



PRÉFET DE LA HAUTE SAVOIE..

Autorité environnementale
Préfet de département

**« Plan Départemental de Prévention et de Gestion
des Déchets Non Dangereux (PDPNDND 74) »
Conseil général de la Haute Savoie
département de la Haute Savoie**

Avis de l'Autorité environnementale

En application des articles L.122-7 et R. 122-21 du code de
l'environnement

Avis n° 2013-550

émis le 20 décembre 2013

DREAL RHONE-ALPES / Service CEPE
5, Place Jules Ferry
69453 Lyon cedex 06

<http://www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr>

Avis produit par : Marie-Odile Ratouis
DREAL Rhône Alpes
Service CEPE
Unité Évaluation Environnementale des plans programmes et projets
Tél. : 04 26 28 67 57

Courriel : marie-odile.ratouis@developpement-durable.gouv.fr

REFERENCE : S:\CEPE\EEPPP\08_EIPPE\Plans_programmes\Plans_Dejets\Plans departementaux\Haute Savoie\2013\dossier - dejets DND 74\avis\avisae PDPGDND74_201312.odt

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le PDPGDND est soumis à évaluation environnementale et à l'avis de l'Autorité environnementale dans les conditions définies par l'article R 122-17 et suivants du code de l'environnement.

Conformément à ces dispositions, le préfet de la Haute Savoie, a été saisi en tant qu'autorité environnementale, pour avis par Monsieur le président du Conseil général de la Haute Savoie.

Le dossier a été reçu le 9 octobre 2013. L'avis doit être fourni dans un délai de trois mois soit le 9 janvier 2014, conformément à l'article R122-21 du même code.

Le présent avis a été établi par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Rhône-Alpes, Service Connaissance, Études, Prospective, Évaluation, sur la base du projet PDPGDND et son rapport environnemental daté de septembre 2013 et après consultation, le 10 octobre 2013 de :

- l'agence régionale de la santé ;
- des services compétents en environnement de Monsieur le préfet de la Haute Savoie, notamment la Direction départementale des territoires et l'unité territoriale des deux Savoie de la DREAL, qui ont respectivement répondu le 2 décembre et le 12 novembre 2013.

En vertu du IV de l'article R 122-21, le présent avis porte sur le rapport environnemental et le projet de plan.

Il devra être porté à la connaissance du public dans les conditions définies notamment par les articles L 122-8, R 123-21 alinéa IV et R 122-22 du code de l'environnement. Il sera également publié sur le site Internet de l'Autorité environnementale.

Il est rappelé ici que pour tous les projets, plans et programmes soumis étude d'impact ou évaluation environnementale, une « Autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

L'avis de l'Autorité environnementale est un avis simple. Il ne constitue pas une approbation au sens des procédures d'autorisation préalables auxquelles un plan-programme ou un projet porté par ce document peut être soumis. Il ne dispense pas des autres procédures auxquelles le projet, plan ou programme peut être soumis par ailleurs.

L'avis de l'Autorité environnementale ne porte pas sur l'opportunité de l'opération, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par l'opération. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable à cette procédure. Il vise à améliorer sa conception, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Synthèse de l'avis (si plus de 4 pages)

Le 25 avril 2013, le Conseil général de la Haute Savoie a émis à l'unanimité un avis favorable au projet de Plan Départemental et de Prévention des Déchets Non Dangereux (PDPGDND) et à son rapport environnemental.

Conformément aux articles R 122-17 et R541-15, le projet de plan et le rapport environnemental ont été soumis à l'avis de l'Autorité environnementale.

De l'examen des documents il ressort que :

- les principaux enjeux environnementaux liés à la gestion des déchets à une échelle départementale sont bien identifiés et hiérarchisés, notamment la disparité territoriale de la gestion des déchets ainsi que les orientations qui tentent d'y répondre ;
- les objectifs de réduction des déchets pour les cinq premières années visant à résorber le retard du plan précédent est ambitieux, le suivi du plan et son suivi environnemental seront déterminants pour sa bonne mise en œuvre ;
- compte-tenu de la finalité du plan départemental de prévention et de gestion des déchets dangereux et des axes d'amélioration envisagés, le plan a globalement un effet positif sur l'environnement. Les ambitions qu'il porte traduisent cette préoccupation.

L'Autorité environnementale recommande néanmoins :

- de développer plus précisément l'articulation et l'argumentaire de cohérence des objectifs du plan avec les autres plans en précisant les emboîtements hiérarchiques ;
- de développer l'argumentaire des effets et de préciser les conditions de développement des installations notamment des unités de méthanisation ;
- d'améliorer la qualité de présentation du rapport afin de mieux faire ressortir les éléments de raisonnement, les chiffres clés et les conclusions des analyses.

Avis détaillé

1- Contexte

1-1 Contexte législatif et réglementaire

Le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux de la Haute Savoie s'inscrit dans le cadre des dispositions de la loi 2009-967 du 3 août 2009 et de la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 appelées communément loi Grenelle I et loi Grenelle II et de l'ordonnance n°2010-15779 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation du droit de l'union européenne dans le domaine des déchets et du décret n°2011-828 du 11 juillet 2011 relatif à la prévention et à la gestion des déchets.

La loi du 3 août 1999 fixe les objectifs nationaux :

- réduction de 7 % de la production des déchets ménagers et assimilés par habitant sur les cinq prochaines années ;
- amélioration du taux de recyclage matière et organique à 35 % en 2012 et 45 % en 2015 pour les déchets ménagers et assimilés et 75 % dès 2012 pour les déchets d'emballages ménagers et les déchets banals d'entreprises, hors bâtiment et travaux publics, agriculture, industries alimentaires et activités spécifiques ;
- diminution des volumes de déchets incinérés et stockés à hauteur de 15 % en 2012.

La loi du 12 juillet 2010 impose que les plans fixent une limite aux capacités annuelles d'incinération et d'enfouissement des déchets ultimes. Cette limite doit être cohérente avec un dimensionnement des outils d'élimination des déchets résiduels par stockage ou incinération correspondant à 60 % au plus des déchets produits sur le territoire.

Le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux coordonne l'ensemble des actions des

pouvoirs publics et des organismes privés pour la gestion des déchets. Il est opposable aux personnes morales de droit public et à leurs concessionnaires en charge de la prévention et de la gestion des déchets, à tout producteur de déchets non dangereux et aux porteurs de projets d'équipement de traitement. Les décisions relatives aux installations classées pour l'environnement - déchets doivent être compatibles avec les dispositions du plan.

Il remplace le plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA). Le contenu et les procédures d'approbation sont modifiées ; son approbation est de la compétence du Conseil général.

Il doit comporter :

- un état des lieux de la gestion des déchets (production, localisation, capacité de traitement) ;
- un programme de prévention définissant les objectifs et les indicateurs, les priorités ;
- une planification de la gestion des déchets à six ans et douze ans, (hiérarchisation des modes de traitement, les priorités, planification des installations de traitement et de leur capacité...) ;
- les mesures pour la gestion et la contribution aux objectifs nationaux.

Il doit faire l'objet d'une évaluation tous les six ans.

Ces modifications profondes requièrent la révision des plans en vigueur.

1-2 Contexte départemental et objectifs du PDPGDND de la Haute Savoie.

Le plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA), actuellement en vigueur dans le département de la Haute Savoie, adopté par arrêté préfectoral du 9 décembre 1996, a été révisé le 20 juillet 2005. Suite à un recours de deux associations, le tribunal administratif a annulé le plan aux motifs de manque de lisibilité sur la valorisation et le recyclage et l'absence de recherche suffisante de sites de stockage de classe 2.

Le Conseil général a engagé l'élaboration du PDPGDND en 2011 sur la base du bilan du plan de 2005 et des nouveaux objectifs nationaux. Il l'a approuvé à l'unanimité le 25 avril 2013.

Dans une volonté de concertation, outre la commission consultative d'élaboration et de suivi et le comité restreint, il a créé cinq groupes de travail thématiques associant les membres de la commission consultative et des acteurs du département.

Le périmètre géographique porte sur l'ensemble du territoire départemental et est étendu aux communes savoyardes limitrophes adhérentes à une structure intercommunale de gestion des ordures ménagères de Haute Savoie : communauté de communes d'Albens et communauté de communes du Val d'Arly.

Conformément à l'article R 541-16, le PDPGDND prévoit une planification prospective à terme de six ans et de douze ans. Il intègre les nouvelles orientations législatives et réglementaires et développe les actions de prévention, il s'attache aux déchets ménagers, aux déchets des activités économiques et aux déchets d'assainissement.

Il prévoit les principales orientations suivantes :

- mise en place d'un plan local de prévention(PLP – 80 % de la population couverte par le PLP) ;
- un objectif ambitieux de réduction à la source des déchets et augmentation des performances de collecte et de valorisation sur la base des hypothèses suivantes

	2009-2014	2014-2019	2019-2024
Ordures ménagères résiduelles (OMr)	-11 %	-7 %	-7 %
Collecte sélective (CS)	14 %	11 %	10,00%
verre	2 %	2 %	2 %

- renforcement des recycleries ;
- renforcement et modernisation des déchetteries
- optimisation et développement local du compostage ;
- développement d'une filière de méthanisation ;
- optimisation des installations de tri et d'incinération
- création d'une filière de stockage absente sur le territoire départemental.

Le caractère montagnoux du département confère des caractéristiques spécifiques contraignantes pour

l'aménagement du territoire mises en avant dans le plan : relief imposant, concentration de la population et des activités humaines dans les vallées, activité touristique induisant une augmentation saisonnière de la population.

Compte-tenu de cette dernière spécificité, la prise en compte de la population INSEE et de celle de la dotation globale de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale qui intègre le nombre de résidences secondaires et de places de caravanes, est pertinente. La comparaison des projections à partir des deux données permet d'approcher la part de l'activité touristique dans la production de déchets.

2 - Analyse du caractère complet du rapport environnemental, de la qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient

2-2 Caractère complet

Sur la forme, le rapport environnemental comporte les différents points prévus à l'article R 122-20 du code de l'environnement. Certaines informations fondamentales pour la bonne prise en compte de l'environnement et la conformité aux exigences réglementaires, sont difficilement identifiables ou traitées en différents endroits du texte (par exemple l'analyse de la cohérence du plan avec les autres plans voir remarques plus bas), ce qui complique la lecture. Un glossaire est annexé facilitant la compréhension des sigles.

Pour faciliter la lecture, les cartes gagneraient à être plus précises en mentionnant notamment quelques points de repère (principales villes, cours d'eau, massifs...).

L'Autorité environnementale recommande aussi une relecture attentive du document afin de rectifier les erreurs et d'améliorer la mise en page notamment celle des tableaux (pages 66 et 67, 97-99, tableaux de l'annexe 1). Quelques imprécisions mériteraient d'être corrigées p. 62, il est fait mention d'une décharge parmi les installations classées de traitement de déchets, aucune installation de stockage de déchets dangereux ou non dangereux et non inerte n'est autorisée en Haute Savoie, deux sites SEVESO seuil bas sont autorisés et non pas un.

D'une façon générale, la présentation du rapport gagnerait à être améliorée et à avoir la même qualité de présentation que celle du plan. Il est rappelé que ce rapport est destiné à l'information du public et qu'il doit être aussi clair que possible, les chiffres clés et les conclusions devraient être facilement identifiables.

L'analyse des incidences sur les sites Natura 2000 est très rapidement abordée p. 138 dans la partie analyse des effets du plan. Elle renvoie à une analyse des incidences à conduire lors de la réalisation des équipements, ce qui est acceptable. Néanmoins, il est rappelé que l'article R 414-4 du code de l'environnement prévoit que « *les documents de planification ... sont soumis à l'obligation d'évaluation des incidences Natura 2000, que le territoire qu'il couvre ou que leur localisation géographique soient situés ou non dans le périmètre d'un site Natura 2000* ». Une argumentation aurait pu être un peu plus développée sur la situation actuelle, notamment au regard de la localisation des équipements existants.

L'évaluation pâtit de l'absence de collecte de données fiables pour certains déchets, notamment les déchets d'activités économiques (DAE).

L'évaluation environnementale a été conduite selon la méthode proposée par l'ADEME et sur la base de données disponibles. Il est fait état des limites de l'exercice en l'absence de données sur les déchets des activités économiques (DAE), des stations d'épuration et des filières de traitement des boues. Ce constat devrait conduire à l'organisation plus structurée de la collecte de données.

Un résumé non technique de 6 pages présente les principaux points du rapport.

2-3 Articulation avec les autres plans et programmes

Le rapport cite dans la première partie les plans et schémas en lien avec le PDPGDND en distinguant les plans liés à la gestion des déchets (BTP, plan régional d'élimination des déchets dangereux et plans déchets des départements voisins) et les autres plans. L'analyse des liens et des cohérences est développée en annexe 1. On peut regretter que les interactions les plus importantes soulignées dans ce tableau et déterminantes pour le plan de Haute Savoie ne soient pas reprises dans le texte du rapport environnemental. Il est attendu de trouver dans cette partie une analyse plus argumentée démontrant la cohérence des objectifs du PDPGDND avec les orientations des autres plans ; l'emboîtement hiérarchique des plans les uns par rapport aux autres, les compatibilités ou les conformités, les liens thématiques et les difficultés de cohérence mériteraient d'être précisés au besoin à l'aide d'un schéma.

2-4 Analyse de l'état initial de l'environnement et des impacts

L'état initial est établi à partir d'un constat de la situation environnementale du territoire haut savoyard, de la situation de la gestion des déchets.

Il s'appuie sur les données des divers plans, données et études existantes. L'ensemble des enjeux est abordé : qualité de l'air, de l'eau et des sols, ressources naturelles, risques naturels, technologiques et sanitaires, des nuisances et des milieux naturels et des paysages. La présentation est adaptée à l'échelle d'un plan départemental et proportionnée aux principaux enjeux.

La description des impacts spécifiques à la gestion des déchets et les éléments du bilan du plan précédent complètent l'état initial. L'Autorité environnementale retient :

- une grande disparité territoriale des équipements, avec des usines d'incinération saturées et d'autres en surcapacité pour une capacité absolue satisfaisante pour le département ;
- l'absence de centre de stockage pour les DAE et l'obligation d'exporter vers des centres d'autres départements mais dont les capacités d'accueil se restreignent ;
- une possibilité d'amélioration des performances énergétiques ;
- une contribution à la pollution et à l'atteinte de la qualité des milieux, (3 % des émissions de CO₂ du département 180 215 m³ de lixiviats issus de l'incinération ;
- ressources naturelles (0,5 % des prélèvements d'eau du département pour la gestion des déchets, dus au traitement des déchets) ;
- des nuisances olfactives, sonores aux abords des installations ;
- des risques sanitaires, en particuliers respiratoires.

La synthèse des effets présentée sous forme de tableau montre les effets positifs et négatifs pour les cinq principaux enjeux identifiés.

2-5 Analyse de l'organisation de la gestion initiale des déchets et ses effets sur le territoire

Cette partie est traitée en point 2 de l'état initial.

Le scénario au fil de l'eau est traité. Il montre une augmentation attendue des déchets du fait de l'augmentation de la population et de l'évolution des gisements. L'analyse croisée des sensibilités du milieu des effets de la gestion actuelle et des perspectives d'évolution de l'état aboutit à la définition d'enjeux hiérarchisés à prendre en compte dans le PDPGDND. On peut souligner l'intérêt de l'évaluation de l'évolution des rejets si la gestion des déchets reste inchangée, qui conduit à des propositions d'amélioration et de lutte contre la dégradation de la qualité de l'air par réduction des émissions des gaz à effet de serre (GES), de gaz acidifiants et de gaz précurseurs d'ozone, les émissions de particules. Les prévisions du scénario fil de l'eau tablent sur :

- une augmentation des émissions de gaz à effet de serre de 11 % dont 98 % dus au traitement et à la valorisation des déchets ;
- une augmentation des gaz acidifiant de 20 % dont 87 % dus au traitement et à la valorisation des déchets ;
- une augmentation de 5 % de particules ;
- une augmentation de 25 % de la consommation en eau.

2-6 Scénarios étudiés dans le cadre de la révision du plan : avantages/inconvénients, exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu.

Le sujet est traité en partie 3 et 4 du rapport.

Il a été choisi d'établir plusieurs scénarios par types de déchets croisés les uns les autres plutôt que des scénarios traitant de l'ensemble des problématiques.

Sont évoqués très succinctement :

- deux scénarios filière de compostage
- un scénario encombrant
- un scénario relocalisation de la filière stockage
- un scénario méthanisation.

Les objectifs de prévention et d'optimisation de la collecte sélective sont considérés comme des prérequis. Ils sont développés dans le scénario de base avec deux hypothèses : une hypothèse haute la prévention permet

d'avoir en 2009 une production de déchets de moins de 230 kg/hab, une hypothèse moins favorable d'une production par habitant supérieure à 230 kg.

L'évaluation environnementale aurait gagné à préciser le contenu de ces scénarios et mettre en évidence leurs différences pour une bonne appropriation par le lecteur. Une illustration et des bilans comparatifs en faciliteraient la compréhension et permettraient d'apprécier les effets respectifs et combinés sur l'environnement.

Pour répondre aux obligations réglementaires et aux priorités nationales, le scénario retenu table sur :

- le développement de la prévention et l'optimisation des collectes sélectives (création de nouvelles plate-formes dans les secteurs d'Annecy et de la vallée de l'Arve), en particulier pour les bio-déchets et leur valorisation par la méthanisation (4 à 5 sites de méthanisation) ;
- la réduction à la source de la production des déchets verts,
- une réduction à la source des encombrants et une meilleure valorisation matière (20%) et énergie (70%). Sur ce point on peut s'interroger sur les leviers existants pour une réduction à la source.

Est également identifiée la nécessité de développer :

- de nouveaux sites dans les bassins de vie non pourvus de déchetteries : vallée de l'Arve, Albanais, agglomération d'Annemasse, Chablais... rénovation de 10 à 14 déchetteries ;
- des déchetteries professionnelles dans les principaux bassins économiques non équipés ; des installations de méthanisation ; création de 2 à 4 déchetteries professionnelles ;
- des digesteurs sur les stations d'épuration de grande capacité (6 à minima) ;
- deux centres de stockages de déchets non dangereux pour une capacité de 64 000 t par an au total à l'horizon 2025 ;
- optimisation des cinq usines d'incinération et promotion de la valorisation des mâchefers.

3 Analyse des effets et mesures

Le bilan présenté dans les tableaux pages 132 à 138 montre :

- des effets globalement positifs en particulier pour la pollution et la qualité des milieux, les ressources naturelles, l'énergie ;
- un bilan plus mitigé mais très localisé pour les nuisances olfactives, les milieux naturels et les paysages, la consommation de l'espace.

Cette évaluation gagnerait à être étayée par des données chiffrées pour identifier plus concrètement les incidences sur l'environnement et la formulation des conditions opposables de mises en œuvre du plan. À titre d'exemple, l'orientation bio-déchet paraît bénéfique pour l'environnement, mais il aurait été utile d'évaluer les émissions de gaz à effet de serre des installations de compostage de déchets verts, d'aborder plus précisément la question des conditions de fonctionnement des unités de méthanisation, zone de chalandise, contrôle des déchets à valoriser... Un indicateur du suivi du plan s'attache à cet aspect, mais les conditions restent à définir.

L'évaluation environnementale devrait également aborder la question de possibilité d'épandage des digestats alors que l'état initial signale de fortes contraintes et des espaces limités ouverts à l'épandage.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir ces points afin de proposer un cadre et des conditions au développement des installations.

Les mesures proposées pour éviter, réduire les impacts sont en relation avec les enjeux identifiés : qualité de l'air, ressources nuisances et trafics, risques sanitaires. S'agissant d'un plan stratégique, elles restent à un niveau de généralités et de méthodes. Elles consistent en l'énoncé des principes généraux permettant de réduire les impacts comme par exemple appliquer le principe de proximité, utiliser les meilleures techniques disponibles (MTD) tant pour les rejets gazeux que pour les rejets aqueux, privilégier la réutilisation des eaux... et à favoriser la valorisation des déchets en mettant en place des filières adaptées. Elles gagneraient à être précisées de façon plus concrète. La réduction à la source par des actions de prévention constitue la principale mesure d'évitement. Les objectifs affichés sont ambitieux et nécessiteront une action très volontaire et un suivi rigoureux. En cas d'écart important entre les constats et les objectifs, des mesures correctives seraient à rechercher.

Il faut noter que certaines mesures relèvent de dispositions réglementaires, en particulier en ce qui concerne les installations soumises à la réglementation des installations classées pour l'environnement.

Le suivi environnemental complète le dispositif des indicateurs de la gestion des déchets prévu dans le PDPGDND. Vingt six Indicateurs sur les cinq thématiques (pollution, qualité des milieux, ressources, milieux naturels paysages, nuisances et risques sanitaires) sont proposés. Pour chacun, la fréquence de collecte et la source sont identifiées. Beaucoup s'appuient sur les données SINDRA, ce qui devrait garantir la facilité de

collecte. L'année et les valeurs initiales auraient pu être indiquées afin de pouvoir mesurer la progression annuelle. Cette indication permettrait également d'identifier les indicateurs pour lesquels il est nécessaire d'organiser la collecte et le niveau de difficulté de mise en œuvre.

On peut s'interroger sur la pertinence de certains indicateurs comme les distances parcourues qui ne sauraient suffire à estimer la réduction de la consommation d'énergie et d'émission de gaz et particules. Ils pourraient être complétés par l'âge et le taux de renouvellement des véhicules de collecte. Le taux de transport alternatif est pertinent

4 Prise en compte de l'environnement dans le projet de PDPGDND

En préalable, il faut noter que le Plan de Prévention et de Gestion des Déchets Non Dangereux constitue en soit un dispositif en faveur de l'environnement. Au-delà de la gestion des déchets, il doit veiller à ce que toutes ses orientations et mesures ne soient pas impactantes sur d'autres créneaux et enjeux environnementaux.

La démarche d'évaluation intègre bien les autres préoccupations d'environnement, particulièrement les rejets atmosphériques et les préoccupations sur le climat. L'effort porté sur la valorisation des déchets par le biais de la méthanisation permet de réduire les émissions. Toutefois, il est attendu que toutes les précautions soient prises pour garantir la qualité des déchets à valoriser et la production de digestats compatibles avec un épandage.

La disparité et ses conséquences sur l'environnement sont clairement identifiées. Le principe de gestion des déchets à proximité des lieux de production visent à résoudre les impacts négatifs de transport.

La maîtrise de la consommation d'eau est intégrée.

D'une façon plus générale, on regrette que le plan ne prescrive pas d'ores et déjà des axes de réflexion plus poussés sur les mesures d'évitement et de réduction des impacts qui puissent servir de cadre à la réalisation des projets.

En conclusion, de la lecture du rapport environnemental et du plan, il apparaît clairement que les principaux enjeux environnementaux du département de la Haute Savoie croisés avec la problématique de la gestion des déchets sont bien identifiés et que les principales thématiques sont traitées de façon proportionnée. Néanmoins sur la forme, le rapport environnemental ne semble pas traduire totalement la démarche d'évaluation environnementale. Il est recommandé de développer l'argumentaire.

Sur le fond, le plan comporte des dispositions favorables à l'environnement. Il intègre les préoccupations des effets sur le climat et respecte les priorités nationales. Les objectifs du plan sont conformes aux orientations nationales. Ils sont ambitieux et nécessitent une volonté et un suivi rigoureux.

L'Autorité environnementale regrette néanmoins que le plan ne se traduise pas par des mesures plus concrètes et la définition de règles cadre pour la réalisation des projets respectueux de l'environnement.

Le suivi environnemental couplé au suivi du plan devrait permettre d'assurer une cohérence entre les différents axes du plan et la prise en compte de l'environnement.

Le préfet, Autorité environnementale

Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général,

Christophe Noël du Payrat