

Note annexée au rapport N°42414 : « Adoption du plan régional de prévention et de gestion des déchets et de son rapport environnemental »

Modifications du Plan et du rapport environnemental pour donner suite à l'avis de La Commission d'enquête publique (deux recommandations et deux réserves)

La Commission d'enquête a transmis un procès-verbal de synthèse le 2 mai 2019 qui a fait l'objet de réponses de la Région dans un mémoire en réponses en date du 15 mai 2019.

La Commission d'enquête a rendu son rapport et ses conclusions motivées le 24 mai 2019. L'avis motivé de la Commission d'Enquête Publique (décision du TA n°E18000106/13) précise que : « *La Commission émet un avis favorable sur le Projet de Plan régional de Prévention et de Gestion des Déchets soumis à l'enquête publique dès lors que les deux réserves ci-dessus décrites seront levées et demande que les 2 recommandations soient prises en compte.* »

A la suite de l'enquête publique, des modifications ont donc été apportées au Plan et au rapport environnemental permettant de prendre en compte les deux recommandations et de lever les deux réserves :

Recommandation n° 1 :

« Le thème de l'incinération : une crainte importante des risques sanitaires liés à ce mode de traitement s'est manifestée. Environ le quart des observations a porté sur ce sujet. La Région a apporté les éléments techniques montrant combien les rejets de ces installations étaient contrôlés et respectueux des normes en vigueur.

La Commission estime que dans le processus engagé de réduction et de valorisation des déchets, les traitements par incinération ou par stockage ne peuvent être exclus même si tous les deux ne sont pas exempts de risques de pollution mais ils doivent être réservés aux déchets ne permettant pas d'autres traitement alternatifs.

Cependant, il y a lieu de porter une attention particulière aux effets cumulatifs des pollutions produites dans des installations implantés dans des secteurs tels que Fos sur Mer et l'Étang de Berre pour faire en sorte que des situations sanitaires problématiques ne puissent s'aggraver à la faveur de développement de ces installations. »

L'exécutif régional a pris note de la recommandation n°1 de la Commission d'enquête publique concernant l'attention particulière aux effets cumulatifs des pollutions produites dans des installations implantées dans des secteurs tels que Fos sur Mer et l'Étang de Berre pour faire en sorte que des situations sanitaires problématiques ne puissent s'aggraver à la faveur de développement de ces installations.

Ce point a été traité plus particulièrement dans les mémoires en réponse de la Région à l'avis du 17 janvier 2019 de la Mission Régionale de l'Autorité environnementale (MRAe), et au procès-verbal de synthèse du 2 mai 2019 de la Commission d'Enquête publique (mémoires transmis les 25 février et 15 mai 2019) :

- Réponse à la recommandation n°13 de l'avis de la MRAe, pour la notion de zones sensibles : « Compte tenu de la recommandation et des commentaires de la MRAe, le rapport environnemental sera complété en vue de préconiser aux maitres d'ouvrages privés et publics

de projet d'unité de prévention et de gestion des déchets, la prise en compte des zones présentant des sensibilités particulières (forte densité de population, établissements sensibles type écoles ou hôpitaux, zones déjà fortement impactées comme le secteur de Fos pour la qualité de l'air) vis-à-vis des nuisances de certaines installations (installation de stockage de déchets non dangereux ou centres de compostage par exemple). »

- Réponses aux observations n°1, 2, 3, 5, 31 et 40 au procès-verbal de synthèse de la Commission d'Enquête publique. La réponse à l'observation n°31 précise :

« Il est proposé de compléter le rapport environnemental en ajoutant les mesures suivantes :

- Au paragraphe IX.B.3.b : « Renforcer les modalités de contrôles des tonnages entrants en ISDND pour les limiter à moyen terme aux seuls déchets ultimes. Il est par ailleurs rappelé que le PRPGD programme l'interdiction de stockage des emballages plastiques dès 2025, et l'interdiction de stockage de tous les plastiques dès 2030. »
- Au paragraphe IX.B.3.c : « Prévoir des processus de concertation citoyenne des installations des sites de stockage tout au long de leur durée de vie. Les informations présentées en commissions de suivi de site (CSS) pourraient être remontées à la Commission Consultative d'Elaboration et de Suivi du Plan afin de disposer d'une synthèse régionale et d'assurer un suivi .»
- IX.B.5.a : « Inciter les territoires à engager une réflexion sur le traitement au travers d'une stratégie de prévention et de gestion des déchets (dangereux, non dangereux non inertes ou non dangereux inertes), prévu dans le projet de SRADDET. Cette stratégie territoriale permettra d'adopter une feuille de route sur le traitement des déchets. Il devra aborder les alternatives suivantes : conservation des équipements existants, évolution de ces équipements ou création de nouvelles unités en tenant compte des impacts environnementaux notamment sur les populations environnantes, du passif environnemental et de l'acceptation locale. Cette stratégie devra intégrer une analyse multicritères incluant l'ensemble des dimensions et sous-dimensions environnementales et hiérarchisant les enjeux. »

Le rapport environnemental du Plan a été complété et modifié pour prendre en compte les zones présentant des sensibilités particulières (Mesures d'évitement, de réduction ou de compensation retenues, chapitres IX.B.3.b, IX.B.3.c et IX.B.5.a).

Recommandation n°2 :

« Le principe de proximité, traduit par la définition des « bassins de vie » qui constituent les unités de base de mise en œuvre du PRPGD, ne doit pas affaiblir les capacités propres d'action des intercommunalités responsables de la collecte et du traitement des déchets sur leurs territoires.

La commission estime qu'un principe fort de subsidiarité doit être mis en œuvre à cet égard en faveur des intercommunalités responsables dès lors que leurs actions ne contredisent pas les grands objectifs du PRPGD. »

L'exécutif régional a pris note de la recommandation n°2 de la Commission d'enquête publique.

Ce point a été traité plus particulièrement dans les mémoires en réponse de la Région à l'avis du 17 janvier 2019 de la Mission Régionale de l'Autorité environnementale (MRAe), et au procès-verbal de

synthèse du 2 mai 2019 de la Commission d'Enquête publique (mémoires transmis les 25 février et 15 mai 2019):

- Réponse à la recommandation n°1 de l'avis de la MRAe
- Réponses aux observations 22, 23 et 42 au procès-verbal de synthèse de la Commission d'Enquête publique.

Conformément à ces réponses, l'exécutif régional propose de renforcer le lien avec les documents d'urbanisme dans le chapitre « Articulation avec le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) ». Il est précisé :

« Dans le cadre de l'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), 3 règles ont été établies afin de permettre aux acteurs compétents en matière de prévention et de gestion des déchets de spatialiser les besoins en équipements en fonction d'état des lieux territoriaux :

- 2 règles obligatoires :
 - Règle N°LD1-Obj25a : Elaborer des stratégies de prévention et de gestion des déchets (dangereux, non dangereux non inertes ou non dangereux inertes) et prévoir les équipements afférents en cohérence avec la planification régionale (Objectif 25. Planifier les équipements de prévention et de gestion des déchets dans les documents d'urbanisme)

Les documents d'urbanisme et de planification devront figurer des stratégies territoriales et s'appuyer sur les fondements légaux et les obligations légales existantes. Les dossiers de demande d'autorisation d'exploiter déposés en préfecture devront être élaborés en cohérence avec la planification régionale de prévention et de gestion des déchets (dangereux, non dangereux non inertes ou non dangereux inertes) présentée dans le SRADDET.

En cohérence avec l'avis du Préfet de Région du 8 août 2018, ces éléments sont développés dans le chapitre « 3.4. Règles en matière de prévention et gestion des déchets - 3.4.1. Planification régionale en matière de prévention et gestion des déchets » du projet de fascicule du SRADDET et sont opposables.

- Règle N°LD1-Obj26 : Intégrer une stratégie territoriale en faveur de l'économie circulaire dans les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) en cohérence avec le Plan d'Action Régional et la feuille de route nationale

Cette règle demande que les démarches de planification et d'urbanisme intègrent une stratégie en faveur de l'économie circulaire, construite au regard du SRADDET et de ses composantes et en cohérence avec le Plan d'action régional en faveur de l'économie circulaire (chapitre « 3.4. Règles en matière de prévention et gestion des déchets – 3.4.2. Plan d'action régional en faveur de l'économie circulaire » du projet de fascicule du SRADDET).

- Une règle spécifique :
 - Règle N°LD1-Obj25b : Orienter prioritairement les nouvelles implantations d'équipements de prévention et de gestion des déchets vers des friches industrielles ou des terrains dégradés, dans le respect des principes de proximité et d'autosuffisance. »

Le Plan et le rapport environnemental ont été complétés et modifiés des modalités d'intégration du Plan au SRADDET en faveur des intercommunalités compétentes (chapitres concernant l'« Articulation avec le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) »).

Réserve n°1 :

« Le thème des stockages de déchets ultimes : Ce sont plutôt les professionnels qui se sont exprimés sur ce sujet et qui ont fait part de leur situation actuelle qui mettent en grandes difficultés des activités économiques en raison de pénurie de stockage dans certains secteurs de la région. Ils remettent en cause le principe des bassins de vie et souhaite augmenter les capacités de stockage au moins dans un premier temps. La Commission considère que le principe de bassin de vie autonome doit être préservé car il permettra de réduire les transports de déchets qui occasionnent de nombreuses pollutions. Elle estime, au-delà des obligations réglementaires, que la réduction des capacités de stockage de déchets ultimes doit être maintenue. Elle est le garant de la mise en œuvre de la réduction de la production de déchets et de leur valorisation.

La Commission est néanmoins surprise de constater que dès à présent des dispositions dérogatoires au projet de Plan (stockages inter-bassins, capacité supplémentaires d'enfouissement) ont été prises pour faire face aux difficultés dues aux insuffisances locales des capacités de stockage sachant que ces problèmes sont connus de longue date. Cela ne peut que nuire à la crédibilité du Plan. Elle demande donc que le projet de Plan intègre les modalités spécifiques nécessaires pour faire face aux problèmes soulevés en limitant la période transitoire incontournable. »

L'exécutif régional a pris note de la réserve n°1 de la Commission d'enquête publique. L'exécutif régional souligne que ces plans ont pour « objet de coordonner à l'échelle régionale les actions entreprises par l'ensemble des parties prenantes concernées par la prévention et la gestion des déchets » (Art. R. 541-13 du Code de l'Environnement). L'autorité compétente est le Président du Conseil Régional (Art. R. 541-14 du Code de l'Environnement).

Le législateur a :

- Conservé la compétence de maître d'ouvrage de la collecte et du traitement des déchets aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI).
- Conservé les pouvoirs réglementaires de l'Etat en matière d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE).

La « compétence Déchet » reste donc, malheureusement, éclatée entre trois niveaux d'acteurs institutionnels.

Cependant en réponse à l'observation n°27 du procès-verbal de synthèse de la Commission d'Enquête publique, l'exécutif régional rappelle que l'avis de l'État sur le projet de Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD) du 8 août 2018, informant d'une situation exceptionnelle a bien été pris en compte dans la version du Projet de Plan soumise à enquête publique. Des préconisations ont été adaptées au contexte, notamment celles concernant le stockage des déchets ultimes non dangereux, afin de permettre l'émergence de solutions pour cette phase transitoire, comme cela a été précisé dans les tableaux de suivi des modifications du projet de Plan inclus dans le recueil des avis (dossier d'enquête publique).

La « période transitoire incontournable » correspond au délai de mise en œuvre de capacités de stockage des déchets ultimes prévues par la planification régionale, spécifiquement sur les bassins de vie déficitaires sur la période 2019-2021. En effet, les informations transmises par l'Etat dans son avis du 8 août 2018, et prises en compte dans la planification régionale, mettent en exergue la situation exceptionnelle liée au risque de saturation des installations de stockage des déchets non dangereux régionales dès 2019, compte tenu notamment du comblement prématuré de certains sites de stockage.

Les « modalités spécifiques nécessaires pour faire face aux problèmes soulevés en limitant la période transitoire incontournable » ont été ajoutées dans le Plan et son résumé sous la forme suivante :

« Les informations transmises par l'Etat dans son avis du 8 août 2018, et prises en compte dans la planification régionale, mettent en exergue la situation exceptionnelle liée au risque de saturation des installations de stockage des déchets non dangereux régionales dès 2019, compte tenu notamment du comblement prématuré de certains sites de stockage. Cette situation nécessite de mettre en œuvre dans les meilleurs délais les capacités de stockage des déchets ultimes prévues par la planification régionale, spécifiquement sur les bassins de vie déficitaires. [...] »

« Au fur et à mesure des demandes déposées en préfecture par les exploitants il convient d'envisager, dès l'entrée en vigueur de la planification régionale, une dégressivité progressive des capacités de stockage tout en disposant d'un maillage équilibré des installations (capacités inférieures à 100 000 t/an/site dès 2025 (hors sédiments de dragages et déchets ultimes en situation de crise) pour 10 à 15 sites) assurant l'application des principes de proximité et d'autosuffisance aux 4 bassins de vie, limitant les transports et intégrant une logique de solidarité régionale. »

Par ailleurs, l'exécutif régional propose de mettre à jour le tableau 10 du résumé non technique et le tableau 155 du Plan figurant les demandes de création d'Installations de Stockage des Déchets Non Dangereux non inertes déposées en préfecture (réponse à l'observation 32 du procès-verbal de synthèse de la Commission d'Enquête publique). Ce tableau figure notamment deux projets sur le bassin de vie Azuréen, très déficitaire en capacité de stockage (un site a ouvert le 1^{er} janvier 2019 sur ce bassin de vie), et des projets sur les 3 autres bassins de vie.

Compte tenu du contexte, un comité de suivi REGION/ETAT se réunit mensuellement depuis février 2019 à des fins de coordination des compétences de la Région et de l'Etat. Une vigilance est portée sur l'avancement des instructions des demandes par les Préfets de Département. D'autre part, à la demande de ses membres (ADEME/DREAL/REGION), l'Observatoire Régional des Déchets assure un suivi trimestriel des Installations de Stockage des Déchets Non Dangereux Non Inertes et des Unités de Valorisation Énergétique. Le suivi 2017-2018 est disponible sur le site internet de l'Observatoire.

Ainsi le Plan est adapté pour faire face à cette situation exceptionnelle liée au risque de saturation des installations de stockage des déchets non dangereux régionales dès 2019. Toutefois l'exécutif régional rappelle l'urgence et le besoin impérieux à l'échelle régionale et de chaque espace territorial, pour chaque partie prenante, de faire émerger les projets de valorisation et de mettre en place les actions de prévention et de tri à la source en adéquation avec la législation en vigueur depuis 2015.

Le Plan a été complété des modalités spécifiques nécessaires pour faire face aux problèmes soulevés en limitant la période transitoire incontournable (Chapitre « III. D. Planification des actions pour atteindre les objectifs de gestion des déchets, c) Installations qu'il apparait nécessaire de créer, d'adapter et de fermer, (4) Unités de stockage des déchets non dangereux non inertes » et tableau 10 du chapitre « VIII. Limite aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux non inertes »).

Réserve n°2 :

« Par ailleurs la commission insiste sur la cohérence des politiques et réglementations qui interfèrent entre elles et notamment celles relatives à la préservation de la ressource en eau.

La commission demande en particulier que le respect des dispositions du SDAGE Rhône Méditerranée par le PRPGD soit confirmé. »

L'exécutif régional a pris note de la réserve n°2 de la Commission d'enquête publique. Celle-ci n'a pas fait l'objet de recommandation spécifique dans l'avis de la MRAe, ni d'observation spécifique dans le procès-verbal de synthèse de la Commission d'Enquête publique. Suite à la recommandation n°1 de l'avis de la MRAe et à cette réserve n°2, l'exécutif régional précise que la prise en compte des dispositions du SDAGE Rhône Méditerranée par le PRPGD est confirmée par la complétude du tableau 1 du rapport environnemental notamment des éléments concernant le SDAGE (précisions du contenu de la colonne « Objectifs de référence en lien avec le PRPGD ») :

« Le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône Méditerranée est opposable à l'administration. Les dispositions d'un arrêté préfectoral d'autorisation d'une ICPE respectent les dispositions du SDAGE Rhône Méditerranée. Ainsi, il est nécessaire que les Demandes de Dossier d'Autorisation d'Exploiter mentionnent en fonction de la situation géographique et de la nature du projet, les dispositions du SDAGE susceptibles d'être impactées par le projet, et précise les mesures prises pour les éviter, réduire ou compenser les incidences.»

Le rapport environnemental du Plan a été complété, confirmant la prise en compte des dispositions du SDAGE Rhône Méditerranée par le Plan (chapitre I.C. « Articulation avec les documents de planification et de programmation régionaux »).

Le tableau récapitulatif des modifications intègre également les propositions de modifications exprimées par la Région dans les mémoires en réponse à l'avis de la Mission Régionale de l'Autorité environnementale (MRAe) et au procès-verbal de synthèse de la Commission d'Enquête publique.