

PRÉFET DES CÔTES D'ARMOR

Saint-Brieuc, le 17 décembre 2014

**Avis de l'Autorité environnementale sur le projet de plan de prévention  
et de gestion des déchets non dangereux des Côtes d'Armor**

Par courrier du 10 octobre 2014, le Président du Conseil général des Côtes d'Armor a saisi le Préfet des Côtes d'Armor pour avis, au titre de l'Autorité environnementale (Ae), du projet de plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPG-DND). Les éléments ci-dessous constituent l'avis de l'Ae.

\*\*\*\*\*

**1. Cadre juridique et présentation générale**

L'actuel plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés des Côtes d'Armor, sous compétence du Département, a été adopté en novembre 2008. Il a fait l'objet d'une actualisation de mi-parcours en septembre 2011. Sa révision a été engagée dans le même temps, de façon à intégrer les nouvelles dispositions du code de l'environnement issues notamment de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et de celle du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. La loi prévoit notamment que le plan comporte un volet relatif à la prévention.

Le contenu attendu du plan et la procédure de révision sont indiqués aux articles L. 541-14 et R. 541-13 et suivants du code de l'environnement. Le plan détermine les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs généraux fixés à l'article L. 541-1 du code de l'environnement :

- prévenir et réduire la production et la nocivité des déchets ;
- mettre en œuvre une hiérarchie des modes de traitement des déchets : réutilisation, recyclage, valorisation (notamment énergétique) puis élimination ;
- assurer la gestion des déchets sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement ;
- organiser le transport des déchets et le limiter en distance et en volume ;

- assurer l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et de gestion des déchets et sur les mesures de prévention et de compensation associées.

Le projet de plan révisé fait l'objet d'une évaluation environnementale, conformément aux articles L. 122-4 et suivants et R. 122-17 et suivants du code de l'environnement. Avant sa validation définitive, il est soumis à l'avis du préfet de département en tant qu'autorité environnementale compétente (Ae), puis à enquête publique. L'avis de l'Ae porte sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la façon dont le projet de plan intègre les préoccupations d'environnement et de santé humaine.

Le projet de plan révisé des Côtes d'Armor couvre l'ensemble des déchets non dangereux suivants :

- les déchets ménagers et assimilés<sup>1</sup> (DMA),
- les déchets d'activités économiques (DAE), produits par les entreprises industrielles, les artisans, les commerçants, les écoles, les services publics, les hôpitaux et les services tertiaires<sup>2</sup>,
- les déchets issus de l'assainissement (boues de stations d'épuration, matières de vidanges...),
- les déchets issus du ramassage des algues vertes<sup>3</sup>.

Le périmètre géographique du projet de plan correspond aux frontières du département, sauf pour une commune où la collecte des déchets relève d'une communauté de communes du Finistère. La responsabilité du traitement des déchets au sein du département s'appuie sur trois syndicats mixtes intercommunaux, le SMITRED Ouest d'Armor (syndicat mixte pour le tri, le recyclage et l'élimination des déchets), KERVAL Centre Armor et le SMPRB (syndicat mixte de traitement des déchets des Pays de la Rance et de la Baie). Le SMPRB regroupe également des communes d'Ille-et-Vilaine ; inversement, certaines communes au sud-est et au sud-ouest des Côtes d'Armor dépendent de syndicats intercommunaux de traitement des déchets extérieurs au département. La carte en page suivante illustre cette organisation territoriale du traitement des déchets non dangereux des Côtes d'Armor.

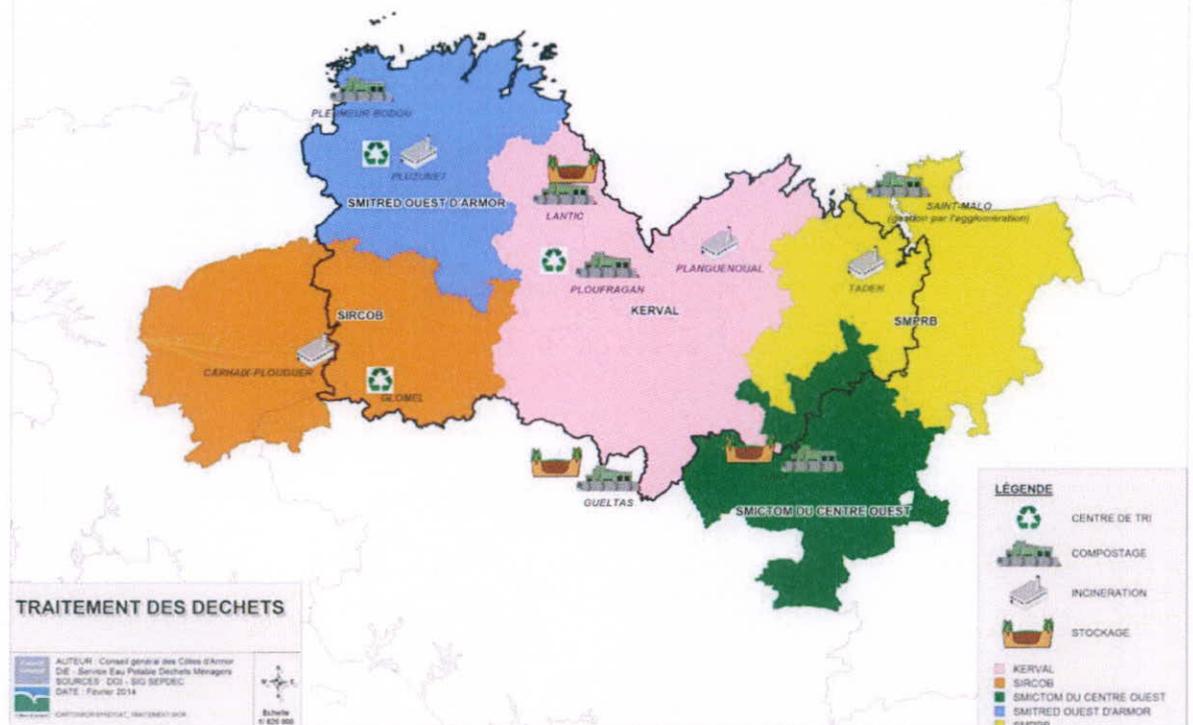
Indépendamment de cette structuration intercommunale, la majeure partie des déchets destinés au stockage ultime est orientée vers des installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) situées hors département, à Gueltas dans le Morbihan et à Changé en Mayenne.

---

1 Par rapport à la définition générale rappelée en annexe 5 du projet de plan, les DMA n'intègrent ici que les déchets d'activités économiques (DAE) collectés avec les ordures ménagères. Ils comprennent les ordures ménagères résiduelles, les déchets issus de collecte sélective et ceux déposés en déchèterie. Les DAE mentionnés dans le plan sont ceux collectés séparément des ordures ménagères.

2 La gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics donne lieu à une planification spécifique.

3 Les autres déchets municipaux de nettoyage, de voirie, de marché, d'espaces verts, sont mentionnés dans le périmètre du plan mais ne sont pas pris en compte spécifiquement.



Organisation territoriale du traitement des déchets non dangereux des Côtes d'Armor  
 (carte extraite du dossier – en noir, le périmètre du projet de plan)

Sur son périmètre, le projet de plan dresse un état des lieux de la gestion des déchets non dangereux en 2010, fixe des orientations stratégiques (au nombre de huit), puis définit des perspectives à 6 et 12 ans<sup>4</sup> en matière de prévention des déchets et de planification de la gestion des déchets. Une révision du plan est prévue à mi-parcours, en 2019.

Le projet de plan prévoit en particulier les dispositions suivantes :

- une réduction des quantités de déchets produites par habitant, principalement des ordures ménagères résiduelles (environ -20 % à échéance 2025) et plus marginalement des déchets d'activités économiques<sup>5</sup> (-5 %) ;
- une valorisation organique assurée par le traitement mécano-biologique<sup>6</sup> (TMB) d'une partie des ordures ménagères et par le développement du compostage domestique (individuel ou semi-collectif) ;
- la valorisation énergétique des refus de TMB et des ordures ménagères résiduelles, ainsi que des déchets d'activités économiques (avec, en particulier, la construction d'un nouveau four d'incinération dédié aux déchets de bois) ;

4 À compter de l'année d'élaboration du plan, c'est-à-dire aux échéances de 2019 et 2025.

5 Cela revient à une stabilisation du gisement global des DAE, compte tenu de l'augmentation attendue de population.

6 Le TMB est un procédé qui permet, par une combinaison de tris mécaniques et de traitement biologique, de produire du compost à partir de la matière organique contenue dans les ordures ménagères et assimilées. Les refus de TMB, qui représentent en tonnage de l'ordre de la moitié des déchets entrants, sont valorisés (sous forme de matière ou d'énergie) ou éliminés (incinération ou stockage ultime).

- le maintien des performances obtenues en matière de collecte sélective et de tri, sensiblement égales ou supérieures à celles obtenues au niveau national, et une meilleure valorisation des déchets reçus en déchèterie (notamment de bois) ;
- la fermeture de l'unité de TMB de Ploufragan et la création, sur le même site, d'un centre de tri à très haute performance (THP) devant permettre une valorisation complémentaire des refus de TMB et de certains déchets d'activités économiques ;
- une diminution, de 163 à 49 kg/habitant/an à échéance 2025, des déchets admis en ISDND, qui seraient stockés principalement à Gueltas, permettant d'éviter à la fois la recherche d'un nouveau site de stockage ultime (que prévoyait le plan approuvé en 2008) et le transport des déchets jusqu'à Changé ;
- une priorité maintenue à la valorisation agricole, pour les boues d'épuration urbaines et industrielles et les algues vertes.

Le projet de plan ne mentionne qu'à la marge la méthanisation, comme option de traitement et de valorisation de certains déchets organiques, et ne retient pas d'objectif spécifique en la matière. Il n'indique pas, par ailleurs, les éventuelles mesures destinées à répondre aux variations de la production de déchets liées à la fréquentation saisonnière.

## **2. Synthèse de l'avis**

Le projet de PPG-DND révisé des Côtes d'Armor fixe, à échéance de 2019 et 2025, des objectifs de prévention et de valorisation des déchets non dangereux et propose un ensemble d'actions pour atteindre ces objectifs. Il détermine l'organisation territoriale de la gestion des déchets dans le département et les moyens de traitement associés. Il prévoit un dispositif de suivi de la mise en œuvre de ces dispositions et des résultats obtenus.

L'Ae recommande d'apporter des précisions quant à l'articulation entre le projet de plan des Côtes d'Armor et les plans des départements voisins, afin de montrer en particulier la cohérence entre ses orientations et celles du plan d'Ille-et-Vilaine, pour les communes situées à l'intersection des deux périmètres.

Vis-à-vis de l'environnement et de la santé, les principaux enjeux du projet de plan sont liés à la déclinaison effective des principes de prévention de la production et la nocivité des déchets, de hiérarchie des modes de gestion des déchets produits, de limitation des transports. Dans cette perspective, l'Ae recommande que les moyens d'animation et de soutien des diverses actions prévues dans le cadre du plan soient précisés, et qu'une synthèse de ces actions soit présentée, de façon notamment à indiquer clairement les acteurs qui seront chargés de les mettre en œuvre.

L'évaluation des effets positifs et négatifs du projet de plan sur l'environnement est réalisée de manière à la fois qualitative et quantitative. L'évaluation qualitative de ces effets apparaît pertinente et complète. L'évaluation quantitative, qui porte sur les émissions atmosphériques de gaz à effet de serre et de dioxines et sur le bilan énergétique, demande à être consolidée. Elle permet de situer néanmoins l'importance des enjeux associés à l'amélioration de la gestion des déchets, en particulier de la valorisation matière.

L'Ae recommande que soient précisées les mesures qui seront prises spécialement en faveur de l'environnement, ainsi que les moyens qui y seront consacrés, l'efficacité

attendue de ces mesures et les indicateurs de suivi complémentaires correspondants. Elle suggère que la définition de ces mesures s'appuie aussi sur les travaux menés au niveau national visant à identifier les leviers d'amélioration environnementale de la gestion des déchets.

L'Ae recommande enfin d'indiquer les modalités de communication au public des résultats du suivi du plan, aussi bien dans la réalisation de ses objectifs propres que sous l'angle environnemental.

### **3. Évaluation environnementale**

#### **3.1. Qualité du dossier**

Le dossier de révision du PPG-DND des Côtes d'Armor examiné par l'Ae comprend notamment :

- un projet de notice explicative, datée de septembre 2014,
- le projet de plan,
- le projet de rapport environnemental, qui rend compte de l'évaluation environnementale du projet de plan,
- le projet de résumé non technique de ce projet de rapport,
- le recueil des avis émis lors de la phase de consultation administrative, achevée le 17 juillet 2014,
- le rapport et la délibération du Conseil général du 25 septembre 2014 validant le projet de plan.

Les projets de plan, de rapport environnemental et de résumé sont datés de février 2014.

Le projet de plan apparaît comme un document assez technique et complexe, distinguant dans son contenu des orientations stratégiques, des objectifs et priorités, des axes prioritaires et actions à mener. Néanmoins, les explications données au fil du texte, la présence annexée de glossaires et lexiques, la notice explicative résumant les dispositions du plan et le résumé non technique du rapport environnemental sont de nature à permettre une compréhension satisfaisante du plan par le public.

Conformément à l'article R.122-20 du code de l'environnement, le rapport environnemental présente successivement :

- un rappel des objectifs du plan et de son contenu, et son articulation avec les autres documents de planification, en particulier les plans de prévention et de gestion des déchets non ménagers des départements voisins ;
- une analyse de l'état initial de l'environnement, y compris les effets sur cet environnement de la gestion actuelle des déchets et les perspectives d'évolution de ces effets (scénario zéro) ;
- la justification du choix du scénario de plan retenu ;

- les effets notables probables de la mise en œuvre du plan sur l’environnement et la santé, et les mesures destinées à prévenir, réduire ou compenser ceux de ces effets qui sont négatifs ;
- un dispositif de suivi environnemental ;
- des précisions sur la méthodologie de l’évaluation.

### **3.2. Qualité de l’analyse**

#### ***Articulation avec d’autres plans et programmes***

Le département des Côtes d’Armor s’est engagé en 2009 pour 5 ans dans un plan départemental de prévention, décliné en programmes locaux de prévention. Le rapport environnemental mentionne l’existence de ces plans, sans préciser quel statut aura, vis-à-vis d’eux, le projet de PPG-DND.

De même, les plans de gestion de déchets non dangereux des trois départements limitrophes sont évoqués brièvement, sans que la cohérence avec eux du projet de plan des Côtes d’Armor soit réellement examinée. En particulier, les communes des Côtes d’Armor membres du SMICTOM du Centre-Ouest sont concernées à la fois par le projet de plan et par le plan d’Ille-et-Vilaine, adopté fin 2012.

*L’Ae recommande de préciser l’articulation entre le projet de plan et les plans et programmes cités ci-dessus, et de montrer notamment la cohérence des orientations fixées avec celles du plan d’Ille-et-Vilaine, pour les communes situées à l’intersection des deux périmètres.*

#### ***Caractérisation des enjeux environnementaux liés à la gestion des déchets***

L’identification des enjeux environnementaux et sanitaires associés à la gestion des déchets non dangereux dans les Côtes d’Armor est basée, d’une part, sur un état exhaustif des caractéristiques et des principales sensibilités de l’environnement dans le département et, d’autre part, sur une analyse qualitative et quantitative large des effets positifs et négatifs des différentes opérations de gestion des déchets sur l’environnement et la santé. Une présentation synthétique et hiérarchisée de ces enjeux est fournie sous la forme d’un tableau croisant les sensibilités et les effets. Des indicateurs d’évaluation environnementale des scénarios de gestion de déchets sont proposés en conséquence.

L’évaluation des effets de la gestion des déchets sur l’environnement et la santé apparaît pertinente et complète. Une hiérarchie des enjeux résultant d’options choisies constitue un programme stratégique. L’enjeu sur la qualité des sols lié à l’utilisation des composts issus de TMB est considéré comme faible.

L’évaluation quantitative, qui porte sur les émissions de gaz à effet de serre, la consommation et la production d’énergie, et les émissions atmosphériques de dioxines, mériterait d’être consolidée et les méthodes de calcul gagneraient à être précisées en vue de mieux appréhender les hypothèses retenues.

### ***Définition des scénarios et justification des choix***

L'évaluation environnementale est présentée comme ayant été réalisée conjointement aux étapes successives de la révision du plan, permettant ainsi d'éclairer la réflexion au regard des enjeux environnementaux et sanitaires identifiés. Le rapport mériterait de mieux mettre en évidence la manière dont les résultats de l'évaluation ont été pris en compte dans l'élaboration des choix.

Deux scénarios généraux sont évalués comparativement, le scénario zéro calqué sur la situation actuelle, et le scénario correspondant aux dispositions du plan. L'évaluation montre le bénéfice environnemental globalement associé au scénario du plan, lié en particulier aux objectifs de prévention et de valorisation accrue des déchets<sup>7</sup>. Différentes options de valorisation (matière, énergétique, chimique) sont également testées pour les produits issus du tri THP selon la teneur en plastique et papier/textile des déchets entrants.

Il aurait été intéressant que l'évaluation porte sur d'autres alternatives envisagées ou envisageables, pour évaluer l'incidence, par exemple, d'objectifs de recyclage plus ou moins ambitieux pour les déchets d'activités économiques, du développement de la méthanisation pour certains gisements, ou du choix entre le TMB et l'incinération pour le devenir à terme de l'unité d'incinération de Planguenoual.

Enfin, la présentation d'un bilan plus détaillé des actions menées dans le cadre du plan actuel, y compris sous l'angle environnemental et sanitaire, aurait probablement mieux permis d'appréhender la pertinence et l'ambition des nouvelles dispositions arrêtées.

### ***Effets sur l'environnement et mesures d'évitement, de réduction et de compensation***

Diverses mesures permettant d'éviter ou de réduire les effets négatifs notables de la gestion des déchets sur l'environnement et la santé sont présentées, soit générales comme les démarches de certification environnementale, soit attachées aux différentes opérations de gestion des déchets (collecte, traitement...).

Ces mesures, a priori pertinentes, n'ont pas été hiérarchisées et apparaissent comme des préconisations, sans engagement de la personne responsable du plan quant à leur mise en œuvre effective.

*L'Ae recommande que soient précisées les mesures d'évitement et de réduction qui seront mises en œuvre dans le cadre du plan, ainsi que leur efficacité attendue et l'estimation des dépenses correspondantes, comme le prévoit le code de l'environnement.*

### ***Dispositif de suivi environnemental***

Un ensemble de dix indicateurs de suivi du plan sous l'angle environnemental est proposé. La plupart de ces indicateurs relèvent directement de la mise en œuvre des orientations du plan visant à prévenir la production des déchets et à développer leur valorisation. Deux indicateurs, relatifs aux dépassements des normes d'émissions des installations de traitement, sont à caractère spécifiquement environnemental.

---

<sup>7</sup> Les bénéfices liés à la réduction de la nocivité des déchets (collecte séparée des déchets dangereux diffus des ménages) ne sont pas évalués, pour autant ils peuvent être importants vis-à-vis de la qualité des produits de traitement comme les composts de TMB.

*L'Ae recommande de préciser selon quelles modalités seront communiqués au public les résultats du suivi du plan, aussi bien dans la réalisation de ses objectifs propres que sous l'angle environnemental*

#### **4. Prise en compte de l'environnement dans le projet de plan**

##### **4.1. Objectifs du plan et mise en œuvre de ses dispositions**

Les objectifs de prévention et de mise en œuvre de la hiérarchie des déchets sont porteurs, en eux-mêmes, d'une finalité environnementale : économie de ressources, évitement d'impacts, moindres rejets polluants... La qualité environnementale du plan repose donc, d'une part, sur son niveau d'ambition quant à la déclinaison de ces objectifs et sur sa capacité à faire évoluer efficacement la gestion des déchets dans ce sens et, d'autre part, sur les mesures prévues destinées spécifiquement à éviter, réduire ou compenser les effets négatifs notables de la gestion des déchets sur l'environnement et la santé. Dans la mesure où le Département n'est pas directement responsable de la gestion des déchets, cela suppose que des moyens d'animation et d'incitation soient mobilisés, de façon à emporter l'adhésion des acteurs concernés (collectivités, ménages, acteurs économiques...) et susciter leur implication dans la réalisation des actions concrètes préconisées.

En l'occurrence, les objectifs du projet de plan apparaissent suffisamment ambitieux et cohérents avec ceux fixés au niveau national, avec une nuance toutefois pour ce qui concerne la valorisation des déchets d'activités économiques où le degré d'ambition paraît moins élevé. Pour ces derniers déchets, en effet, l'objectif de 72 % de valorisation (hors THP) inclut la valorisation énergétique, alors que l'objectif national de 75 % ne porte que sur la valorisation matière et organique. Le plan vise à développer la valorisation énergétique de ces déchets, notamment de bois, dans un contexte de saturation de l'industrie de fabrication des panneaux de particules. Le plan intègre également l'obligation légale de collecte séparée des déchets organiques des « gros producteurs » (commerce alimentaire, restauration collective...). Ces dispositions devraient aboutir à réduire de moitié le flux de déchets d'activités économiques admis en ISDND. Les incertitudes associées à cette catégorie de déchets restent cependant importantes, et le plan intègre à juste titre un objectif de meilleure connaissance des gisements et des flux correspondants.

En vue d'atteindre ces objectifs, le plan décline les priorités et les actions associées, indique leur efficacité attendue, précise les modalités de leur mise en œuvre et définit des indicateurs de suivi adaptés. Si le dispositif apparaît pertinent dans son contenu, les conditions de son application concrète méritent d'être explicitées.

*L'Ae recommande que les moyens d'animation et de soutien des diverses actions prévues dans le cadre du plan soient précisés. Elle recommande également qu'une synthèse de ces actions soit présentée, permettant notamment d'indiquer clairement les acteurs responsables de leur réalisation.*

*Concernant spécifiquement les déchets d'activités économiques, l'Ae recommande que les actions prévues pour une meilleure caractérisation des gisements et des flux soient précisées et assorties d'un calendrier, de manière à pouvoir définir à relativement court*

*terme (révision à mi-parcours) des objectifs de prévention et de valorisation plus ciblés et éventuellement plus ambitieux, ainsi que le programme d'action correspondant.*

## **4.2. Principaux effets du plan sur l'environnement et mesures associées**

### ***Réduction des émissions de gaz à effet de serre***

Aux réserves près sur la précision et la fiabilité des résultats obtenus, l'évaluation environnementale montre que la gestion actuelle des déchets permet d'éviter des émissions de gaz à effet de serre à hauteur de 228 kteqCO<sub>2</sub>/an<sup>8</sup>, du fait du recyclage des matières et de la production d'énergie<sup>9</sup>. Ce chiffre représente plus de 3 % des émissions de gaz à effet de serre de l'ensemble des activités à l'échelle des Côtes d'Armor.

La mise en œuvre du projet de plan devrait conduire à un gain net supplémentaire estimé à 75 kteqCO<sub>2</sub>/an.

### ***Économie des ressources (matière et énergie)***

Selon la même logique que les émissions de gaz à effet de serre, la gestion des déchets permet une économie d'énergie d'environ 9 %, rapportée à la consommation d'énergie finale du département. Cette évaluation n'intègre pas l'énergie issue de la méthanisation.

Les économies de matières liées au recyclage des ordures ménagères et des déchets d'activités économiques, qui sont estimées en 2010 à 373 milliers de tonnes, sont probablement du même ordre que pour l'énergie<sup>10</sup>.

### ***Préservation des sols et des milieux***

Le stockage ultime des déchets est responsable d'une artificialisation durable des sols, quoiqu'une reconversion des terrains occupés soit envisageable à terme.

La qualité des sols est susceptible d'être altérée par des pratiques d'épandages des déchets d'assainissement ( boues) et de composts issus de stations. Une attention particulière sur les valeurs qualitatives des apports organiques doit être portée sur ce sujet.

### ***Santé***

Les principaux risques sanitaires liés à la gestion des déchets sont ceux accidentels associés à la collecte (surtout pour les travailleurs) et, plus classiquement, aux incidents sur le fonctionnement des installations de traitement (incendie...).

Les différentes opérations de gestion des déchets peuvent être, par ailleurs, à l'origine de nuisances localement (bruit, odeurs...), selon les précautions prises et la proximité entre les installations de traitement et le voisinage.

---

8 Milliers de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> par an.

9 La valeur nette des émissions liées spécifiquement à la gestion des déchets – émissions produites diminuées des émissions évitées – a peu de sens, car le calcul néglige, par convention, les émissions de dioxyde de carbone provenant des déchets organiques comme le bois et les autres matières végétales et animales (carbone à « cycle court »). Il est donc préférable, dans les bilans, de présenter distinctement les émissions produites et celles évitées.

10 Le chiffre annuel de 373 kt correspond à 575 kg par habitant. Au niveau national, la consommation apparente de matières en 2010 est estimée par le Commissariat général au Développement durable à 12,1 tonnes par habitant. Cette donnée pour les Côtes d'Armor n'est pas disponible.

### ***Qualité de l'air et de l'eau***

Les impacts de la gestion des déchets sur ces éléments sont faibles, compte tenu des normes d'émission et de rejet imposées au niveau des installations de traitement, y compris d'incinération.

### ***Mesures d'évitement et de réduction des impacts***

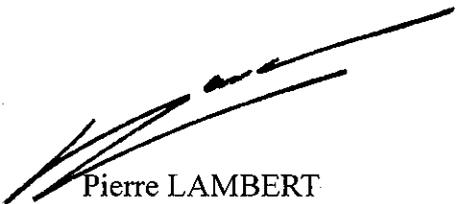
Les effets de la gestion des déchets sur l'environnement, positifs ou négatifs, sont très dépendants des conditions de mise en œuvre de cette gestion. L'identification des principaux leviers d'amélioration environnementaux de la gestion des déchets a fait l'objet d'études approfondies au niveau national en 2000, pilotées par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et Eco-Emballages, et reprises en 2012. L'ADEME a également émis des préconisations en la matière<sup>11</sup>.

*L'Ae suggère, en complément de l'évaluation environnementale menée sur le projet de plan, que le Conseil général s'appuie sur ces travaux pour définir, comme recommandé précédemment, les mesures qui seront prises spécifiquement en faveur de l'environnement, ou favorisées, les moyens qui y seront consacrés et les indicateurs de suivi correspondants.*

\*\*\*\*\*

Le Préfet des Côtes d'Armor

Autorité environnementale



Pierre LAMBERT

---

<sup>11</sup> La publication de 2001 issue des premiers de ces travaux est citée dans le rapport environnemental. Les préconisations de l'ADEME figurent en résumé sur : <http://www.ademe.fr/expertises/dechets/elements-contexte/dossier/impacts-dechets-lenvironnement-sante/evaluer-impacts-gestion-dechets-lenvironnement>