



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur le plan régional de prévention et de gestion des déchets
(PRPGD) de la Région Nouvelle-Aquitaine**

n°MRAe 2019ANA96

dossier PP-2019-7964

Porteur du Plan : Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 27 février 2019

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 28 février 2019

Date de la consultation des Préfets de département : 28 février 2019

Préambule.

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 15 mai 2019 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Étaient présents : Frédéric DUPIN, Hugues AYPHASSORHO, Gilles PERRON, Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK.

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.

Étaient absents ou excusés : Françoise BAZALGETTE, Thierry GALIBERT.

I. Contexte général

1. Contexte réglementaire

La loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, dite loi NOTRe, a confié la planification des déchets aux Régions, désormais en charge de l'élaboration de plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD). Le PRPGD est un outil de coordination à l'échelle régionale des actions entreprises par l'ensemble des parties prenantes concernées par la prévention et la gestion des déchets. L'objectif d'un PRPGD est de décliner au niveau régional les objectifs du plan national de prévention et de gestion des déchets (à l'exclusion des déchets nucléaires et militaires faisant l'objet d'une réglementation distincte) et de les assortir d'actions concrètes via une planification à 6 et 12 ans.

Le PRPGD fusionne et remplace en un plan unique élaboré au niveau régional les trois catégories de schémas territoriaux de gestion des déchets existants jusqu'ici : les plans départementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux, les plans départementaux de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics (BTP) et le plan régional de prévention et de gestion des déchets dangereux. Il intègre aussi un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire. Conformément aux dispositions de l'article R.541-16-1 du Code de l'environnement, certains flux de déchets font l'objet d'une « planification spécifique » dans le cadre de ce plan régional (biodéchets et déchets du BTP).

Le contenu, la forme et les modalités d'élaboration des PRPGD sont fixés par les articles L.541-13 et suivants ainsi que R.541-13 et suivants du Code de l'environnement.

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 la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte à la fois sur la qualité du rapport environnemental et sur la prise en compte de l'environnement. Il est joint à l'enquête publique. Conformément à l'article L.122-9 du Code de l'environnement, il appartiendra au Conseil régional de préciser la manière dont il aura été tenu compte du présent avis dans une déclaration écrite rendue publique.

L'évaluation environnementale est l'occasion d'apprécier si les axes et les actions du PRPGD sont adaptés et suffisants pour atteindre les objectifs affichés et de mettre en évidence, le cas échéant, les freins de nature à restreindre leur mise en œuvre ou leurs ambitions environnementales. Il s'agit également d'apprécier la prise en compte des impacts potentiels du plan d'actions sur l'ensemble des composantes environnementales du territoire.

Il est rappelé qu'en application de l'article L.122-9 du code de l'environnement, la collectivité compétente devra, lors de l'adoption du plan, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public le plan approuvé et une « déclaration environnementale ». Celle-ci doit résumer :

- la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des avis émis suite aux consultations, dont le présent avis ;
- les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan, compte tenu des diverses solutions envisagées ;
- les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du plan.

2. Présentation du PRPGD de Nouvelle-Aquitaine

Le PRPGD de Nouvelle Aquitaine définit des objectifs qui correspondent aux objectifs nationaux prévus à l'article L.541-1 du Code de l'environnement, sur les sujets relatifs à :

- la réduction de la production de déchets,
- la lutte contre l'obsolescence programmée,
- l'augmentation de la valorisation des déchets,
- la réduction des quantités de déchets admis en installation de stockage,
- l'augmentation de la valorisation énergétique des déchets non recyclés.

Pour l'objectif de diminution de production de déchets ménagers et assimilés (ratio par habitant), l'échéance nationale est très proche (2020), le PRPGD de Nouvelle-Aquitaine fixe donc des objectifs s'inscrivant dans une prolongation des tendances 2010-2020 prévues par la loi : diminution de 12 % entre 2010 et 2025, de 14 % entre 2010 et 2031¹.

1 Objectif national : 10 % de réduction entre 2010 et 2020

Le PRPGD de Nouvelle-Aquitaine intègre également des objectifs chiffrés complémentaires, en sus des objectifs nationaux :

- diminution des déchets inertes de la filière BTP de 5 % entre 2015 et 2025 et de 10 % entre 2015 et 2031,
- stabilisation des volumes de déchets d'activité économique non dangereux non inertes et de déchets dangereux.

Le document souligne que ces objectifs sont à mettre en perspective de l'accroissement global de population projeté dans la région : +6 % entre 2015 et 2025, +9 % entre 2015 et 2031². L'activité économique devrait également connaître une nouvelle phase de croissance. Ce contexte augmente encore le niveau d'ambition du projet par rapport aux objectifs nationaux.

Le plan ne prévoit aucun nouveau site de stockage des déchets non dangereux non inertes (cf. § III-1 ci-dessous).

L'importante dimension (12 départements, 4 500 communes, plus grande région de France métropolitaine) et l'hétérogénéité des dynamiques territoriales sont des facteurs caractéristiques du PRPGD de Nouvelle-Aquitaine, susceptibles d'avoir des conséquences sur la formulation des objectifs et actions, tant au niveau de la gouvernance que de la spatialisation des orientations prises.

Le dossier fourni est divisé en deux fascicules :

- le projet de plan régional, dont la structure correspond au contenu du PRPGD défini par l'article R.541-16 du Code de l'environnement.
- le rapport environnemental (nommé projet d'évaluation environnementale dans le dossier), qui sera analysé au chapitre II du présent avis.

Le mode de numérotation au sein des chapitres ne facilite pas l'exploitation des documents. Par exemple un sous-chapitre 2.1 existe sous numérotation identique au sein des chapitres I, II, III... du projet de plan. Dans cet exemple, ils devraient être renommés 1.2.1, 2.2.1, 3.2.1... afin de permettre de mieux s'y retrouver dans l'architecture des documents.

Un glossaire des sigles utilisés pourrait utilement être ajouté en annexe aux documents.

3. Structuration et contenu du projet de PRPGD

Le projet de PRPGD comprend dix chapitres : le chapitre I est consacré à l'état des lieux, le chapitre II aux enjeux et objectifs du plan, les chapitres III à IX sont les différents plans d'actions et le chapitre X est relatif au suivi du plan.

L'état des lieux (chapitre I) est issu d'un important travail de recherche, d'harmonisation et de traitement de données. La présentation par thématique comprend ainsi de nombreux tableaux et cartes. Toutefois, ces développements thématiques demanderaient à être accompagnés de synthèses partielles.

La MRAe note que l'état des lieux intègre un certain nombre de données incertaines ; par exemple la production de déchets du BTP n'a pu être qu'évaluée par extrapolation de références de quantifications réalisées dans d'autres départements français (page 26) et les informations fournies sur la collecte des déchets dangereux diffus restent imprécises avec aucun taux de collecte avancé.

Le préambule du chapitre II présente les enjeux « issus de la concertation ». Leur présentation et leur restitution sous forme d'objectifs issus de la concertation, ne permet pas de faire le lien avec le diagnostic présenté dans le chapitre précédent, qui ne comprend pas de synthèse des enjeux identifiés.

Afin de permettre de comprendre la logique de construction du document et les choix opérés dans les plans d'actions, la MRAe recommande de compléter la conclusion du chapitre I ou le préambule du chapitre II par une synthèse des enjeux émergeant du diagnostic, faisant ressortir les points pour lesquels la région Nouvelle-Aquitaine est en avance sur les objectifs nationaux et ceux sur lesquels elle l'est moins, voire pour lesquels elle est en retard, et qui pourraient donc apparaître comme prioritaires dans la fixation des enjeux et des objectifs.

Le mode de présentation de certains objectifs rend difficile leur appréciation en regard des objectifs définis au plan national. Par exemple, l'objectif du PRPGD de diminution du ratio de déchets ménagers et assimilés (DMA) par habitant présenté en page 202 de -12 % entre 2010 et 2025 nécessiterait une déclinaison intermédiaire afin de pouvoir être directement comparé à l'objectif national (-10 % entre 2010 et 2020). Ceci d'autant plus que ce ratio DMA a crû de + 2 % en moyenne régionale entre 2010 et 2015, loin des objectifs nationaux.

Les chapitres relatifs aux plans d'actions (chapitres III à IX) ne bénéficient pas d'une mise en forme valorisant

2 Fascicule Projet de plan, page 212, scénario médian du modèle OMPHALE de l'INSEE.

les objectifs et les actions. Les cartes présentées (pages 314, 316 et 339) sont des cartes clairement identifiées comme relevant de l'état de lieux. Les plans d'actions ne comportent aucune carte spatialisant les orientations du PRPGD. Les objectifs et les actions s'avèrent globalement difficiles à identifier, d'autant plus qu'aucun tableau de synthèse ne regroupe l'ensemble des actions envisagées.

La MRAe considère donc que la forme adoptée pour le document relatif au PRPGD ne permet pas une présentation claire des principales informations attendues. La MRAe recommande d'améliorer la présentation des plans d'actions afin de faciliter l'appréhension des éléments clés. Le regroupement de l'ensemble des informations relevant du diagnostic dans le chapitre I permettrait de faciliter la compréhension des plans d'actions.

4. Gouvernance

Selon les dispositions de l'article R.541-21 du Code de l'environnement, une commission consultative d'élaboration et de suivi (CCES) doit être constituée dans chaque région lors de l'élaboration du PRPGD. La MRAe constate que les informations disponibles sur le site internet de la Région Nouvelle-Aquitaine montrent que cette commission a effectivement été constituée³. Néanmoins, il apparaît que cette commission n'est citée dans aucun des documents fournis. La MRAe considère que les méthodes de concertation mises en œuvre pendant l'élaboration du PRPGD ne sont donc pas correctement portées à la connaissance du public.

La MRAe recommande de compléter le paragraphe dédié aux modalités d'élaboration du plan⁴, en indiquant notamment la composition et le rôle de la CCES.

La MRAe constate que la description des modalités de suivi du plan après son approbation est également lacunaire. Les documents fournis⁵ indiquent que « *la Région s'appuiera sur l'observatoire régional des déchets* ». Le chapitre I précise que cet observatoire régional des déchets est porté par l'agence régionale d'évaluation environnement et climat Nouvelle-Aquitaine (AREC). Les explications fournies ne permettent pas d'appréhender l'éventuelle implication de la CCES dans le suivi du PRPGD, ni le niveau d'association des collectivités compétentes en matière de collecte et de traitement des déchets. Il serait utile d'intégrer ces informations dans le chapitre relatif au suivi du plan.

Les actions du PRPGD sont uniquement décrites via un libellé global. Les plans d'actions ne détaillent donc ni le contenu de ces actions, ni le ou les pilotes et organismes associés pour leur mise en œuvre, ni les délais et financements. La MRAe constate ainsi que le PRPGD ne donne pas les garanties d'une bonne opérationnalité de ses plans d'actions. Ainsi, par exemple, le paragraphe relatif aux véhicules hors d'usage⁶ est conclu par des préconisations génériques, sans objectif clair de résultat et sans avoir au préalable expliqué les dispositifs existants de lutte contre les sites illégaux.

La MRAe recommande de compléter les plans d'actions en décrivant d'une part le rôle d'animation et de pilotage du Conseil régional et en précisant d'autre part les modalités de gouvernance et de réalisation des actions prévues.

II. Analyse de l'évaluation environnementale

1. Structuration et lisibilité du rapport environnemental

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.

Tous les éléments attendus réglementairement dans un rapport environnemental sont formellement présents et restitués en suivant la structure de l'article R.122-20 précité.

Afin de faciliter son accessibilité pour le public, le résumé non technique pourrait utilement être placé au début du rapport environnemental.

3 <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/concertations-pour-co-construire-nouvelles-politiques-regionales/plan-regional-prevention-gestion-dechets-prpgd.html>

4 Projet de plan, pages 14 et 15

5 Projet de plan, page 368

6 Projet de plan, page 340 : « Ainsi, le Plan préconise la mise en place des actions suivantes :

- une communication adaptée auprès des propriétaires de véhicules pour les sensibiliser contre ces pratiques illégales et leurs conséquences ;
- une action partenariale entre les services de l'Etat, associations, des collectivités locales et écoorganismes afin d'améliorer l'efficacité de cette lutte ».

Par ailleurs une mise à jour des données réglementaires citées dans le préambule du rapport est nécessaire.⁷

Enfin la MRAe note que le chapitre VI ne comprend aucune mesure de compensation, ce qui paraît cohérent avec la nature et l'échelle du PRPGD. Dès lors, le titre de ce chapitre devrait s'intituler « Mesures d'évitement et de réduction des incidences » et non « Mesures réductrices ou compensatoires ».

2. Qualité de la démarche itérative

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.

La MRAe note à cet égard qu'aucune des explications fournies, dans le rapport environnemental ou le projet de plan, ne permet de comprendre comment les enjeux environnementaux du territoire ont éventuellement été pris en compte dans le choix du scénario retenu.

Seul le scénario tendanciel est proposé comme référence comparative, et le bilan environnemental du projet de PRPGD est présenté comme positif par rapport à ce scénario « au fil de l'eau ». C'était effectivement un résultat attendu dans la mesure où le projet de PRPGD intègre obligatoirement les objectifs nationaux d'amélioration en matière de gestion des déchets. Cependant le rapport environnemental aurait pu envisager d'autres possibilités pour les objectifs et les actions à mettre en œuvre, et expliquer sur cette base en quoi les choix réalisés sont les plus pertinents et les plus réalistes. Cette démarche n'ayant pas été réalisée, la MRAe considère que la pertinence d'un point de vue environnemental des choix réalisés ne peut être évaluée.

Les incidences potentielles des actions du plan sur l'environnement n'ont pas été spécifiquement analysées. L'analyse des effets du plan est basée en effet essentiellement sur une quantification des émissions de gaz à effet de serre et de consommation d'énergie basée sur des projections chiffrées du projet de plan. La MRAe note également que l'évaluation environnementale proposée ne comporte aucune préconisation, y compris lorsque des incidences sur l'environnement sont identifiées (cf. § II-2 ci-dessous).

La MRAe considère que la démarche d'évaluation environnementale n'a pas été suffisamment intégrée à la construction du PRPGD. La MRAe recommande de compléter le rapport environnemental par une évaluation environnementale de chaque plan d'action et d'intégrer, dans la définition des objectifs et actions du projet de PRPGD, les résultats de l'évaluation environnementale dans le cadre d'un processus itératif.

Certaines thématiques n'ont pu bénéficier d'une évaluation voire d'un diagnostic complet par manque d'information, par exemple sur les déchets des bâtiments et travaux publics (BTP)⁸ ou les véhicules hors d'usage⁹. La MRAe note que l'amélioration des connaissances relatives aux déchets du BTP est le premier axe retenu dans la partie du plan d'actions traitant de ce thème¹⁰, ce qui répond effectivement à une nécessité. Néanmoins, l'amélioration des connaissances n'est pas systématiquement intégrée dans les plans d'actions le requérant. Ainsi, le projet de PRPGD préconise par exemple « *une action partenariale entre les services de l'État, associations, des collectivités locales et écoorganismes afin d'améliorer l'efficacité de cette lutte [contre le trafic de véhicules hors d'usage]* »¹¹ dont le libellé générique ne détaille pas les objectifs visés. La MRAe rappelle que chaque site illégal représente un potentiel site pollué, d'autant plus problématique lorsqu'il se situe sur un périmètre de protection de captage. **L'identification des centres illégaux de traitement des véhicules hors d'usages devrait donc explicitement figurer dans les actions prévues dans le PRPGD. La MRAe recommande notamment d'analyser leur localisation et leur éventuelle complémentarité par rapport au maillage territorial des centres agréés de traitement des véhicules hors d'usage, spécifiquement pour les secteurs mal desservis. De plus, les actions relatives à l'amélioration des connaissances devraient être explicitement liées à l'observatoire régional des déchets auquel le chapitre X relatif au suivi du plan attribue un rôle de collecte ou, a minima, d'assemblage et de valorisation des données.**

7 Page 10 : la MRAe note d'une part une erreur dans la référence réglementaire : le texte mentionne l'article R.541-20-II alors que l'article exposé est l'article R.122-20-II du Code de l'environnement. Il apparaît d'autre part que le contenu de l'article exposé n'est pas celui de la version actuellement en vigueur mais celui de la version antérieure, modifiée par un décret en avril 2017.

8 Projet de plan, pages 82 et suivantes : analyse basées uniquement sur des estimations

9 Projet de plan, page 120

10 Projet de plan, pages 255 et suivantes

11 Projet de plan, page 340

3. Articulation avec les autres plans et programmes

La MRAe recommande d'intégrer d'autres plans et programmes pouvant avoir des liens avec le PRPGD dans le chapitre relatif à l'articulation du PRPGD avec d'autres plans et programmes, par exemple le plan régional santé environnement (PRSE), voire le plan régional santé au travail (PRST) pour le volet amiante, et le plan d'action pour le milieu marin (PAMM) du Golfe de Gascogne. La MRAe note également que le projet de PRPGD évoque une nécessaire amélioration de la prise en compte de la thématique déchets dans les documents de planification¹² mais que l'articulation entre le PRPGD et ces documents de planification n'est pas décrite dans le rapport environnemental.

La MRAe note que le dossier comprend une analyse de la cohérence entre le PRPGD et les schémas régionaux climat air énergie (SRCAE)¹³. Ce chapitre pourrait utilement mentionner l'annulation totale ou partielle des SRCAE Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes.

Par ailleurs, le sous-chapitre relatif à l'articulation entre le PRPGD de Nouvelle-Aquitaine et ceux des régions limitrophes est particulièrement lacunaire et doit être repris. La présentation est erronée en page 18 : les régions Occitanie et Auvergne-Rhône Alpes ne sont pas citées, la région Nouvelle-Aquitaine est incluse dans les régions limitrophes, etc. A ce titre et au regard de la réalisation concomitante de ces différents PRPGD, les informations datant de mars 2018 auraient mérité d'être mises à jour. En outre, le paragraphe ne comprend qu'une affirmation générique sur l'articulation entre ces plans¹⁴.

Enfin, la MRAe note qu'aucune information n'est donnée sur la gestion des déchets dans le Pays basque espagnol, alors que le projet de PRPGD indique que le caractère frontalier de la région entraîne des enjeux spécifiques, principalement au regard des transferts illicites de déchets, notamment de déchets d'équipements électriques et électroniques¹⁵. Le rapport doit donc être complété sur ce point. Il peut être rappelé que l'article L.122-9 du Code de l'environnement prévoit une obligation de porter à connaissance pour les projets de plans et programmes dont la mise en œuvre est susceptible de produire des effets notables sur l'environnement d'un autre État membre ainsi que des rapports d'évaluation de leurs incidences environnementales.

La MRAe estime qu'il est indispensable d'explicitier les modalités de coordination entre les PRPGD des régions limitrophes. Elle considère également que le rapport environnemental devrait rendre compte de la manière dont est traitée la problématique spécifique liée au caractère frontalier de la région Nouvelle-Aquitaine avec l'Espagne.

4. Évaluation des incidences sur Natura 2000

Le chapitre relatif à l'évaluation des incidences sur Natura 2000 est majoritairement composé d'une description globale des installations de gestion des déchets localisées sur ou à proximité de sites Natura 2000.

Pour chaque installation existante, l'intensité de l'impact est évaluée (de nul à important) sans que le rapport ne décrive la méthodologie utilisée pour cette évaluation. La MRAe recommande d'intégrer ces explications indispensables à une bonne compréhension de l'analyse proposée. Par ailleurs, lorsque les impacts sont moyens ou importants, il apparaît nécessaire d'approfondir l'analyse en exposant plus précisément la localisation, les usages et le devenir des installations concernées. L'évaluation environnementale doit conduire, à la suite de cette analyse détaillée, à des préconisations relatives au maintien ou à l'évolution des sites concernés.

Suite à la présentation des dépôts de déchets inertes et des dépôts de déchets ménagers, le rapport comprend deux paragraphes intitulés « sites concernés par les décharges » et « sites concernés par les autres décharges ». Aucune explication ne permet de comprendre la distinction entre ces deux types d'installation. Le dossier doit donc être précisé.

Le PRPGD indique qu'il sera nécessaire de créer des installations de stockage de déchets inertes (ISDI) afin d'assurer un maillage territorial suffisant¹⁶. En effet, le plan indique qu'une distance supérieure à 15 km s'avère rédhibitoire et, qu'en sus, le temps de parcours est un paramètre à prendre en compte, ce qui suppose des distances plus faibles en zone de montagne. Le plan ne comporte aucune préconisation de localisation des ISDI (cf. § III-2 ci-dessous), notamment vis-à-vis des sites Natura 2000. Le rapport environnemental devrait analyser les incidences potentielles du plan au regard des dispositions existantes,

¹² Projet de plan, page 266

¹³ Rapport environnemental, page 21

¹⁴ « Ces plans devront toutefois s'articuler tous ensemble, notamment en ce qui concerne les flux de déchets interrégionaux afin de respecter le principe de proximité. »

¹⁵ Projet de plan, page 292

¹⁶ Projet de plan, page 272

sans renvoyer aux études préalables d'incidences des projets individuels. L'évaluation des incidences sur Natura 2000 est donc insuffisante concernant la création de nouvelles ISDI.

En l'état actuel du dossier, l'évaluation des incidences sur Natura 2000 apparaît notoirement insuffisante, tant pour les installations existantes que pour les installations projetées. Le rapport environnemental doit donc être complété. Cela devrait également permettre d'intégrer dans les dispositions du PRPGD des préconisations visant à réduire les impacts sur les sites Natura 2000, de façon à pouvoir démontrer l'absence d'incidences notables dommageables, qui est une condition nécessaire à l'adoption du plan.

III. Prise en compte de l'environnement par le projet de PRPGD

Les observations qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité, mais elles portent sur des thématiques identifiées comme à forts enjeux environnementaux par la MRAe.

1. Capacités de stockage des déchets résiduels non dangereux non inertes

Les objectifs nationaux¹⁷ relatifs au stockage des déchets imposent une réduction des capacités de stockage en 2020 puis en 2025 par rapport aux capacités de 2010.

Le contexte de la Nouvelle-Aquitaine induit une situation particulière, qui est exposée dans le projet de PRPGD. En effet en l'état actuel, les capacités de stockage autorisées sont largement supérieures aux besoins réels.

En intégrant toutes les fermetures programmées d'installations de stockage d'ici 2031, les capacités restantes demeurent supérieures aux objectifs nationaux. Le projet de plan ne prévoit donc aucun nouveau site de stockage d'ici 2035. Le renouvellement des autorisations pour les installations existantes non saturées n'est pas évoqué.

Il apparaît de plus que les installations restantes sont principalement situées au centre de la région Nouvelle-Aquitaine (Gironde, Dordogne et Vienne). L'application du plan induirait une absence totale de capacité de stockage en Creuse (dès 2025), dans les Deux-Sèvres, en Corrèze et Haute-Vienne ainsi que des capacités insuffisantes dès 2025 en Lot-et-Garonne et Pyrénées-Atlantiques. La MRAe souligne que l'absence de scénario alternatif étudié est particulièrement préjudiciable à la compréhension de l'orientation retenue. Celle-ci aura en effet des impacts forts sur les émissions de gaz à effet de serre et sur le coût de gestion des déchets au regard de l'augmentation notable des transports de déchets que cela générera. **La MRAe recommande d'expliquer pourquoi aucun autre scénario n'est envisageable. Elle recommande notamment d'analyser la faisabilité d'une réduction des capacités des installations présentant de gros volumes autorisés¹⁸ au profit du maintien d'installations dont l'autorisation échoit à court terme mais qui présentent des capacités résiduelles et permettraient un meilleur maillage territorial.**

Par ailleurs, le projet de plan indique que « les installations de stockage autorisées au-delà de 2025 participent, dès l'entrée en vigueur du Plan, à l'effort de limitation de la capacité de stockage »¹⁹. **La MRAe note que cette orientation n'est pas détaillée. Elle recommande d'intégrer les capacités maximales par site aux diverses échéances ou, a minima, les modalités prévues pour déterminer à court terme ces capacités.**

Enfin, la MRAe note que le projet de plan comporte, conformément aux dispositions du Code de l'environnement, un recensement des projets « d'installation de gestion des déchets »²⁰. **La MRAe note d'une part que l'absence de cartographie nuit à l'appréhension des informations présentées. La MRAe recommande d'autre part de préciser plus clairement la finalité de ces installations, notamment lorsqu'elles participent au stockage des déchets non dangereux non inertes et seraient donc susceptibles d'aggraver l'excédent des capacités de stockage régionales.**

2. Capacités de stockages des déchets inertes

Comme indiqué précédemment, le plan indique une nécessité de création d'installation de stockage de déchets inertes (ISDI) pour préserver un maillage territorial mais ne comporte aucune préconisation de localisation ou de réalisation. La définition du besoin est uniquement déclinée à l'échelle départementale. Au regard des critères évoqués dans le dossier (distance maximale de 15 km), une localisation des principaux besoins pourrait être intégrée à partir des principaux sites générateurs de déchets inertes : les

17 Code de l'environnement, article L.541-1

18 Le site de Lapouyade (33) représente à lui seul 29 % des capacités régionales autorisées en 2025

19 Projet de plan, page 324

20 Projet de plan, page 195

agglomérations et les grands travaux recensés²¹. La MRAe note que le projet de plan préconise la recherche d'alternatives (carrières ou sites « orphelins » ne présentant pas d'enjeux de biodiversité) à la création de nouveaux sites. **La MRAe recommande de compléter ces dispositions par une recherche d'évitement des sites présentant des enjeux particuliers pour l'environnement, notamment les sites Natura 2000. La MRAe recommande par ailleurs de renforcer le lien entre le projet de plan et les documents de planification, notamment les schémas de cohérence territoriale (SCoT), sur l'identification de sites éligibles pour l'implantation d'ISDI.**

3. Autres déchets du BTP

Le diagnostic du PRPGD identifie un enjeu particulier sur les déchets de plâtre, dont la collecte et la valorisation présentent des marges de progression importantes. La MRAe note que le projet de plan ne comporte aucune action spécifique à ce type de déchets. Elle recommande donc de compléter les actions prévues afin de soutenir l'émergence de filières locales permettant de réduire les quantités de plâtre enfouies.

Pour une meilleure visibilité du maillage du traitement de l'amiante, le PRPGD pourrait utilement prévoir d'inventorier les installations susceptibles de recevoir de l'amiante dans le futur, notamment avec des critères plus précis que la simple présence d'un casier mono-déchet disponible : capacité de stockage, régime installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) à inclure/modifier, possibilité du site d'accueillir des espaces de manipulation et décontamination adaptés à l'amiante, etc. Ce recensement permettrait d'orienter et de prioriser la création de ces sites. Cette thématique fait partie de celles pour lesquelles l'amélioration de la connaissance pourrait être renforcée ainsi que signalé plus haut.

4. Programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés

L'article L.541-15-1 du Code de l'environnement édicte que « *Les collectivités territoriales responsables [...] doivent définir, au plus tard le 1er janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés* » (PLPDMA). La couverture territoriale de la région Nouvelle-Aquitaine par ce type de programme n'est pas clairement exposée²² ni cartographiée et les éléments fournis ne permettent pas d'identifier les collectivités qui n'auraient, le cas échéant, pas respecté leurs obligations réglementaires en la matière. Le projet de plan vise une couverture totale de la région d'ici 2020²³. **Afin d'évaluer la faisabilité de cet objectif, la MRAe recommande de compléter l'état des lieux fourni et de préciser les modalités d'animation et d'accompagnement prévues par le plan pour atteindre les objectifs qu'il fixe dans un délai très contraint.**

5. Co-génération de gaz

Le rapport environnemental²⁴ évoque la production de méthane liée au stockage de déchets non dangereux non inertes ainsi que l'existence de projets de co-génération de gaz, par valorisation sous forme thermique ou électrique ou par production de biogaz²⁵.

La MRAe note que cet aspect n'est pas développé dans le diagnostic du PRPGD. Le dossier ne permet donc pas de connaître le nombre et le type de dispositifs existants ni la part des décharges en comportant.

La MRAe relève également l'absence d'objectif en la matière dans les plans d'actions.

La MRAe souligne l'intérêt environnemental des processus de co-génération à partir du méthane des décharges. Ils permettent à la fois de diminuer les émissions de gaz à effet de serre et d'améliorer le bilan énergétique global du cycle des déchets. La MRAe recommande donc de compléter le diagnostic et, selon les enjeux identifiés, le plan d'actions du PRPGD par des informations ou orientations relatives à la valorisation du méthane dans les décharges.

6. Sédiments de dragage

Les terres et boues de dragage polluées représentent 41 540 tonnes en 2015²⁶, soit 9 % des déchets dangereux collectés dans la région Nouvelle-Aquitaine.

Les ambitions du PRPGD sur la gestion de ces sédiments sont limitées à une recommandation de

21 Projet de plan, page 246

22 Projet de plan, page 219 « *en 2015, environ 50% de la surface régionale présente un taux de couverture de la population par un programme local de prévention des déchets supérieur à 80%* »

23 Projet de plan, page 223

24 Rapport environnemental, pages 107 et 108

25 Rapport environnemental, page 122

26 Projet de plan, page 133

« réflexions territoriales concertées »²⁷, qui englobent également les déchets inertes, les déchets d'amiante-lié et les déchets de plâtre.

La MRAe considère que l'objectif affiché n'est pas proportionné à l'enjeu lié à ce type de déchets. Au regard du nombre limité d'acteurs concernés par la gestion de ces sédiments, la MRAe recommande d'intégrer des objectifs plus précis en matière de gestion des sédiments de dragage dans le PRPGD.

IV. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) de la région Nouvelle-Aquitaine donne un cadre d'intervention à l'horizon 2025 puis 2031 sur ces thématiques. Il constituera le premier document de ce type à l'échelle régionale.

Le projet de PRPGD est issu d'un important travail de recherche et harmonisation de données puis de concertation avec les acteurs concernés. L'hétérogénéité et l'importante superficie de la région ont de fait augmenté la complexité du processus de fusion des documents existants de gestion des déchets, départementaux ou à l'échelle des anciennes régions.

La MRAe note que le PRPGD intègre et prolonge l'ambition des objectifs nationaux en matière de gestion des déchets, notamment en faveur d'une meilleure prévention de leur production et une meilleure valorisation. Les orientations et actions relatives à la diminution des capacités de stockage devraient toutefois être revues et complétées afin de permettre l'atteinte des objectifs nationaux tout en limitant les impacts environnementaux.

La MRAe recommande une reprise de la présentation des objectifs et actions du PRPGD, afin d'améliorer la lisibilité de leur adéquation aux enjeux et priorités identifiés et de faciliter leur mise en œuvre, par l'intégration des modalités de pilotage et l'explicitation des objectifs visés. Les dispositions relatives au suivi du plan doivent également être précisées.

La MRAe considère que, en l'état des informations présentées, il n'est pas rendu compte de la démarche d'évaluation environnementale qui aurait dû être mise en œuvre, notamment via un processus itératif d'intégration des enjeux environnementaux dans les plans d'actions.

L'évaluation des incidences Natura 2000 apparaît également notoirement insuffisante.

La MRAe recommande de compléter les dispositions des plans d'actions relatives au stockage des déchets inertes et des déchets non dangereux non inertes, afin d'identifier plus clairement les besoins en installations nouvelles ou en prolongation d'autorisations de stockage.

La MRAe recommande enfin de préciser les dispositions relatives aux programmes locaux de prévention des déchets, à la co-génération de gaz et aux sédiments de dragage.

La MRAE formule d'autres observations et recommandations dans le corps du présent avis.

En conclusion, la MRAE estime que l'évaluation environnementale du PRPGD demande à être poursuivie pour améliorer la prise en compte de l'environnement. Cela permettra également de répondre de façon plus robuste et mieux territorialisée aux ambitions nationales.

À Bordeaux, le 15 mai 2019

Le membre permanent titulaire
de la MRAe Nouvelle-Aquitaine

Signé

Hugues AYPHASSORHO

27 Projet de plan, page 264