déchets nucléaires et militaires, ni aux sous-produits animaux, ni aux déchets liés aux activités de l'extraction minière, qui font l'objet de textes spécifiques. Les lisiers et fumiers (sous-produits animaux) sont cependant cités comme éléments entrants de certaines filières, et rattachés au schéma régional biomasse en cours d'approbation, lui-même composante du SRADDET. Il en est de même pour les déchets issus des industries agro-alimentaires, de l'agriculture, de la filière-bois. L'article L 541-4-1 cite les 7 types de déchets non soumis aux dispositions du PRPGD¹.

Contexte régional en matière de gestion et de prévention des déchets

La Bretagne présente un profil atypique en matière de déchets :

- deux fois plus de déchets végétaux produits par habitant que la moyenne nationale. Cette production varie toutefois d'une année sur l'autre en fonction des conditions météorologiques ;
- disparité forte de la production par habitant d'ordures ménagères résiduelles sur le territoire : la production est plus forte en zone littorale (210 kg/hab., contre 170 kg/hab. à l'intérieur du territoire). Cette singularité est à analyser au regard de la population, de l'activité et de la fréquentation saisonnière.

Comme ailleurs dans les autres régions, les questions de valorisation et de réduction des déchets sont un enjeu majeur, qu'il convient d'aborder plus largement dans la perspective du développement d'une économie circulaire et de modes de production et de consommation durables.

1 Article L. 541-4-1 du code de l'environnement (extrait) :

- les sols non excavés, y compris les sols pollués non excavés et les bâtiments reliés aux sols de manière permanente ;
- les sédiments déplacés au sein des eaux de surface aux fins de gestion des eaux et des voies d'eau, de prévention des inondations, d'atténuation de leurs effets ou de ceux des sécheresses ou de mise en valeur des terres ;
- les effluents gazeux émis dans l'atmosphère ;
- le dioxyde de carbone capté et transporté en vue de son stockage géologique et effectivement stocké dans une formation géologique conformément aux dispositions de la section 6 du chapitre IX du livre II du titre II ;
- la paille et les autres matières naturelles non dangereuses issues de l'agriculture ou de la sylviculture et qui sont utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole ou sylvicole ;
- les matières radioactives, au sens de l'article L. 542-1-1 ;
- les sous-produits animaux ou les produits dérivés, y compris les produits transformés couverts par le règlement [...] à l'exception de ceux qui sont destinés à l'incinération, à la mise en décharge ou à l'utilisation dans une usine de biogaz ou de compostage.

La production globale des déchets couverts par le plan est de 12,6 millions de tonnes (Mt) en 2016, selon les indications du dossier. Les déchets inertes du BTP représentent environ les deux tiers de ce tonnage, et les déchets non dangereux (toutes origines : BTP, Activités économiques, ordures ménagères) un tiers, provenant moitié des ménages, moitié des entreprises. Les déchets dangereux constituent une part faible (un peu plus de 2 %) de l'ensemble des déchets visés par le plan, mais présentent proportionnellement un risque plus élevé pour l'environnement et la santé.

Plus d'un tiers des **déchets inertes du BTP** sont réemployés sur chantier. Sur les deux tiers restants, environ 15 % sont recyclés sous forme de granulats, 65 % éliminés dans des carrières ou installations de stockage de déchets bretonnes, et 20 % envoyés hors région ou dont la destination finale n'est pas connue.

Le schéma présenté dans le dossier en 2^e partie de l'état des lieux (page 105) permet de visualiser le devenir des **déchets ménagers et assimilés** (DMA), depuis leur collecte jusqu'à leur destination finale.

Les apports en déchèterie représentent plus de la moitié des DMA collectés. Parmi ces apports, les déchets végétaux, en particulier, tendent à augmenter : + 28 % entre 2010 et 2016, avec des variations importantes selon les années. Les volumes de déchets végétaux collectés atteignent le double de la moyenne nationale, spécificité bretonne liée à un climat favorable à la croissance des végétaux.

Sur la même période, les quantités d'ordures ménagères résiduelles (OMR) sont en diminution de 13 %, avec le constat des effets positifs de l'extension du tri et de la tarification incitative sur la collecte par habitant de recyclables secs (emballages, papier), tandis que la production totale de DMA s'accroît de 7 %.

Le réemploi des déchets (« recycleries », réparation, vente d'occasion...) se développe surtout sur la métropole rennaise pour l'Ille-et-Vilaine, et sur le littoral pour les trois autres départements.

La gestion des **déchets des activités économiques** (DAE) issus du commerce et de l'industrie fait aussi l'objet d'un synoptique (même page), moins précis compte tenu de l'état de connaissance de ces filières (gestion privée).

L'évolution des gisements de DAE n'est connue, selon les indications du dossier, que depuis 2014, ce qui ne permet pas de dégager de tendances fiables.

Sur les 0,4 Mt de déchets non dangereux de toutes origines encore admis en installations de stockage, le gisement valorisable sous forme de **combustible solide de récupération** (CSR) est estimé dans le dossier à plus de 0,3 Mt.

Une synthèse est présentée (pages 60-61) sur l'**évolution attendue des gisements** de déchets à 6 et 12 ans, comprenant peu de précisions sur les analyses prospectives menées et les hypothèses sous-jacentes. Selon ces données, les gisements et l'activité seraient stabilisés à partir de 2020, hormis les volumes de DMA qui continueraient de croître de 0,5 % par an en moyenne entre 2020 et 2031.

Dans l'ensemble, l'état des lieux témoigne d'un travail de collecte et traitement de données conséquent. La présentation par thématique (les acteurs, les gisements, la gestion) permet de structurer l'état des lieux. Toutefois, malgré l'effort de synthèse (pages 138 à 140), il est difficile pour le lecteur de relever les enjeux émergeant du diagnostic.

Par ailleurs, l'Ae note que l'état des lieux intègre un certain nombre de données incertaines ; par exemple la production de déchets issus des activités maritimes et fluviales (p. 51).

L'Ae recommande d'explicitier les principaux enjeux de la gestion des déchets sur le territoire breton et de qualifier leur importance du point de vue environnemental. L'Ae recommande aussi d'identifier les incertitudes et lacunes de connaissance qu'il conviendrait de lever pour conforter les dispositions du plan et améliorer son suivi.

Contenu du plan d'action

Concernant le plan d'action, le projet indique suivre les orientations générales du code de l'environnement guidant la gestion des déchets et notamment la mise en œuvre d'une hiérarchie avec une priorité à la prévention ou réduction de leur production, consistant pour les modes de traitement, à privilégier, dans

l'ordre : la réutilisation, puis le recyclage, puis la valorisation (énergétique, matière) et, enfin, l'élimination en dernier lieu.

Le plan d'actions est structuré selon 20 objectifs, s'appuyant sur les objectifs fixés au niveau national et portant sur les principaux aspects suivants :

- la stabilisation puis la réduction des déchets du BTP, leur reprise obligatoire par les distributeurs de matériaux, l'utilisation accrue en construction routière de matériaux issus de recyclage, et l'augmentation de la valorisation matière des déchets non dangereux (DND) de construction et de démolition ;
- le développement de la tarification incitative, et l'application du principe producteur-payeur à tous les types de déchets ;
- la réduction des quantités de déchets ménagers et assimilés (DMA), en distinguant déchets végétaux et déchets non végétaux² ;
- le développement de l'offre de réemploi pour couvrir la totalité des bassins de vie bretons ;
- le développement du tri à la source des déchets organiques, afin de réduire le taux de matières fermentescibles dans les ordures ménagères résiduelles (OMR)³ ;
- la généralisation de la collecte des déchets recyclables et du recyclage des plastiques, avec l'extension des consignes de tri ;
- la réduction de la production de déchets des activités économiques (DAE), la mise en place du tri « 5 flux »⁴ pour ces déchets et la facturation des producteurs (redevance spéciale, collecte en déchèterie) ;
- l'augmentation de la valorisation matière (y compris valorisation organique) des DND ;
- le maintien des unités de traitement mécano-biologiques⁵ existantes et la reconversion de celles arrivant en fin de vie ;
- la suppression de l'incinération des DND sans valorisation énergétique⁶ ;
- la limitation drastique (trajectoire « zéro stockage ») des quantités de déchets encore valorisables admis en installations de stockage de déchets non dangereux, hors situations de crises ou exceptionnelles.

Le plan d'actions comprend au total 247 dispositions essentiellement structurées selon les types de déchets, avec des volets plus détaillés pour les tonnages de déchets les plus importants ou porteurs d'enjeux forts ou encore spécifiques à la région : déchets des activités maritimes, résidus de dragage, déchets amiantés issus des bâtiments agricoles... La gestion des déchets issus du ramassage des algues vertes n'est pas traitée.

Articulation avec les autres schémas, plans, programmes et documents de planification

Le dossier considère notamment le plan national de prévention des déchets 2014-2020, les schémas régional et départementaux des carrières, en indiquant que ces différents plans-programmes ne contredisent pas les objectifs du PRPGD. Il se réfère aux PRPGD des régions limitrophes, mais certaines filières comme la transformation de déchets dangereux par torche à plasma dépassent ce cadre géographique. Enfin, il n'établit pas de façon claire la manière dont les PDPGD (plans départementaux de

2 L'objectif national de réduction des DMA s'applique à l'ensemble de cette catégorie de déchets.

3 Au niveau national, la généralisation du tri à la source des biodéchets est prévue pour tous les producteurs de déchets d'ici 2023.

4 Le tri « 5 flux » se réfère au décret n° 2016-288 du 10 mars 2016, qui fait obligation aux producteurs et détenteurs de déchets (entreprises, commerces, administrations...) de trier à la source 5 flux de déchets non dangereux : papier/carton, métal, plastique, verre et bois.

5 Installations de traitement de déchets non dangereux pouvant viser différents objectifs : production d'énergie par méthanisation, production de CSR incinérable, production de compost, extraction de recyclables résiduels, réduction des volumes et stabilisation des déchets avant stockage.

6 Au niveau national est prévue une réduction de l'incinération des DND sans valorisation énergétique.

prévention et de gestion des déchets) ou le PRPGDD antérieur (plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux) ont pu servir à construire le nouveau plan.

Dans l'ensemble, l'analyse de l'articulation du PRPGD de Bretagne avec les autres plans, schémas, programmes ou documents de planification n'apparaît pas très opérationnelle. Elle rend compte des liens existants sans préciser les actions du PRPGD concernées et la cohérence effective.

Plus localement, si la présentation traduit une prise en compte des diverses actions menées hors planification (appels à projets « territoire zéro déchets », complétés par un appel « Territoires économes en ressources »⁷, appel à manifestation d'intérêt « économie circulaire », expériences de tarification incitative, démarche et méthodes de l'écologie industrielle et territoriale, actions propres à l'artisanat), la plus-value apportée par le projet aux plans départementaux (DND notamment) ou plans locaux divers (plans de prévention des OMA nombreux et évalués en termes d'efficacité par la réduction des volumes des DMA existant sur quelques territoires) n'est pas apparente (pour mémoire, les plans de prévention des déchets du BTP ne sont pas encore déployés).

L'Ae recommande de compléter le PRPGD par la démonstration de sa valeur ajoutée par rapport aux dispositions principales des plans départementaux antérieurs.

II - Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement

Enjeux environnementaux et sanitaires identifiés par l'Ae

Le rapport environnemental identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux (p. 263 à 264).

La hiérarchie de la gestion des déchets qui sous-tend les objectifs du plan est porteuse en soi des enjeux environnementaux liés à la prévention et à la gestion des déchets : économie des ressources (matière et énergie), limitation du changement climatique, santé, préservation de la qualité de l'air et des milieux (sols, eaux).

Pour l'Ae, les enjeux environnementaux prioritaires associés au PRPGD sont ainsi :

- la préservation des ressources primaires ;
- les risques de pollutions des eaux (superficielles, souterraines et marines), de l'air, des sols ;
- la maîtrise des impacts sur la santé et le cadre de vie, en lien avec les installations de gestion ;
- l'économie d'espace ;
- la contribution à la limitation des gaz à effet de serre (GES).

L'économie circulaire devient en soi un enjeu global du PRPGD dont le but est de tendre vers une société sans production de déchets.

Qualité du plan au regard de ses objectifs propres

La présentation du plan présente un certain nombre de lacunes, qui fragilisent la démonstration de **l'efficacité du plan** (dans sa finalité environnementale) alors que certaines échéances sont proches pour des objectifs dont l'atteinte paraît encore lointaine⁸.

Font notamment défaut :

- un échéancier des actions à mener,
- un récapitulatif des moyens nécessaires à sa réalisation et à la mise en œuvre des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (mesures « ERC »), car l'absence de moyens propres au plan, notamment pour ses actions de sensibilisation, animation, formation conduit à s'interroger sur l'atteinte d'objectifs en général ambitieux,

7 Choix d'une ressource « phare » permettant d'orienter les actions dans le sens d'une économie circulaire.

8 Exemple de l'extension des consignes de tri, encore peu représentées et souhaitée totale en 2022.

- un approfondissement sur la manière d'entraîner des changements de comportements pour la gestion individuelle des déchets (mise en œuvre de modes de communication et de sensibilisation adaptés) et sur les attentes exprimées par les consommateurs, dans la mesure où l'animation, la sensibilisation et la communication en général représentent une part importante voire dominante des actions pressenties,
- une mise en relief de la dimension veille-innovation, qui ne se présente pas comme dimensionnée à la hauteur des objectifs, et celle des moyens qui ont fait la preuve de leur efficacité (incitation fiscale pour le particulier, gains économiques pour les entreprises),
- un travail de prospective plus abouti pour les stockages de DD et DNDNI pour lesquels on ne peut pas visualiser la baisse des tonnages dans la perspective d'un « zéro enfouissement » ni le souhait de considérer les exports (tonnages de DNDI non traités par les 8 centres bretons, absence de site régional pour les DD),
- certains sujets régionaux tels que la gestion des proliférations d'algues vertes ou celle des anciens sites de stockages d'hydrocarbures issus de catastrophes de milieux naturels.

Au final, l'efficacité du plan n'est pas démontrée.

L'Ae recommande de préciser certaines actions du plan (mode de communication, veille, gestion des algues vertes) et leur mise en œuvre (temporalité, acteurs, modalités), afin de démontrer que le plan sera efficace.

En termes de gouvernance, l'Ae note l'intérêt de présentation uniforme des « fiches action ».

Toutefois, l'absence d'objectifs chiffrés, d'un échéancier, d'identification d'un responsable de la mise en œuvre et du suivi de l'action met en cause leur opérationnalité.

L'Ae recommande de compléter les fiches actions pour qu'elles soient opérationnelles en assortissant chacune des actions d'un pilote, d'objectifs chiffrés mesurables, et de prévoir des mesures correctives en cas d'écarts constatés.

Qualité de l'état initial de l'environnement et identification des enjeux

L'état initial de l'environnement constitue en fait un rappel du profil environnemental régional. Cette caractéristique est compréhensible pour les enjeux du plan de nature régionale comme la limitation de la production de gaz à effet de serre (encore que ce paramètre soit présenté comme une valeur à la baisse sans préciser la marge d'erreur possible sur cette donnée) mais elle ne correspond pas à une évaluation centrée sur le sujet traité, censée documenter les enjeux et impacts spécifiques du plan : situations de pollution locale par exemple (dépôts illicites, sols pollués, friches industrielles, carénages sauvages, bâtiments amiantés à l'abandon...), de nuisances induites par les installations concernées...

La connaissance de la gestion des déchets apparaît comme partiellement satisfaisante au vu des actions d'inventaire à mener mais celles-ci ne sont pas présentées comme primordiales malgré leur valeur de socle aux actions du plan.

L'identification des enjeux est guidée par les enjeux régionaux en général et non ceux qui concernent précisément le plan. La liste des enjeux comprend notamment l'enjeu des « déchets » alors que la thématique constitue le sujet que l'on souhaite analyser ; ce choix a notamment pour effet de gommer l'importance d'autres enjeux, a priori fortement concernés, comme la protection de l'eau, des paysages, de la biodiversité. Ce point est qualifié d'un « biais assumé » dans le chapitre consacré à la justification des choix.

La détermination des niveaux d'enjeux et celle des incidences du plan reposent sur un système de notation, nommé « analyse matricielle multi-critères », selon différents critères comme l'échelle spatiale considérée, l'efficacité attendue, l'opposabilité des actions... effectué à dire d'expert, sans que cette appréciation qualitative soit justifiée.

Solutions de substitution et motivation des choix

L'évaluation environnementale procède d'une démarche itérative permettant d'intégrer les enjeux environnementaux dès le stade de l'élaboration du plan. Il est attendu que le rapport environnemental rende compte de cette démarche notamment au travers de la présentation de la méthodologie retenue et de l'examen des différentes alternatives.

Hormis le plan retenu et le scénario « fil de l'eau » (c'est-à-dire sans mise en œuvre du PRPGD), la démarche suivie n'a pas abouti à la formalisation de scénarios différents malgré les nombreux facteurs susceptibles d'influer sur l'impact environnemental du projet comme :

- les hypothèses de l'évolution de la démographie (croissance, classes d'âges, répartition spatiale...), en lien avec l'évolution de l'économie ;
- l'examen des choix techniques (équipements de traitement nouveaux ou modifiés, alternatives au plastique), de modalités de gestion impliquant peu ou prou le citoyen, des moyens permettant d'influer sur les comportements et ceux qui visent à un réel effort d'évitement (réemploi, réparation) ;
- les risques d'antagonisme ou de concurrence entre filières⁹, notamment celles de la valorisation énergétique vis-à-vis de la valorisation matière et de la prévention, pouvant remettre en question les principes premiers du plan.

Des solutions alternatives auraient dû être analysées au regard de leurs impacts sur l'environnement. Sur cette base aurait pu être expliqué en quoi les choix réalisés sont les plus pertinents et les plus réalistes. Cette démarche n'ayant pas été menée, ou ne ressortant pas du rapport environnemental présenté, l'Ae considère que la pertinence d'un point de vue environnemental des choix réalisés ne peut être évaluée.

L'Ae note l'absence de présentation de scénarios alternatifs. Elle recommande de conforter la justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement, y compris en ayant recours à des méthodes globales du type analyse du cycle de vie ou bilan carbone permettant d'identifier les principaux enjeux et leviers d'action et de comparer l'efficacité des options envisagées.

Analyse des incidences et mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC)

L'absence d'évaluation des choix réalisés n'est pas compensée par le fait que l'analyse des incidences ait passé en revue un ensemble de près de 250 dispositions.

Au final, le cumul de ces différents aspects se traduit par une évaluation qui ne permet pas de lire de façon certaine l'effet environnemental du plan et l'amélioration apportée par le travail d'itération simplement cité dans le dossier sans que l'examen de plusieurs scénarios possibles ne soit présenté.

Les mesures d'évitement présentées sont peu développées.

La qualité de l'évaluation des incidences pénalise l'appréciation de la pertinence des mesures retenues. De plus, nombre d'entre elles peuvent être qualifiées de trop générales ou, à l'inverse, d'anecdotiques dans leur portée possible.

La place donnée à l'évitement apparaît comme assez peu développée. Les actions relatives à l'économie circulaire, présentées en à peine plus de 2 pages, illustrent cet aspect.

L'Ae recommande de réviser la méthodologie d'évaluation employée, de la définition des enjeux à celle de l'évaluation des incidences du plan, afin de permettre la définition de mesures « ERC » appropriées.

Critères, indicateurs et modalités de suivi

Le plan d'actions comporte un dispositif de suivi. Celui-ci doit permettre de mesurer régulièrement les avancées obtenues au regard des objectifs du plan, porteurs en eux-mêmes d'une finalité

⁹ Explicite toutefois pour le gisement de CSR, considérés comme un matériau « transitoire ».

environnementale. Dans ce sens, les indicateurs de suivi simplement pré-identifiés au titre de l'évaluation environnementale du plan pourraient être avantageusement rattachés à ce dispositif.

L'Ae recommande de définir un dispositif de suivi cohérent, intégrant le suivi des incidences sur l'environnement en précisant, pour les différents indicateurs retenus, les objectifs et critères correspondants, le mode et la périodicité d'évaluation, la valeur de référence et celle visée aux différentes échéances (le cas échéant). L'Ae recommande, pour la bonne information du public, que les résultats de ce suivi soient mis en ligne, par exemple sous forme d'un tableau de bord régulièrement actualisé.

Qualité formelle du dossier

Le contenu du rapport environnemental est défini à l'article R. 122-20 du Code de l'environnement. Ce document traduit la démarche d'évaluation environnementale, qui doit elle-même être proportionnée au plan et aux enjeux. Il comprend un résumé non technique, synthèse du rapport environnemental, qui doit permettre au public de comprendre de quelle manière les enjeux environnementaux ont été pris en compte.

La lecture du dossier révèle une forme rédactionnelle inadaptée au grand public y compris pour le résumé non technique. Une annexe du plan d'actions est dédiée à la signification des acronymes mais le dossier ne comporte pas de glossaire malgré la technicité du sujet traité. Il conviendrait ainsi de définir le concept même de « déchet », de rappeler ou d'explicitier les termes techniques en évitant le « jargon » du métier, comme la notion de gisement, d'élimination¹⁰, de centre de tri, de bio-déchets, de stockage interne, régénération, co-incinération, d'extension des consignes de tri, le concept-principe de la responsabilité élargie des producteurs (REP), le tri « 5 flux », le surcyclage, la tarification incitative, les solutions de « captage »...

Quelques explications sont attendues pour une bonne compréhension du projet, notamment sur la façon de considérer les unités de traitement mécano-biologiques (outil pertinent ou obsolète ?) ou encore la condition – semblant paradoxale – à l'incitation au recyclage pour les DBTP : « sans rechercher la substitution des matières premières ».

Les données quantitatives clés de la gestion des déchets (actualité et objectifs) **ne font pas l'objet d'une synthèse**, notamment au niveau du résumé non technique. De nombreuses données accessibles en introduction aux différents chapitres du plan d'actions gagneraient à être rapprochées des objectifs visés.

Le dossier comporte beaucoup d'illustrations de petit format dont la légende est peu lisible sous forme imprimée.

L'abondance des lignes d'actions ne facilite pas la prise en main du projet. Une simplification serait souhaitable, notamment en ne répétant pas les dispositions ou orientations déjà présentées pour les catégories de déchets « génériques » ou encore celles qui relèvent du domaine de la concertation, de l'échange, du fonctionnement en réseau...

En volume, l'essentiel de l'évaluation est représenté par l'état initial ; les chapitres concernant les incidences et mesures n'occupent que quelques pages ce qui gêne l'appréciation de la démarche menée.

Le contenu du résumé non technique, qui définit le contenu type d'un PRPGD sans préciser le contenu du plan breton, consacre à l'évaluation des incidences et à la présentation des mesures ERC un format tout aussi réduit que celui qui leur est attribué dans le corps de l'évaluation environnementale et indique l'existence d'indicateurs sans en faire une synthèse ; Il mérite d'être complété.

L'Ae recommande d'ajouter un glossaire au dossier, de simplifier la présentation du plan d'actions et de réviser le résumé non technique pour qu'il permette une compréhension complète du projet par le public.

¹⁰ Au sens environnemental, on ne peut pas utiliser le terme « élimination » quand il y a un résidu final, stocké.

Dans l'ensemble, les lacunes de l'évaluation mentionnées ci-dessus, notamment quant à la motivation des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement, ne permettent pas à l'Ae de se prononcer sur la qualité environnementale du projet de plan, qu'il s'agisse de l'efficience du plan vis-à-vis de ses objectifs à caractère environnemental ou de la maîtrise de ses incidences sur l'environnement.

La présidente de la MRAe de Bretagne,



Aline BAGUET

Annexe : sigles et acronymes

Pour une liste plus complète, voir dans le dossier en annexe du plan d'actions.

Acronyme	Signification
Bois A et B	Déchets de bois respectivement non ou peu traités
CSR	Combustible solide de récupération [déchet obtenu à partir de déchets non dangereux, à fin de valorisation énergétique]
DAE	Déchets des activités économiques
DASRI	Déchets d'activités de soins à risques infectieux
DBTP	Déchets du bâtiment et travaux publics
DD	Déchets dangereux
DEEE	Déchets d'équipements électriques et électroniques
DMA	Déchets ménagers et assimilés [déchets produits par les ménages et les activités économiques collectés par le service public d'élimination des déchets (en porte-à-porte, apport volontaire, déchèteries)]
DND	Déchets non dangereux
DNDI	Déchets non dangereux inertes
DNDNI	Déchets non dangereux non inertes
OMA	Ordures ménagères et assimilées [OMR et déchets des ménages issus de la collecte sélective courante (porte-à-porte et apport volontaire hors déchèteries)]
OMR	Ordures ménagères résiduelles [déchets produits par les ménages collectés en mélange (poubelle ordinaire), hors collecte sélective]
RSOM	Recyclables secs issus des ordures ménagères (papiers, plastiques...)