



Mission régionale d'autorité environnementale

Guadeloupe

/

**Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur
le projet de plan régional de prévention et de
gestion des déchets (PRPGD) de la Guadeloupe**

n°2019AGUA3

Préambule

La mission régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de Guadeloupe s'est réunie le 02 juillet 2019 à 8h30.. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) de la Guadeloupe.

Étaient présents et ont délibérés : Thierry GALIBERT et Gérard BERRY.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Guadeloupe a été saisie par le conseil régional de Guadeloupe, pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 09 avril 2019. Cette saisine étant conforme aux articles R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière de l'environnement prévue à l'article L122-7, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R.122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

En application de l'article R122-21 du même code, la DEAL a consulté par courriel en date du 16 avril 2019 l'agence régionale de santé qui a émis en date du 23 mai 2019.

La MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public. Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Le présent avis est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public. Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

L'avis est publié sur le site des MRAe (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>) et sur le site de la DEAL (<http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/2019-a2676.html>).

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur le plan régional de prévention et de gestion des déchets de la Guadeloupe (PRPGD).

La compétence de la planification de la gestion des déchets a été confiée à la région par la loi Notre du 07 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, en créant un plan régional de prévention et de gestion des déchets qui se substitue aux trois types de plan existant en la matière (déchets dangereux, déchets non dangereux, déchets du BTP).

Le périmètre géographique du PRPGD couvre l'ensemble de l'archipel guadeloupéen (Grande-terre, Basse-Terre, Désirade, Terre-de-Haut, Terre-de-Bas et Marie-Galante). Le PRPGD concerne l'ensemble des déchets qu'ils soient dangereux, non dangereux non inertes, ou non dangereux inertes (R541-15 du code de l'environnement).

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets est un outil de planification à termes de six et douze ans dont le contenu est défini à l'article R.541-16 du code de l'environnement. Le PRPGD élaboré par la région Guadeloupe définit des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets aux échéances 2026 et 2032 ainsi que les actions à mettre en place pour les atteindre. Ce plan a également pour objectif de participer à l'atteinte des objectifs nationaux fixés par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) et plus particulièrement à ceux concernant la lutte contre le gaspillage alimentaire et la promotion de l'économie circulaire.

Le plan s'est attaché à répondre aux objectifs réglementaires en les adaptant aux particularités du territoire et en prenant en compte la situation actuelle de la gestion des déchets en Guadeloupe. Cependant, l'analyse du projet de plan et du rapport d'évaluation environnementale par la MRAe met en évidence un certain nombre de carences déterminantes telles que :

- l'absence d'identification des zones "fragiles" et/ou à forts enjeux environnementaux que les futurs projets d'installations et d'équipements portés par le plan devront éviter ;
- l'absence de spatialisation et d'évaluation des installations et équipements préexistants conditionnant leur maintien, leur développement ou leur fermeture tel que prévu par le cadre réglementaire du plan projeté et par les enjeux environnementaux rencontrés ;
- le faible développement porté sur l'évaluation des incidences environnementales potentielles du plan et des installations projetées (p.89 à 93) et aux mesures d'évitement, de réduction, de compensation (ce chapitre ne constitue que 2% du rapport environnemental) ;
- l'aspect très lacunaire des indicateurs environnementaux et modalités de suivi des incidences environnementales du plan au regard de leur pertinence, de leurs modalités de mise en œuvre et de l'absence d'établissement d'un état « zéro » permettant d'assurer un véritable suivi environnemental et de produire les bilans requis dans la perspective des évolutions futures du plan présenté.

La MRAe recommande :

- ***de présenter et prendre en compte le bilan environnemental des précédents plans de prévention et de gestion des déchets afin d'en identifier les forces et faiblesses et de démontrer le niveau d'ambition du projet de plan ;***
- ***de considérer l'enjeu nuisances liées aux sargasses échouées comme un enjeu prioritaire ;***
- ***d'élaborer un guide d'application du PRPGD afin de préciser la manière dont le plan a vocation à être pris en compte dans les projets, les décisions et documents de planification des différentes autorités compétentes en matière de déchets, et améliorer ainsi son application ultérieure ;***
- ***de justifier le choix du scénario retenu au regard de scénarios alternatifs, autres que le scénario « au fil de l'eau » et de chiffrer, pour chaque scénario, les moyens humains et financiers nécessaires ;***
- ***de formaliser par une synthèse cartographique la présentation des zones les plus concernées par des enjeux environnementaux afin de les visualiser et de pouvoir indiquer dans les documents d'urbanisme et autres plans où les nouvelles installations devraient être exclues ;***

- *de compléter les indicateurs de suivi environnemental par des indicateurs d'état permettant le suivi direct des incidences environnementales du plan ;*
- *de compléter le protocole de suivi du plan ainsi que ses modalités de mise en œuvre conformément au guide méthodologique de l'évaluation environnementale des plans d'élimination des déchets afin de permettre un suivi objectif du PRPGD et ce dès son entrée en vigueur ;*
- *de compléter les critères d'implantation des installations de gestion des déchets au regard du 3° du II de l'article L541-1 du code de l'environnement relatif à la politique nationale de prévention et de gestion des déchets stipulant que la gestion des déchets se fait sans mettre en danger la santé humaine, et sans nuire à l'environnement, notamment sans créer de risques pour l'eau, l'air, le sol, la faune ou la flore, sans provoquer de nuisances sonores ou olfactives et sans porter atteinte aux paysages et aux sites présentant un intérêt particulier.*

Avis détaillé

I. Présentation du contexte et du plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD)

I.1. Périmètre et portée juridique du plan régional de prévention et de gestion des déchets

La compétence de la planification de la gestion des déchets a été confiée aux régions par la loi Notre¹, en créant un plan régional de prévention et de gestion des déchets qui se substitue aux trois types de plans existant en la matière. Ainsi le plan régional de prévention et de gestion des déchets va remplacer le plan de gestion départementale des déchets du BTP de la Guadeloupe adopté en 2008, le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux adopté en 2017 et le plan régional d'élimination et de gestion des déchets dangereux de la Guadeloupe adopté en 2010 (en cours de révision).

Le périmètre géographique du PRPGD couvre l'ensemble de l'archipel guadeloupéen (Grande-terre, Basse-Terre, Désirade, Terre-de-Haut, Terre-de-Bas et Marie-Galante).

Le PRPGD concerne l'ensemble des déchets suivants, qu'ils soient dangereux, non dangereux non inertes, ou non dangereux inertes (R.541-15 du code de l'environnement), et s'intéresse :

- aux déchets produits dans la région par les ménages, les activités économiques, les collectivités, les administrations;
- aux déchets gérés dans la région : collectés ou traités dans une installation de collecte ou de traitement de déchets, utilisés dans une installation de production en substitution de matière première, dans une installation de production d'énergie, dans une carrière ou dans la construction d'ouvrages de travaux publics en substitution de matière première;
- aux déchets importés pour être gérés dans la région ou exportés pour être gérés hors de la région.

Le rapport de présentation du PRPGD indique que " *néanmoins le PRPGD ne concerne pas les déchets spécifiques que sont les déchets nucléaires ou militaires qui font l'objet de politiques de gestion particulière*". Pour la complète information du public, l'autorité environnementale rappelle que le code de l'environnement cite en son article L.541-4-1 sept types de déchets² qui ne sont pas à prendre en compte par le PRPGD.

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets est un outil de planification à termes de six et douze ans dont le contenu est défini à l'article R.541-16 du code de l'environnement. Le PRPGD élaboré par la région Guadeloupe définit des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets aux échéances 2026 et 2032 ainsi que les actions à mettre en place pour les atteindre. Il comporte également un plan d'actions en faveur de l'économie circulaire.

Le PRPGD est opposable aux décisions prises par les personnes morales de droit public dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets. En effet, l'article L.541-15 du code de l'environnement indique que ces décisions doivent être compatibles avec le PRPGD. Il en va aussi bien des décisions prises par les collectivités compétentes en matière de prévention et de gestion des déchets que des autorisations délivrées par le préfet comme, par exemple, l'autorisation d'exploiter une ICPE. L'article L.541-15 du code de l'environnement susmentionné pose également le principe de compatibilité générale des différents plans

1 Loi n°2015-991 du 07 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

2 Extrait de l'article L.541-4-1 du code de l'environnement:

- les sols non excavés, y compris les sols pollués non excavés et les bâtiments reliés aux sols de manière permanente ;les sédiments déplacés au sein des eaux de surface aux fins de gestion des eaux et des voies d'eau, de prévention des inondations, d'atténuation de leurs effets ou de ceux des sécheresses ou de mise en valeur des terres, s'il est prouvé que ces sédiments ne sont pas dangereux ;
- les effluents gazeux émis dans l'atmosphère ;
- le dioxyde de carbone capté et transporté en vue de son stockage géologique et effectivement stocké dans une formation géologique conformément aux dispositions de la section 6 du chapitre IX du livre II du titre II ;
- la paille et les autres matières naturelles non dangereuses issues de l'agriculture ou de la sylviculture et qui sont utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole ou sylvicole ;
- les matières radioactives, au sens de l'article L. 542-1-1 ;
- les sous-produits animaux ou les produits dérivés, y compris les produits transformés couverts par le règlement[...], à l'exception de ceux qui sont destinés à l'incinération, à la mise en décharge ou à l'utilisation dans une usine de biogaz ou de compostage.

prévus par la loi en matière de gestion et de prévention des déchets. C'est donc à juste titre que le rapport de présentation du PRPGD souligne que la Région devra veiller à assurer la cohérence de son schéma régional des carrières avec le PRPGD.

I.2.Contexte régional en termes de prévention et de gestion des déchets

La Guadeloupe, située au cœur de la mer des Caraïbes, est à la fois une région mono-départementale de l'outre-mer et une région ultra-périphérique(RUP) de l'Union Européenne. C'est un territoire archipélagique, composé de la Guadeloupe continentale (îles de Grande-Terre et de Basse-Terre) et des îles du Sud (Marie-Galante, Les Saintes, La Désirade) regroupant au total trente-deux communes sur une superficie de 1628km².

La population guadeloupéenne est en diminution. Elle est passée de 400 186 en 2016 à 397 990 habitants en 2018. La densité moyenne de population est donc de 246 hab/km² en 2016.

En 2016 (année de référence retenue pour le projet de PRPGD), six établissements de coopération intercommunales (EPCI) sont en charge de la collecte des déchets sur le territoire guadeloupéen et trois sont en charge du traitement (Grand Sud Caraïbes, Nord Basse-Terre et Syvade). L'auteur du rapport note qu'en 2017, la communauté d'agglomération de la Riviera du levant (CARL) regroupant les communes de Gosier, Sainte-Anne, Saint-François et La Désirade, a repris la compétence traitement sur son territoire.

La Guadeloupe présente des particularités notamment liées au transport et au foncier. La double insularité provoque des contraintes en matière de gestion des déchets (transport et transfert notamment dans les îles du sud). S'agissant du foncier, 30% du foncier du territoire appartient au département, ce qui selon l'auteur du rapport, peut entraîner des contraintes particulières pour l'aboutissement des projets d'installation (p 30 du projet de plan).

Principales caractéristiques en matière de prévention

15% de la population est couverte par un plan local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA).

Principales caractéristiques de la gestion des déchets non dangereux non inertes des ménages

257 040 tonnes de déchets non dangereux non inertes sont produites par les ménages soit un ratio de 642kg/hab (contre 514kg/hab en France hexagonale et 479kg/hab dans les DOM-COM).

La gestion des déchets ménagers et assimilés se heurte à différentes problématiques avec notamment des performances de collecte des déchets recyclables faibles et des déchets majoritairement enfouis (77%), des coûts de gestion élevés (179 euros HT/ par habitant contre 93 euros HT /hab en Métropole) freinant ainsi les investissements et impactant significativement les budgets des collectivités.

Principales caractéristiques de la gestion des déchets non dangereux non inertes des activités économiques(hors BTP)

La production et la traçabilité de ces déchets sont insuffisamment identifiées. Selon une approche théorique environ 109 000 tonnes de déchets non dangereux seraient produites par les professionnels sur le territoire. La valorisation de ces déchets est également insuffisante. Les biodéchets ne font pas encore l'objet de collecte séparative malgré l'obligation réglementaire.

Principales caractéristiques de la gestion des déchets dangereux

Le gisement annuel de déchets dangereux mobilisables est estimé à environ 31 630 tonnes. Ce tonnage n'inclue pas certains types de déchets tels que les sols pollués et les sédiments de dragage faute de données disponibles ou les déchets d'amiante. En 2016, 13 650 tonnes de déchets dangereux ont été reçues sur les sept installations de gestion existant sur le territoire ce qui correspond à un taux de captage de 43% .

Les déchets du BTP

La grande majorité des déchets produits par les secteurs d'activités du bâtiment et des travaux publics sont des déchets inertes. La production de ces déchets est mal connue et peu suivie. Selon les estimations théoriques, en 2016, le taux de captage serait de 3%.

I.3. Les objectifs portés par le PRPGD

Les objectifs chiffrés du PRPGD découlent de la déclinaison des objectifs de la loi de transition énergétique pour la croissance verte (art. L.541-1 du code de l'environnement) adaptée aux "*particularités régionales et en tenant compte des difficultés rencontrées aujourd'hui sur le territoire*" dans la gestion des déchets comme indiqué dans le tableau de la page 158 du rapport de présentation du projet de PRPGD. La MRAe note que le rapport ne fait pas état du bilan des précédents plans de prévention et de gestion des déchets à la fois sur l'atteinte des objectifs techniques et des objectifs environnementaux. Or cela aurait permis d'identifier clairement les forces et faiblesses, les marges de progrès qui restent à accomplir et ainsi de juger du niveau d'ambition du projet de plan de gestion des déchets.

La MRAe recommande de présenter et prendre en compte le bilan environnemental des précédents plans de prévention et de gestion des déchets afin d'en identifier les forces et faiblesses et de démontrer le niveau d'ambition du projet de plan.

Le projet de plan retient les objectifs chiffrés suivants :

- Production de déchets : réduction de 10% sur la production de déchets ménagers et assimilés par habitant entre 2012 et 2026; réduction de 5% sur la production des déchets non dangereux et non inertes des activités économiques entre 2016 et 2032; réduction de 12% sur la production de déchets dangereux (hors D3E) entre 2016 et 2032 ;
- Développement de la valorisation : objectif de 65% des déchets non dangereux non inertes entre 2012 et 2025 et de 73% entre 2012 et 2032 ;
- quantité de déchets enfouis : réduction de 90% entre 2012 et 2026.

Les principaux objectifs du PRPGD listés dans le résumé non technique du rapport environnemental sont les suivants :

- Faire de l'économie circulaire une opportunité de développement économique pour la région ;
- Donner la priorité à la prévention des déchets ;
- Améliorer le captage des déchets ;
- Généraliser le tri à la source ;
- Étendre les consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques ;
- Respecter la hiérarchie des modes de traitement avec la prévention, la valorisation matière et énergétique afin de réduire le stockage ;
- Valoriser les combustibles solides de récupération pour la production locale d'énergie.

La MRAe rappelle que l'arrêté ministériel du 15 février 2016 relatif aux installations de stockage de déchets non dangereux n'autorise pas le stockage des ordures ménagères résiduelles collectées par une collectivité n'ayant mis en place aucun système de collecte séparée.

La MRAe recommande que la généralisation du tri à la source soit la première priorité du PRPGD.

II. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des spécificités du territoire et des effets potentiels du plan, la MRAe identifie les enjeux suivants :

- la préservation de la qualité de l'air et la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la gestion raisonnée et durable des ressources énergétiques et naturelles, en s'appuyant notamment sur la hiérarchie des modes de traitement (prévention, tri à la source, valorisation matière) ;
- la préservation de la ressource en eau, notamment du fait de la vulnérabilité et du caractère stratégique de certaines masses d'eau (qualité des eaux superficielles et souterraines, risques de pollution et santé publique) ;
- la santé publique en visant à limiter l'incidence des pollutions et activités associées sur la santé humaine (nuisance sonores, poussières, pénibilité) et à favoriser la lutte contre les maladies exogènes (leptospirose, dengue, Chikungunya...) ;

- la préservation de la biodiversité et des paysages (prévention et encadrement des incidences des installations potentiellement envisagées ou déclinées dans le plan) en lien avec la consommation d'espaces et l'habitat ;
- la prise en compte des risques naturels dans une logique d'anticipation des événements majeurs en termes de production de déchets et de prise en compte dans la planification de la gestion des déchets et des installations afférentes.

III. Analyse de la qualité de l'évaluation environnementale

III 1 Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale

Le dossier relatif au projet de PRPGD de la région Guadeloupe transmis pour avis à l'autorité environnementale, comporte les documents suivants :

- un rapport présentant le projet de PRPGD ;
- un document de synthèse (12 mars 2019) ;
- un rapport environnemental du projet de PRPGD (25 janvier 2019).

Les documents sont bien structurés et lisibles. Des schémas, cartes, tableaux et éléments de synthèses permettent d'illustrer et enrichir les propos par des données issues notamment de l'observatoire des déchets de la Guadeloupe (éléments clés de l'état des lieux).

Une liste d'abréviations et un point méthodologique, placés en début du rapport environnemental permettent de donner au lecteur les clés pour faciliter la compréhension du dossier.

Le rapport environnemental composé de sept chapitres (A à G) comporte formellement tous les éléments attendus dans une évaluation environnementale et listés à l'article R.122-20 du code de l'environnement, à l'exception des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le plan. Toutefois, une cartographie superposant les installations existantes de gestion des déchets en Guadeloupe avec les zones protégées ou inventoriées comme d'intérêt patrimonial (p.97) est présente dans le rapport.

Le résumé non technique, placé après le préambule et le point méthodologique, offre une vision synthétique et fidèle du contenu du rapport environnemental, ce qui permet une appréhension rapide de ce dernier. Mais pour le rendre plus facilement accessible au public, il aurait été utile de le présenter dans un document séparé.

L'Autorité environnementale recommande de présenter le résumé non technique de l'évaluation environnementale dans un document séparé afin de le rendre plus facilement accessible au public.

III.2 Articulation avec les autres plans-programmes

Ce volet est traité au titre du contexte général du projet de plan, à l'aide d'un tableau synthétisant les interactions des différents plans, programmes ou schéma avec le PRPGD. Les orientations de certains de ces documents ayant une influence sur les problématiques liées à la gestion des déchets sont énoncées brièvement.

Ce sujet est traité avant la présentation des incidences du PRPGD sur l'environnement. Par conséquent, les incidences du projet de PRPGD sur les autres plans et programmes ne sont pas exposées dans ce chapitre. mais traitées par l'analyse des effets du PRPGD au titre des effets cumulés avec les autres plans et programme.

Afin de faciliter la déclinaison des objectifs du PRPGD dans les documents de rang inférieur (notamment les programmes locaux de prévention des déchets ménagers assimilés), il serait utile d'identifier plus précisément les actions et objectifs qui ont particulièrement vocation à être traduits dans ces documents.

La MRAe recommande :

- ***de citer plus précisément les actions, les objectifs et orientations qui ont vocation à être traduits***

dans les documents de planification de rang inférieur, tels que les programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés.

- *d'élaborer un guide d'application du PRPGD afin de préciser la manière dont le plan a vocation à être pris en compte dans les projets, les décisions et documents de planification des différentes autorités compétentes en matière de déchets, et améliorer ainsi son application ultérieure.*

III.3 État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement, exposé dans le rapport au chapitre B (p.32 à 107) présente le contexte environnemental du territoire (§B1), les impacts de la prévention et de la gestion actuelles des déchets (§B2) ainsi que le scénario au fil de l'eau (§B3).

Le contexte environnemental est décrit suivant neuf domaines couvrant l'ensemble des enjeux environnementaux : pollution et qualité de l'air, pollution et qualité de l'eau, pollution et qualité des sols, climat, ressources énergétiques, autres ressources naturelles, nuisances, risques, biodiversité et habitat. Les neuf dimensions environnementales de référence choisies pour l'analyse des incidences du plan sur l'environnement sont pertinentes. En effet, elles ont été choisies « *par rapport à l'influence que pouvait avoir le PRPGD sur ces compartiments mais aussi par rapport à l'influence que pouvait avoir le compartiment sur le PRPGD* ».

Un tableau (P.80 à 82) synthétise l'état de l'environnement en termes de forces et faiblesses ce qui permet de poser ensuite un diagnostic de sensibilité du territoire (moyennement sensible, sensible, faiblement sensible) pour chaque dimension environnementale (p.83).

Pollution et qualité de l'eau

La MRAe note que le volet sur les autres ressources naturelles vient compléter le volet sur la qualité de l'eau en ce qui concerne l'eau destinée à la consommation humaine. L'état initial indique (P.55) que l'alimentation en eau brute potable de la Guadeloupe est assurée par cinquante-huit captages provenant pour 77% d'eaux de surface et 23% des sources et forages souterrains. Il aurait été pertinent de présenter une cartographie de ces captages et de leur périmètre de protection. Cela permettrait d'identifier certaines zones à éviter pour les futures installations et équipements à créer.

La MRAe recommande de compléter le volet « autres ressources naturelles » par une cartographie des captages et l'identification de leur périmètre de protection afin d'identifier certaines zones à éviter pour les futures installations et équipements à créer.

Climat et émissions de gaz à effet de serre

L'état initial concernant le compartiment climat indique que le traitement des déchets représente 77% de la part d'émission de CH₄ (méthane) en 2013 émise sur le territoire guadeloupéen. Mais il ne fournit aucune donnée sur la part d'émission de CO₂ provenant de l'activité transport des déchets. Or la connaissance de ces données est indispensable pour le suivi des effets du plan sur l'environnement.

Afin de permettre un suivi correct des effets du plan sur le climat, la MRAe recommande de réaliser (ou de compléter l'état initial, si ces données existent) une estimation des émissions de gaz à effet de serre liées au transport de l'ensemble des types de déchets, en particulier les déchets inertes qui constituent la majeure partie des déchets dans la région Guadeloupe.

Le croisement des résultats sur la sensibilité du territoire, l'impact global de la gestion actuelle des déchets et le scénario au fil de l'eau ont permis d'établir une hiérarchisation des enjeux. Un enjeu est qualifié de prioritaire s'il correspond à l'une des conditions suivantes :

- un contexte environnemental moyennement sensible ou plus sensible et un niveau d'impact négatif à nuancer ou négatif fort ;

- un contexte environnemental moyennement sensible ou plus sensible et une évolution défavorable ;
- un niveau d'impact négatif à nuancer ou négatif fort et une évolution défavorable.

Il en ressort, selon l'auteur du rapport, que les enjeux prioritaires concernent : la pollution et la qualité de l'air, le climat, les ressources énergétiques, les autres ressources naturelles, les risques, la biodiversité et l'habitat. Les autres sont secondaires.

Les nuisances olfactives sont jugées non prioritaires. Toutefois la problématique des sargasses échouées, à la fois sur les aspects liés aux nuisances olfactives et sur le risque sanitaire potentiel, mériterait de reconsidérer l'enjeu nuisance comme une priorité compte tenu de la récurrence du phénomène.

Si la hiérarchisation ainsi proposée apparaît globalement pertinente, elle mériterait d'être cartographiée.

L'autorité environnementale recommande :

- ***de compléter l'état initial par une cartographie des enjeux hiérarchisés sur le territoire ;***
- ***de considérer l'enjeu nuisances liées aux sargasses échouées comme un enjeu prioritaire.***

III.4 Justification du choix du scénario retenu

Le rapport environnemental (p.117) conclut que « *le scénario du PRPGD a été retenu pour les motifs suivants: des objectifs et des actions construits en concertation, débattus et validés par les acteurs du territoire[...]; des objectifs et des actions voulus ambitieux, en cohérence avec le contexte régional et national; un bilan environnemental positif par rapport au scénario "fil de l'eau" »*. De manière générale, il paraît assez évident que l'impact global du PRPGD sur l'environnement ne peut être que positif par rapport à la situation en l'absence de PRPGD. La priorité donnée à la prévention des déchets contribue largement à rendre cet impact positif. De même, le développement de l'économie circulaire encouragé dans le cadre du plan entraîne par définition une réduction de ce qui sera considéré comme « déchets », ce qui ne peut qu'être bénéfique pour l'environnement. Cependant le rapport environnemental aurait pu envisager d'autres choix possibles dans les objectifs et actions à mettre en œuvre, et expliquer ainsi en quoi les choix réalisés sont les plus pertinents et les plus réalistes. Cette démarche n'ayant pas été réalisée, il est difficile de se prononcer sur la pertinence d'un point de vue environnemental des choix réalisés. Par ailleurs, il aurait été utile de fournir une évaluation chiffrée des moyens humains et financiers consacrés à la mise en œuvre des objectifs du plan. Cela aurait également permis d'étayer le choix des objectifs retenus en comparaison avec d'autres objectifs allant au minimum réglementaire à un niveau d'ambition maximum, dans la limite du réalisme, afin de montrer que le bon niveau d'exigence a été retenu.

L'autorité environnementale recommande de justifier le choix du scénario retenu au regard de scénarios alternatifs, autres que le scénario « au fil de l'eau » et de chiffrer, pour chaque scénario, les moyens humains et financiers nécessaires.

III.5 Analyse des incidences environnementales du plan

Les effets du PRPGD sur l'environnement ont été analysés au chapitre D du rapport environnemental (p.118 à 140) en comparant les effets entre le scénario au fil de l'eau et le scénario du PRPGD, en étudiant les effets cumulés du PRPGD avec les autres documents de planification, en analysant les impacts du plan au regard des enjeux prioritaires identifiés par son auteur, puis en analysant le plan au regard des objectifs réglementaires de protection de l'environnement.

S'agissant des effets du plan, sur la biodiversité et l'habitat, l'auteur du rapport conclut : « *La création d'installations est consommatrice d'espace par rapport au fil de l'eau tandis que la prévention et l'augmentation du taux de captage limitent les impacts sur la biodiversité et l'habitat »*. *L'effet global sera neutre sur l'environnement »*. Cette analyse très globale mérite d'être développée .

L'autorité environnementale recommande de développer l'analyse des incidences environnementales du

plan, notamment au regard des enjeux identifiés, en intégrant les incidences qui se rapportent aux installations qu'il apparaît nécessaire d'adapter, de créer ou de fermer.

III.6 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts

L'auteur du rapport indique que le projet de PRPGD a un bilan environnemental globalement positif par rapport au scénario "fil de l'eau" mais que certains effets résiduels négatifs du projet de PRPGD ont été identifiés. Les mesures ERC visent donc à éviter, réduire ou compenser ces effets résiduels. Elles sont présentées sur 5 pages dans un tableau (p.142 à 144). L'autorité environnementale relève dans ce tableau trois lacunes principales :

- Les mesures sont pour la plupart trop générales, sans mention des modalités de mise en œuvre, ce qui fait douter de leur effectivité; par exemple, "inciter les collectivités à optimiser les fréquences de collecte des déchets" nécessite de préciser en parallèle les moyens financiers ou organisationnels à mettre en place pour y aboutir.
- Le tableau ne précise pas à quelle catégorie (évitement, réduction ou compensation) appartient la mesure proposée. La plupart apparaissent comme des mesures de réduction. Par exemple la mesure *"intégrer dans le cahier des charges des collectivités et administrations un critère environnemental encourageant le recours à des véhicules de collecte ou transports de déchets avec motorisation propre (hybride, électrique) "* vise à réduire *" l'augmentation de la consommation d'énergie pour le transport via l'augmentation du taux de captage"* qui est un effet négatif résiduel identifié dans le plan.
- Aucune mesure d'évitement n'apparaît dans le tableau. S'il est difficile au stade de l'élaboration d'un plan régional de définir les lieux des futures nouvelles installations, il est possible de définir des zones d'exclusion dans lesquelles elles ne devraient pas être situées en croisant les zones à enjeux environnementaux les plus importantes et les principales zones à risques (espace naturel sensible et zone à risque d'inondation fort par exemple) ; zones à enjeux qui auraient dû découler de l'état initial et des effets du plan.

L'autorité environnementale recommande:

- ***de formaliser par une synthèse cartographique la présentation des zones les plus concernées par des enjeux environnementaux afin de les visualiser et de pouvoir indiquer dans les documents d'urbanisme et autres plans où les nouvelles installations devraient être exclues ;***
- ***de mieux définir les mesures notamment en précisant à quelle catégorie elles appartiennent et en indiquant les modalités de leur mise en œuvre afin qu'elles deviennent effectives.***

III.7. Le suivi environnemental de la mise en œuvre du PRPGD

Le guide méthodologique de l'évaluation environnementale des plans d'élimination des déchets (ADEME 2006) rappelle que le dispositif de suivi environnemental peut difficilement être dissocié du suivi des mesures prévues par le plan ce qui implique la mise en place d'un dispositif de suivi général. Il aurait donc été pertinent de concevoir un tableau de bord unique regroupant les indicateurs de suivi du PRPGD et les indicateurs de suivi des effets du plan sur l'environnement en distinguant comme cela a été proposé dans le rapport pour chaque catégorie d'actions (réduction des déchets, captage et valorisation des déchets, la gestion des déchets en situation exceptionnelles, l'économie circulaire) des indicateurs de réalisation et des indicateurs de performance.

L'auteur du rapport rappelle à juste titre que *"le suivi environnemental a pour objectif de proposer des indicateurs de suivi des impacts environnementaux de la mise en œuvre du plan permettant de mesurer l'évolution des impacts selon un même référentiel tout au long de l'année"*. Toutefois, les indicateurs proposés pour le suivi des impacts environnementaux ne permettent pas de répondre à cet objectif. Ce sont avant tout des indicateurs de suivi de la mise en œuvre des mesures ERC. Par exemple, le pourcentage de marchés de collecte intégrant un caractère environnemental relatif à des véhicules propres permet de savoir

si la mesure est mise en œuvre mais ne rend pas compte de l'évolution des émissions de gaz acidifiant et de particules, effets négatifs résiduels que la mesure est censée réduire. Par ailleurs, l'enjeu biodiversité et habitat relevé par le rédacteur et en lien avec la consommation d'espaces, aurait mérité de donner lieu à un indicateur d'état correspondant, aisément mesurable, notamment grâce aux informations contenues dans les demandes d'autorisation d'urbanisme.

Tout ceci renforce la pertinence de disposer d'un tableau global de suivi du plan et de ses effets sur l'environnement sinon de compléter les indicateurs de suivi de l'environnement par des indicateurs d'état permettant le suivi direct des incidences environnementales du plan.

Par ailleurs, l'autorité environnementale relève que les moyens et l'organisation opérationnelle du suivi sont insuffisamment définis au regard des préconisations du guide méthodologique de l'évaluation environnementale des plans d'élimination des déchets (ADEME 2006). En effet, ni les valeurs de référence des indicateurs ni les valeurs cibles ne sont déterminées. En outre, les modalités d'établissement des bilans, lesquels seront l'occasion d'appréhender plus finement les éventuels besoins de révision du plan, ne sont pas présentées. Enfin, la manière d'informer le public des résultats du suivi environnemental et des éventuels impacts constatés suite à la mise en œuvre du plan n'est pas indiquée.

L'autorité environnementale recommande de compléter:

- ***les indicateurs de suivi environnemental par des indicateurs d'état permettant le suivi direct des incidences environnementales du plan. Le tableau des indicateurs pourra être complété a minima par des indicateurs d'état en rapport avec les enjeux biodiversité et habitat, consommation d'espaces.***
- ***le protocole de suivi du plan ainsi que ses modalités de mise en œuvre conformément au guide méthodologique de l'évaluation environnementale des plans d'élimination des déchets afin de permettre un suivi objectif du PRPGD et ce dès son entrée en vigueur .***

IV Prise en compte de l'environnement par le plan de prévention et de gestion des déchets

L'autorité environnementale rappelle que l'élaboration et la mise en œuvre de ce type de plan, compte tenu de sa portée juridique, exigent de prendre en compte les points de vigilance évoqués dans la note juridique, à l'attention des conseils régionaux, intitulée "Planification régionale des déchets : quels contenus et degré de précision des plans ?" produite par l'association ZéroWasteFrance en février 2018.

La MRAe note que le projet de PRPGD présente (p.89 à 93) un inventaire des projets d'installations de gestion mais ne propose pas une analyse des enjeux en présence pour chacun des emplacements concernés, permettant de justifier le choix de leur réalisation au regard des différents enjeux environnementaux.

La MRAe note également que le projet de plan proposé a fait le choix d'éluder les incidences environnementales des installations de gestion des déchets et équipements qu'il apparaît nécessaire de créer, d'adapter ou de fermer afin d'atteindre les objectifs de celui-ci, se contentant de recenser les projets dont les procédures d'autorisation sont en cours ou engagées et ignorant, a priori, l'ensemble des installations existantes pour lesquelles la question de leur opportunité à terme mérite d'être aussi abordée.

La MRAe note enfin que ce même plan n'expose aucune contrainte particulière à l'implantation des futurs projets d'installations et équipements requis à ce même titre, celui-ci se contentant de renvoyer à l'évaluation environnementale de ces derniers alors qu'ils pouvaient déjà faire l'objet de mesures d'évitement et de réduction prescrites par ce même plan.

La planification des installations de traitement doit constituer un aboutissement logique d'un effort d'inventaire et de scénarisation qui ne saurait non plus être remis à plus tard, ultérieurement à l'élaboration

du plan³.

La MRAe recommande de compléter les critères d'implantation des installations de gestion des déchets au regard du 3°) du II de l'article L541-1 du code de l'environnement relatif à la politique nationale de prévention et de gestion des déchets stipulant que la gestion des déchets se fait sans mettre en danger la santé humaine, et sans nuire à l'environnement, notamment sans créer de risques pour l'eau, l'air, le sol, la faune ou la flore, sans provoquer de nuisances sonores ou olfactives et sans porter atteinte aux paysages et aux sites présentant un intérêt particulier.

3 Ce point constitue une exigence des tribunaux administratifs rappelée à de nombreuses reprises, confirmant que des annulations de plan ont surtout été prononcées à l'encontre de plans insuffisamment prescriptifs et stéréotypés, plutôt que l'inverse.