



Mission régionale d'autorité environnementale

Martinique

Avis de l'autorité environnementale
sur le rapport d'évaluation environnementale stratégique
du projet de plan de prévention et de gestion des
déchets de la Martinique (PPGDM)

n°MRAe 2019AMAR2

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la Martinique a délibéré le 26 avril 2019 sur l'avis relatif au plan de prévention et de gestion des déchets de la Martinique.

Étaient présents et ont délibéré : MM. José NOSEL et Thierry GALIBERT.

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 la Martinique a été saisie le 1er mars 2019 par la collectivité territoriale de Martinique (CTM) pour avis de l'Autorité environnementale. Le dossier présenté a été reconnu « complet et recevable » et a été pris en compte par la Mission Régionale de l'Autorité environnementale (MRAe) à réception du dossier « numérique » transmis le 7 mars 2019. Cette saisine est conforme à l'article R. 541-23 (I) du code de l'environnement. Conformément à l'article R. 122-21 (IV) du même code, l'avis doit être formulé dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-21 (II) du même code, la DEAL, agissant pour le compte de la MRAe, a consulté par mail daté du 15 mars 2019 les services, du Préfet de la Martinique au titre de ses attributions en matière d'environnement, de l'Agence Régionale de la Santé (ARS) de la Martinique et du représentant de l'État en mer mentionné par le décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 pour l'Outre-Mer.

L'avis de l'ARS a été pris en compte le 30 avril 2019. Les autres services, régulièrement consultés ci-avant, sont réputés n'avoir aucune observation à formuler.

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

L'évaluation environnementale des projets de plans et documents est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du plan ou du document sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. L'avis de la MRAe, autorité environnementale désignée par la réglementation, porte sur la qualité de l'évaluation environnementale restituée par la personne publique responsable dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le document. Il ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document. Il n'est ni favorable, ni défavorable.

Conformément aux articles L.122-4 et L.122-9 du code de l'environnement, la personne publique responsable de la procédure :

- prend en considération l'avis de l'autorité environnementale, au même titre que les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public, pour modifier, le cas échéant, le plan, schéma, programme ou document avant de l'adopter ;
- est tenue de mettre à disposition du public et de l'Autorité environnementale les informations relatives à la manière dont elle a pris en compte ces avis, observations et propositions.

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.martinique.developpement-durable.gouv.fr/avis-et-decisions-rendus-par-la-mrae-martinique-a1260.html>)

Synthèse de l'avis

Le plan de prévention et de gestion des déchets de la Martinique est présenté en application des dispositions de la loi NOTRe du 7 août portant nouvelle organisation de la République, en ce qui concerne les attributions des collectivités régionales en matière de planification et de gestion des déchets (articles 8 et 9) et du décret n° 2016-811 du 17 juin 2016, consolidé, relatif au plan régional de prévention et de gestion des déchets.

Ce document constitue un outil de planification globale de la prévention et de la gestion de l'ensemble des déchets produits sur le territoire Martiniquais et a pour ambition de se substituer à l'ensemble des plans de prévention et de gestion de déchets antérieurs qu'il s'agisse de déchets ménagers, de déchets en lien avec l'activité économique ou de déchets sanitaires.

Ce plan a, également, la charge de participer à l'atteinte des objectifs nationaux fixés par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Loi LTECV) et plus particulièrement à ceux concernant la lutte contre les gaspillages et la promotion de l'économie circulaire : de la conception des produits à leur recyclage ayant pour effet, d'ici l'échéance 2025, de réduire de moitié les quantités de déchets mis en décharge et, pour ce faire, de prioriser la valorisation l'ensemble des déchets.

Si le plan produit semble répondre aux strictes attentes réglementaires, l'analyse de ce dernier et de son rapport d'évaluation environnementale stratégique par la MRAe met en évidence un certain nombre de carences déterminantes telles que :

- l'absence de bilan de mise en œuvre de certains des plans de prévention et de gestion des déchets antérieurs voire, l'absence de prise en compte de leurs conclusions dans le projet présenté,
- 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 préexistant conditionnant leur maintien, leur développement ou leur fermeture tel que prévus 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 (*listées pages 117 à 120 du plan*) et aux mesures d'évitement, de réduction, de compensation et d'accompagnement correspondantes (*ce chapitre ne constituant que 12 % 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 (*occultée*) et de l'absence d'établissement d'un état « zéro » permettant de pouvoir conduire un réel suivi environnemental et de produire les bilans requis dans la perspective des évolutions futures du plan présenté.

La MRAe recommande :

- ***D'intégrer l'analyse des bilans des plans précédents et des impacts de la gestion actuelle des déchets en mettant en évidence les éléments nécessaires à l'évaluation des évolutions prévues par le plan, notamment, en ce qui concerne les zones les plus fragiles du territoire,***
- ***De développer l'analyse des effets du plan au niveau du territoire en tenant compte de ses spécificités environnementales et de ses conséquences sur le maintien ou l'extension souhaitable d'installations existantes ainsi que sur les éventuelles créations d'installations nouvelles,***
- ***De compléter la caractérisation des mesures d'évitement, de réduction, de compensation et d'accompagnement (ERCA) au vu des points précédents, d'intégrer ces mesures dans le plan lui-même afin de les rendre opposables et de pouvoir conditionner efficacement la planification cohérente des installations de traitement des déchets sur le terrain.***
- ***De développer et étayer le chapitre relatif aux indicateurs de suivi environnementaux du plan, d'en préciser les modalités de mise en œuvre en intégrant, pour chacun, un état de référence fiable dit « état zéro ».***

Avis détaillé

I- Contexte réglementaire et application au PPGDM

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 application de l'article L122-1 du code de l'environnement, lui-même modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Il complète la transposition en droit français 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 de poser le cadre réglementaire de l'évaluation des effets, potentiels ou avérés, des plans et programmes sur l'environnement, avant leur adoption ce, conformément aux dispositions des articles L.122-4 à L.122-11 et R.122-17 et suivants du code de l'environnement.

La planification des déchets, prévue par la loi NOTRe du 7 août 2015 et précisée par le décret du 17 juin 2016, relève désormais de la compétence des conseils régionaux et, pour la Martinique, de la collectivité territoriale de la Martinique (CTM).

Si l'esprit de la planification de la gestion des déchets a peu évolué, en imposant aux régions d'établir un état des lieux de tous les déchets, de dresser des scénarii prospectifs et de planifier les installations de traitement correspondantes, le contexte global de la gestion des déchets a, lui, fortement évolué ces dernières années, renforçant clairement l'exigence de précision des plans et de mise en œuvre des objectifs nationaux rappelés ci-après.

La collectivité territoriale de la Martinique (CTM), exerçant les compétences d'une région mono-départementale, a donc la charge de l'élaboration du plan de prévention et de gestion des déchets de la Martinique (PPGDM), qui se substituera aux trois types de plans déjà existants en la matière :

- le plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND), approuvé par le Conseil Général de la Martinique le 22 septembre 2015,
- le plan départemental de gestion des déchets du bâtiment et des travaux publics (PDGDBTP), approuvé par arrêté préfectoral du 29 janvier 2007,
- le plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux (PREDIS) de la région Martinique, adopté le 1^{er} décembre 1998.

Selon les dispositions de l'article L.541-15 du code de l'environnement, les décisions prises par les personnes de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets en Martinique, doivent être compatibles notamment avec le PPGDM, celui-ci leur étant « opposable » de fait.

Ce plan revêt une valeur prescriptive en ce sens qu'il fixe les stratégies locales en matière de prévention et de gestion des déchets, qu'il doit établir des scénarii et des projections conformes aux dispositions légales qu'il est en charge de mettre en œuvre et qu'il conditionne la planification des exutoires, installations et filières nécessaire à l'atteinte des objectifs fixés. (*objectifs de la loi de transition énergétique - LTECV*)

Le PPGDM, prévu par l'article L.541-13 du code de l'environnement, est soumis à évaluation environnementale stratégique systématique (EES) en application des dispositions de l'article R.122-17 I 2° de ce même code.

En application des dispositions de l'article R.122-17 IV 2°, la mission régionale d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable (*mission régionale de l'autorité environnementale de la Martinique (MRAe) ici*) est compétente pour émettre son avis qui portera, d'une part, sur la qualité du rapport d'évaluation environnementale stratégique versée au dossier et, d'autre part, sur la prise en compte de l'environnement par le plan qui lui est associé.

L'avis de la MRAe est fondé sur l'analyse du dossier présenté et soumis à enquête publique comportant :

- **le projet de plan lui-même** dont le contenu est défini par l'article R.541-16 du code de l'environnement, intégrant notamment :
 - Un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets (110 pages) comprenant :
 - *Un inventaire des déchets par nature, quantité et origine,*
 - *Un descriptif des mesures existantes, à l'échelle de la Martinique, en faveur de la prévention des déchets ménagers et assimilés prévus à l'article L.541-15-1 CE,*
 - *Une description de l'organisation de la collecte des déchets et, notamment, un état des lieux de la mise en œuvre d'une tarification incitative et l'analyse de ses performances en termes de prévention et de collecte séparée des déchets,*
 - *Un recensement des installations et ouvrages existants qui gèrent des déchets et des capacités de déchets qu'ils peuvent accepter,*
 - *Un recensement des projets d'installations de gestion de déchets pour lesquels une demande d'autorisation d'exploiter, une demande d'enregistrement ou une déclaration a été déposée en application du code de l'environnement ainsi que des projets de grands travaux prévus dans d'autres documents de planification.*
 - Une prospective à termes de six et de douze ans de l'évolution tendancielle des quantités de déchets produites sur le territoire, intégrant les évolutions démographiques et économiques prévisibles. Cette prospective intègre, notamment, une évaluation du gisement disponible pour des installations de valorisation des déchets triés en provenance des entreprises en conformité avec l'article L.541-21-2 CE. Deux scénarios sont établis, l'un avec prise en compte des mesures de prévention mentionnées au 4° du présent livre Ier CE, l'autre sans prise en compte de ces mesures,
 - Des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets, déclinant les objectifs nationaux définis à l'article L.541-1 CE de manière adaptée aux particularités territoriales et des indicateurs qui pourront en rendre compte lors du suivi du plan. Ces objectifs peuvent être différenciés, en particulier, selon la nature des déchets,
 - Une planification de la **prévention des déchets** à termes de six et de douze ans, qui recense les actions prévues et identifie les actions à prévoir par les différents acteurs concernés pour atteindre les objectifs de prévention des déchets précités ainsi que leur calendrier,
 - Une planification de la **gestion des déchets** à termes de six et de douze ans, qui recense les actions prévues et identifie les actions à prévoir par les différents acteurs concernés pour atteindre les objectifs de gestion des déchets précités ainsi que leur calendrier. Le plan mentionne, notamment, les installations qu'il apparaît nécessaire de créer, d'adapter ou de fermer afin d'atteindre ces objectifs et de gérer l'ensemble des déchets pris en compte dans le respect des limites fixées à l'article R.541-17 CE en cohérence avec les principes de proximité et d'autosuffisance, appliqués de manière proportionnée aux flux de déchets concernés et adaptée au bassin de vie,
 - Les mesures permettant d'assurer la gestion des déchets dans des situations exceptionnelles.
 - Un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire (PRAEC) telle que défini à l'article L.110-1-1 CE.
- **le rapport d'évaluation environnementale stratégique du projet de ce plan**

dont le contenu est défini par l'article R.122-20 du code de l'environnement, intégrant notamment :

- Une présentation générale indiquant, de manière résumée, les objectifs du plan et son contenu, son articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront, eux-mêmes, faire l'objet d'une évaluation environnementale,
- Une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné, les perspectives de son évolution probable si le plan n'est pas mis en œuvre, les principaux enjeux environnementaux de la zone où s'appliquera le plan et les caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan,
- Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients au regard des deux points précédents,
- L'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan a été retenu, notamment, au regard des objectifs de protection de l'environnement,
- L'exposé des effets notables probables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et, notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel, architectural, archéologique et les paysages. Ces effets sont regardés en fonction de leur caractère positif ou négatif, direct ou indirect, temporaire ou permanent, à court, moyen ou long terme ou, encore, en fonction de l'incidence née du cumul de ces effets. Ils prennent en compte les effets cumulés du plan avec d'autres plan, schémas, programmes ou documents de planification ou projets de plan, schémas, programmes ou documents de planification connus,
- La présentation successive des mesures prises pour :
 - ***Éviter les incidences négatives du plan sur l'environnement et la santé humaine,***
 - ***Réduire l'impact des incidences du plan qui n'auront pu être évitées,***
 - ***Compenser, lorsque cela est possible, les incidences négatives notables du plan sur l'environnement et la santé humaine qui n'auront pu être ni évitées ou suffisamment réduites. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, la personne publique responsable justifie cette impossibilité.***
- La présentation des critères, indicateurs et modalités, y compris les échéances, retenus pour :
 - ***Vérifier, après l'adoption du plan, la correcte appréciation des effets défavorables du plan sur l'environnement tels qu'identifiés dans l'exposé des effets notables probables du plan évoqué c-avant ainsi que le caractère adéquat des mesures d'évitement, de réduction et de compensation adoptées et portées dans le rapport,***
 - ***Identifier, après l'adoption du plan, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées.***
- Une présentation des méthodes utilisées pour établir le rapport sur les incidences environnementales du plan et, lorsque plusieurs méthodes sont disponibles, une explication des raisons ayant conduit au choix opéré.
- **Les résumés non techniques du plan et de son rapport d'évaluation environnementale stratégique.**
- **Un jeu d'annexes numérotées de 1 à 10.**

II- Présentation du PPGDM

II- 1 Objet et finalité d'un plan unique de prévention et de gestion des déchets pour la Martinique

Le plan vise à coordonner, à l'échelle régionale et pour une plus grande efficacité, les actions entreprises par l'ensemble des parties prenantes concernées par la prévention et la gestion des déchets et à favoriser la transition vers une économie circulaire privilégiant le recyclage et la valorisation des déchets.

C'est un **document de fusion** regroupant et se substituant aux trois plans de prévention et de gestion des déchets antérieurs (*déchets non dangereux, déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics, et déchets industriels et spéciaux*).

C'est un **document de cohésion**, opposable aux tiers (art. L.541-15 CE), coordonnant les moyens à mettre en œuvre pour la bonne atteinte des objectifs nationaux fixés par la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). L'ensemble des décisions prises par les personnes de droit public en matière de prévention et de gestion des déchets devront être rendues compatibles au plan. Celui-ci détermine et priorise l'ensemble des installations devant être créées, modifiées ou fermées et en conditionne la réalisation dans le respect de l'environnement.

C'est un **document de synthèse** qui doit prendre en compte l'ensemble des grands enjeux environnementaux, démographiques, économiques à l'échelle du territoire Martiniquais afin de participer aux changements comportementaux et évolutions technologiques permettant de répondre aux objectifs du plan.

Le plan de prévention et de gestion des déchets de la Martinique a ainsi vocation à :

- **Accompagner les acteurs institutionnels et économiques** dans l'évolution de la politique déchet pour répondre aux enjeux territoriaux et aux nouveaux objectifs de transition énergétique et de croissance verte :
 - Par une approche intégrée des enjeux et moyens du territoire, et des synergies entre les acteurs locaux,
 - Par une articulation forte aux politiques d'économie circulaire,
 - Par une déclinaison opérationnelle sur l'ensemble du territoire.

Le plan de prévention et de gestion des déchets de la Martinique intègre l'ensemble des déchets suivants (R.541-15 CE) qu'ils soient « dangereux », « non dangereux – non inertes » ou « non dangereux - inertes » comprenant :

- Les déchets produits sur le territoire par les ménages, les activités économiques, les collectivités, les administrations,
- Les déchets gérés en Martinique : 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, y compris produits de dragage, en substitution de matière première,
- Les déchets importés pour être gérés en Martinique, exportés pour être gérés hors du territoire.

Le plan de prévention et de gestion des déchets de la Martinique intègre des objectifs nationaux (LTECV), soit :

1. Réduction de 10 % de la production des Déchets Ménagers et Assimilés en 2020 par rapport à 2010 et des quantités de Déchets d'Activités Économiques par unité de valeur produite
2. Développement du réemploi et augmentation la quantité des déchets faisant l'objet de préparation à la réutilisation (objectifs quantitatifs par filière), notamment des équipements électriques et électroniques, des textiles et des éléments d'ameublement
3. Valorisation matière de 55 % en 2020 et 65 % en 2025 des déchets non dangereux non inertes (extension des consignes de tri au plus tard en 2022, tri à la source et de la valorisation des biodéchets des ménages d'ici 2025, extension progressive de la tarification incitative (15 millions d'habitants couverts en 2020 et 25 millions en 2025, réduction de 50 % les quantités de produits manufacturés non recyclables mis sur le marché avant 2020,...)
4. Valorisation de 70 % des déchets issus de chantiers du BTP d'ici 2020
5. Limitation en 2020 et 2025 des capacités de stockage ou d'incinération sans production d'énergie des déchets non dangereux non inertes (-30/-25 %, puis -50 % par rapport à 2010)

Nota bene : Le Plan devra mentionner les installations qu'il apparaît nécessaire de créer, d'adapter ou de fermer afin d'atteindre ces objectifs, en cohérence avec les principes de proximité et d'autosuffisance, appliqués de manière proportionnée aux flux de déchets concernés

Le plan de prévention et de gestion des déchets de la Martinique planifie les installations qu'il apparaît nécessaire de créer, d'adapter ou de fermer afin d'atteindre ces objectifs et de gérer l'ensemble de déchets pris en compte, dans le respect des limites mentionnées à l'article R. 541-17 du code de l'environnement, en cohérence avec les principes de proximité et d'autosuffisance, appliqués de manière proportionnée aux flux de déchets concernés (*déchets non dangereux non inertes, déchets non dangereux inertes ou déchets dangereux*) et adaptée aux bassins de vie.

Il a une valeur prescriptive et doit être pris en compte, dans un rapport de compatibilité, par l'ensemble des documents de planification territoriale.

Les limites de l'efficacité de ce plan sont tributaires, pour l'essentiel, de la bonne connaissance et de la traçabilité des flux de déchets, des performances des filières pré-existantes en matière de collecte, de valorisation et d'élimination des déchets, des taux de valorisation et des disparités des installations en nombre et en maillage.

Le suivi de la mise en œuvre de ce plan ainsi que celui de la bonne atteinte des objectifs de la LTECV, déclinés sur le territoire Martiniquais, dépend de l'établissement d'indicateurs fiables et aisément quantifiables pouvant, par exemple, être relayés au travers d'un observatoire dédié accessible du grand public.

II.2 Présentation synthétique du projet de PPGDM

Le plan projeté recouvre l'ensemble du territoire Martiniquais constitué de 34 communes, concernant une population de 376 480 habitants (*source INSEE – 1^{er} janvier 2016*) en décroissance régulière depuis plus de 10 ans (*-4500 habitants par an*), réparties dans trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : la communauté d'agglomération du Nord Martinique (CAP Nord), la communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM) et la communauté d'agglomération de l'espace sud de la Martinique (CAESM).

Ces trois EPCI assurent la compétence en matière de collecte et de tri des déchets tandis que le traitement des déchets est assuré par un syndicat mixte : le syndicat

Martiniquais pour le traitement et la valorisation des déchets (SMTVD) et des entreprises de droit privé (*Seen, E-Compagnie, Evea, MétaIDOM, Véolia, etc.*).

En 2016, près de 202 000 t de déchets ménagers et assimilés non dangereux et non inertes ont été collectés en Martinique, ce qui représente une production moyenne de 523 kg/an/habitant contre 458 en métropole. Ces déchets ont principalement été traités en installations de stockage, d'incinération, de compostage, de tri et de recyclage pour seulement 16 % d'entre eux.

Les enjeux économiques et environnementaux associés au plan sont importants : l'insularité, la disponibilité réduite du foncier, l'éloignement influent fortement sur les modes de gestion et de traitement de ces déchets.

La motivation première du PPGDM est de prévenir la production de ces déchets et d'optimiser leurs filières de recyclage, de valorisation et de traitement dans le respect des objectifs nationaux fixés par la LTECV.

Le 6 juillet 2018 s'est tenu la première réunion de la commission consultative d'élaboration et de suivi de la mise en œuvre du PPGDM.

III. 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 :

- Santé publique visant à limiter l'incidence des pollutions et activités associées sur la santé humaine (*émergences sonores, poussières, pénibilité...*) et favorisant la lutte contre les maladies exogènes (*leptospirose, dengue, chikungunya...*).
- Préservation de la ressource en eau, particulièrement impactant en Martinique, du fait de la vulnérabilité et du caractère stratégique de certaines masses d'eau. (qualité de la ressource, risques de pollution et santé publique).
- Consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, dans une logique privilégiant leur conservation, la conservation de la sole agricole, la protection du patrimoine et des paysages ainsi que la gestion raisonnée et durable des ressources naturelles (*prévention et encadrement des incidences des installations potentiellement envisagées ou déclinées dans le plan*).
- Préservation de la qualité de l'air visant à limiter la production de gaz à effets de serre, à favoriser la maîtrise de la consommation énergétique à la source ainsi qu'à agir en faveur de la santé publique (*selon la hiérarchie des modes de traitement et la nature des installations dont la création / extension sont portées par le plan*).
- 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.

IV. Analyse de la qualité de l'évaluation environnementale

IV.1 Sur le caractère complet du rapport environnemental

Le rapport d'évaluation environnementale stratégique (EES), versé au dossier, doit identifier, décrire et évaluer les incidences notables sur l'environnement du plan selon une trame documentaire précisée à l'article R.122-20 du code de l'environnement.

À ce titre, il doit comporter :

- ✓ une présentation générale du plan ;

- ✓ l'articulation du plan avec les autres plans, schémas, programmes ou documents de planification ;
- ✓ Une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné ;
- ✓ les perspectives de son évolution probable si le plan n'est pas mis en œuvre ;
- ✓ les principaux enjeux environnementaux de la zone dans laquelle s'appliquera le plan ;
- ✓ les caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan
- ✓ l'exposé des effets notables probables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;
- ✓ les solutions de substitution raisonnables examinées par le pétitionnaire et les motifs du projet retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement ;
- ✓ la présentation successive des mesures prises pour éviter, réduire ou compenser les incidences négatives notables du plan ;
- ✓ la présentation des critères, indicateurs et modalités de suivi ;
- ✓ Une présentation des méthodes utilisées pour établir le rapport d'EES ;
- ✓ un résumé non-technique des informations prévues ci-dessus.

Le contenu du rapport environnemental respecte les dispositions réglementaires et les recommandations afférentes du guide méthodologique de l'évaluation environnementale des plans d'élimination des déchets même si, sur le fond, certaines données sont manquantes.

La MRAe relève que les documents produits sont plutôt bien structurés et agrémentés de nombreux schémas, logigrammes, cartes, tableaux et éléments de synthèse permettant d'enrichir le dossier par des données extraites de l'observatoire des déchets de la Martinique.

Toutefois, la répartition du traitement des différents items du rapport d'évaluation environnementale stratégique est totalement disproportionnée. En effet, la description de l'état initial de l'environnement et des effets de la gestion actuelle des déchets occupent près des neuf dixièmes (90%) du document. La présentation des incidences environnementales du plan, qui devrait, au sens de l'évaluation environnementale, constituer la principale pièce du dossier, est, quant à elle, traitée en seulement dix-huit pages.

IV.2 Analyse de l'état initial de l'environnement et du diagnostic relatif à la gestion des déchets

Portant sur l'ensemble du territoire martiniquais, l'état initial de l'environnement, bien que globalement suffisant, est établi sur la base du profil environnemental produit en 2009 et, à ce titre, aurait pu être actualisé et enrichi, notamment, sur la base d'une approche territorialisée faisant état, par exemple, d'un inventaire des décharges recensées sur le territoire et de l'état des lieux des déchetteries implantées ou projetées et de leur bilan d'exploitation (*capacités de traitement, niveau d'efficacité du tri sélectif...*).

De la même manière, certaines des données produites ne sont pas justifiées ou explicitées (*volume des boues de station d'épuration produites*) quand elles ne sont pas quasiment oubliées (*volume des graisses, sables et refus de dé-grillage des stations d'épuration, quantification des rejets de distillerie...*).

Le rapport aborde l'ensemble des thématiques environnementales : l'air, les gaz à effet de serre, l'eau, les sols, les ressources naturelles, les milieux naturels et la biodiversité, les paysages et le patrimoine culturel, le bruit, les risques. Un tableau synthétise de façon pertinente la sensibilité du milieu au regard de l'analyse des forces et faiblesses.

Les sensibilités fortes qui se dégagent sont liées à la pollution par les gaz à effet de serre, la pollution de l'eau, la pollution de l'air, les milieux naturels et les risques naturels.

Les enjeux en termes de santé publique liés, notamment aux émissions de gaz à effet de serre et de dioxines sont faiblement traités et les données relatives à la qualité des eaux de baignade incomplètes voire, obsolètes.

La MRAe recommande de compléter et d'enrichir les données environnementales de l'état initial de l'environnement dans la perspective de pouvoir l'exploiter au titre de l'établissement des « états zéro » requis au titre du suivi environnemental des incidences du plan.

En ce qui concerne le diagnostic de la gestion des déchets en Martinique, il n'est pas fait état de l'incidence des installations existantes pas plus que du bilan des précédents plans de prévention et de gestion des déchets qui auraient pu mettre en évidence leurs forces et faiblesses dans la perspective de les intégrer dans le futur plan et d'identifier clairement les défis auxquels il devra faire face.

L'état des lieux initial a été établi en 2012. Le gisement des déchets non dangereux produits en Martinique représentait 285 000 t dont 203 300 t de déchets ménagers et assimilés collectés.

Le plan recense également 54 000 t de déchets des activités économiques collectés par les opérateurs privés et 28 000 t de déchets d'assainissement.

Le ratio d'ordures ménagères et assimilées est équivalent à celui de 2009. La production est en stagnation et n'a pas amorcé de baisse alors que la population se réduit de 4 500 habitants par an, en moyenne, depuis 2008. De nombreux efforts de réduction à la source et de prévention sont à faire pour atteindre l'objectif fixé par le Grenelle.

Concernant les caractéristiques de la gestion initiale des déchets non dangereux, il est regrettable que le synoptique, présentant les différents flux de déchets non dangereux en 2012, soit illisible. Il mériterait d'être retravaillé avec une police de caractère plus grande.

Le rapport mentionne la problématique des dépôts sauvages. Un recensement a été entrepris par l'association Entreprise Environnement. En 2015, 3 510 dépôts sauvages ont été répertoriés. Il aurait été intéressant de préciser, au moins en volume, ce que ces quantités de déchets sauvages collectés représentent vis-à-vis du gisement global. Il est regrettable que le rapport ne mentionne pas le risque sanitaire, les dépôts de déchets non autorisés favorisant la prolifération des maladies vectorielles.

Ce chapitre répond, globalement, aux attentes réglementaires en la matière en étant construit sur un rappel de principes généraux déclinés par thématiques mais, ne fait pas toujours apparaître de données spécifiques au territoire martiniquais et n'exploite pas les bilans environnementaux des précédents plans de prévention et de gestion des déchets en Martinique à l'instar de celui du PEDMA approuvé en 2015.

À ce titre, il ne permet pas de comprendre la synthèse des enjeux environnementaux produite et sur laquelle les orientations et objectifs du plan devraient être établis.

La MRAe recommande de présenter et de prendre en compte le bilan environnemental des précédents plans de prévention et de gestion des déchets, lorsqu'ils existent ou ont été explicitement prévus ainsi que les incidences environnementales associées à la gestion actuelle des déchets intégrant, en particulier, l'évaluation environnementale des incidences des installations pré-existantes.

Le rapport environnemental mettra ainsi en évidence les éléments de diagnostic nécessaires à l'évaluation environnementale des évolutions prévues par le plan, en particulier, s'agissant des zones les plus fragiles du territoire (pression anthropique, santé publique) ou présentant un degré de sensibilité environnementale élevé (biodiversité, patrimoine, paysage).

IV.3 Articulation avec les plans et programmes

Ce volet est traité de manière purement informative au titre des « objectifs de référence » en rappelant à minima, le contenu rapide et les orientations de certains d'entre eux interceptant les problématiques liées à la gestion des déchets. Il est d'ailleurs traité avant même la présentation des incidences du plan sur l'environnement.

De fait, il n'est pas indiqué dans cette partie les incidences du plan de gestion des déchets sur les autres plans et programme présenté alors que celui-ci revêt une valeur juridique particulière introduite par le code de l'environnement et qu'il est de nature à s'opposer à certains d'entre eux tels que les documents d'urbanisme.

La présentation, dans ce chapitre, du PPA, du SRCAE, du SDAGE, du SAR/SMVM, du Contrat de Plan État-Région (CPER), du Plan National Santé Environnement (PNSE) et du Plan Régional Santé Environnement (PRSE3) est ainsi pertinente mais aurait mérité un développement permettant d'explicitier en quoi le PPGDM est compatible ou prend en compte ces mêmes documents.

Concernant la planification de l'urbanisme, les schémas de cohérence territoriale ont bien vocation notamment à déterminer les zones d'implantation des unités de gestion des déchets. Néanmoins, les implantations des équipements liés au plan sur le territoire ne sont pas précisément localisées. De plus, concernant le SAR/SMVM, la mention de sa révision en 2012 est erronée. Ses orientations ne sont ainsi pas celles du SAR 2014-2030, mais toujours celles établies au titre du SAR/SMVM approuvé en 1998 et révisé en 2005.

Par ailleurs, le projet de PPGDM gagnerait à tenir compte également de la Charte du Parc Naturel de Martinique (*adoptée par Décret n° 2012-1184 du 23 octobre 2012 portant classement du parc naturel régional de la Martinique*), du Plan de Gestion du Risque Inondation (PGRI) de la Martinique 2016-2021, approuvé le 30 novembre 2015 et du Programme Local de l'Habitat (PLH) de Cap Nord approuvé le 30 septembre 2016.

La MRAe recommande ainsi à la CTM de reprendre l'analyse de l'articulation du PPGDM avec les autres plans et programmes en s'intéressant aux effets qu'il pourra avoir sur ceux-ci et aux conditions nécessaires pour une bonne compatibilité de ces différents plans avec le futur PPGDM.

IV.4 Scénario tendanciel et Scénarii envisagés

Ce chapitre traite de trois scénarios dont un constitue un scénario par défaut, « scénario 0 » dit scénario « laisser faire », sans mise en œuvre du plan.

Ce « scénario 0 » ignore, de fait, la continuité des trois plans de prévention et de gestion des déchets antérieurs et encore en vigueur tant que le projet de plan visé ici n'est pas réputé « approuvé ». Il est regrettable que l'évaluation des performances et des incidences environnementales de la mise en œuvre de ces trois plans ne soient pas exploités ici encore alors qu'ils poursuivent toujours leurs objectifs propres.

La MRAe recommande d'actualiser le « scénario 0 » en prenant acte de la poursuite de la mise en œuvre des trois plans de prévention et de gestion des déchets auquel le PPGDM est supposé se substituer, ces derniers poursuivant

leurs effets en l'absence de mise en œuvre du PPGDM.

Les autres scénarios identifiés « 1 » et « 2 » coïncident avec la prise en compte des objectifs de la LTECV pour le premier et avec les objectifs du paquet « économie circulaire » de l'union européenne pour le second.

Une analyse est conduite afin de déterminer le scénario le plus performant, De fait, celle-ci est globalement traitée de manière empirique et ne revêt pas de fiabilité scientifique à l'exception de l'approche faite en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES) et de dioxines.

Par ailleurs, ses conclusions sont établies de manière peu explicite au travers de tableau de synthèse dont les « résultats » ne sont pas affectés, à minima, d'indices de fiabilité (*comme cela est habituellement requis dans le cas de l'évaluation des GES*) conduisant à certaines aberrations. Ainsi, la mise en œuvre des scénarios, non tendanciels, permet d'obtenir un solde d'émissions de gaz à effet de serre « négatif » alors que la démonstration d'une simple réduction de ces émissions aurait pu convaincre ; la manipulation, la valorisation et le traitement des déchets mobilisant toujours des énergies fossiles (*transport, unités de transformation, incinération...*).

L'analyse produite conduit ainsi à un choix biaisé, les objectifs de la LTECV devant être obligatoirement pris en compte par le plan en application des dispositions de l'article L.541-1 du code de l'environnement de manière « adaptée aux particularités régionales ». Or, la MRAE constate que la collectivité n'a envisagé aucune des dérogations prévues en application de l'article L.541-13 VI CE¹.

IV.5 Analyse des incidences environnementales du projet

L'analyse des effets liés à la mise en œuvre du plan, conduite en quinze pages, est établie en comparaison des effets présumés du scénario tendanciel sur quatre axes : les effets notables associés à la réduction de la production des déchets à la source, les effets de la collecte et du transport des déchets, les effets de la valorisation des déchets « matière » et « énergie », les effets du traitement terminal des déchets résiduels.

Le premier axe ne prend pas en compte, par principe, le transfert de gestion effectué vers les industriels et les usagers. Ce changement de comportement impliquant potentiellement des incidences environnementales spécifiques liées aux moyens mis en œuvre pour leur accompagnement voire aux adaptations requises en matière de production.

Le second axe, émetteur de GES, bénéficierait effectivement de la réduction de production des déchets à la source. Ce point doit tenir compte du fait que celle-ci sera de mise en œuvre progressive et, nécessairement, compensée par l'amélioration des réseaux et points de collecte, d'une part et, d'autre part, des réseaux et centres de valorisation des déchets, impliquant une augmentation des dessertes kilométriques et des émissions de GES correspondantes qui ne semblent pas avoir été intégrés ici.

1 La prise en compte et la mise en œuvre des objectifs de la loi de transition énergétique ne peut faire l'objet que de dérogations limitées. Les objectifs des plans régionaux doivent « décliner les objectifs nationaux définis à l'article L. 541-1 . Le plan exprime clairement les proportions de déchets envoyés dans les différents types d'installations, selon qu'ils sont réemployés, recyclés, éliminés, etc. (CAA Bordeaux 02/11/10). Le caractère strictement « limité » des dérogations proposées et les principes d'adaptation des objectifs nationaux aux particularités locales sont appréciés au travers de la jurisprudence. (TA Rennes, 24 mai 2017) Une dérogation ne peut ainsi porter que sur une part limitée de la population ou du tonnage des déchets (critère quantitatif) et, seulement, sur certains types de déchets (critère qualitatif). Une dérogation ne peut être érigée en « norme » et doit, en tout état de cause, être solidement étayée.

Le troisième axe, appelé à se développer très fortement, implique le développement des filières de valorisation et de recyclage qui, à priori, vont eux-mêmes s'avérer énergivores, consommateurs de ressource en eau, potentiellement polluants et émetteurs de GES. L'évaluation envisagée, bien que ne pouvant considérer la valorisation de certains matériaux bois et encombrants, pouvait déjà s'appuyer sur les incidences environnementales connues des installations existantes et prises en compte par le plan au titre des installations faisant l'objet d'autorisation en cours d'instruction ou à venir (*à l'instar du CSR*) voire, de transformation ou de fermeture (*cas de l'incinérateur*).

Le quatrième axe, est, pour partie, connu s'agissant de prendre en compte les incidences environnementales de l'enfouissement des déchets ultimes ou de leur incinération.

De la même manière, la prise en compte de la présence de la molécule de la chlordecone, notamment, dans les sédiments dragués reste à développer afin de caractériser « in fine » les conditions de traitement et de valorisation des déchets ainsi contaminés.

Le tableau produit en fin de chapitre aurait gagné en lisibilité si celui-ci avait intégré les données relatives à l'analyse des incidences environnementales du scénario tendanciel en valeurs de référence pour chacun des items listés.

La MRAe recommande :

- ***de développer l'analyse des incidences environne-mentales du plan, notamment au regard des enjeux identifiés par ses soins (cf. chapitre IV : santé publique - ressource en eau - consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers – Patrimoine et paysage – Qualité de l'air - Risques naturels), d'y intégrer celles qui se rapportent aux installations et équipements qu'il apparaît nécessaire de créer, d'adapter ou de fermer afin d'atteindre les objectifs du plan et de compléter le tableau de synthèse produit en fin de chapitre en conséquence.***
- ***d'intégrer, en référence, dans le tableau de synthèse produit, les données relatives à l'évaluation des incidences environnementales du scénario tendanciel pour chacun des items listés.***

IV.6 Caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le projet

Celles-ci ne sont pas spécifiquement identifiées par le plan du fait de l'absence de spatialisation des installations et équipements dont la création, l'extension voire la fermeture sont portées par le plan.

La MRAe recommande d'identifier et analyser dans le rapport les zones les plus fragiles du territoire (pression anthropique, santé publique) ou présentant un degré de sensibilité environnementale élevé (biodiversité, patrimoine, paysage) dès lors qu'elles se trouvent concernées par une ou plusieurs des installations dont la création, l'extension voire la fermeture sont portées par le plan.

IV.7 Mesures envisagées pour éviter, réduire, compenser et accompagner les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan

Ce volet est abordé en cinq pages dans le chapitre VII du rapport environnemental. L'Autorité environnementale a relevé plusieurs lacunes importantes :

- les mesures proposées sont pour la plupart trop générales, voire illusoire pour certaines d'entre elles (notamment page 158 : « s'assurer de réaliser le transport des déchets dans des navires respectant les réglementations sur les émissions dans l'air et dans l'eau »), et présentées sans mentions des modalités de mise en œuvre et des études de faisabilité,
- les mesures ne sont pas rattachées directement aux incidences du plan préalablement identifiées, ni systématiquement aux enjeux environnementaux correspondants,
- il y a une confusion entre les mesures afférentes au niveau de la planification du PPGDM et les mesures propres au niveau des projets ; l'incidence de ces projets doit bien être anticipée à ce stade mais les mesures idoines ne doivent pas être étudiées à la même échelle,
- les mesures d'évitement des incidences négatives du PPGDM ne sont pas traitées car les mesures proposées sont mal classées.
- En effet et sur ce dernier point :
 - le plan ayant déterminé des objectifs de prévention des déchets, la prévention, en soi, ne peut constituer une mesure d'évitement des incidences négatives du plan,
 - l'évitement de la production de déchets liés au pilotage du plan ou des actions liées à la compétence gestion des déchets doit être plutôt considérée comme une mesure de réduction car, cette action ne permet pas, à elle seule, d'éviter les incidences environnementales notables du plan,
 - le réemploi des déchets inertes sur leurs sites de production doit être plutôt considérée comme une mesure de réduction car, ces déchets sont susceptibles également de faire l'objet d'une collecte, d'un transport et d'un traitement sur place, probablement de moindre mesure qu'une gestion externalisée mais, en tout état de cause, ne permettra pas d'éviter les incidences environnementales notables du plan,

Par ailleurs, le rapport environnemental n'aborde pas les incidences environnementales des différentes installations qu'il est prévu de mettre en place dans le cadre du plan (*déchetteries, centres de tri, centre de maturation des mâchefers, extensions des plate-formes de compostage, etc.*) alors que ces mêmes installations sont constitutives du plan.

Ainsi, pour une meilleure compréhension, lisibilité et définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) des incidences notables probables de la mise en œuvre du plan, la MRAe recommande :

- ***d'établir des mesures d'évitement géographique des zones à enjeux environnementaux, en constituant par exemple une cartographie des sites et zones les plus favorables à l'implantation de toutes les installations de gestion des déchets sur la base des données environnementales produites par les services de la DEAL, disponibles sur son site internet : <http://www.martinique.developpement-durable.gouv.fr/carte-dynamique-generale-protections-a113.html>²,***
- ***d'intégrer et compléter les mesures ERC sur les divers tableaux de synthèse des effets notables probables du plan pour chacune des catégories de gestion des déchets (tableaux n°37 à 41, pages 149 à 153),***
- ***de compléter les mesures ERC par l'établissement de mesures visant à éviter la création et la prolifération de gîtes à moustiques,***
- ***de préciser leurs modalités de mise en œuvre, leurs degrés de faisabilité ainsi que l'identité des entités devant les mettre en œuvre.***

² la carte ainsi produite serait utilement exploitée et déclinée dans les documents d'urbanisme (SAR, ScoT et PLU) auxquels, dans tous les cas, doivent se référer les porteurs de projets et collectivités susceptibles de créer les installations de collecte, de tri, de valorisation et de traitement induites par le PPGDM.

IV.8 Suivi environnemental de l'application du projet

Les indicateurs et modalités de suivi proposés doivent permettre de suivre les incidences environnementales du plan telles qu'elles ont pu être identifiées au titre des chapitres précédents au regard des enjeux, également, identifiés précédemment en relation avec ceux que l'autorité environnementale a pu relever de son côté.

La description des modalités de suivi souffre du défaut du rapport d'évaluation environnementale en matière d'analyse des incidences environnementales du projet de plan.

En effet, le choix a été fait de présenter uniquement des indicateurs dits de performance, ne permettant que le suivi indirect des incidences environnementales du plan, au détriment total des indicateurs dits d'état, permettant leur suivi direct.

Si le guide méthodologique de l'évaluation environnementale des plans d'élimination des déchets préconise la détermination principalement d'indicateurs de performance, il recommande également la détermination d'indicateurs d'état, à retenir parmi les descripteurs les plus significatifs par rapport aux enjeux identifiés comme prioritaires et dont la mise à jour régulière pourra être assurée. A ce titre l'enjeu de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, à la fois relevé par le rédacteur et par la MRAe, aurait mérité de donner lieu à la définition d'un indicateur d'état correspondant, aisément mesurable, notamment grâce aux informations contenues dans les demandes d'autorisation d'urbanisme.

De plus, la grille de lecture des indicateurs de suivi gagnerait à être enrichie des objectifs et des incidences environnementales du plan, conformément au guide méthodologique, afin d'en améliorer la lisibilité, la complétude ou la précision (par exemple, l'objectif de réduction de la production des déchets d'activités économiques pourrait donner lieu à la complétude du premier indicateur proposé)

Par ailleurs, pour optimiser l'exploitation de ces indicateurs, il conviendra de compléter les données de l'état de référence retenu (année 2016), certains de ces indicateurs ne disposant pas de valeur « état zéro » (*nombre de décharges sauvages, suivi des émissions de GES et polluants, suivi des incidents d'installations de traitement ...*) ce qui les rend inopérants, de corriger le tonnage 2016 des déchets issu de l'assainissement des eaux (*le rapport de présentation du plan en mentionne un tonnage de 11,5 kt de matière brute au lieu des 19 kt ici affichés*).

La MRAe relève que les unités et fréquences d'observation des deux derniers indicateurs proposés (*suivi des émissions de polluants atmosphériques, des incidents et des rejets non conformes des installations de traitement*) restent toujours à définir depuis l'élaboration du plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux malgré le champ d'application plus large du plan de prévention et de gestion des déchets de la Martinique.

La MRAe s'interroge ainsi sur l'efficacité de l'activité de la commission consultative d'élaboration et de suivi du plan, qui se réunit tous les ans depuis l'année 2015.

La MRAe considère que l'indicateur « suivi des émissions de polluants atmosphériques des installations de traitement » n'a de sens, pour un plan régional, que si le suivi permet de comptabiliser (*pour des polluants déterminés*) la quantité émise dans l'air et dans l'eau par l'ensemble des unités de traitement et son évolution dans le temps.

Le protocole de suivi ainsi que ces modalités de mise en œuvre restent également à préciser, d'autant plus que le paragraphe correspondant est exactement le même que celui présenté dans le rapport environnemental du projet d'élaboration du plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux en 2015, et avait déjà fait l'objet

d'une recommandation en ce sens de la part de l'autorité environnementale.

La MRAe recommande ainsi de compléter :

- **la grille de lecture des indicateurs par la mention d'indicateurs d'état (à minima en rapport à l'enjeu de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers propre à la réalisation des futures installations de gestion des déchets), des objectifs et des incidences environnementales du plan ainsi que des données restant à définir ou rectifier,**
- **le protocole de suivi ainsi que ces modalités de mise en œuvre, conformément au guide méthodologique de l'évaluation environnementale des plans d'élimination des déchets.**

IV.9 Résumé non technique

Le résumé non technique doit être un document autonome, synthétisant l'intégralité du rapport d'évaluation environnementale stratégique dans des termes compréhensibles du grand public, auquel il s'adresse prioritairement.

Le résumé non technique présenté répond assez bien à la réglementation, excepté au sujet de la présentation générale du plan qui en est absente.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique du rapport environnemental :

- **par la présentation générale du plan,**
- **en fonction des observations émises dans le présent avis.**

IV.10 Méthodologie

Le rapport d'évaluation environnementale stratégique doit décrire la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée, précisant notamment les méthodes, les outils, les sources, les choix et les partis pris employés ainsi que les limites de la démarche.

La MRAe regrette que l'évaluation environnementale n'ait pas étudié certains aspects techniques et économiques tels que la faisabilité dans un cadre général. Or, l'étude de la faisabilité des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) proposées est essentielle pour garantir une intégration environnementale optimale du plan.

De plus, la MRAe note une contradiction entre l'impossibilité de mesurer aisément les indicateurs GES ou énergie et donc de les suivre facilement (page 162) et l'information indiquant que les indicateurs majeurs relatifs aux impacts en matière d'énergie consommée ou évitée et en matière de contributions aux émissions de GES sont les seuls paramètres pour lesquels il est possible d'avoir des valeurs quantitatives pour chaque étape de la gestion des déchets (*cf. méthodologie utilisée, page 165*).

V. PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE PPGDM

La MRAe 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 ZéroWaste France en février 2018.

Les impacts positifs prévisibles montrent que le plan de la CTM, bien qu'établi sur la base d'une réduction à la source des déchets produits restant à justifier, pourra participer d'une bonne prise en compte de l'environnement au travers, notamment, des actions de prévention conduites auprès des usagers, de l'optimisation des filières de tri et de compostage et des dispositions visant une meilleure valorisation des déchets.

Toutefois, cette observation doit être nuancée par l'absence d'informations claires, tant dans le plan lui-même que dans le rapport environnemental, sur les impacts des nouvelles installations programmées et de leur fonctionnement sur l'environnement et par la faiblesse du dispositif de suivi proposé.

La MRAe comprend bien que le plan, motivé pour des questions de respect du droit européen et des engagements nationaux en faveur de la transition énergétique et de la croissance verte (LTECV), puisse se vouloir ambitieux.

En effet, à l'exception des déchets radioactifs, tous les flux de déchets « dangereux », « non dangereux – non inertes » ou « non dangereux - inertes », produits, importés et, dans tous les cas gérés en Martinique, quel que soit leur nature et leur producteur d'origine, sont concernés par le plan. Pour autant, de nombreuses données sont manquantes et les quantités de déchets générés par les activités économiques non assimilées ainsi que ceux « inertes » provenant des activités associées au bâtiment et aux travaux publics (BTP) sont estimées, sur la base de ratios, à 228 000 t et 125 255 t soit, en y ajoutant les déchets ménagers, un volume global d'au moins 555 360 tonnes !

Or, la note citée ci-dessus indique que « *la précision et la transparence de l'inventaire des déchets constitue la clé de voûte du futur plan de prévention et de gestion des déchets. (CAA Lyon du 25/04/13, CAA Douai – Ordonnance du 14 septembre 2010, TA Rennes du 24/05/17), Les données produites doivent ainsi être fiables et facilement compréhensibles par le grand public. Leur présentation doit se faire selon les modes de traitement listés dans la hiérarchie des déchets en faisant clairement apparaître la distinction entre « valorisation matière » et « recyclage » l'absence d'une telle précision étant susceptible d'induire le public en erreur. Pour la bonne connaissance des territoires, il est également utile de bien recenser les projets d'installations de traitement des déchets afin de pouvoir évaluer l'adéquation des exutoires* ».

La MRAe prend acte des avancées obtenues dans la connaissance des déchets, en regard des périodes précédentes, mais, constate aussi que c'est pourtant bien sur la question de l'identification et de la caractérisation des déchets, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, que les premières lacunes du plan doivent être comblées.

L'exploitation d'un observatoire des déchets devrait, sur ce point, apporter les réponses utiles tout en offrant l'opportunité d'un suivi en temps réel.

La MRAe recommande d'intégrer, dans le plan, la création de l'observatoire des déchets de la Martinique, d'en développer la lisibilité pour le grand public ainsi que ses capacités d'intégration au titre du suivi de sa mise en œuvre en termes d'efficacité et d'incidences environnementales.

Il s'agit donc bien d'un plan ambitieux mais, tout à la fois modeste sur certaines de ses ambitions, préférant les valorisations matières quand les objectifs de recyclage s'avèrent compliqués à atteindre ou lorsque le « paquet économique circulaire » européen est estimé être hors de portée selon l'argumentaire produit.

L'intérêt porté par le plan sur les questions comportementales, notamment des usagers, est louable. Toutefois, le plan reste relativement peu explicite sur la méthode

permettant de vraiment faire évoluer de façon drastique les comportements individuels et collectifs ayant une influence, à la fois sur la santé, sur la qualité des milieux (eau notamment, de consommation mais aussi de baignade) et sur la qualité des paysages martiniquais, gage de l'attractivité touristique de l'île mais aussi de la qualité de vie des martiniquais. La MRAe constate l'absence de dispositions claires pour :

- arriver à mieux gérer les VHU,
- supprimer les dépôts sauvages,
- traiter les produits de dragage associées à l'entretien / création de chenaux maritimes et d'infrastructures portuaires ainsi que les produits d'entretien et de curage des cours d'eau,
- participer à la généralisation des systèmes d'assainissements collectifs et non collectifs,
- réduire l'incidence des gîtes de moustiques et autres risques sanitaires.

Par ailleurs, ni l'information sur le plan, ni les annonces de formations destinées à pourvoir en emplois locaux les nombreuses installations prévues ne semblent être à la hauteur des ambitions de celui-ci compte tenu de la distanciation introduite entre le pilote du plan, la CTM et l'ensemble des acteurs institutionnels et industriels potentiellement impliqués dans celui-ci. Chacun conservant « in fine » ses prérogatives et pouvant arguer d'une certaine indépendance à l'égard du plan de prévention et de gestion des déchets de la Martinique alors que ce dernier a, justement, pour vocation d'encadrer, plus fortement qu'auparavant, l'ensemble des filières impliquées dans ce domaine de compétences sous le pilotage de l'autorité compétente reconnue en la matière et légitimée par ce même plan.

La note déjà évoquée précise « *la nécessité de prévoir, dans le plan, les installations qui, de façon cohérente, permettront d'appliquer la loi, qu'il s'agisse d'installations manquantes ou en surcapacité. Cela concerne donc autant les exutoires nécessaires au compostage ou au recyclage des déchets, qu'à leur élimination. En effet, la bonne planification de la mise en décharge et de l'incinération des déchets résiduels est cruciale dans la mesure où c'est bien cette fraction des déchets qui doit être minimisée pour atteindre 65% de recyclage des déchets en 2025.*

L'autorité en charge du plan doit ainsi mettre en mesure les décideurs locaux de savoir si le projet qu'ils envisagent rentre dans le cadre de la gestion que le plan prévoit (rapport de compatibilité), ce qui requiert de la part du planificateur de sortir de l'ambiguïté et d'aller vers un minimum de précision³.

Il convient enfin de rappeler que la jurisprudence administrative a récemment conforté le pouvoir dont disposent les autorités planificatrices en matière de prescription des installations à créer, adapter ou fermer⁴ ».

La MRAe rappelle que la CTM a vocation à encadrer, en tant que pilote du PPGDM, l'ensemble des filières impliquées dans ce domaine de compétence et recommande qu'elle définisse les modalités de ce pilotage vis-à-vis des autres acteurs.

La MRAe note que le projet de plan proposé a fait le choix d'éviter les incidences environnementales des installations et équipements qu'il apparaît nécessaire de créer,

- 3 Le Tribunal administratif de Lyon a ainsi donné une définition assez claire de la notion de « compatibilité » dans un processus de planification, comme la création d'une information « suffisamment précise » pour permettre aux collectivités inférieures de prendre des décisions à la lumière du plan. (TA Lyon, 26 janvier 2011)
- 4 Les juges ont ainsi confirmé que l'autorité planificatrice, qui doit bien recenser les projets entérinés par les collectivités au moment de l'élaboration du plan, n'est nullement obligée de les retenir dans ses prescriptions finales. Le Conseil régional (collectivité territoriale de la Martinique ici) n'est pas une chambre d'enregistrement liée par les projets des collectivités ou des entreprises privées. (CAA Lyon, 4 juillet 2017, n°14LY02514)

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 déjà engagées et ignorant, à priori, l'ensemble des installations existantes en oubliant d'aborder la question de leur opportunité à terme.

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 ultérieure 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 plan⁵.

En conclusion, ce plan conforte la MRAe sur la nécessité de reconsidérer les questions d'écologie et d'environnement pour en garantir une appropriation naturelle par les usagers et l'ensemble des acteurs institutionnels et professionnels concernés.

Enfin, si l'écologie peut se définir comme « la discipline de l'organisation de la vie des gens sur un territoire donné avec ses potentialités et ses limites », force est de constater que ce type de plan requiert une connaissance fine des éléments de contexte du territoire Martiniquais soumis aux aléas naturels que l'on connaît et que l'appropriation de cet environnement commun conditionne la réussite du plan visé ici.

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 risque 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.

Par ailleurs, la MRAe rappelle la nécessité d'intégrer au plan la **bonne planification des « nouveaux flux » tels que les biodéchets**, le contexte législatif et réglementaire renouvelé impliquant une attention particulière de la part des régions sur des flux qui étaient auparavant considérés comme non prioritaires.

Pour mémoire, plusieurs objectifs nouveaux ont fait leur apparition dans la loi, et en particulier la gestion séparée des biodéchets d'ici 2025, orientation que les plans régionaux doivent concrétiser, tant dans l'appréciation suffisamment précise de tous les gisements (*dont biodéchets présents dans les OMR*), que dans la planification des exutoires.

Cette observation est valable pour d'autres filières visées par des objectifs chiffrés ambitieux, avec les installations qui leurs sont propres : montée en charge du recyclage des déchets du BTP, certaines filières REP ou encore la progression de la prévention. (*par identification des actions à mener, des programmes locaux à réaliser, etc.*)

Le plan devra ainsi démontrer une prise en compte suffisante de telles filières, qui doivent également faire l'objet d'un programme de gestion cohérent, complet et rigoureux. (*CAA Nantes, 8 novembre 2005, n°03NT01781*)

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