



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA HAUTE-LOIRE

## **AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE**

### **PROJET DE PLAN DÉPARTEMENTAL DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES DÉCHETS NON DANGEREUX DE LA HAUTE-LOIRE**

Le conseil départemental de la Haute-Loire a arrêté un projet de plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND) par délibération en date du 15 décembre 2014. Celui-ci a fait l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article R.122-17 du code de l'environnement, retranscrite dans le rapport environnemental réalisé par le conseil départemental.

Ce projet de plan est soumis à l'avis de l'autorité environnementale, qui porte en particulier sur la qualité du rapport environnemental ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de plan. Il est préparé par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne.

L'article R.122-17 sus-cité dispose que l'autorité environnementale pour ce projet de plan est le préfet de la Haute-Loire, qui a été saisi par le conseil départemental pour émettre son avis. Le présent avis, transmis au conseil départemental, doit être mis à disposition du public et sera mis en ligne sur internet, notamment sur le site de la DREAL Auvergne.

#### **1. Contexte et territoire du PPGDND**

##### **1.1. Contextes réglementaire et local**

En application de l'article L.541-14 du code de l'environnement, chaque département doit être couvert par un plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND). Ces plans sont élaborés par les conseils départementaux et ont pour objet de coordonner l'ensemble des actions à mener tant par les pouvoirs publics que par les organismes privés en vue d'assurer la réalisation des objectifs définis à l'article L.541-1 du code de l'environnement.

Ces objectifs consistent notamment à réduire la production de déchets, assurer leur traitement tout en respectant une hiérarchie qui privilégie en particulier la réutilisation et le recyclage, à en proposer une gestion ne mettant pas en danger la santé humaine et ne nuisant pas à l'environnement, à organiser leur transport en le limitant à la fois en distance et en volume et à informer le public sur les mesures destinées à en prévenir ou à en compenser les effets préjudiciables.

Les décisions prises par les personnes morales et de droit public doivent être compatibles avec ces plans, conformément à l'article L.541-15 du code de l'environnement.

Le projet de PPGDND de la Haute-Loire dont la révision a été engagée en janvier 2009, a été arrêté par le conseil départemental de la Haute-Loire le 15 décembre 2014. Ce plan va se substituer, à partir de son entrée en vigueur et jusqu'en 2026, au plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés adopté par arrêté préfectoral du 21 mai 2001.

La démarche d'élaboration du projet de plan est passée par les étapes suivantes :

- lancement de groupes de travail pour une élaboration en régie du plan avec une participation modérée des acteurs ;
- évolution des textes réglementaires (décret du 11 juillet 2011) ayant incité le conseil départemental à une suspension des réunions entre le 9 novembre 2010 et le 3 avril 2012 ;
- relance de l'élaboration du plan et de son évaluation environnementale avec deux bureaux d'étude et reprise complète en 2013 de l'état des lieux, sur la base des données 2011.

## 1.2 Territoire concerné

Le périmètre retenu par le plan est présenté clairement (carte p.140). Il couvre l'ensemble du territoire départemental, à l'exception :

- des 78 communes adhérentes au SICTOM Issoire-Brioude et rattachées au PDPGDND du Puy-de-Dôme ;
- de la communauté de communes du pays de Cayres-Pradelles, rattachée au PDPGDND de la Lozère ;
- de la commune de Malvalette, rattachée au PDPGDND de la Loire ;
- des communes d'Autrac, Auvers, Chastel, Crouce, Lubilhac, Pinols et Saint-Etienne-sur-Blesle, rattachées au PDPGDND du Cantal ;

et auquel s'ajoutent les territoires hors du département suivants :

- la communauté de communes des monts du Pilat, dans la Loire ;
- la communauté de communes du Haut-Vivarais (hors Labatie-d'Andaure) et Saint-Clément, en Ardèche.

## **2. Analyse du dossier et du projet de plan**

Cette analyse porte sur la qualité du dossier fourni ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet de plan.

Sur la forme, le dossier comprend l'ensemble des éléments prévus à l'article R.122-20 du code de l'environnement. Il comporte de nombreuses illustrations (graphiques, cartes) de bonne qualité.

Le rapport environnemental identifie de manière pertinente cinq « dimensions environnementales de référence » sur lesquelles la gestion des déchets est susceptible d'avoir une incidence :

- les pollutions et la qualité des milieux : qualité de l'air, de l'eau et des sols ;
- les ressources naturelles : matières premières, énergie, eau et valorisation des déchets ;
- les milieux naturels, sites et paysages ;
- les nuisances : bruit, odeurs, poussières et risques sanitaires.

La répartition des habitants sur le territoire départemental est présentée sous forme d'une carte de densité de population (p.77), utile pour étudier les modalités de collecte et la situation des installations de traitement. La population est en légère augmentation (+1,4 %). Cette hausse se concentre principalement autour du Puy-en-Velay et au nord-est du département (carte p.78).

## 2.1. Description de l'état initial de l'environnement

La partie 4.3 du dossier consiste en une description relativement complète des enjeux environnementaux du territoire concerné. L'analyse de l'influence de la gestion des déchets sur chaque enjeu, très générale, apparaît redondante avec celle, plus détaillée, effectuée dans la partie 4.4.

Le rapport identifie dans un tableau de synthèse (pages 134 à 138), les enjeux du territoire sur lesquels les effets du plan devront être étudiés de manière particulièrement détaillée. Il s'agit de l'air, de l'eau, de l'énergie et, dans une moindre mesure, de l'agriculture, de la biodiversité et des risques (naturels, technologiques et sanitaires).

Si cette hiérarchisation apparaît globalement pertinente, elle aurait mérité d'être mieux démontrée (par exemple, pourquoi la biodiversité apparaît-elle plus sensible que le paysage ?) et, surtout, territorialisée (quelles sont les parties du territoire particulièrement sensibles pour chaque enjeu ?).

## 2.2. Gestion actuelle des déchets et analyse de ses impacts

L'organisation actuelle de la gestion des déchets est décrite aux pages 139 à 147 : établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en charge de la collecte et du traitement, types de déchets concernés, tonnages correspondants, description et localisation des principales installations (tri, regroupement et valorisation) et flux observés.

Le rapport fait apparaître une forte disparité départementale :

- le secteur Centre dispose d'une unité de traitement en théorie très performante mais n'a pas de solution de proximité pour l'enfouissement de ses ultimes ;
- le secteur Est dispose de trois installations de stockage de déchets non dangereux sans traitement préalable. Leur faible capacité ne permet qu'une valorisation limitée du biogaz.

La nécessité d'une meilleure coordination entre les différentes collectivités gestionnaires aurait donc dû être soulignée par le rapport.

Il est dommage que la situation décrite soit basée sur des données datant de 2011 : une actualisation aurait pu être effectuée en particulier concernant les tonnages concernés (tendance observée entre 2011 et 2015) et les perspectives d'atteinte de la limite de capacité des centres de stockage (les hypothèses faites en 2011 sont-elles toujours d'actualité ?).

La détermination du niveau de préoccupation dont font l'objet les différents enjeux environnementaux (p.175 à 177 et p.190) se base sur des données chiffrées concernant l'air, l'eau et l'énergie. Ces derniers sont à juste titre considérés comme les enjeux les plus concernés (« préoccupation majeure »). Une étude plus poussée incluant des zooms sur les installations existantes aurait toutefois permis de conforter cette analyse et de territorialiser les enjeux (pollution de l'eau sur tel secteur, enjeu bruit sur tel autre, etc.).

Le dossier étudie de manière détaillée l'impact de la gestion actuelle des déchets sur la qualité de l'air et les émissions de gaz à effet de serre (GES). En particulier, il détermine la part des émissions dues aux différentes étapes de cette gestion (collecte et transport, traitement et valorisation) ainsi que les émissions évitées par les opérations de valorisation matière et énergétique (p.149 à 156).

Les consommations en eau et en énergie engendrées par la gestion des déchets sont détaillées selon l'activité concernée : transport, traitement, valorisation. Les matières premières et l'énergie produites via le processus de valorisation sont également chiffrées.

Pour tous les autres enjeux, le rapport identifie les principales causes d'impact dû à la gestion des déchets, mais cette analyse reste qualitative et ne comporte pas de zooms sur les secteurs sensibles. Le caractère « difficilement quantifiable du fait du manque de données disponibles » de ces effets est à juste titre souvent souligné.

En particulier :

- la quantification des émissions de polluants dans l'air liées à l'activité de gestion des déchets est issue de l'évaluation régionale qui indique que sa part concernant les gaz à effet de serre représente 2 % des émissions totales en Auvergne. Les données sur le suivi des rejets des installations existantes (en activité et en post-exploitation) auraient pu être utilisées à cette fin ;
- si le rapport identifie les principales causes d'impact sur l'eau (émissions de substances polluantes au niveau des installations de stockage, de traitement et de valorisation ou lors du transport), le plan aurait pu cibler de manière plus spécifique l'état de certaines masses d'eau afin d'établir un lien avec les installations de traitement situées à proximité et de déterminer l'éventuelle influence de celles-ci. Là aussi, les données de suivi des émissions des installations existantes auraient pu être valorisées ;
- l'impact des installations de traitement de déchets sur les sols n'est pas non plus évalué par manque de données sur les sites autorisés, la réglementation n'imposant ce suivi que depuis 2012 avec la mise en œuvre de la directive sur les émissions industrielles IED et, sur les sites non autorisés telles les décharges sauvages. Il aurait toutefois été envisageable d'utiliser le suivi des eaux souterraines sur les sites en activité et en post-exploitation pour évaluer cet impact.

Il est à souligner que le plan ne s'est pas intéressé à la prise en compte de l'ambrosie (plante envahissante à l'origine de risques d'allergies) dans le compostage et la méthanisation des déchets organiques. Le sujet du devenir des déchets issus des campagnes d'arrachage de ces végétaux aurait pu être souligné, en particulier la question de la prévention du risque de dissémination des graines dans le compost.

Enfin, on peut s'interroger sur la présence d'un paragraphe sur les usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM), p.168-169, alors que le territoire étudié n'en comporte pas.

### 2.3. Perspectives d'évolution sans mise en œuvre du plan

Le rapport évalue l'évolution de la production de déchets à l'horizon 2026 (p.180). Celle-ci est, malgré une diminution de la production par habitant, globalement en augmentation du fait de la croissance démographique. Dans le détail, l'augmentation concerne les déchets concernés par la valorisation matière (verre, emballages, déchets verts, etc.) alors que le tonnage d'ordures ménagères résiduelles (OMr) diminue.

L'évolution des capacités de traitement à l'horizon 2026 est également présentée (p.181). Il apparaît que, sur les trois installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) accueillant actuellement les déchets du territoire du projet de plan, une devrait cesser son activité fin 2016 : Tence, car son autorisation d'exploitation expire à cette date, et une se

trouvera prochainement en limite de capacité : Monistrol-sur-Loire.

Il aurait été utile que le dossier décrive le fonctionnement du centre de traitement et de valorisation à Polignac (ALTRIOM).

Le rapport est peu clair concernant certaines évolutions attendues. Par exemple :

- malgré l'arrêt annoncé du fonctionnement d'une à deux ISDND du territoire du plan, « une réduction de 25 % des kilomètres parcourus pour la collecte et le transport des OMr » est prévue (p.185) ;
- une diminution de 30 % des émissions de gaz à effet de serre entre 2011 et 2026 (p.181-182) est annoncée sans qu'en soient identifiés les causes. En particulier, il aurait été nécessaire que le rapport explique les raisons de la diminution importante (de plus de 50 %) des émissions liées au traitement ainsi que de la réduction des émissions évitées - 8050 à - 5629, alors que les émissions liées à la valorisation augmentent ;
- la forte augmentation des émissions de gaz acidifiants et de particules liées à la valorisation (p.182) ;
- la quasi-suppression de la consommation d'eau nécessaire au traitement (p.183).

#### 2.4. Raisons du choix du scénario retenu

Le rapport définit plusieurs scénarios, concernant les flux d'ordures ménagères résiduelles (OMr) et de celles issues de la collecte sélective (CS). Celui qui est retenu constitue une combinaison entre ces scénarios et comprend la création si nécessaire de nouvelles installations (ISDND et centre de tri), sans en préciser la localisation (p.191). La discrimination entre les différents scénarios n'est pas claire. Le plan ne prévoit pas non plus clairement de solutions pour remédier au déséquilibre mentionné ci-dessus entre une zone Centre dotée d'un outil de valorisation en théorie performant mais sans exutoire et une zone Est dotée pour l'instant d'installations de stockage de faible capacité et peu performantes sous certains aspects.

Les différentes options concernant les déchets d'assainissement (boues des stations d'épuration) sont comparées qualitativement uniquement (p.196 et 197). Le rapport précise que les solutions alternatives à l'épandage envisagées, à savoir le compostage et/ou la méthanisation, présentent un intérêt en termes de production énergétique et de limitation des transports. Un bilan coût/avantage de ces solutions, notamment concernant les émissions de GES, aurait toutefois pu être effectué.

Enfin, le rapport souligne que, quel que soit le scénario retenu, le gain environnemental sur l'ensemble des thèmes sera essentiellement dû à la diminution de la production de déchets, orientation commune à toutes les variantes. Même dans le cas où les variantes les plus impactantes (créations d'installations) seraient mises en œuvre, l'impact supplémentaire engendré serait peu perceptible (p.204-205). Le dossier montre donc que c'est par la prévention de la production de déchets que la plus-value environnementale du projet de plan devrait principalement s'exprimer.

#### 2.5. Analyse des effets du projet de plan et mesures prises pour y remédier si nécessaire

Sur la majorité des sujets, le rapport met en valeur la réduction des impacts nets du fait de la diminution de la production de déchets et de l'augmentation de la part valorisée. Un chiffrage estimatif des tonnages traités et des émissions associées dans le scénario retenu aurait

toutefois permis de conforter cette hypothèse.

Les impacts potentiels des épandages ne sont pas évoqués.

L'ensemble des mesures évoquées dans le rapport page 213 et suivantes sont pertinentes mais insuffisamment décrites pour assurer leur caractère opérationnel. Ainsi, par exemple, l'« optimisation des tournées de collecte » (p.213) aurait pu donner lieu à une analyse plus poussée.

Par ailleurs, le fait que les mesures soient annoncées comme « devant être envisagées » laisse penser qu'elles ne figurent pas dans le projet de plan, ce qui pose question quant à leur mise en œuvre réelle.

Le dossier recommande de façon pertinente que les possibles nouvelles installations soient créées « en zone périurbaine ou sur des sites existants » (p.210).

Si l'analyse de l'état initial avait été plus détaillée, il aurait en outre été possible d'intégrer dans le plan des points de vigilance concernant les zones sensibles (zones humides, masses d'eau dégradées, etc.)

Enfin, au vu des constats effectués dans le chapitre sur la « gestion initiale des déchets », des actions concernant la sensibilisation aux impacts du brûlage à l'air libre ou la lutte contre les dépôts sauvages auraient pu être évoquées.

## 2.6. Suivi de la mise en œuvre du plan

Les indicateurs de suivi environnemental prévus sont pertinents et en nombre relativement limité (23). Cependant, ils ne sont pas hiérarchisés ni renseignés à l'état actuel et les sources des données permettant de les alimenter sont très variables. De plus, si certains pourront être facilement renseignés, comme les distances parcourues pour le transport des déchets ou les taux de valorisation, d'autres le seront beaucoup moins aisément, comme le « suivi des mesures compensatoires ». Ces indicateurs mériteraient donc d'être précisés.

## 2.7. Articulation avec les autres plans, schémas, programmes ou documents de planification

Le rapport liste les principaux documents avec lesquels le plan doit s'articuler (p.63 à 72). Ceux-ci sont évoqués pour la plupart de manière superficielle.

En particulier, l'absence déclarée d'interaction particulière du plan avec les textes issus de la « directive nitrates » interpelle, dans la mesure où un plan d'épandage est nécessaire dans certains cas pour les installations de co-compostage et de co-digestion.

En revanche, les interactions entre le projet de plan et les plans départementaux voisins sont bien identifiées, justifiant le territoire concerné et les options d'autonomie au regard des limitations d'importation figurant dans la plupart des plans voisins.

## 2.8. Résumé non technique

Ce document est constitué en grande partie de la reprise intégrale des tableaux de synthèse figurant dans le rapport environnemental. Il constitue à ce titre un résumé fidèle de celui-ci.

Cependant, afin de faciliter sa consultation et son analyse par le public, il aurait utilement pu être plus synthétique, faire l'objet d'un fascicule séparé et comporter des cartes localisant et hiérarchisant les points les plus importants, tels que les principaux enjeux environnementaux ainsi que les installations existantes ou envisagées.

### 3. Synthèse et conclusion sur la prise en compte de l'environnement par le projet

Le rapport environnemental du projet de PPGDND évalue de manière globalement satisfaisante les effets de la gestion actuelle des déchets concernant les principaux enjeux : émission de polluants atmosphériques et consommation/production énergétique. L'analyse aurait pu être affinée en ce qui concerne les autres enjeux (qualité de l'eau, en particulier), en exploitant les données disponibles relatives aux installations existantes.

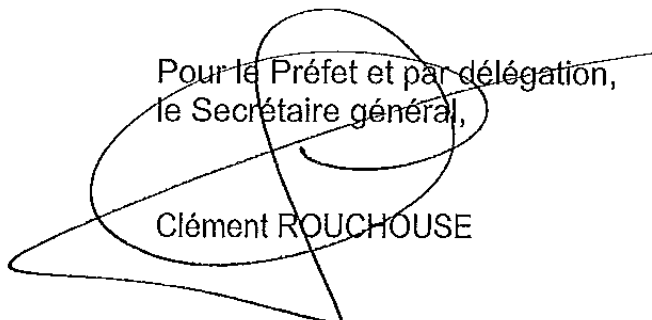
Le scénario retenu se base principalement sur une baisse des tonnages à collecter et à traiter.

Le rapport démontre que, moyennant l'atteinte de cet objectif, la mise en œuvre du plan permettra de diminuer l'impact de la gestion des déchets sur les principaux enjeux environnementaux concernés. Cependant, il ne permet pas d'affirmer que cet objectif ambitieux allant au-delà des obligations réglementaires et nécessitant de fait une implication forte des différents acteurs et un suivi attentif pourra être atteint. En particulier, les mesures proposées en termes d'optimisation des moyens de collecte et de traitement demeurent trop générales et certains indicateurs de suivi mériteraient d'être précisés.

En outre, le rapport ne souligne pas suffisamment les impacts, notamment en matière de transport de déchets hors du département, de la disparité soulignée entre les territoires Centre et Est dont les capacités apparaissent pourtant complémentaires (tri et traitement au centre / enfouissement à l'est).

Enfin, le dossier ne se positionne pas clairement concernant la localisation et les impacts locaux potentiels des installations nouvelles (ISDND, centre de tri, installations de co-compostage et de co-digestion des boues d'assainissement) dont la création est envisagée par le plan.

Le Puy-en-Velay, le 15 avril 2015

Pour le Préfet et par délégation,  
le Secrétaire général,  
  
Clément ROUCHOUSE