

**AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE
sur le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux de la Corse**

I – CONTEXTE

I-1 - Contexte réglementaire

Le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement a été pris pour l'application de l'article L.122-1 du code de l'environnement, modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, et pour compléter la transposition de la directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Ces textes ont pour objet l'évaluation des effets, potentiels ou avérés, des plans et programmes sur l'environnement, avant leur adoption, conformément aux articles L.122-4 à L.122-12 et R.122-17 et suivants du Code de l'environnement.

Le présent avis conjoint du préfet de Corse-du-Sud et du préfet de Haute-Corse, en qualité d'autorités administratives de l'État compétentes en matière d'environnement, est joint au dossier d'enquête publique.

Le **plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND)** est présenté par la Collectivité territoriale de Corse (CTC), en charge de son élaboration aux termes de l'article L. 4424-37 du Code général des collectivités territoriales.

I-2 - Modalités d'application

Le PPGDND est soumis à évaluation environnementale, en application de l'article R.122-17 du Code de l'environnement.

Le dossier, composé du PPGDND daté de novembre 2013 et du rapport environnemental, accompagnés chacun d'un résumé non technique et d'annexes, est soumis à l'avis de l'autorité environnementale, en application des articles R.122-17 et R.122-21 du Code de l'environnement. **Le dossier a été reçu le 6 mars 2014.**

Le présent avis porte d'une part, sur la qualité de l'évaluation environnementale, et d'autre part, sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet de PPGDND.

I-3- Présentation synthétique du contexte

Suite aux lois Grenelle 1 et 2, le plan interdépartemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PIEDMA, approuvé en 2002 en Corse) a évolué pour devenir le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux. Ce plan a pour objectif d'orienter et de coordonner les actions à mener par les pouvoirs publics et les acteurs économiques. En particulier, il a pour objet **de hiérarchiser et de programmer les actions de modernisation de la gestion des déchets** à engager, à court et moyen terme (6 et 12 ans), notamment par les collectivités locales.

En 2008, l'Assemblée de Corse a arrêté la révision du PIEDMA, en excluant toute forme de traitement thermique. En décembre 2010, la compétence d'élaboration est transférée à la CTC, qui a engagé le processus de révision. Une commission de suivi et d'évaluation a été constituée afin de définir les axes d'orientation stratégiques de la gestion des déchets, puis suivre et valider les études réalisées.

Le plan distingue trois types de déchets non dangereux (DND) : les **déchets ménagers et assimilés** (DMA), les déchets de l'assainissement collectif et les déchets industriels banals, provenant des activités industrielles, de l'agriculture et des établissements publics. Les DMA regroupent les ordures ménagères résiduelles, les déchets des collectes sélectives (emballages, papiers, verre, etc.), ainsi que les déchets collectés en déchetterie (bois, cartons, gravats, encombrants, déchets verts, etc.). Les déchets dangereux et ceux du BTP font l'objet d'autres plans.

Le plan couvre l'ensemble de la région constituée des départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse, soit un total de 391 849 équivalent-habitants (dont 90 000 équivalent-habitants au titre de la fréquentation touristique). La géographie de l'île (montagneuse et rurale) et l'économie touristique estivale engendrent des difficultés techniques (saisonnalité) et des surcoûts importants (transferts par la route).

En 2010, 361 432 tonnes de déchets non dangereux ont été produites en Corse, dont 235 000 tonnes de DMA. Le taux de valorisation cumulé des DMA est estimé à environ 19,7%, à comparer aux objectifs du Grenelle (35% en 2012, 45% en 2014). Le taux de recyclage des emballages est inférieur à 18%. Cette performance est beaucoup plus faible que celle constatée sur l'ensemble de la France, de l'ordre de 67%. La destination de 23 % du gisement global de DND n'est pas identifiable et/ou illégale (brûlage, dépôt sauvage). En outre, si en France 55% des déchets sont valorisés sous forme de matière ou d'énergie, ce chiffre tombe à 11% pour la Corse où près de 90% des DMA collectés sont stockés en centres d'enfouissement techniques. En effet, pour les déchets bruts, le stockage est l'unique solution technique mise en œuvre jusqu'à aujourd'hui.

Des progrès importants ont néanmoins été réalisés depuis l'approbation du PIEDMA : organisation administrative (création du SYVADEC), actions de prévention, réseau de déchetteries, résorption des décharges sauvages, modernisation de deux installations de stockage de DND... La gestion des déchets est donc en train de se structurer en Corse, ce qui est une condition préalable à l'amélioration de leur traitement.

II- ANALYSE DU RAPPORT D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

II-1- Sur le caractère complet du rapport

L'article R.122-20 du Code de l'environnement modifié par le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 définit le contenu du rapport environnemental :

- une présentation générale du programme ;
- une analyse de l'état initial du site et de son environnement ;
- une évaluation des effets positifs et négatifs du projet sur l'environnement ainsi qu'une évaluation des incidences Natura 2000 ;
- les solutions de substitution examinées par le pétitionnaire et les motifs du projet retenu ;
- la présentation successive des mesures prises pour éviter, réduire ou compenser les impacts négatifs notables ;
- une estimation du coût du projet et des mesures d'accompagnement ;
- la présentation des critères, indicateurs et modalités de suivi ;
- des informations sur les méthodes d'étude et d'analyse ;
- un résumé non-technique.

Deux résumés non techniques accompagnent le PPGDND et le rapport environnemental, répondant, sur la forme, respectivement au premier et au dernier points.

Sur la forme, le rapport environnemental présenté - accompagné de ces deux documents - peut être considéré comme complet et conforme au Code de l'environnement, **à l'exception de l'estimation du coût des mesures d'accompagnement et des éléments méthodologiques.**

II-2 - Caractérisation des enjeux environnementaux

Les enjeux environnementaux du territoire corse ont été listés et contextualisés à partir d'une synthèse de données et documents régionaux, dont le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), le plan national santé environnement (PNSE) et le profil environnemental. Les éléments de diagnostic contenus dans le plan régional santé environnement (PRSE) et le schéma régional climat air et énergie (SRCAE) auraient pu être intégrés à cette analyse.

La plupart des enjeux sanitaires et environnementaux sont bien identifiés :

- qualité de l'air : émissions de gaz à effet de serre, composés organiques volatils, bio aérosols ;
- qualité de l'eau, en cas de fuite ou de mauvais traitement des lixiviats ;
- nuisances (odeurs, trafic, bruit, envol de déchets...) ;
- risques sanitaires pour les riverains et les travailleurs sur le site (poussières, pénibilité...).

Certains enjeux sont opportunément territorialisés et parfois localisés dans le rapport : pollutions de l'eau ou de l'air - dont le brûlage des déchets - inventaire des décharges brutes (148 sites en 2011, dont 40 réhabilités).

Un chapitre entier est dédié à **l'état initial en matière de déchets** et de leurs effets sur l'environnement. **À ce titre, le contexte insulaire et l'origine des déchets, issus de produits essentiellement exogènes, auraient pu être rappelés.**

Le paysage est absent de cet état des lieux, alors qu'il est susceptible d'être impacté par le plan. En outre, parce qu'ils sont vecteurs de maladies parfois émergentes (fièvres hémorragiques notamment), la prolifération des **moustiques** aurait dû être mentionnée comme un enjeu de santé publique, les déchets étant des gîtes de reproduction potentiels.

Les **tendances d'évolution** (scénario « au fil de l'eau », sans mise en œuvre du plan) sont absentes. Cela limite la compréhension des efforts à fournir et entrave la capacité à pouvoir mesurer l'ambition du projet de plan (- 28 % ordures ménagères résiduelles entre 2010 et 2014).

II-3 – Exposé des motifs du projet de programme retenu

Un véritable exposé fait, sur certains sujets, défaut. Par exemple, **l'analyse des propositions en matière de prévention de production des déchets** (types d'action, budget, efficacité...) **est absente** alors que ce point a été identifié comme étant fondamental pour réduire la quantité de déchets à traiter.

Les orientations stratégiques prononcées par la le 29 septembre 2010 font état de **l'abandon définitif de tout procédé de traitement thermique**, excluant ainsi non seulement le procédé d'incinération déjà abandonné à cause des risques sanitaires encourus, mais aussi des procédés de thermolyse et de gazéification jugés expérimentaux et inadaptés à l'organisation technique globale envisagée.

En outre, si la réflexion et l'analyse menées par la commission de suivi et d'évaluation ont conduit, dès 2010, à la décision d'élaborer un schéma régional collectant et traitant l'ensemble des déchets, sans avoir recours au traitement thermique, **cette option aurait mérité d'être étudiée afin d'éclairer les décideurs et d'assurer une bonne information du public par une approche comparative des solutions techniques disponibles et de leurs impacts sanitaires et environnementaux.**

La collecte et le traitement des déchets ont bien fait l'objet de plusieurs scénarii, sur la base de deux variables : le nombre de bassins de collecte (trois ou quatre zones) et les techniques de traitement utilisées (tri-mécanique, tri-mécano-biologique-compostage ou tri-mécano-biologique-méthanisation). La méthodologie employée pour évaluer ces impacts est correctement présentée. Elle consiste en une analyse comparative :

- des émissions de gaz à effet de serre ;
- d'un bilan énergétique (énergie consommée par la collecte et énergie valorisée par le dispositif) ;
- du tonnage enfoui.

Le scénario à trois bassins de collecte a été retenu. Il répond à la fois au principe de traitement à proximité, à l'optimisation de la localisation et du dimensionnement des centres techniques et à une empreinte écologique réduite. Chaque bassin accueillera un centre de traitement et de stockage, prévu dans la mesure du possible, au barycentre du bassin.

Le tri-mécano-biologique-méthanisation semble être le dispositif le plus efficace pour le traitement des déchets, mais il reste le plus coûteux. Il limite les fuites de méthane issues de la fermentation (CH₄, à effet de serre près de 40 fois plus puissant que le CO₂) en permettant leur valorisation énergétique. Pour cela, les déchets organiques ne devront pas être extraits des déchets résiduels (autre que par des opérations de compostage individuels), afin de permettre le bon fonctionnement du process. **Toutefois** cette réponse technique s'avère onéreuse et ne peut être rendue possible que par une collecte efficace des déchets dangereux hors de ce circuit, pour préserver la qualité du compost. Ensuite l'existence de débouchés pour les produits issus du traitement (compost, énergie...) reste requise. **En définitive, aucun choix n'est retenu. Au regard des conséquences en terme de mode de collecte, de tri et de valorisation, cette absence de choix technique pose problème.**

S'agissant des modalités de prise en compte de la **saisonnalité**, la mise en balle et le stockage du surplus de déchets, en attente d'un traitement durant la basse saison touristique, ont été préférés au surdimensionnement des infrastructures. En effet, celui-ci aurait été coûteux et préjudiciable au bon fonctionnement des installations ou à la mise en décharge sans traitement et sans délai en période estivale.

II-4 – Analyse des effets notables probables sur l'environnement

Le rapport identifie les impacts négatifs et positifs potentiels de toute la chaîne de **gestion des déchets** (prévention, collecte, valorisation puis traitement des résidus).

Les principaux impacts négatifs identifiés du PPGDND sont d'une part, des émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants dans l'atmosphère (transport, stockage), d'autre part, le bruit et les odeurs générées par le transport et les modalités de traitement et de stockage ou encore les risques de pollution des eaux et de nuisances visuelles (envol de macro-déchets, lixiviats...). Aussi, plus les centres de traitement et de stockage seront proches du barycentre de leur bassin, plus les nuisances relatives aux transports des déchets seront réduites.

Le plan ne localise pas précisément les trois futurs centres de traitement, mais incite logiquement à les placer à proximité du barycentre pour limiter les transports de déchets. La nature et l'échelle du programme sont de réels freins à l'identification précise de certains impacts potentiels sur l'environnement. Néanmoins, les trois centres prévus par le plan feront chacun l'objet d'une étude d'impact, laquelle permettra de préciser cet aspect et d'y répondre de manière proportionnée (en particulier sur les problématiques de santé publique : géologie favorable, moustiques, amiante environnemental, prolifération d'oiseaux).

Les zones de stockage, anciennes et à venir, peuvent avoir des **impacts à long terme**. Les arrêtés préfectoraux autorisant l'exploitation des centres prévoient un suivi réglementaire trentenaire des sites, permettant d'identifier d'éventuelles incidences négatives dans le temps (au-delà de 30 ans, les déchets stockés sont considérés comme inertes). Les décharges sauvages sont concernées par un plan de réhabilitation qui permettra de maîtriser leurs impacts environnementaux.

L'analyse des incidences Natura 2000 conclut un peu rapidement à l'absence d'incidences négatives sur les espèces et les habitats. Les cartes fournies mettent en évidence des installations de traitement, de déchetterie ou de transit à l'intérieur de sites Natura 2000. Si les cartes sont exactes, il aurait été utile de les commenter pour comprendre les conséquences des implantations actuelles sur les espaces et les espèces (sites Natura 2000 de la vallée de la Restonica (FR9410084), de l'étang de Biguglia (FR9410101 et FR9400571) ou encore de l'embouchure du Stabiacciu (FR9400586)). Ces deux derniers sites sont déjà très perturbés par les activités anthropiques (mauvais état écologique de l'étang de Biguglia, risque de non atteinte des objectifs environnementaux de la directive-cadre sur l'eau à l'embouchure du Stabiacciu).

Pour conclure ce chapitre, les impacts positifs prévisibles sont nombreux et montrent que ce plan contribuera incontestablement à améliorer la situation : les actions de prévention devraient conduire à une stabilisation du tonnage. Quant au tri et au compostage, ils devraient conduire à une meilleure valorisation, voire à une contribution à l'économie circulaire. La valorisation énergétique est rendue possible par la méthanisation, sous réserve de filières adaptées. Enfin, la consommation d'espace et ses corollaires (atteintes à la biodiversité et aux paysages) peut être relativisée au regard de la surface de la Corse, qui ne devrait accueillir, à terme, plus que trois sites de traitement et de stockage.

II-5 – Pertinence des mesures d'évitement, de réduction et compensation

Le rapport présente des mesures, sans les corréler aux impacts identifiés au préalable.

Certaines mesures apparaissent peu opérationnelles. Par exemple, il serait utile d'indiquer comment « réduire des envols » ou « améliorer les conditions de travail des gardiens ».

D'autres relèvent de l'application de la réglementation et ne peuvent donc pas être considérées comme des mesures de réduction des impacts.

D'autres mesures mériteraient d'être intégrées au plan sans poser de difficulté particulière. Ainsi, la création de gîtes à moustiques doit être évitée (pneumatique), ainsi que l'implantation des installations projetées sur des faciès géologiques naturellement amiantifères. De la même façon, les espaces de biodiversité exceptionnelle (Natura 2000 ou ZNIEFF de type I par exemple) pourraient faire l'objet de mesures d'évitement.

Des mesures de compensation des gaz à effet de serre, proportionnées selon l'éloignement des installations par rapport au barycentre, pourraient également être proposées en vue de compenser la production d'émissions issues d'une éventuelle augmentation des distances de transport des déchets.

Enfin, le coût des mesures d'évitement, de réduction et compensation aurait dû être chiffré pour respecter les textes réglementaires.

En l'état du dossier, l'autorité environnementale suggère donc de préciser et de compléter ces mesures, par exemple en incluant dans le PPGDND une carte identifiant les zones les plus favorables à l'implantation des installations de traitement et de stockage, telle que celle présentée en annexe VII (fig. 21, p. 70).

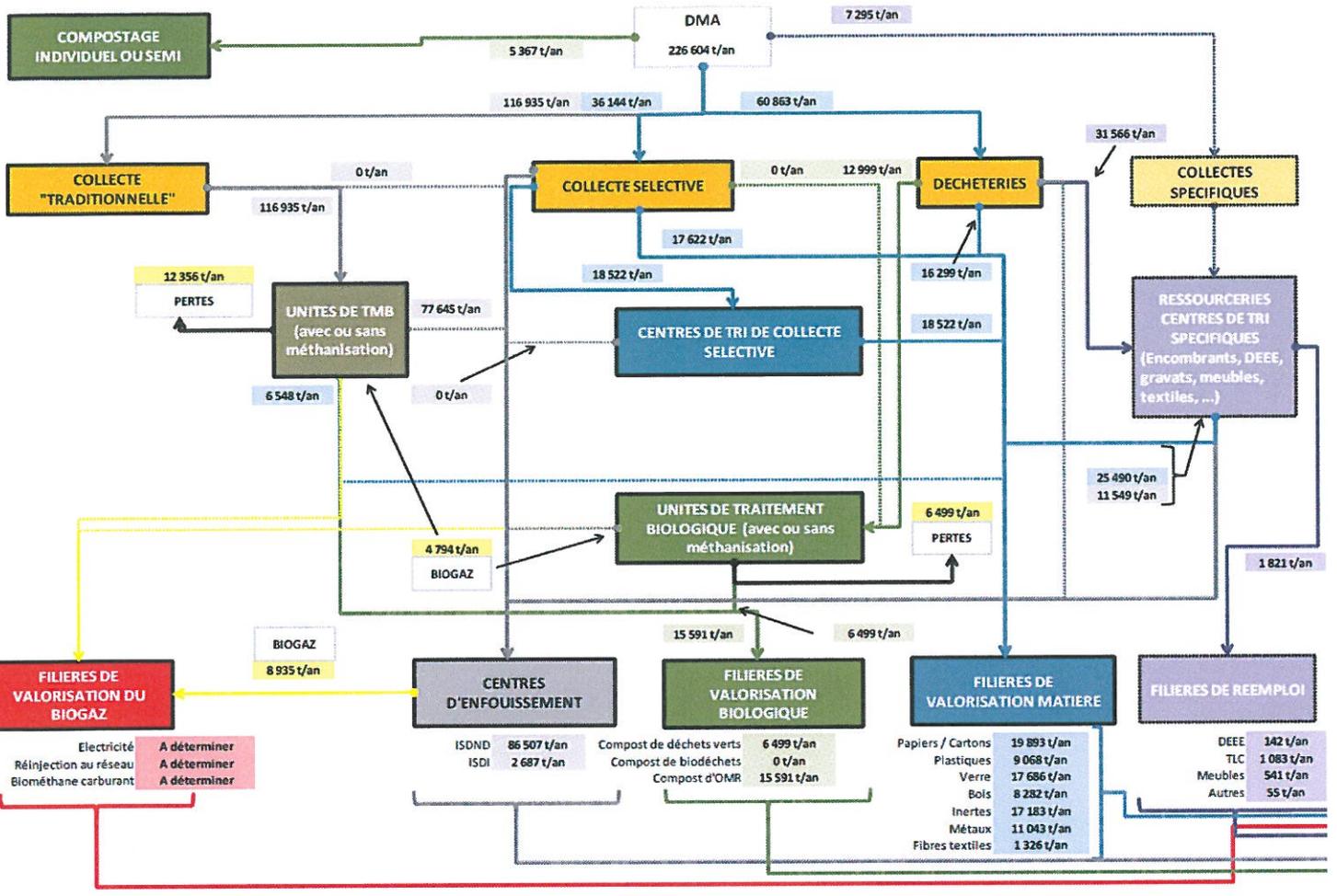
II-6 – Modalité de suivi

Le rapport environnemental prévoit l'installation d'un **observatoire des déchets.** Celui-ci serait en charge du suivi opérationnel du plan en assurant la collecte, l'analyse ainsi que la diffusion des données à l'aide d'outils pertinents : tableaux de bord, portail régional...

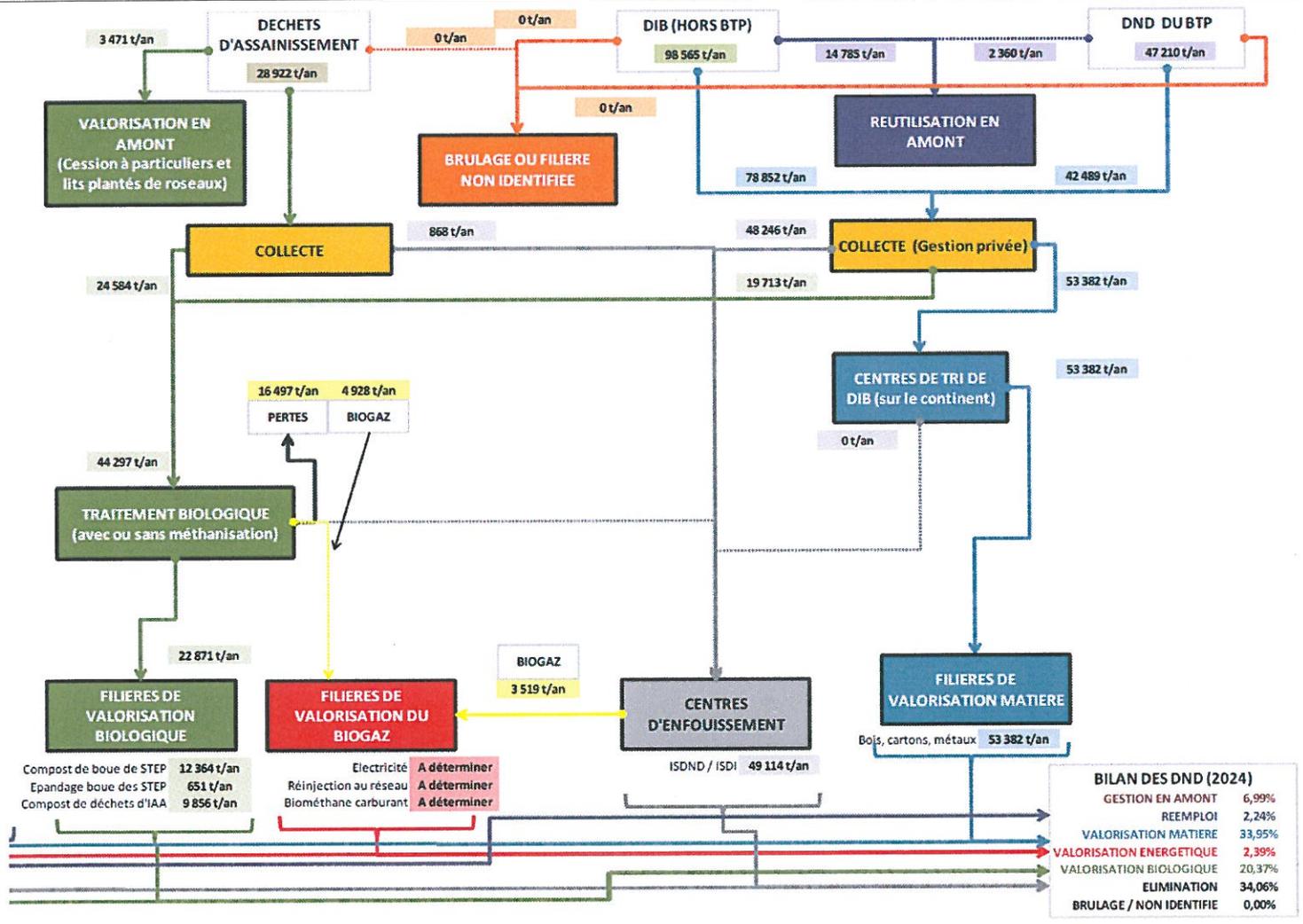
Les indicateurs proposés sous forme de tableau apparaissent pertinents et permettront, comme le demande la réglementation, d'identifier à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus de sa mise en œuvre et conduire, si nécessaire, à des mesures appropriées. Le tableau serait utilement complété par le nombre d'habitants de la Corse et le nombre de touristes accueillis par an. **Leurs valeurs de référence doivent être renseignées.**

II-7– Résumé non-technique

Le résumé pourrait être amélioré pour être plus pédagogique et ainsi assurer la "bonne information du public". **Il conviendra de l'amender,** en particulier en y insérant les nouveaux éléments du rapport environnemental, suite à la prise en compte du présent avis.



ORGANISATION TECHNIQUE GENERALE EN 2014 – p 222 et 223 du PPGDND



BILAN DES DND (2024)	
GESTION EN AMONT	6,99%
REEMPLOI	2,24%
VALORISATION MATIERE	33,95%
VALORISATION ENERGETIQUE	2,39%
VALORISATION BIOLOGIQUE	20,37%
ELIMINATION	34,06%
BRULAGE / NON IDENTIFIEE	0,00%

III- PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PPGDND

Le PPGDND a pour objet de hiérarchiser et de programmer les actions de modernisation de la gestion des déchets à engager, à court et moyen terme (6 et 12 ans), notamment par les collectivités locales.

Comme le montre le schéma récapitulatif ci-dessous, extrait du plan, la mise en œuvre du PPGDND présenté **améliorera sensiblement la situation actuelle** et réduira l'empreinte écologique de la gestion des déchets dans l'île. En 2024, la Corse sera découpée en trois bassins de collecte, disposant chacun d'un centre de traitement et d'enfouissement des déchets ultimes. Le tri et le compostage permettront une valorisation de matière, contribuant à l'économie circulaire. La valorisation énergétique est rendue possible par la méthanisation. Brûlages et dépôts sauvages seront inexistants.

S'il liste des préconisations et propositions d'action, le plan gagnerait à être plus lisible dans ses intentions pour atteindre les objectifs qu'il s'attache à définir.

En effet, le **chapitre relatif à la prévention** de la production des déchets est essentiel pour réduire les impacts potentiels et les coûts des déchets pour la collectivité. Or, il se contente ici de lister des propositions d'actions prioritaires (tableaux 29 à 34), ce qui ne suffit pas pour constituer un plan de prévention (budget fléché, calendrier...). Ces opérations sont toutefois classiques et méritent d'être reconduites et diffusées sur l'ensemble du territoire corse, **en s'appuyant sur les démarches globales d'Agenda 21 locaux et sur les acteurs compétents du territoire**. En outre le **budget global dédié à la prévention est faible**, environ 975 000 euros par an, soit 1,5 % du budget annuel prévu. Les deux principaux postes budgétaires sont la collecte et le traitement : respectivement 25 et 34,7 millions d'euros par an sur un budget total de 66,1 millions d'euros par an. Enfin, les collectivités sont invitées à veiller à disposer de recettes de **tarification incitative** suffisante pour équilibrer leur budget, cette mesure étant également un moyen de réduire les déchets à la source.

Autre exemple, **l'absence de solution technique imposée au stade du traitement** (les gestionnaires pourront utiliser, selon leurs contraintes, le tri-mécanique, le tri-mécano-biologique-compostage ou le tri-mécano-biologique-méthanisation) est problématique, **car de celui-ci dépend l'organisation des filières déchets en amont et en aval**. Par exemple, le tri-mécano-biologique-méthanisation ne peut fonctionner qu'avec des déchets contenant de la matière organique, alors que celle-ci devra être efficacement exclue des déchets ultimes dans le cas d'un tri-mécanique.

La non-localisation des installations de traitement de chaque bassin limite l'identification des impacts et donc des mesures de **réduction des impacts adéquats, en particulier s'agissant des transports de déchets**. Si le barycentre est logiquement préconisé, dans le cas où l'installation en serait éloignée, des mesures compensatoires doivent être envisagées. De la même façon, il conviendrait d'optimiser l'organisation et la localisation des quais de transfert.

Le plan prévoit **0 % de déchet brûlé ou abandonné en 2024**. Les décharges sauvages font l'objet de plans de lutte et de réhabilitation, ce qui n'est pas le cas du brûlage des déchets alors qu'il s'agit d'une question majeure de santé publique, en particulier dans les agglomérations (pollution de l'air aux particules, aux dioxines...). Ces deux gisements représentent aujourd'hui 35 000 tonnes de déchets à intégrer dans le plan (23 % des DND).

Enfin, **les installations existantes et les projets connus** (dont les installations de stockage des DND) qui devront être compatibles avec le PPGDND, et que le plan doit donc prendre en compte, répondent peut-être déjà à certains objectifs fixés, ce qui réduirait les coûts prévus et limiterait les nouveaux impacts environnementaux négatifs.

En conclusion, l'autorité environnementale :

- considère que le rapport environnemental devrait être complété afin de mieux répondre à la réglementation (motifs des choix, mesures de réduction des impacts accompagnées de leurs coûts, valeur de référence des indicateurs et résumé non technique) ;
- considère que le projet de PPGDND présenté contribuera à une meilleure gestion des déchets en Corse, mais pourrait être plus lisible, plus efficace et mieux intégrer l'environnement afin de réduire ses impacts ;
- recommande que :
 - la prévention des déchets soit plus clairement affichée comme une priorité, notamment en termes de calendrier et de financement ;
 - les modalités de traitement retenues soient clarifiées afin d'organiser, en conséquence, les filières complètes (collecte, valorisation...) adaptées ;
 - les mesures de réduction des incidences sur l'environnement soient affinées afin d'être plus opérationnelles et de limiter les impacts ponctuels, résiduels et cumulés de la mise en œuvre du PPGDND.

Conformément à l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, il appartiendra à la personne publique chargée de l'élaboration du PPGDND de préciser, lors de l'adoption de ce plan, la manière dont il aura été tenu compte du présent avis, ainsi que les résultats de l'enquête publique.

Fait à Ajaccio, le -5 JUIN 2014

Fait à Bastia, le -5 JUIN 2014

Le Préfet de Corse-du-Sud

Le Préfet de Haute-Corse

