

Limoges, le 21 MARS 2014

**Avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement
sur le Plan Départemental de Prévention et de Gestion
des Déchets Non-Dangereux (PDPGDND) de la Haute-Vienne
au titre des articles L.122-4 et suivants du code de l'environnement
(évaluation environnementale)**

Le Conseil Général de la Haute-Vienne a décidé par délibération du 14 avril 2011 d'élaborer un plan départemental de prévention et de gestion des déchets non-dangereux (PDPGDND). Ce dernier comprend une évaluation environnementale en application de l'article R.122-20 du code de l'environnement et fait l'objet du présent avis de l'autorité environnementale.

Suite à l'analyse de l'état actuel de la gestion des déchets sur le territoire du plan et des objectifs nationaux mentionnés entre autres dans la loi n°2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, deux scénarios ont été étudiés et évalués suivant différentes composantes environnementales. Cette évaluation comparative a permis d'élaborer le scénario final retenu dans le PDPGDND qui prévoit notamment : des mesures de prévention visant à réduire considérablement les quantités de déchets à collecter, transporter et traiter, la valorisation des matériaux issus des collectes sélectives et des déchèteries, la valorisation organique et énergétique liée aux modalités de traitement des déchets.

Compte tenu de la finalité et des objectifs du PDPGDND, et des axes d'amélioration envisagés, ce plan a dans l'ensemble des effets positifs sur les différentes composantes environnementales. Pour que ces effets bénéfiques soient effectifs, l'autorité environnementale note l'importance de la mise en œuvre d'actions de prévention afin que la quantité de déchets baisse de manière significative, et du développement de la valorisation des déchets.

Le rapport environnemental aurait gagné à développer davantage la thématique « collecte et transport » dans la mesure où le scénario retenu prévoit d'acheminer l'ensemble des ordures ménagères du département vers la centrale d'incinération de Limoges.

Enfin, des précisions sont également attendues sur les moyens de gestion des déchets en situation de crise, notamment en cas d'arrêt prolongé de l'usine d'incinération de Limoges.

1. CONTEXTE REGLEMENTAIRE

a) Contexte réglementaire et historique du Plan

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 Généraux et ont pour objet de coordonner l'ensemble des actions à mener en vue d'assurer la réalisation des objectifs définis à l'article L.541-1 du code de l'environnement. Ces objectifs consistent à réduire la production de déchets, assurer leur traitement en respectant une hiérarchie (préparation en vue de la réutilisation, recyclage, valorisation, élimination), s'assurer que la gestion des déchets se fait sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement, organiser le transport des déchets afin de le limiter en distance et en volume, et enfin à assurer l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et de gestion des déchets.

Le premier Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PDEDMA) de la Haute-Vienne a été approuvé par arrêté préfectoral le 17 janvier 1996 et révisé par arrêté préfectoral du 3 juillet 2006.

Le Conseil Général de la Haute-Vienne a décidé par délibération du 14 avril 2011 d'élaborer un plan départemental de prévention et de gestion des déchets non-dangereux (PDPGDND). Dès lors, l'élaboration du plan a fait l'objet d'une phase de concertation articulée au travers de réunions de la commission consultative et d'ateliers thématiques (cf. historique détaillée en pages 10-11 du plan).

b) Contexte réglementaire de l'évaluation environnementale du PDPGDND

En application de la directive européenne n°2001/42/CE dite « plans et programmes » du 27 juin 2001, transposée dans le droit français par l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 et son décret d'application 2005-613 du 27 mai 2005, l'évaluation environnementale du présent plan était requise.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, le décret n°2012-616 du 2 mai 2012, pris en application des articles 232 et 233 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement est entré en vigueur ; il définit l'ensemble de la procédure d'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement et précise entre autres le contenu du rapport environnemental au travers de l'article R.122-20 du code de l'environnement. L'objectif principal de cette évaluation environnementale est de garantir la bonne prise en compte de l'environnement dans le cadre de l'élaboration du plan.

Le Préfet de la Haute-Vienne a été saisi le 23 décembre 2013 pour avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement prévu à l'article L.122-4 du code de l'environnement. Il dispose d'un délai de 3 mois à compter de cette date pour rendre son avis, soit avant le 23 mars 2014. Cet avis, dit avis de l'autorité environnementale, est un avis simple. Il devra être porté à la connaissance du public et être joint au dossier d'enquête publique. L'agence régionale de santé (ARS) a été consultée sur le dossier en date du 30 décembre 2013.

2. ANALYSE DU RAPPORT ENVIRONNEMENTAL ET DE LA MANIERE DONT LE PDPGDND PREND EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT

Sur la forme, le rapport environnemental est individualisé dans un document spécifique clair, bien illustré et comportant un lexique en annexe 1 qui en facilite la compréhension. Il comporte l'ensemble des éléments définis à l'article R.122-20 du code de l'environnement.

a) Objectifs du plan et articulation avec les autres documents de planification

A la suite d'un préambule effectuant un rappel du cadre juridique lié à l'évaluation environnementale, à une présentation de différents documents destinés à décliner les politiques européennes, nationales et régionales à l'échelle du département, ou encore à la description du périmètre du plan et du type de déchets qu'il vise, le chapitre I du rapport environnemental fait état d'une présentation générale du PDPGDND et de son articulation avec les autres documents qui s'appliquent au territoire.

Dans cette partie, les références aux différents documents comme le Schéma Régional Climat Air Énergie (approbation en date du 23 avril 2013) ou encore le profil environnemental (publié en mai 2012) mériteraient d'être actualisées.

b) État initial (chapitre II)

Remarques sur la forme

Le secteur géographique de la zone du plan correspond aux limites administratives du département de la Haute-Vienne, soit 201 communes. Les compétences pour la collecte et le traitement des déchets sont partagées entre les services de la communauté d'agglomération de Limoges et les services du SYDED¹.

Compte tenu de la nature et de l'échelle du document, les informations relatives à la présentation de l'état initial du territoire sont exhaustives. Cette analyse apparaît pertinente au regard des caractéristiques régionales et permet d'avoir une base fiable pour effectuer l'analyse des effets du plan.

Certaines cartes et légendes associées sont peu lisibles (cartes pages 55, 64, 65 par exemple) ; leur format mériterait d'être revu. L'enjeu relatif à la préservation des zones humides, qui est un enjeu environnemental régional fort, aurait mérité d'être mis davantage en exergue.

La méthode de détermination des enjeux par le croisement de la sensibilité du milieu et de l'impact de la gestion des déchets non dangereux est intéressante et explicite. En effet, des tableaux synthétiques permettent de résumer les écrits et sont relativement pédagogiques (cf. tableau 18 en page 101).

Organisation actuelle de la gestion des déchets

La partie 3 du chapitre II effectue une présentation précise de la gestion actuelle des déchets sur le département. L'autorité environnementale relève les différentes actions de prévention mises en œuvre en Haute-Vienne : programmes locaux de prévention lancés en 2011 par Limoges Métropole et le SYDED et actions de prévention menées par les chambres consulaires (CCI², CRMA³) auprès des acteurs économiques, sensibilisation des usagers à la pratique du compostage, au développement du réemploi, ou encore à la réduction de la nocivité des déchets.

En 2010, ce sont 177 255 tonnes de déchets ménagers qui ont été générés en Haute-Vienne, 24 710 tonnes de déchets liés à l'assainissement, 208 300 tonnes de déchets économiques (non collectés avec les déchets ménagers) et 2 842 tonnes de déchets d'activités de soins banalisés, soit un total de 413 107 tonnes de déchets non dangereux.

La quantité d'ordures ménagères résiduelles par habitant en Haute-Vienne est inférieure à la moyenne nationale (245 kg/an/hab contre 298) et à la moyenne régionale (245 contre 268) ; les déchets non dangereux principalement collectés en déchèterie représentent quant à eux 168 kg/an/hab.

L'organisation actuelle pour la gestion des déchets sur le département s'articule autour : d'une usine d'incinération à Limoges (CEDLM⁴), d'une installation de stockage (ISDND⁵) et d'une usine de traitement mécanobiologique à Bellac, d'une seconde installation de stockage à Rochechouart, de 4 quais de transfert, de 4 plateformes de compostage, de 4 centres de tri et de 35 déchèteries.

Sensibilités environnementales et conséquences de la gestion des déchets

La partie 2 du chapitre II permet d'identifier, notamment au sein d'un tableau récapitulatif en page 69, les dimensions environnementales présentant les sensibilités les plus fortes de la zone du plan.

L'analyse de la partie 3 permet ensuite de mettre en exergue les principaux impacts de la gestion des déchets sur l'environnement à savoir entre autres : la collecte et le transport des déchets qui génèrent des émissions de gaz à effets de serre, le traitement des déchets résiduels par incinération et par stockage qui engendre des rejets atmosphériques polluants, des risques sanitaires pour les travailleurs et les riverains, ou encore la pollution des milieux. Toutefois, compte tenu de la valorisation énergétique associée à l'unité d'incinération de Limoges et de la valorisation matière des déchets, le rapport met en avant un bilan énergétique et un bilan d'émission de gaz à effet de serre largement positif avec l'évitement de la production de 54 000 tonnes d'équivalent CO₂ et de la consommation de 45 000 tonnes d'équivalent pétrole. Ces économies sont essentiellement dues aux émissions évitées du fait de la valorisation matière des déchets.

Par la suite, le croisement de la sensibilité du milieu et des principaux effets liés à la gestion des déchets permet de définir les enjeux du plan pour lesquels des actions doivent être mises en œuvre. Il en ressort principalement la nécessité de réduire les quantités de déchets produites par habitant, de développer davantage le tri sélectif, de diminuer les quantités de déchets incinérées et stockées.

1 SYDED : Syndicat Départemental pour l'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés du département de la Haute-Vienne

2 CCI : Chambre de commerce et d'industrie

3 CRMA : Chambre régionale des métiers et de l'artisanat

4 CEDLM : Centrale Énergie Déchets de Limoges Métropole

5 ISDND : Installation de Stockage de Déchets Non Dangereux

c) Scénario « fataliste »

La partie 5 fait état d'un raisonnement consistant à évaluer l'évolution des effets si la gestion des déchets restait inchangée à l'avenir (scénario « fataliste »). Il en ressort :

- un maintien de la production d'ordures ménagères à 245 kg/hab/an
- une augmentation puis une stabilisation des déchets collectés en déchèteries
- une augmentation de près de 20 % de déchets à enfouir
- une augmentation de la part de gaz à effets de serre émis par rapport à ceux évités

Ce constat négatif justifie la mise en œuvre du présent PDPGDND et permettra par la suite d'avoir un regard comparatif par rapport au scénario du plan.

d) Scénarios étudiés dans le cadre de la révision du plan (chapitre III)

Préalablement à la présentation et à l'étude des scénarios envisagés, le rapport effectue un rappel des objectifs quantitatifs relatifs aux déchets à l'horizon 2019 et 2025 (cf. tableau 22 page 111).

Deux scénarios ont été envisagés dans le cadre de l'élaboration du présent plan ; ils concernent les modalités d'organisation pour le traitement des déchets ménagers résiduels :

- Scénario I : stockage de la moitié des ordures ménagères du SYDED sur l'installation de stockage des déchets de Bellac et incinération de l'autre moitié sur la centrale d'incinération de Limoges
- Scénario II : incinération de l'ensemble des ordures ménagères résiduelles du département sur la centrale de Limoges

Ces deux scénarios ont été étudiés et comparés suivant une analyse multicritères portant sur les dimensions suivantes :

- | | |
|------------------------------------|---------------------------------------|
| ➤ Angle technico-économique | ➤ Milieux naturels, sites et paysages |
| ➤ Pollution et qualité des milieux | ➤ Risques sanitaires |
| ➤ Ressources naturelles | ➤ Nuisances |

L'analyse technico-économique est relativement claire en ce qui concerne les coûts associés aux deux solutions envisagées et à la durée de vie des installations, en revanche, les éléments relatifs au transport et au transfert des déchets auraient mérité d'être davantage détaillés. En tout état de cause, il ressort de ces premières comparaisons que d'un point de vue économique, les 2 scénarios sont globalement assez proches, en revanche le scénario II présente des avantages notables sur la durée de vie des équipements.

Concernant la dimension « pollution et qualité des milieux », pour les deux scénarios envisagés, la gestion des déchets ménagers permet d'éviter la production de gaz à effet de serre ; le scénario I présente un bilan légèrement meilleur que le scénario II sur cet aspect. A noter que les résultats présentés concernent l'horizon 2025 ; les données à horizon 2019 ne sont pas présentées.

Concernant la dimension « ressources naturelles », les deux scénarios donnent des résultats équivalents. Comme vu, ci-avant, les résultats présentés concernent l'horizon 2025 mais pas l'horizon 2019.

Concernant les autres dimensions, le scénario II présente des avantages en terme de risques d'envols et de génération d'odeurs, alors que le scénario I présente des avantages en terme de risques pour les travailleurs et d'émissions de poussières.

L'autorité environnementale relève également que le PDPGDND intègre la création de nouvelles installations dont certaines sont déjà en projet : déchèterie de Peyrat-de-Bellac, centre de pré-tri des textiles, installations de valorisation organique ou énergétique des déchets fermentescibles, unité de méthanisation de Lanaud... Cet aspect aurait pu être plus détaillé dans le rapport environnemental et dans le résumé non-technique (qui ne traite que des deux options relatives au traitement des ordures ménagères résiduelles).

e) Scénario retenu pour le plan

La Commission consultative du 31 janvier 2013 a validé le scénario II qui donne la priorité à l'incinération des ordures ménagères résiduelles sur la centrale de Limoges, au stockage du tout-venant de déchèterie sur l'installation de Bellac et à l'accueil des déchets d'activités économiques sur les installations de Bellac et Limoges. Les principaux éléments de justification présentés dans le rapport concernent essentiellement des critères technico-économiques : production d'énergie à partir de l'incinération des ordures ménagères, fonctionnement optimisé de l'usine de Limoges et augmentation de la durée de vie de l'installation de Bellac.

Par rapport au scénario fataliste, le scénario retenu prévoit :

- une réduction des tonnages de déchets non dangereux collectés de 12 % en 2025 (19 % pour les déchets ménagers)
- l'augmentation par rapport au scénario fataliste de 9 % en 2025 du tonnage de déchets non dangereux valorisés matière

- la forte baisse par rapport au scénario fataliste de 24 % en 2024 des tonnages de déchets non dangereux destinés à l'enfouissement
- la diminution des transports par rapport au scénario fataliste de 4 % en 2025 des déchets ménagers due à la diminution des quantités collectées.

Ces objectifs, s'ils sont atteints auront par conséquent un impact largement positif pour l'environnement.

Comme évoqué au paragraphe d) précédent, l'autorité environnementale regrette que les impacts liés au transport des déchets n'aient pas davantage été détaillés notamment au vu de l'organisation retenue pour le traitement des ordures ménagères résiduelles qui prévoit l'incinération de la globalité de ces ordures sur la centrale de Limoges.

f) Effets de la mise en œuvre du plan

Comme vu précédemment, compte tenu des objectifs du plan et des améliorations attendues en privilégiant notamment la réduction, le recyclage et la valorisation des déchets, le scénario retenu permet une amélioration notable des indicateurs environnementaux. Les différentes opérations de valorisation (matière, organique et énergétique) des déchets participent grandement à l'amélioration de ces indicateurs. La diminution des quantités de déchets à enfouir engendre également des effets bénéfiques sur l'environnement avec une réduction des émissions de gaz à effet de serre, de composés organiques volatils ou de bio-aérosols, et par l'augmentation de la durée de vie des installations de Bellac.

En revanche, le chapitre IV permet de constater que :

- sur la thématique « collecte et transport » qui a pour conséquence différents impacts négatifs sur l'environnement, les améliorations attendues dans la cadre de la mise en œuvre du plan par rapport au scénario fataliste sont faibles (cf. tableau 28)
- les émissions de gaz à effet de serre provoquées par l'incinération de l'ensemble des ordures ménagères sont proches du scénario fataliste.

Par ailleurs, il est indiqué en page 125 du plan « *qu'en cas d'arrêt de la Centrale Énergie Déchets de Limoges Métropole nécessitant l'utilisation d'autres installations pour le traitement des ordures ménagères, des solutions de secours sont envisagées sur des installations autorisées à cet effet et situées hors de la Haute-Vienne, en prenant en considération les PPGDND des Départements voisins concernés* ». Sur ce point, compte tenu par exemple de l'état d'avancement du PPGDND de la Corrèze (dont l'enquête publique s'est déroulée du 6 janvier au 7 février dernier) qui prévoit de limiter l'accueil des déchets produits hors de sa zone, et compte tenu des réflexions qui peuvent être menées dans les autres départements voisins, des précisions sont attendues. L'autorité environnementale invite le porteur du présent plan à détailler les modalités envisagées pour la gestion et le traitement des ordures ménagères en cas de dysfonctionnement et d'arrêt prolongé de la centrale de Limoges ; par exemple, il serait intéressant de savoir si des installations de « regroupement » des déchets, en vue d'une éventuelle réorientation voire d'une incinération ultérieure sur la centrale de Limoges, ont été envisagées.

g) Évaluation des incidences Natura 2000

Conformément à l'article R.414-19 I 1) du code de l'environnement, une évaluation des incidences du plan sur les sites Natura 2000 de la zone est jointe au dossier (pages 132 à 139). Cette évaluation traite principalement des incidences potentielles des installations existantes situées à proximité de sites Natura 2000.

D'une manière plus générale, l'autorité environnementale regrette que cette analyse des incidences n'ait pas été réalisée selon le même principe que l'évaluation environnementale du plan, à savoir la mise en exergue des principales sensibilités des sites Natura 2000 présents sur le territoire du plan et le croisement de ces sensibilités avec les effets attendus liés à la gestion des déchets. Cette analyse aurait certainement permis de confirmer ce que l'on peut a priori supposer, à savoir que compte tenu des objectifs du plan et de ses effets positifs sur les différentes composantes environnementales, le PDPGDND ne semble pas susceptible d'avoir des impacts significatifs sur les sites Natura 2000.

Enfin, bien que la prise en compte des enjeux de conservation des sites Natura 2000 s'applique aux éventuelles futures installations dans le cadre des démarches réglementaires auxquelles elles seront soumises (étude d'impact par exemple), il aurait été intéressant que certaines recommandations quant au positionnement de ces équipements soient fixées (évitement des sites Natura 2000 par exemple).

h) Mesures en faveur de l'environnement

Des propositions de mesures d'évitement, de réduction et de « compensation » sont présentées au chapitre V. L'ensemble de ces mesures est favorable aux différentes composantes environnementales ; l'autorité environnementale ne peut qu'inciter à la mise en œuvre de toutes ces mesures qui pour certaines relèvent des bonnes pratiques, pour d'autres du respect de la législation ou encore de la mise en œuvre de préconisations.

j) Suivi et indicateurs

Plusieurs indicateurs sont proposés afin de suivre la performance des objectifs portés par le plan (cf. tableau 31). Ces indicateurs concernent essentiellement les différents tonnages de déchets collectés, les tonnages de déchets suivant leurs modalités de gestion et le kilométrage parcouru pour la collecte des déchets. Ces indicateurs paraissent pertinents ; l'autorité environnementale souligne avec intérêt la volonté de suivre ces indicateurs annuellement par présentation à la commission consultative du plan.

Il aurait été intéressant d'avoir également des indicateurs relatifs aux divers équipements projetés et existants (échéance de mise en œuvre des nouveaux équipements, mise aux normes des équipements existants, suivi du nombre de sites certifiés, suivi des valeurs des rejets de la centrale d'incinération de Limoges...).

Le dispositif de suivi mis en place est d'autant plus important que le plan vise une réduction des déchets par la mise en œuvre d'actions de prévention. Le suivi de l'efficacité de ces mesures est donc primordial, afin d'effectuer d'éventuels réajustements si cela était nécessaire.

j) Méthodologie utilisée pour établir le rapport environnemental

La méthodologie utilisée pour l'élaboration du plan s'appuie sur celle proposée par le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement et l'ADEME dans le « *Guide de l'évaluation environnementale des plans d'élimination des déchets* » publié en août 2006.

Le paragraphe 2.3 intitulé « Méthodologie utilisée » effectue un bref rappel de la structure du rapport mais ne détaille pas vraiment la méthodologie employée.

k) Résumé non-technique

Le résumé non-technique compose le chapitre VIII du document : il est clair et reprend les principaux éléments du rapport.

3. CONCLUSION

Le présent plan a pour principal objet de coordonner et d'orienter les différentes actions à mener dans le cadre de la gestion des déchets au niveau départemental. Ses objectifs s'inscrivent pleinement dans la politique nationale de gestion des déchets et sont globalement favorables à l'environnement.

La forme du rapport environnemental établie selon la structure de l'article R.122-20 du Code de l'environnement est appréciable ; elle permet de dresser un état initial de la situation liée à la gestion et au traitement des déchets et d'en faire ressortir les principales caractéristiques. Les différents scénarios envisagés ont été évalués et comparés selon différentes composantes environnementales afin de retenir le scénario final. L'analyse des conséquences de ce scénario démontre que les effets attendus sont dans la grande majorité favorables à l'environnement.

Pour autant, l'évaluation environnementale aurait pu être plus précise sur la thématique des transports et de la collecte, dans la mesure où le scénario retenu prévoit entre autres d'acheminer l'ensemble des ordures ménagères résiduelles du département vers la centrale de Limoges.

Des précisions sont également attendues sur les moyens de gestion des déchets en cas d'arrêt prolongé de l'usine d'incinération de Limoges.

Le Préfet
Pour le Préfet,
le Secrétaire Général



Alain CASTANIER