



Mission régionale d'autorité environnementale

Guadeloupe

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

n°Ae : 2017-286

Préambule

La mission régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de la région Guadeloupe s'est réunie le 07 juin 2017 en visio-conférence (sites de Paris et Basse-Terre). L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de plan de prévention et de gestion des déchets dangereux (PPGDD) de la Guadeloupe.

Étaient présents et ont délibérés : Mauricette Steinfeld, Gérard Berry.

Étaient absents ou excusés : Bernard Buisson, Nicole Olier.

En application de l'article 20 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 MRAe a été saisie pour avis par le conseil régional de Guadeloupe, par voie électronique le 08 mars 2017. Cette saisine étant conforme aux articles R. 122-17 et R122-21 du code de l'environnement, 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, soit avant le 08 juin 2017.

En application de l'article R122-21 du même code, la MRAe a consulté par courriel en date du 12 avril 2017 l'agence régionale de santé et a pris en compte sa réponse en date du 18 mai 2017.

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

Il est rappelé ici que, pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une «autorité environnementale» désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document mais 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 n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document (articles L122-4 et L122-8 du code de l'environnement et R104-25 du code de l'urbanisme).

Synthèse de l'avis

Le présent avis porte sur le plan de prévention et de gestion des déchets dangereux (PPGDD) de Guadeloupe.

L'élaboration des PPGDD relevait jusqu'à la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) des articles L541-13 à L541-14-1 du code de l'environnement. Cette loi a confié aux conseils régionaux la compétence pour élaborer le plan régional de prévention et de gestion des déchets, qui se substituera aux plans départementaux des déchets non dangereux, de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment et des travaux publics et au plan régional des déchets dangereux. Ce plan régional global, aux termes de la loi, doit être approuvé avant le 7 février 2017. La loi prévoit également que les procédures d'élaboration et de révision des plans départementaux ou régionaux de prévention et de gestion des déchets, engagées avant la publication de la loi, demeurent régies par la réglementation antérieure.

Le projet de PPGDD de la Guadeloupe, élaboré par le conseil régional de Guadeloupe avant la promulgation de la loi NOTRe, se substituera à l'actuel plan régional d'élimination et de gestion des déchets dangereux (PREGEDD). Il couvre le territoire du département de la Guadeloupe soit 32 communes (Guadeloupe continentale, les Saintes, Marie-Galante, La Désirade). Il est soumis à enquête publique, puis approuvé par délibération du conseil régional, sur proposition de la collectivité territoriale compétente au titre de la réglementation antérieure, jusqu'à l'approbation par le conseil régional du plan régional de prévention et de gestion des déchets.

Le projet de PPGDD de Guadeloupe dont l'autorité environnementale (MRAe) est saisie pourra, une fois finalisé, être mis en œuvre, à la double condition que le conseil régional l'approuve et que cette approbation intervienne avant celle du plan régional de prévention et de gestion des déchets, lequel comportera également le plan régional de l'économie circulaire, des objectifs en matière de prévention, de recyclage, et de valorisation des déchets (conformément au L541-13 du code de l'environnement en vigueur).

La MRAe relève les trois enjeux prioritaires du projet de plan présenté :

- réduire la production de déchets dangereux,
- augmenter le taux de captage des déchets dangereux pour atteindre 100 % en 2029,
- renforcer la valorisation et le traitement local.

L'objectif du PPGDD est de trouver une solution pour tout type de déchet dangereux, tout en protégeant la santé et de l'environnement, et en préservant les ressources non renouvelables.

Toutefois, la gestion des déchets est susceptible de générer des impacts environnementaux importants et des effets néfastes sur la santé, en fonction des modes de gestion retenus et de leur mise en œuvre. Le projet de plan présente ainsi des enjeux environnementaux de consommation de ressources naturelles et énergétiques, de prévention des pollutions des milieux (eau, air, sols), de prévention des risques sanitaires et des nuisances (circulation de camions, bruit, odeurs, envols de déchets) et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.

Le projet de plan satisfait globalement aux obligations réglementaires du code de l'environnement mais le rapport d'évaluation environnementale mérite d'être complété au niveau de l'analyse et d'être actualisé. Il s'appuie pour l'élaboration du diagnostic environnemental et de l'impact environnemental du Plan, sur une analyse qualitative et quantitative des données issues du rapport technique, faite au moyen d'une méthode normalisée appelée Analyse du Cycle de Vie (ACV).

La partie du plan consacrée à la prévention de la production de déchets dangereux permet d'éviter les impacts liés aux différentes étapes de la gestion des déchets (transport, stockage, valorisation, traitement, recyclage). Les orientations proposées pour le territoire aux échéances de 2023 et 2029 sont clairement exposées et conformes à la hiérarchie des modes de traitement des déchets.

Compte tenu du contexte réglementaire, l'autorité environnementale s'est concentrée en priorité dans son avis sur les effets à court terme du plan et sur la qualité du rapport environnemental.

Concernant la prise en compte de l'environnement par le projet de plan, l'autorité environnementale relève les objectifs de réduction des déchets dangereux (-10% en 2029 par rapport à 2014) et d'amélioration du taux de captage (100 %, en 2029 par rapport à 2014).

Le projet de plan fixe des objectifs de valorisation locale des gisements captés pour 2023 et 2029 . Les gisements captés seront orientés vers :

- une valorisation énergétique (de 6 % à 10%),
- une valorisation matière (de 54 % à 60%),
- un stockage (de 27 % à 30%),

Ces objectifs sont conformes aux orientations communautaires et nationales applicables.

L'autorité environnementale recommande d'accompagner l'augmentation du nombre de points de collecte d'une sensibilisation des entreprises et du grand public aux bons gestes à adopter en matière de tri sélectif.

Elle appelle l'attention du maître d'ouvrage sur deux points :

- *la nécessaire mobilisation des moyens financiers des collectivités pour atteindre ces objectifs, et recommande la plus grande vigilance sur la soutenabilité des actions et des projets qui seront portés par ces collectivités ;*
- *sur le très court terme, et dans le cadre de la préparation du futur plan régional unique de prévention et de gestion des déchets, la nécessité :*
 - *d'étudier des scénarios alternatifs afin de mieux justifier les choix opérés au regard des enjeux environnementaux, techniques et économiques ce qui permettra également de favoriser l'acceptabilité du projet par le public,*
 - *d'anticiper l'étude d'impact de l'implantation d'une nouvelle unité de stockage de déchets dangereux, car elle doit contribuer à justifier les choix opérés dans le projet de plan final qui sera retenu.*

S'agissant du rapport environnemental, l'autorité environnementale recommande :

- *d'actualiser la liste des plans et programmes concernés par le PPGDD,*
- *de compléter l'analyse par la production d'éléments notamment quantifiés et cartographiés :*
 - *mettant mieux en évidence les secteurs susceptibles de présenter à l'avenir des tensions dans le traitement des déchets ;*
 - *identifiant les secteurs à favoriser ou à éviter pour l'implantation des nouvelles installations, en prenant en compte les orientations des autres plans-programmes (PGRI, SDAGE, etc.) et la nécessité de préserver les espaces naturels.*

D'autres remarques et recommandations figurent par ailleurs dans l'avis détaillé ci-après.

Avis détaillé

I. Contexte et présentation du projet de plan de prévention et de gestion des déchets dangereux (PPGDD) de Guadeloupe (et enjeux environnementaux)

I.1. Contexte du PPGDD

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).

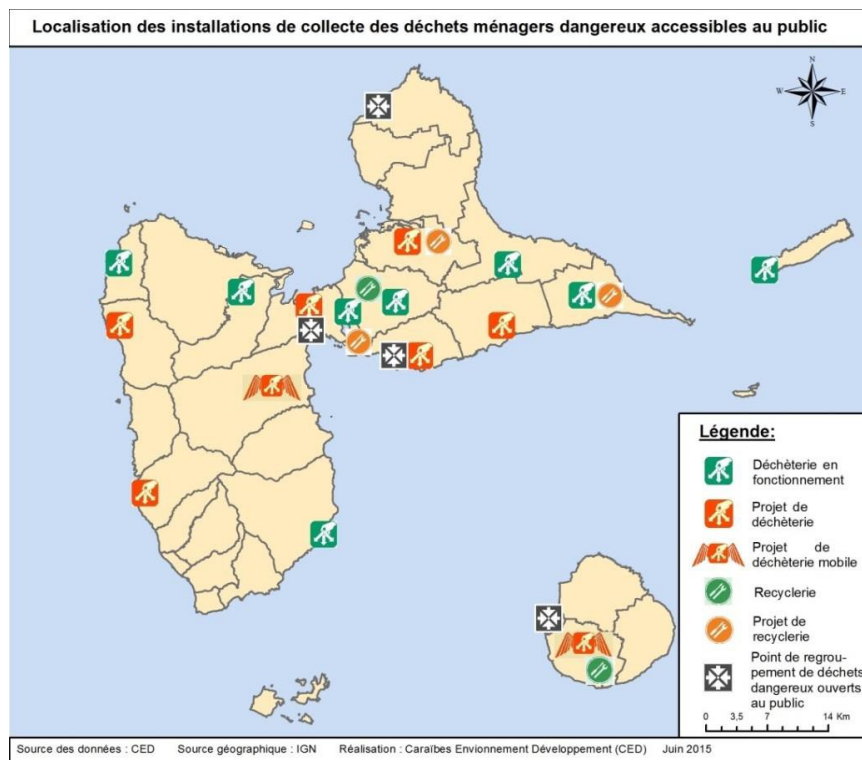
C'est un territoire archipélagique, composé de la Guadeloupe continentale (îles de Grande-Terre et de Basse-Terre) et des îles du Sud (Marie-Galante, Les Saintes, La Désirade), soit 32 communes, 402 119 habitants au 1^{er} janvier 2013 (source INSEE) pour une superficie de 1 628 km² (densité moyenne de 247 hab/km²).

La dynamique démographique est très faible : d'après la courbe d'évolution de la population guadeloupéenne établie par l'INSEE sur la période 2007-2040, la croissance annuelle moyenne serait de 0,02 % sur cette période et la population estimée à 410 000 habitants à l'échéance du plan (2029).

Cette population est très inégalement répartie sur le territoire, en relation avec les pôles d'activités économiques et industriels (agglomération pointoise) et touristiques (littoral sud de la Grande-Terre).

En 2013 (année de référence retenue pour le projet de PPGDD), le gisement de déchets dangereux produit en Guadeloupe est estimé à environ 32 000 tonnes. Sur ce gisement, environ 16 500 tonnes sont prises en charge, regroupés et envoyées sur des filières de traitement conformes, ce qui représente un taux de captage de 51 % .

Le territoire compte 8 déchetteries en service pour collecter les déchets dangereux. Le taux de collecte est donc insuffisant car cela représente 1 déchetterie pour 50 000 habitants soit 3 fois moins que le ratio préconisé par l'ADEME (1 pour 15 000 habitants). Il n'existe pas de déchetterie professionnelle en Guadeloupe. Une plateforme de regroupement à Jarry sur la commune de Baie-Mahault accepte les déchets dangereux professionnels de manière temporaire.



Carte des installations de collecte des déchets dangereux ouvertes au public

I.2. Contexte réglementaire de l'élaboration du plan

Le projet de PPGDD de la Guadeloupe, élaboré par le conseil régional de Guadeloupe, va se substituer au plan régional d'élimination et de gestion des déchets dangereux (PREGEDD) qui doit être révisé pour prendre en compte notamment les évolutions réglementaires intervenues depuis son adoption en 2010.

La collectivité régionale a souhaité inscrire la révision du PREGEDD et donc l'élaboration du PPGDD dans une démarche de concertation avec les différents partenaires régionaux concernés par la gestion des déchets dangereux dès 2014.

La révision du PREGEDD s'est avérée nécessaire compte tenu :

- 1) Des évolutions réglementaires visant la prévention et la gestion des déchets issues de :
 - la directive européenne n° 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets, transposée par l'ordonnance du 17 décembre 2010 ;
 - la loi « Grenelle » et ses décrets d'application, notamment le décret n° 2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets ;
 - la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), et ses textes d'application ;
 - la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 de transition énergétique pour une croissance verte (TECV), et ses textes d'application ;
 - le décret n°2016-288 du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets ;
 - le décret n°2016-703 du 30 mai 2016 relatif à l'utilisation de pièces de rechange automobiles issues de l'économie circulaire.
- 2) De la parution de plan et programme nationaux de gestion des déchets :
 - le programme national de prévention des déchets pour la période 2014-2020 approuvé par arrêté du 18 août 2014 qui se donne pour ambition de rompre progressivement le lien entre la croissance économique et la production de déchets ;
 - le plan national de réduction et de valorisation des déchets 2014-2020 qui a pour objectif général de favoriser la transition vers l'économie circulaire.
- 3) De l'évolution d'éléments de fait liés à la gestion des déchets dans le département (quantité de déchets produits, installations de traitement et d'élimination de déchets, etc). La réglementation prévoit d'ailleurs l'obligation de réaliser une évaluation périodique de la mise en œuvre du plan et d'une actualisation de l'état des lieux permettant de juger de la nécessité de réviser le plan en vigueur.

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a modifié profondément la procédure d'élaboration des plans relatifs aux déchets en attribuant aux conseils régionaux la compétence d'élaboration d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets se substituant aux plans départementaux des déchets non dangereux, de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment et des travaux publics et au plan régional des déchets dangereux. Ce plan régional unique est à adopter, selon les termes de la loi, avant le 7 février 2017.

Le projet de plan départemental de prévention et de gestion des déchets dangereux (PDGDD) de Guadeloupe dont l'autorité environnementale (MRAe) est saisie pour avis, pourra, une fois finalisé, être mis en œuvre, à la double condition que le conseil régional l'approuve et que cette approbation intervienne avant celle du plan régional de prévention et de gestion des déchets, lequel comportera également le plan régional de l'économie circulaire, des objectifs en matière de prévention, de recyclage, et de valorisation des déchets (conformément au L541-13 du code de l'environnement en vigueur).

La durée de vie du plan devrait donc être limitée, conduisant à concentrer le présent avis en priorité sur ses effets à court terme.

La loi de transition énergétique pour une croissance verte (TECV), définit dans son article 70 (article L541-1 du code de l'environnement), les objectifs de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets qui doivent guider l'élaboration du PPGDD :

- donner la priorité à la prévention et à la réduction de la production de déchets en réduisant de 10 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitants entre 2010 et 2020 ;
- développer le réemploi et augmenter la quantité de déchets préparés pour leur réutilisation ;
- augmenter la quantité de déchets valorisés sous forme de matière, en orientant vers les filières de valorisation 55 % des déchets en 2020 et 65 % en 2025 ;
- étendre les consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques d'ici 2022 ;
- assurer la valorisation énergétique des déchets qui ne peuvent être recyclés ;
- veiller à ce que la gestion des déchets se fasse sans mettre en danger la santé humaine et l'environnement ;
- organiser le transport des déchets afin de le limiter en distance et en volume ;
- informer le public sur les effets pour l'environnement et la santé humaine des opérations de production et de gestion des déchets ;
- assurer le respect du principe d'autosuffisance ;
- contribuer à la transition vers une économie circulaire ;
- économiser les ressources épuisables et améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources.

En application de l'article R.122-17-I-20° du code de l'environnement, le projet de plan doit faire l'objet d'une évaluation environnementale dont l'objectif est d'appuyer la collectivité dans ses choix. Sa restitution permet notamment d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou compenser les incidences négatives.

I.3. Présentation du projet de PPGDD

Le PPGDD vise à orienter et à coordonner l'ensemble des actions à mener, tant par les pouvoirs publics que par les organismes privés, en vue d'assurer la réalisation des objectifs et notamment :

- prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets ;
- organiser le transport des déchets et le limiter en distance et en volume ;
- valoriser les déchets par recyclage ou par tout autre action visant à obtenir, à partir des déchets, des matériaux réutilisables ou de l'énergie ;
- assurer l'information du public, sur les effets pour l'environnement et la santé publique, des opérations de production et d'élimination des déchets, ainsi que sur les mesures destinées à en compenser les effets préjudiciables.

Le périmètre du projet de plan couvre le territoire du département de Guadeloupe, soit les 32 communes. Néanmoins, le plan prend en compte la possibilité de mutualiser des installations de traitement avec les territoires voisins que sont les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

Le projet de plan est complet et contient tous les éléments cités à l'article L541-13 du code de l'environnement qui définit le contenu du PPGDD, (son élaboration ayant été engagé avant la loi NOTRe de 2015) :

- un inventaire prospectif au terme de six et douze ans des quantités de déchets à traiter selon leur origine, leur nature et leur composition et les modalités de leur transport ;
- le recensement des installations existantes collectives et internes de traitement de ces déchets ;
- la mention des installations qu'il apparaît nécessaire de créer afin de permettre d'atteindre les objectifs évoqués ci-dessus ;
- les priorités à retenir pour atteindre ces objectifs, compte tenu notamment des évolutions économiques et technologiques prévisibles ;
- les mesures permettant d'assurer la gestion des déchets dans des situations exceptionnelles, notamment celles susceptibles de perturber la collecte et le traitement des déchets sans préjudice des dispositions relatives à la sécurité civile.

Inventaire prospectif et installations existantes

L'inventaire prospectif prend en compte globalement tous les déchets dangereux produits dans le périmètre du plan, par type de producteurs :

- déchets dangereux des ménages : engrais ménagers, peintures, produits chimiques usuels, les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) ;
- déchets dangereux de « Tous producteurs »: véhicules hors d'usage (VHU) et bateaux de plaisance hors d'usage (BPHU) ;
- déchets d'activités économiques (DAE) dont l'agriculture : emballages vides de produits phytosanitaires (EVPP), et produits phytosanitaires non utilisés (PPNU) ;
- déchets d'établissements de soins, en particulier les déchets d'activité de soins à risque infectieux (DASRI).

Pour chaque flux de déchets, les modalités actuelles de collecte et de traitement sont présentées (p.39 à 78). L'approche est rigoureuse et documentée, les diagnostics utilisés datant pour la plupart de 2013.

L'inventaire des modes de traitement pour les flux captés et notamment les installations de Guadeloupe (regroupement, traitement) est complet à la date du rapport, hormis pour les centres VHU. Depuis l'édition du rapport, deux demandes d'enregistrement ICPE et d'agrément préfectoral sont en cours ou accordées. Il conviendra de mettre à jour l'inventaire pour en tenir compte.

Enjeux et objectifs

La MRAe relève les trois enjeux prioritaires du projet de plan :

- réduire la production de déchets dangereux,
- augmenter le taux de captage des déchets dangereux pour atteindre 100 % en 2029,
- renforcer la valorisation et le traitement local.

Les objectifs de réemploi et de réduction à la source des déchets en 2023 et 2029 fixés dans le plan (p80) sont les suivants :

- un objectif global de réduction de 7 % en 2023 et de 10 % en 2029 des déchets dangereux des ménages ;
- un objectif de réduction non chiffré pour les autres types de déchets dangereux y compris les déchets dangereux d'activités économiques.

Pour les DEEE des ménages, l'accent est mis sur une réduction à la source stricte et une promotion du réemploi.

La fixation d'objectifs de réduction des gisements et flux se heurte à la fiabilité de l'évaluation de certains gisements notamment sédiments / terres polluées et amiante. Concernant les autres flux, la hiérarchie des modes de prévention et traitement est respectée (réduction à la source, réemploi, recyclage, valorisation notamment énergétique, élimination).

Le projet de PPGDD (p.119) fixe des objectifs de valorisation locale des gisements captés pour 2023 et 2029. Les gisements captés seront orientés vers :

- une valorisation énergétique (de 6 % à 10%),
- une valorisation matière (de 54 % à 60%),
- un stockage (de 27 % à 30%).

Actions à mettre en place

Afin de répondre aux objectifs fixés, le plan propose pour les différents types de déchets, l'émergence de filières nouvelles :

- stockage des déchets dangereux tels que l’amiante, les résidus d’épuration de fumée,
- prétraitement des lampes,
- accroissement de la valorisation des VHU,
- valorisation matière des matériaux composite, dépollution, déconstruction des BPHU,
- traitement à terre et de déshydratation des sédiments de dragage et des terres,
- valorisation locale des huiles,
- traitement de l’ensemble des DEEE sur le territoire,
- désinfection locale des DASRI.

Le plan fait une estimation des types et de la capacité des installations qu’il apparaît nécessaire de créer en prenant en compte les installations déjà autorisées dans les îles de Guadeloupe (y compris Saint Martin) et la part importante du traitement réalisée hors de Guadeloupe (France métropolitaine, Europe, Amérique du Nord).

L’objectif sera donc de réaliser sur le territoire le maximum d’opérations pouvant se substituer aux solutions de regroupement/tri/export qui sont aujourd’hui déjà identifiées pour ces types de déchets. Le plan donne des orientations quant à la nécessité pour les installations projetées d’être en conformité à la réglementation et aux documents de planification sans s’appuyer sur de projets précis mais recommande plutôt les zones à éviter.

Le plan met également en évidence l’importance des enjeux liés aux coûts et au transport dans la gestion des déchets dangereux.

La réalisation du plan s’appuie notamment sur :

- l’extension du réseau de collecte et de déchetteries (notamment déchetteries pour les professionnels) pour augmenter le taux de captation. Pour les déchets dangereux des ménages, 12 à 17 déchetteries supplémentaires sont prévues.
- des opérations ciblées de sensibilisation auprès de chaque catégorie de producteurs ;
- le soutien aux filières de réemploi et réparations (par exemples recycleries) ;
- la mobilisation forte des filières REP (responsabilité élargie du producteur) et aux éco-organismes ;
- la mise en œuvre et la coordination des plans spécifiques et réglementations complémentaires à la prévention et la gestion des déchets dangereux : plan de gestion des déchets non-dangereux, plan éco-phyto, réglementation de la vente des produits phytosanitaires chez les non professionnels, plan VHU spécifique outre-mer, PRSE.

L’autorité environnementale recommande d’accompagner l’augmentation du nombre de points de collecte d’une sensibilisation des entreprises et du grand public aux bons gestes à adopter en matière de tri sélectif.

Gestion des déchets en situations exceptionnelles

La MRAe note avec satisfaction qu’une part importante du plan s’attache à la prise en compte de la vulnérabilité du territoire, à la fois pour la localisation des sites de traitements et regroupement, mais aussi pour préparer la gestion des situations exceptionnelles. Cependant le recensement des plans d’urgences et de secours montre que la plupart d’entre eux datent de plus de 6 ans et doivent être actualisés.

L’autorité environnementale recommande de prendre en compte les dispositions du plan en matière de gestion des déchets dangereux en situation exceptionnelle lors de la mise à jour des plans d’urgence et les plans communaux de sauvegarde.

Suivi du plan

Le projet présente également un chapitre relatif aux modalités de suivi du PPGDD. Ce suivi s'appuie sur :

- l'organisation d'un comité de pilotage qui se réunit au moins une fois par an notamment pour faire le point sur l'avancée des travaux prévus dans le plan ;
- des groupes de travail thématique réunissant les acteurs susceptibles de déployer des actions sur les différents thèmes proposés au vu des enjeux ;
- la mise en place d'un observatoire des déchets dangereux qui devra s'appuyer soit sur l'observatoire régional des déchets de la Guadeloupe existant soit sur une structure ad hoc.

Quel que soit le choix retenu par les acteurs locaux, l'autorité environnementale appelle l'attention du maître d'ouvrage sur la nécessité d'avoir une structure pérenne pour gérer l'observatoire régional des déchets.

L'autorité environnementale recommande que le rôle du comité de pilotage et des groupes de travail prévus par le présent projet s'inscrive rapidement dans la démarche de préparation du futur plan régional unique de prévention et de gestion des déchets, engagé par le conseil régional ; par exemple, en créant des groupes de travail spécifiques pour les déchets dangereux agricoles d'une part, pour les déchets portuaires d'autre part, et en développant les réflexions sur l'économie circulaire.

Enfin, l'autorité environnementale note que le projet de plan comporte quelques coquilles ainsi que des références réglementaires ou des informations qui ne sont plus d'actualité. Ces éléments qui ne sont pas de nature à remettre en cause la qualité globale du document et la compréhension des analyses, méritent cependant d'être actualisés.

I.4. Enjeux identifiés par l'autorité environnementale

L'enjeu premier de l'élaboration du plan départemental de prévention et de gestion des déchets dangereux est la protection de la santé, des milieux naturels et des sols.

La gestion des déchets est en effet susceptible de générer des impacts environnementaux, en fonction des modes de gestion retenus et de leur mise en œuvre. La prévention de la production de déchets ou la réduction de la production de déchets, un des enjeux prioritaires du plan, vise à éviter les impacts liés aux différentes étapes de la gestion des déchets (transport, stockage, valorisation, traitement, recyclage).

Le projet de plan présente ainsi des enjeux environnementaux de réduction de la consommation des ressources naturelles et énergétiques, de prévention des pollutions (eau, air, sols), de prévention des risques sanitaires et des nuisances (circulation de camions, bruit, odeurs, envols de déchets) et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages.

Pour l'autorité environnementale un des enjeux majeurs du plan est de mettre en œuvre des actions, telles la multiplication des déchetteries et l'encouragement des bonnes pratiques en matière de tri sélectif, afin de lutter contre les décharges sauvages qui ont des effets négatifs avérés sur la santé et l'environnement.

II. Analyse de l'évaluation environnementale

II.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale

Le dossier relatif au projet de PPGDD de la Guadeloupe transmis pour avis à l'autorité environnementale par voie électronique le 8 mars 2017, comporte les documents suivants datés de décembre 2016 :

- le projet de PPGDD ;
- la synthèse du projet PPGDD ;
- le rapport d'évaluation environnementale du projet de PPGDD.

L'autorité environnementale note que le rapport d'évaluation environnementale est cependant incomplet au regard de l'article R122-20 du code de l'environnement en vigueur (en décembre 2016) : il manque la présentation de solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objectif. Or, cette partie de l'évaluation est fondamentale, car elle permet de comparer les impacts environnementaux des différents scénarios et de retenir in fine celui qui aboutit à un meilleur compromis au regard de la conjugaison des critères environnementaux, réglementaires, techniques et économiques.

Une liste des sigles utilisés et un lexique en annexe qui pourrait être complété (notamment par la définition du taux de captage des déchets) permettent de faciliter la compréhension de termes techniques.

Il est relevé, sur la forme, que le rapport environnemental comprend quelques coquilles ou erreurs. En particulier à la page 5, il convient de noter que depuis le décret du 28 avril 2016, l'autorité environnementale compétente pour les plans et programme n'est plus le préfet de Guadeloupe mais la Mission régionale de l'autorité environnementale.

La MRAe recommande au maître d'ouvrage de compléter l'évaluation environnementale en étudiant différents scénarios et leur impact sur l'environnement afin de justifier le choix du scénario retenu .

La MRAe recommande, pour la complète information au public, une relecture attentive du projet de plan et du rapport d'évaluation environnementale pour corriger les erreurs, notamment celles relevées dans cet avis.

II.2. Analyse de la qualité de l'évaluation environnementale

L'approche retenue pour évaluer l'impact environnemental du plan, est semi-quantitative, au sens où des indicateurs quantitatifs (comme les émissions de gaz à effet de serre liées à la gestion des déchets) sont complétées par une analyse plus qualitative (là où les données chiffrées font défaut).

L'analyse quantitative se fait au moyen d'une méthode normalisée appelée « analyse du cycle de vie » (ACV). Grâce à cette méthode, les effets du système de gestion des déchets sont évalués depuis le moment où le déchet est généré (la poubelle du ménage ou du professionnel) jusqu'à ses traitements ultimes. L'analyse suit ainsi les grandes étapes de la gestion des déchets ; de plus, les effets de cette gestion sont pris en compte selon diverses composantes environnementales comme l'air, le sol, l'eau, etc.

L'évaluation est donc multi-étapes et multi-critères.

L'analyse quantitative s'appuie sur les données de l'étude technique du PPGDD, réalisée en parallèle de l'évaluation environnementale, qui indique le gisement actuel des déchets et son évolution, ainsi que les modes de collecte, de valorisation et de traitement des déchets.

L'autorité environnementale signale qu'un guide récent (février 2015) publié par le ministère en charge de l'environnement est disponible sur internet : *«Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique, note méthodologique»*, et peut s'avérer précieux pour les collectivités.

II.2.1 Articulation avec les autres plans-programmes

Le rapport environnemental montre, dans sa première partie présentant le contexte général de l'évaluation environnementale, les interactions du PPGDD avec les autres plans de gestion des déchets de la Guadeloupe.

Par ailleurs, il liste les principaux plans et programmes de niveau régional concernés par le projet en les regroupant par thématiques (la pollution de l'air et la qualité des milieux, les ressources naturelles, les milieux naturels et les paysages, les risques sanitaires et les nuisances, l'aménagement du territoire et le développement durable)

Toutefois cette liste mérite d'être complétée notamment par :

- le Plan chlอร์ดေးcone III (2014-2020),
- d'autres plans et programmes comme les PO/FEDER-FSE et PO/FEADER 2014-2020, dont certaines orientations concernent particulièrement les déchets,
- le Contrat de Plan Etat-Région-Département (CPERD),
- des plans et programmes de référence nationale (Plan national de prévention des déchets 2014-2020, Plan national santé environnement PNSE3 2015-2019, SNTEDD 2015-2020).

Il serait également opportun de préciser si ces plans ont fait ou pas l'objet d'une évaluation environnementale.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse de l'articulation du PPGDD avec d'autres plans et programmes, notamment le plan chlอร์ดေးcone, les programmes opérationnels, le CPERD et certains plans de niveau national.

II.2.2. État initial de l'environnement et de ses perspectives d'évolution

La deuxième partie du rapport environnemental présente sur une dizaine de pages l'état initial de l'environnement. Elle commence par une présentation générale de la région. L'année de référence des données, à savoir 2013, aurait pu être rappelée dans un préambule. Les données d'estimation de la population en 2013 sont cependant différentes de celles indiquées dans le projet de plan.

Les cinq grandes dimensions environnementales sont traitées :

- La pollution et la qualité des milieux : gaz à effet de serre, air, eaux et sols ;
- La consommation de ressources naturelles : matières premières, ressources énergétiques et autres ressources naturelles (eau, sols espaces) ;
- Les nuisances : bruit, trafic, odeurs et nuisances visuelles ;
- Les risques : sanitaires, naturels et technologiques ;
- Les milieux naturels, sites et paysages: biodiversité, paysages, patrimoine culturel et risques naturels.

Cependant quelques corrections ou compléments sont à apporter, concernant notamment:

- Les caractéristiques démographiques : la population est estimée à 405 739 habitants en 2013 dans le rapport d'évaluation. Le chiffre exact est celui indiqué dans le projet de plan et repris dans la présentation du contexte du PPGDD ci-dessus.
- Surveillance de la qualité de l'air : l'association Gwad'Air dispose de trois stations fixes de mesures à savoir une station péri urbaine à Baie-Mahault, une station urbaine à Pointe-à-Pitre et une station trafic aux Abymes.
- Pollution des sols : le nombre de sites et sols pollués ou potentiellement pollués dans la base de données BASIAS est 1047 et non 104.
- Ressource en eau : les périmètres de protection des captages d'eau destinés à la consommation humaine et les sites de baignade n'ont pas été évoqués alors qu'elles auraient pu être présentés succinctement à l'aide de cartographies ;
- Bruit: le tableau de synthèse (p.22§4.4) indique l'absence de plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) alors que des PPBE ont été adoptés par le département et par la Région respectivement le 5 février 2015 et le 5 mars 2015.
En outre, le projet fait référence à un «plan de prévention du bruit (PPRB)» réalisé en 2014 au niveau des routes nationales. Il s'agit en réalité de la carte stratégique du bruit (CSB) du département de la Guadeloupe arrêtée par le préfet le 4 novembre 2013.
S'agissant des nuisances sonores liés au trafic aérien (p.21§4,1), le rapport d'évaluation aurait pu mentionner le plan d'exposition au bruit de l'aéroport Pôles Caribes
- Biodiversité : il convient de rappeler qu'une ZNIEFF (qu'elle soit de type I ou II) n'est pas un espace protégé mais une zone reconnue pour sa richesse naturelle (présence d'espèces patrimoniales, rares, menacées...).

Pour chaque thème, un tableau résume l'état de l'environnement en termes de richesse et de faiblesse, repris dans une synthèse générale de l'état initial de l'environnement (p. 62) qui pose un diagnostic de sensibilité globale (faible, modéré ou forte) de chaque dimension.

Si la hiérarchisation ainsi proposée apparaît globalement pertinente, elle aurait mérité d'être mieux démontrée et surtout territorialisée.

L'Ae recommande de mieux expliquer la hiérarchisation des enjeux environnementaux de l'état initial, et de les territorialiser .

II.2.3 Analyse des effets probables du PPGDD sur l'environnement

Le scénario retenu pour le projet de plan, validé par le comité consultatif économique et social (CCES), comprend trois axes prioritaires :

- la réduction à la source,
- l'efficacité du captage,
- la valorisation et le traitement/ prétraitement local.

L'analyse des incidences notables prévisibles du plan sur l'environnement (scénario ci-dessus retenu par la CCES) fait l'objet de la 5e partie du rapport environnemental.

Les impacts des trois axes du projet sur les cinq dimensions environnementales sont évalués quantitativement ou qualitativement lorsque les données quantitatives sont absentes ou incertaines.

Cette analyse relève entre les années 2013 (de référence) et 2029 (échéance du plan) les points suivants:

- la prévention entraîne une diminution des impacts sur toutes les dimensions environnementales ;
- l'amélioration du taux de captage a pour conséquences une augmentation des émissions de gaz à effet de serre et des nuisances potentielles ainsi qu'une diminution de la pollution et des risques sanitaires ;
- le renforcement et la valorisation du traitement conduisent certes à une diminution de la consommation de matières premières au niveau global, mais se traduisent par une relocalisation en Guadeloupe des pollutions liées au processus de retraitement des déchets une augmentation des pollutions sur les milieux naturels ;
- les impacts sur la biodiversité et le paysage restent à évaluer pour la création de nouvelles installations.

Cette analyse ne permet pas de connaître la quantité de tonnes équivalent CO2 qui sera produite en 2029 et donc d'avoir une idée globale des effets du plan.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse par la production d'éléments notamment quantifiés et cartographiés :

- ***mettant mieux en évidence les secteurs susceptibles de présenter à l'avenir des tensions dans le traitement des déchets ;***
- ***identifiant les secteurs à favoriser ou à éviter pour l'implantation des nouvelles installations, en prenant en compte les orientations des autres plans-programmes (PGRI, SDAGE, etc.) et la nécessité de préserver les espaces naturels.***

II.2.4. Mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts

Les mesures pour éviter, réduire et le cas échéant compenser les effets négatifs du plan sur l'environnement sont présentées dans la partie VI du rapport environnemental .

Aucune mesure d'évitement n'est proposée ou mise en évidence.

Les mesures réductrices proposées s'apparentent à une liste d'actions à conduire permettant de répondre aux objectifs du plan en matière de:

- prévention (réduction à la source la production de déchets) ; ex: inciter à l'écoconception ;
- valorisation et traitement des déchets; ex: inciter à la valorisation matière et énergétique ;
- collecte et transport: ex: utiliser des véhicules «propres» ou sans émission de gaz à effet de serre.

Les mesures, dites compensatoires présentées concernent :

- la pollution et la qualité des milieux; ex: optimiser la collecte des déchets dangereux, en réduisant à la fois les impacts liés à une mauvaise élimination des déchets diffus, et en rationalisant le réseau de collecte en place;
- les nuisances et les risques sanitaires sur la santé ; ex : mettre en place un réseau de surveillance des odeurs en continu.

Cette présentation ne met pas en évidence l'impact négatif que la mesure est destinée à éviter, réduire ou compenser et, par conséquent, ne permet pas de s'assurer que tous les effets négatifs du projet de plan sur les différentes dimensions environnementales et les mesures ERC nécessaires ont été pris en compte.

L'autorité environnementale recommande d'indiquer, pour chaque mesure, l'impact négatif identifié que la mesure est destinée à éviter, réduire ou compenser afin de montrer que la mesure répond bien à l'objectif visé et qu'il y a autant de mesures que l'analyse des effets du projet rend nécessaires.

II.2.5. Suivi des conséquences de la mise en œuvre du PPGDD sur l'environnement

Le rapport environnemental (partie VII) propose 9 indicateurs de suivi environnementale du plan. Ceux-ci sont complétés par 35 indicateurs de suivi du plan, répartis en trois groupes d'indicateurs, chaque groupe correspondant à un axe de recommandation du plan: réduction de la production ou de la nocivité des déchets dangereux, captage des déchets dangereux, valorisation et traitement des déchets dangereux.

D'une part, la quantité totale de déchets produits en Guadeloupe est un des indicateurs environnementaux proposés pour le suivi environnemental du PPGDD. il serait pertinent de compléter cet indicateur, qui s'apparente à un indicateur de mise en œuvre du PPGDD, par l'évaluation de la quantité de déchets dangereux non captés en Guadeloupe. En effet, ce sont les déchets non captés qui sont évacués dans des filières non conformes ou rejetés dans l'environnement entraînant un effet négatif sur ce dernier.

D'autre part, le mode de calcul et de suivi des indicateurs mérite d'être précisé afin:

- de faciliter la compréhension du public,
- que les collectivités, et les services de l'Etat se donnent les moyens humains et organisationnels pour en assurer correctement le suivi.

L'autorité environnementale rappelle qu'un bon indicateur est un indicateur facilement « renseignable », mesurable et objectif mais qui doit aussi être pertinent.

L'autorité environnementale invite les services de l'État et les collectivités à se donner les moyens d'assurer un suivi efficace des indicateurs afin de pouvoir évaluer correctement les effets du plan sur l'environnement.

II.2.6. Résumé non technique

Le résumé non technique est présenté dans la partie VIII du rapport d'évaluation environnementale. Il comprend les principaux points exigés par l'article R122-20 du code de l'environnement, sauf la présentation du plan. Pour les autres points, sa rédaction est claire et lisible, mais il reprend les erreurs relevées dans l'état initial de l'environnement.

Pour mémoire, le résumé non technique a pour objectif de rendre les thèmes et les résultats essentiels du plan accessibles et compréhensibles pour le grand public et les décideurs.

L'autorité environnementale recommande de compléter le résumé non technique par un résumé succinct des objectifs du plan et de corriger les erreurs relevées dans le tableau de synthèse de l'état initial de l'environnement.

III. Prise en compte de l'environnement par le plan

La mise en place du projet de PPGDD de Guadeloupe qui a pour objectifs, de réduire à la source des déchets, d'améliorer le taux de captage, de renforcer la valorisation /traitement des déchets relève d'une démarche a priori favorable à l'environnement.

Afin de renforcer le traitement local des déchets dangereux, le projet de plan prévoit la mise en place d'une installation de stockage de déchets dangereux (ISDD). Sur ce sujet, le rapport environnemental (p.62) indique que « *dans le cas de l'implantation d'une nouvelle unité de stockage de déchets dangereux, les impacts éventuels sur la biodiversité devront faire l'objet d'une étude d'impact* ». Il est regrettable que le porteur du projet n'ait pas proposé dans le projet de PPGDD un troisième scénario «sans ISDD nouvelle » intermédiaire entre le scénario au fil de l'eau et le scénario retenu avec une nouvelle ISDD. Cela aurait permis de comparer les impacts des différents scénarios sur les différentes dimensions environnementales et de mieux justifier le choix du projet retenu.

Par ailleurs, la réflexion gagnerait à être approfondie sur la thématique des transports. Le projet de PPGDD vise notamment à augmenter la collecte des déchets dangereux. Cette augmentation entraînera donc une hausse du flux des transports. Or, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de la Guadeloupe, adoptée par décret du 19 avril 2017, a pour ambition de réduire très fortement la consommation d'énergie dans le secteur des transports. Certaines mesures réductrices ou compensatoires proposées dans le projet de PPGDD telles que l'« *utilisation de véhicules propres ou sans émission de gaz à effet de serre* » ou « *optimiser la collecte des déchets dangereux en rationalisant le réseau de collecte en place* » contribuent à l'atteinte de cet objectif. Mais au vu des enjeux de la PPE, il convient de compléter le volet transports du projet de PPGDD, notamment pour définir une organisation optimale de la filière de collecte des déchets dangereux prenant en compte des points de collecte secondaires qui seraient desservis par des petits véhicules, et intégrant le transfert maritime.

L'autorité environnementale signale l'existence d'une fiche thématique N°4 «le risque transport de matières dangereuses (TMD) » publiée par l'observatoire régional des transports en octobre 2013, qui préconise des actions pouvant permettre de mieux identifier et limiter les risques, y compris pour le transport maritime. Cette fiche est disponible sur le site internet de la DEAL.

Enfin, s'agissant des nuisances et risques sanitaires, en particulier des nuisances sonores et olfactives, les données disponibles ne permettent pas d'évaluer ou de quantifier les impacts et par conséquent, de proposer les mesures appropriées qui seraient nécessaires, ce qui constitue une lacune.

En conclusion, la MRAe appelle l'attention du maître d'ouvrage sur deux points :

- ***la nécessaire mobilisation des moyens financiers des collectivités pour atteindre ces objectifs, et recommande la plus grande vigilance sur la soutenabilité des actions et des projets qui seront portés par ces collectivités ;***
- ***sur le très court terme, et dans le cadre de la préparation du futur plan régional unique de prévention et de gestion des déchets, la nécessité :***
 - ***d'étudier des scénarios alternatifs afin de mieux justifier les choix opérés au regard des enjeux environnementaux, techniques et économiques ce qui permettra également de favoriser l'acceptabilité du projet par le public,***
 - ***d'anticiper l'étude d'impact de l'implantation d'une nouvelle unité de stockage de déchets dangereux, car elle doit contribuer à justifier les choix opérés dans le projet de plan final qui sera retenu.***