

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de La Réunion
sur l'élaboration du plan régional de prévention
et de gestion des déchets (PRPGD) de La Réunion**

n°MRAe 2023AREU9

Préambule

Pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « Autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur le dossier présenté. En application du décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de La Réunion, appelée dans cet avis Autorité environnementale (Ae).

L'avis de l'autorité environnementale (Ae) est un avis simple qui porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le pétitionnaire et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet de plan. L'avis de l'Ae n'est pas un avis conforme.

Porté à la connaissance du public, cet avis vise à apporter un éclairage sur les pistes d'amélioration du projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) dans la prise en compte des enjeux environnementaux qui ont pu être identifiés, et à favoriser la participation du public dans l'élaboration des décisions qui le concernent.

La MRAe Réunion s'est réunie le 08 décembre 2023.

Étaient présents et ont délibéré : M. Didier KRUGER, président, et M^{me} Sonia RIBES-BEAUDEMOLIN, membre associé.

En application du règlement intérieur de la MRAe de La Réunion adopté le 11 septembre 2020 et publié au bulletin officiel le 25 septembre 2020, 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.

Introduction

La directive européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, pose le principe que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, et qui fixent le cadre de décisions ultérieures d'aménagements et d'ouvrages, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale.

L'Autorité environnementale (Ae) a été saisie officiellement par courrier du 08 novembre 2023 par la Région Réunion pour avis sur son projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD). Il en a été accusé réception le 09 novembre 2023. Le service régional d'appui à la MRAe qui instruit la demande, est la DEAL de La Réunion (SCETE / Unité Évaluation Environnementale).

La définition du PRPGD relève d'une mission confiée aux régions par la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 07 août 2015. Dans un souci de simplification et de mise en cohérence des mesures applicables dans le domaine des déchets, ce plan régional unique se subsistera aux plans existants. Le PRPGD doit répondre aux objectifs fixés par la politique nationale de prévention et de gestion des déchets définis à l'article L.541-1 du Code de l'environnement.

Dans ce contexte réglementaire, l'évaluation environnementale est l'occasion d'évaluer en quoi les axes et les actions du plan sont adaptés et suffisants pour atteindre les objectifs affichés et de mettre en évidence, le cas échéant, les freins de nature à restreindre les ambitions environnementales et leur mise en œuvre.

Le présent avis de l'Ae répond aux articles L.122-4 à L.122-12, R.122-17 à R.122-24 du Code de l'environnement relatifs à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Il est transmis au maître d'ouvrage au plus tard trois mois après la date de réception du projet de plan par l'Ae. Il est mis en ligne sur le site internet de la MRAe et sera joint au dossier soumis à la procédure de participation du public.

Préalablement à la saisine de l'Ae, ce projet de PRPGD a été arrêté par le Conseil régional de La Réunion en assemblée plénière du 03 novembre 2023. Il a fait l'objet de quelques compléments en juillet 2023 en réponse notamment à l'avis des services de l'État du 28 mars 2023. L'Ae prend en compte l'avis émis le 30 octobre 2023 par l'Agence Régionale de Santé de La Réunion (ARS), sachant que celui-ci renvoie à un avis antérieur au Préfet du 14 mars 2023 maintenu en l'état. Cet avis est favorable au projet de PRPGD, mais des réserves sur plusieurs points critiques vis-à-vis de la santé publique nécessitent d'être levées.

Enfin, l'avis de l'Ae est élaboré sur la base du dossier composé des pièces suivantes :

- le plan régional de prévention et de gestion des déchets de La Réunion (PRPGD) et son volet plan régional d'actions en faveur de l'économie circulaire (PRAEC) – version juillet 2023 – groupement de bureaux d'études (Espelia, Recovering, Nexa) ;
- un résumé non technique du PRPGD (RNT – version juillet 2023) ;
- le rapport d'évaluation environnementale stratégique (EES) comportant distinctement un résumé non technique – BET In Extenso – juillet 2023.

Synthèse de l'Avis

La Région Réunion a élaboré un projet de plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) en application de l'article L.541-13 du Code de l'environnement.

Cette planification qui doit coordonner les différentes parties prenantes, a pour fonction de mettre en place à l'échelle régionale les conditions d'atteinte des objectifs nationaux de réduction des déchets à la source et d'amélioration des taux de tri et de valorisation des déchets.

Ces objectifs nationaux imposent que la priorité soit donnée à la prévention de la production des déchets et prévoient en outre que des actions soient définies en faveur de l'économie circulaire, conduisant notamment à réduire la consommation de ressources.

Le PRPGD de La Réunion concerne tous les types de déchets, qu'ils soient ménagers, issus des activités économiques ou des chantiers de construction et d'équipement. Il se substituera aux trois plans locaux en vigueur qui traitent de la gestion desdits déchets.

Ce plan doit définir les actions concrètes à mettre en œuvre et des préconisations pour atteindre les objectifs qu'il se fixe à travers une planification à six et douze ans (horizons 2028 et 2034). Au regard de l'important retard pris pour son élaboration par rapport à la législation¹ en vigueur, en raison notamment de la crise sanitaire liée au COVID, un recalage des échéances de la portée du plan pourrait s'avérer nécessaire.

Le PRPGD est soumis par ailleurs à évaluation environnementale systématique (EES). Celle-ci a notamment pour finalité de démontrer que les mesures prévues permettent d'atteindre les objectifs assignés au PRPGD ainsi que ceux qu'il se fixe à lui-même et de vérifier qu'elles prennent en compte les enjeux environnementaux et sanitaires.

Dans un contexte d'insularité avec notamment une dépendance significative aux matières et produits manufacturés importés, les enjeux de cette démarche de planification des déchets sont forts.

À cet égard, l'Autorité environnementale (Ae) salue le travail important et complexe engagé par la Région Réunion avec les acteurs du territoire pour l'élaboration du PRPGD, de même que les objectifs ambitieux adoptés en termes de prévention et de valorisation des déchets pour sortir du tout enfouissement. L'accent mis sur les objectifs ambitieux de réduction de la production de déchets doit être salué.

Cela étant, si la prise en compte des enjeux environnementaux fait partie de la raison d'être des objectifs assignés à un PRPGD, il faut s'assurer d'une part du caractère opérationnel du plan pour atteindre les objectifs de la stratégie territoriale, et d'autre part de l'absence d'effets notables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et la santé humaine.

1 La loi NOTRe du 07 août 2015 prévoit l'approbation des PRPGD dans un délai 18 mois après sa promulgation, soit avant le 07 février 2017

Afin de renforcer ce plan stratégique qui est nécessaire pour le territoire réunionnais, l'Ae formule les principales recommandations qui suivent :

- ***compléter le rapport d'évaluation environnementale par une analyse plus précise des zones (territorialisation) et par un meilleur respect du contenu réglementaire détaillé à l'article R.122-20 du Code de l'environnement (actualisation de l'état initial de l'environnement, articulation avec les autres plans, schémas et programmes, incidences cumulées, motivation du choix du scénario retenu, présentation des mesures d'évitement et de réduction...)*** ;
- ***prendre en compte les réserves exprimées par l'Agence Régionale de Santé dans son avis du 14 mars 2023 (réduction des émissions atmosphériques, surveillance environnementale, encadrement de la valorisation par épandage ou remblaiement, lutte contre les dépôts sauvages...)*** ;
- ***examiner la cohérence entre le PRPGD et son volet PRAEC², de même que la synergie pouvant être déployée notamment entre leurs actions respectives ;***
- ***prioriser les différentes actions sur le territoire, en tenant compte de leur potentiel à répondre rapidement aux enjeux de la transition écologique et solidaire ;***
- ***définir les prescriptions générales qui seront opposables aux projets d'installations de traitement des déchets, sans préjuger des contraintes et prescriptions issues des documents d'urbanisme en vigueur sur les sites choisis, le moment venu de leur instruction ;***
- ***cibler et consolider les indicateurs les plus représentatifs pour apprécier l'atteinte des objectifs stratégiques et les résultats opérationnels du PRPGD et son volet en faveur de l'économie circulaire (indicateurs « clés » avec état zéro et valeurs cibles...).***

L'ensemble des recommandations de l'Ae est présenté ci-après dans l'avis détaillé.

2 PRAEC : plan régional d'actions en faveur de l'économie circulaire

Avis détaillé

I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ET PRÉSENTATION DU PROJET DE PLAN

A/ Contexte de l'élaboration du PRPGD

Conformément à la loi NOTRe du 07 août 2015, le Conseil régional de La Réunion a engagé l'élaboration de son plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) par délibération de son assemblée plénière du 08 novembre 2016.

Le périmètre concerné par le PRPGD est l'ensemble du territoire de La Réunion. Il couvre ainsi 24 communes pour une superficie totale de 2 504 km², avec 873 100 habitants recensés au 1^{er} janvier 2023 (source INSEE).

Cinq communautés d'agglomération portent la compétence « prévention et collecte » des déchets (CINOR, CIREST, CASud, CIVIS et TCO) et celles-ci ont délégué le « traitement » à deux syndicats mixtes (SYDNE pour le territoire nord-est et ILEVA pour le sud-ouest).

Le PRPGD de La Réunion se substituera aux trois plans existants en matière de déchets :

- le plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND) du 23 juin 2016,
- le plan de gestion des déchets du bâtiment et des travaux publics (PGDBTP) du 30 septembre 2005,
- le plan régional d'élimination des déchets industriels spéciaux (PREDIS) du 04 novembre 2010.

Le PRPGD s'inscrit dans un cadre de politiques publiques structuré par des priorités et des objectifs fixés au niveau national et européen, dont notamment « la hiérarchie des déchets » établie par la directive cadre européenne n° 2008/98/CE de 2008 et réaffirmée par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Loi TECV).

Ces politiques publiques de prévention et de gestion des déchets transcrites à l'article L.541-1 du Code de l'environnement visent ainsi à privilégier par ordre de priorité :

- la prévention et la réduction de la production et de la nocivité des déchets (le meilleur déchet est celui que l'on ne produit pas) ;
- la préparation des déchets en vue de leur réutilisation ;
- le recyclage et la valorisation des déchets sous forme de matière, notamment organique ;
- les autres modes de valorisation, notamment énergétique.

Au regard de ces objectifs nationaux, la stratégie globale à construire à l'échelle de la région doit intégrer tous les gisements de déchets, quels que soient leurs producteurs (ménages, collectivités, administrations, commerces, BTP...) conformément à l'article R.541-15 du Code de l'environnement. Le PRPGD doit comporter également un plan régional d'actions en faveur de l'économie circulaire (PRAEC) qui concerne l'ensemble des domaines d'activité économique et non seulement celui des déchets.

Les décisions des personnes publiques et de leurs concessionnaires dans le domaine des déchets doivent être compatibles avec le PRPGD en application de l'article L.541-15 du Code de l'environnement. Il en va aussi bien des décisions prises par les collectivités compétentes en matière de prévention et de gestion des déchets que de la délivrance des autorisations notamment d'exploiter délivrées par le préfet (installations ICPE de stockage par exemple).

Le projet de plan donne lieu à une évaluation environnementale stratégique et systématique en application des articles L.122-4 et R.122-17 du Code de l'environnement. Une évaluation nécessaire à mi-parcours (6 ans) peut conduire à une procédure de révision.

Dans ce cadre réglementaire, le PRPGD doit garantir que la gestion des déchets est mise en œuvre sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement, 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. En outre, ledit plan doit organiser le transport des déchets et le limiter en distance et en volume selon un principe de proximité.

En termes de gouvernance, le dossier indique que le Conseil régional de La Réunion a souhaité inscrire l'élaboration du PRPGD dans une démarche engagée de concertation avec les différents partenaires concernés par la gestion des déchets (État, collectivités, organisations professionnelles, associations de protection de l'environnement, grand public, éco-organismes... – cf. pages 24 à 29).

La méthodologie d'élaboration du plan est présentée sous forme d'un tableau de synthèse suivant les différentes phases qui se sont déroulées entre mars 2017 et octobre 2022 (comités techniques et de pilotage, groupes de travail et ateliers thématiques...). Une commission consultative d'élaboration et de suivi (CCES) du plan a été mise en place comme le prévoit la réglementation.

Cela étant, les modalités de prise en compte de la participation du public en « amont » ne sont pas précisées (droit d'initiative citoyenne, déclaration d'intention...). Aussi, il convient de rappeler que cette dernière est prévue par les articles L.121-17-1 et suivants du Code de l'environnement pour les plans soumis à évaluation environnementale.

➤ ***Dans la mesure où la participation « amont », à un stade où les choix sont encore ouverts, est un élément clé pour la réussite du plan, l'Ae recommande à la Région Réunion de préciser comment le public (citoyens, associations) a pu exercer son droit d'initiative, comme prévu par le Code de l'environnement.***

Enfin, en application de l'article L.122-9 du Code de l'environnement, la collectivité régionale devra, lors de l'adoption du plan, mettre à la disposition de l'Autorité environnementale (Ae) et du public les informations suivantes :

- le plan approuvé ;
- une « déclaration environnementale » qui résume :
 - la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental établi en application de l'article L.122-6 du CE et des avis émis suite aux consultations, dont le présent avis ;

- les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan, compte tenu des diverses solutions envisagées ;
- les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du plan.

B/ Présentation du PRPGD de La Réunion et sa prise en compte de l'environnement

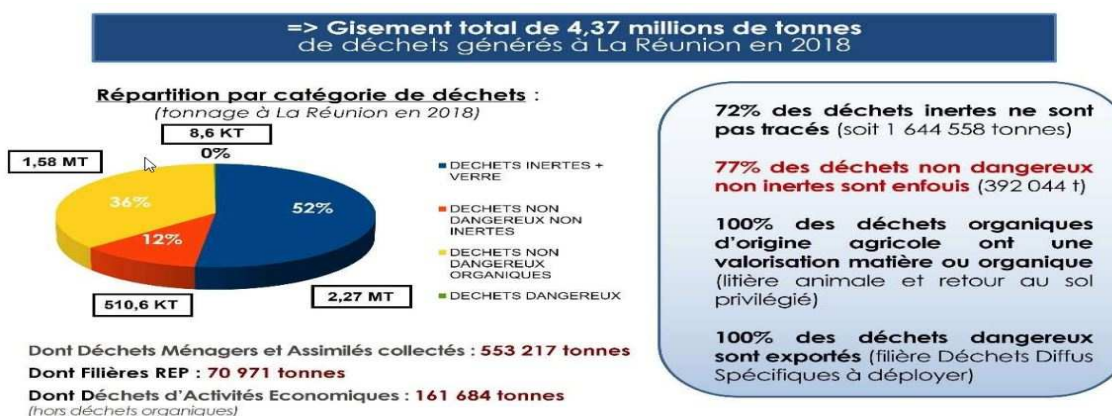
Le dossier de PRPGD transmis répond aux principaux attendus législatifs et réglementaires définis aux articles L.541-13 et R.541-16 du Code de l'environnement, qui portent sur l'établissement :

- d'un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets,
- d'un scénario prospectif aux horizons 6 et 12 ans des quantités de déchets qui devront être traitées,
- d'objectifs de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets déclinant les objectifs nationaux (et comprenant des indicateurs de suivi),
- d'une planification de mesures à mettre en œuvre aux horizons 6 et 12 ans pour atteindre ces objectifs (comprenant les installations à créer et à adapter),
- et d'un plan régional d'actions en faveur de l'économie circulaire (PRAEC).

État des lieux (gisements de déchets, installations de gestion des déchets...)

L'année de référence retenue pour l'état des lieux du PRPGD est 2018 (soit plus de 5 ans), ce qui peut être préjudiciable pour certaines analyses et informations présentées, et cela peut avoir des conséquences notamment pour les actions à déployer. Cette situation peut s'expliquer par la complexité d'un tel plan et l'important retard pris pour son élaboration en lien notamment avec la crise sanitaire. Quelques actualisations sont présentées pour les années 2020 et 2022, en ce qui concerne notamment certains flux de déchets et le recensement des installations de traitement.

Le diagnostic établit que le gisement total des déchets produits en 2018 sur le territoire réunionnais est estimé à environ 4,37 millions de tonnes, dont 2,27 MT pour les déchets inertes (y compris le verre) et 1,58 MT pour les déchets non dangereux organiques.



Synthèse du gisement des déchets en 2018

(extrait du résumé non technique du PRPGD – page 6)

Le gisement de déchets ménagers et assimilés (DMA), collecté en 2018, s'élève à 553 217 tonnes, soit un ratio de 646 kg/hab/an contre environ 500 kg/hab/an en métropole. En 2018, le gisement d'ordures ménagères résiduelles (non valorisables en matière) collecté était de 226 527 tonnes, ce qui représente 265 kg/hab/an. La totalité des déchets dangereux est exportée, soit 8 600 tonnes.

Les tonnages des collectes en « porte-à-porte³ » d'encombrants et de déchets verts (30 % des DMA) sont très importants à La Réunion comparés à la métropole (180 kg/hab/an à La Réunion contre 26 kg/hab/an en métropole) et au contraire les tonnages collectés en déchetteries sont deux fois plus faibles à La Réunion (91 kg/hab en moyenne à La Réunion contre 202 kg/hab/an au niveau national).

Le nombre peu élevé de déchetteries couplé à la systématisation des collectes en porte-à-porte expliquent en partie l'importance des tonnages de déchets verts et d'encombrants collectés en porte-à-porte et le peu de déchets collectés en déchetteries. Une tendance à une plus grande utilisation des déchetteries est observée consécutivement à une baisse des fréquences des collectes dans les quartiers. Pour les déchets verts, la spécificité du climat de l'île entraîne une production largement supérieure à la moyenne nationale.

L'Ae relève que les refus de tri sont toutefois très élevés, particulièrement pour les encombrants avec un taux supérieur à 90 % (cf. page 82). Par ailleurs, les déchets des filières de responsabilité élargie du producteur (REP⁴) sont très peu collectés en déchetteries à La Réunion, a priori en raison du manque de place pour les emprises foncières de ces installations.

Au regard de l'état des lieux des gisements de déchets sur le territoire par nature, producteur ou type de collecte, certains enjeux sont mis en avant dans le plan comme la création des installations de traitement nécessaires pour éviter l'enfouissement et respecter les engagements européens et nationaux. Au-delà de la traçabilité et l'amélioration du recyclage des déchets inertes du BTP⁵, la nécessité de résorber les dépôts sauvages est également identifiée d'autant que ces derniers ont connu une progression de 8 % par an durant les années passées.

Le transport des déchets, ainsi que ses différents enjeux et/ou impacts à La Réunion, ne sont toutefois pas analysés, alors que le plan doit organiser les flux correspondants et les limiter en distance.

Concernant les installations de gestion des déchets existantes sur le territoire, celles-ci sont présentées dans le dossier selon la typologie des différents déchets, en indiquant les capacités théoriques de collecte et/ou traitement qui proviennent généralement des autorisations ou des déclarations ICPE (cf. pages 90 à 127). Ces capacités ne sont pas représentatives de l'activité réelle des installations. Comme prévu réglementairement, il est recensé les projets d'installations pour lesquels une demande d'autorisation d'exploiter

3 Points de collecte dans les quartiers

4 Filières de collecte et de traitement que les fabricants et distributeurs ont l'obligation de mettre en place suivant le principe du « pollueur payeur » (fin de vie du produit à prendre en charge)

5 Un peu plus de 1,6 millions de tonnes de déchets inertes ne sont pas acheminées vers les filières légales de traitement (cf. page 145 du rapport PRPGD)

a été déposée. La compréhension de la réalité de la situation peut être rendue parfois difficile, dans la mesure où certains projets peuvent être désormais déjà autorisés, voire en fonctionnement (exemple des sociétés ECOPUR pour le traitement de batteries usagées à Saint-Pierre et VAL'DI RUN pour les déchets dangereux au Port).

Prospectives de l'évolution des déchets, objectifs de gestion et planification des actions à mettre en œuvre (horizons 2028 et 2034)

Conformément aux objectifs nationaux définis à l'article L.514-1 du Code de l'environnement, le PRPGD de La Réunion vise prioritairement la prévention des déchets, en réduisant notamment de 15 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant d'ici 2030, et de 5 % les déchets d'activités économiques.

Au regard des tendances observées localement par rapport aux échéances fixées (63 % des DMA enfouis en 2018 alors que la loi AGEC⁶ impose au maximum 10 % en 2035 – cf. page 86), les objectifs ambitieux précités en termes de prévention des déchets doivent être nécessairement accompagnés par un renforcement à court terme des actions prévues sur le territoire. Comme le préconise l'avis émis par l'Agence Régionale de Santé (ARS) en date du 14 mars 2023, au-delà des campagnes de sensibilisation, il conviendrait par exemple de prévoir une revue des taxations à l'import en fonction de l'indice de réparabilité des produits. En outre, l'interdiction ou la forte taxation des barquettes alimentaires en plastique pourrait utilement constituer une mesure emblématique du PRPGD.

En identifiant les flux prioritaires de déchets et les objectifs correspondants, la stratégie retenue pour le PRPGD en matière de prévention est traduite par le schéma suivant :



Stratégie retenue par le plan en matière de prévention

(extrait du rapport du PRPGD – page 175)

Aussi, une vingtaine d'actions sont définies pour atteindre les objectifs de prévention. Celles-ci sont déclinées dans le plan suivant six axes stratégiques (cf. pages 185 à 186) et des fiches détaillées sont présentées pour la plupart d'entre elles en annexe 1 (description, objectifs visés, porteurs de projets, sous-actions, budget, calendrier, indicateurs de suivi).

6 Loi Anti-Gaspillage et Économie Circulaire (AGEC) du 10 février 2020

Les objectifs de réduction des déchets ménagers et assimilés (DMA) pour les différents horizons sont synthétisés comme suit :

	2018	2028		2030		2034	
OMr	265 kg/hab	167 kg/hab	-37%	140 kg/hab	-47%	125 kg/hab	-53%
Biodéchets	-	16 kg/hab	-	21 kg/hab	-	23 kg/hab	-
Recyclables secs	38 kg/hab	56 kg/hab	49%	65 kg/hab	74%	68 kg/hab	83%
Verre	15 kg/hab	23 kg/hab	56%	25 kg/hab	68%	26 kg/hab	79%
Encombrants (déch. + PAP)	108 kg/hab	66 kg/hab	-39%	62 kg/hab	-43%	58 kg/hab	-46%
Déchets verts	162 kg/hab	155 kg/hab	-4%	157 kg/hab	-3%	159 kg/hab	-2%
DMA valorisables matières (REP...)	52 kg/hab	74 kg/hab	42%	78 kg/hab	50 %	86 kg/hab	65 %
Autres ultimes (dt dépôts sauvages)	7 kg/hab	7 kg/hab	- 5%	7 kg/hab	- 5%	7 kg/hab	- 5 %

TOTAL DMA (665 kg/hab en 2010)	646 kg/hab	565 kg/hab	-13% -14%	555 kg/hab Obj atteint	-14% -15%	552 kg/hab	-14% -15%
---------------------------------------	------------	------------	--------------	----------------------------------	--------------	------------	--------------

Les % de réduction sont calculés par rapport aux ratios de 2018 (en gris) et de 2010 (en orange)

=> **Les objectifs de réduction des DMA sont conformes à la loi AGEC**

Synthèse des objectifs de prévention et de collecte des déchets

(extrait du résumé non technique du PRPGD – page 10)

Pour atteindre les objectifs de ce scénario très ambitieux, les leviers suivants sont identifiés par le plan :

- réduction des OMR :
 - mise en place d'une collecte en porte-à-porte ou en apport volontaire pour les biodéchets : captage de 16 kg/hab en 2028 et de 23 kg/hab en 2034 ;
 - mise en place d'une étude et le cas échéant d'une expérimentation sur la tarification incitative au minimum sur les OMR ;
- emballages : amélioration du tri, mise en place de l'extension des consignes de tri pour les plastiques, l'intégralité des emballages et des papiers graphiques ;
- verre : amélioration du tri, promotion de la consigne ou reprise et de l'utilisation d'emballages en vrac ;
- encombrants : mise en place de ressourceries permettant de détourner les encombrants et promotion du tri des encombrants avec mise en place de collecte séparative en déchetteries pour, au minimum, métaux, bois, mobiliers et déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE).

Diverses autres actions sont évoquées dans le plan concernant la gestion des déchets, et notamment les biodéchets, les recyclables secs, les ordures ménagères résiduelles, les dépôts sauvages, les véhicules hors d'usage (VHU), les sous-produits animaux, les déchets inertes du BTP, ainsi que l'accompagnement des filières REP (cf. pages 196 à 209). Le plan aborde également la planification et la gestion des déchets en situations exceptionnelles, notamment en cas de catastrophes naturelles (cf. chapitres 8 et 11, pages 210 à 216 et pages 260 à 279), en renvoyant sur les fiches actions présentées en annexe 1.

De par la mise en service des unités de valorisation énergétique prévues en 2026 (UVE ILEVA à Saint-Pierre et ALBIOMA à Saint-André), une période transitoire de trois ans a été définie par le plan pour garantir la continuité de service public d'élimination des déchets. Cette situation a pour conséquence que les déchets seront enfouis à défaut d'autres équipements de tri, valorisation ou d'exutoires (capacités de stockage en ISDND ajustées de 50 000 à 70 000 tonnes à l'horizon 2035).

Sur ce dernier point, dans l'attente de l'opérationnalité du projet UVE d'ALBIOMA⁷ à Saint-André, il convient de rappeler que les combustibles solides de récupération produits par le centre de valorisation de déchets non dangereux (CVDND⁸) de la société INOVEST, filiale de SUEZ RV Réunion, sont actuellement enfouis dans l'installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND) de Sainte-Suzanne. Pour l'Ae, cette situation est en totale contradiction avec les objectifs recherchés lors de la mise en service du CVDND, comme avec les objectifs de la politique de prévention et gestion des déchets. Elle a pour conséquence de réduire significativement les capacités et la durée de vie des installations de stockage autorisées.

➤ **Afin de s'assurer que le PRPGD réponde aux objectifs réglementaires qui lui sont assignés, l'Ae recommande de :**

- vérifier la cohérence des diverses actions prévues, examiner leur caractère opérationnel notamment à court terme et en présenter une synthèse suivant les différentes étapes d'intervention (prévention, gestion, installations, horizons 6 et 12 ans) ;**
- prioriser les actions en fonction de l'importance des enjeux identifiés ou restant à identifier (impacts des flux de « transports » induits par la collecte et le traitement des déchets à intégrer en lien avec l'évaluation environnementale) ;**
- déployer rapidement les mesures opérationnelles fortes et volontaristes à la hauteur des ambitions affichées, pour réduire significativement, trier et mieux valoriser les déchets (réduire les importants refus des encombrants en porte-à-porte par exemple : technique de collecte plus appropriée à définir que le « grappin » habituellement utilisé pour le chargement limitant forcément les possibilités de réutilisation – redirection à prévoir vers les filières « REP » pour permettre le recyclage de la matière et éviter l'enfouissement – installer des zones de réemploi dans les déchetteries) ;**
- veiller à préserver les capacités des ISDND autorisées, en n'enfouissant que les déchets ultimes pour éviter le risque de saturation desdites installations de stockage et la rupture de continuité du service public d'élimination des déchets avec toutes les conséquences sanitaires et environnementales qui en découleraient.**

7 ICPE autorisée par arrêté préfectoral du 30 mai 2023 – avis de l'Ae du 02 août 2022

8 ICPE autorisée par arrêté préfectoral du 15 septembre 2016 – avis de l'Ae du 05 février 2020

Les besoins en installations de collecte et de traitement des divers déchets sont détaillés suivant les deux bassins de vie « nord-est » et « sud-ouest » dans un chapitre dédié (§ 9., pages 217 à 230), de même que les modalités de mise en œuvre et de suivi des actions et l'évaluation économique du plan (cf. § 10., pages 231 à 259). En termes de synthèse et d'illustration, seul le résumé non technique (RNT) du plan permet d'appréhender plus aisément les principaux équipements prévus, en se limitant toutefois à l'horizon 2028 (cf. schémas en pages 13 et 14). Dès lors, on pourrait s'interroger sur les installations nécessaires à l'échéance du plan en 2034 (12 ans).

Pour la localisation des installations, le PRPGD se limite à indiquer que les unités de traitement doivent se situer prioritairement dans les zones à vocation urbaine, et exceptionnellement en zone agricole. En termes d'encadrement, le plan mentionne uniquement les prescriptions n° 4 et 22 du SAR/SMVM datant de 2011 (plus de 10 ans), sachant que celles-ci renvoient sur les sites d'implantation identifiés par l'ancien plan départemental « PDEDMA » du 29 juin 2011 dont la compétence a été transférée à la Région Réunion (cf. pages 229 à 230).

Cette situation n'est pas de nature à améliorer la nécessaire prise en compte de la thématique des déchets dans les documents de planification. Les orientations du PRPGD doivent être suffisamment explicites pour que les autorités compétentes chargées de prendre des décisions soient en mesure de se prononcer sur la compatibilité des projets d'installations de gestion des déchets. Tout en respectant le principe de subsidiarité, le PRPGD en tant que plan dédié à la planification des déchets doit jouer pleinement son rôle. Des oppositions de riverains sont souvent observées en raison de nuisances liées à la proximité d'installations de déchets, même s'il peut s'agir parfois de réactions en lien avec le syndrome « NIMBY » : not in my backyard (« pas dans mon jardin » ou « surtout pas chez moi »). Ainsi, le plan mérite d'être plus précis et prescriptif en termes d'orientations au regard des principaux équipements nécessaires par bassin de vie, en synergie avec l'évaluation environnementale menée parallèlement.

Enfin, si le PRPGD est globalement favorable à la santé, d'autres points de vigilance et des insuffisances ont été relevés par l'ARS et ces derniers appellent dans la mesure du possible à consolider le plan. En l'occurrence, la valorisation de certains déchets par remblaiement comme c'est le cas, sous conditions, pour les mâchefers de la valorisation énergétique des déchets en technique routière, pour certaines boues ou encore pour certains sous-produits de combustion des centrales thermiques dans les carrières, devront tenir compte de la protection de la ressource en eau destinée à la consommation humaine.

Par ailleurs, compte tenu des émissions atmosphériques des unités de méthanisation et de valorisation énergétique des déchets, la réduction des émissions atmosphériques et la surveillance environnementale mériteraient de figurer dans le PRPGD afin de prendre davantage en compte la prévention des risques sanitaires. Sur ce dernier point, il serait également souhaitable d'intégrer des actions en faveur de la lutte contre le brûlage à l'air libre des déchets verts et autres ordures par les particuliers. Bien que formellement interdite, cette pratique régulière dans les cours et jardins est particulièrement néfaste pour la santé publique.

De manière plus générale, le chapitre 9.12 du PRPGD consacré à la localisation des installations de collecte et de traitement pourrait contenir une disposition visant à implanter les installations à une distance suffisante des habitations pour ne pas porter atteinte à la santé des populations riveraines par les émissions possibles (air, retombées atmosphériques, bruit, odeur, etc.).

- **Afin de faciliter la déclinaison du PRPGD dans les documents de rang inférieur (notamment les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme), l'Ae recommande d'identifier précisément les actions, orientations et objectifs qui ont particulièrement vocation à être traduits dans ces documents.**
- **Au regard des enjeux en termes de santé publique (bruit, qualité de l'air, protection des ressources en eau potable, hygiène...), l'Ae demande que les réserves formulées dans l'avis de l'ARS du 14 mars 2023 soient prises en compte (revue des taxations à l'import, réduction des émissions atmosphériques, surveillance environnementale, prise en compte du brûlage à l'air libre des déchets verts, encadrement de la valorisation par épandage ou remblaiement, lutte contre les dépôts sauvages...).**

Volet en faveur de l'économie circulaire (PRAEC)

Le PRPGD comporte également un plan régional d'actions en faveur de l'économie circulaire (PRAEC). Ce dernier permet de formaliser et de mettre en lumière notamment les initiatives qui contribuent déjà à la transition vers une économie écologique exemplaire, en favorisant l'émergence de nouveaux gisements de valeurs et d'emplois. Dans un rapport assez qualitatif distinct du plan, le PRAEC propose un profil du territoire, des orientations pour transformer les politiques publiques et les pratiques des acteurs, ainsi que des fiches d'actions détaillées. Les cinq piliers et les 25 actions du PRAEC peuvent être résumés comme suit :



Structure du plan régional d'actions en faveur de l'économie circulaire

(extrait du résumé non technique du PRPGD – page 16)

- *L'Ae recommande d'examiner la cohérence entre le PRPGD et son volet PRAEC, de même que la synergie pouvant être déployée notamment entre leurs actions respectives. En l'occurrence, certaines propositions du PRAEC pourraient être mises en œuvre rapidement, comme le renforcement du contrôle des frontières pour interdire l'importation des produits de consommation jetable en plastique, de même que les produits sur-emballés et/ou dans des emballages non recyclables localement (N.B. : 3,2 millions de tonnes de matières et de produits manufacturés importés chaque année à La Réunion).*

C/ Principaux enjeux environnementaux identifiés par l'Ae

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets est un document à vocation environnementale puisqu'il vise une gestion optimisée des déchets, notamment en promouvant la prévention et la préparation des déchets en vue de leur réemploi, leur recyclage et leur valorisation.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par l'autorité environnementale (Ae) sont :

- la réduction de la production de déchets et la transition vers une économie circulaire ;
- la préservation des ressources énergétiques et naturelles (dont l'économie de l'espace) en s'appuyant notamment sur la hiérarchie des modes de traitement (prévention, tri à la source, valorisation matière en premier lieu) ;
- la prise en compte des risques environnementaux et sanitaires liés aux déchets, à leur traitement notamment par valorisation énergétique ou stockage pour les déchets ultimes, voire dangereux :
 - risques de pollution et atteinte à la qualité des milieux : eaux superficielles et souterraines, sols et sous-sols, air...
 - risques naturels (prise en compte des zones exposées aux risques dans la planification de la gestion des déchets),
 - exposition des populations aux nuisances olfactives, visuelles, sonores, aux pollutions atmosphériques (rejets, trafics des poids lourds, gaz à effet de serre, poussières...), et aux risques industriels (incendies et dispersion toxique des fumées associées, explosions liées à la présence de biogaz...),
- la préservation de la biodiversité, du patrimoine et des paysages,
- l'atténuation du changement climatique (réduction des émissions des gaz à effet de serre, notamment en s'appuyant sur le principe de proximité pour limiter les distances parcourues par les déchets).

II. QUALITÉ DE LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

A/ Organisation, qualité et contenu du rapport environnemental

L'évaluation environnementale stratégique (EES) est l'occasion d'évaluer en quoi les axes et les actions du PRPGD sont adaptés et suffisants pour atteindre les objectifs affichés et de mettre en évidence, le cas échéant, les freins de nature à restreindre les ambitions environnementales et leur mise en œuvre.

Présenté distinctement du plan, le rapport environnemental mériterait de rappeler en introduction le contexte spécifique d'élaboration des documents (objectifs assignés, champ d'application, contenu de chaque partie, orientations et prescriptions du plan...). Cela permettrait une meilleure lisibilité des informations et des raisonnements pour une meilleure appropriation par un lecteur non initié.

En termes de contenu, bien que la forme ne soit pas complètement figée, le rapport environnemental doit répondre aux attentes détaillées à l'article R.122-20 du Code de l'environnement. À cet égard, force est de constater que ledit rapport ne respecte pas ce cadre réglementaire visant à rendre compte de la démarche itérative de l'évaluation environnementale. Il en est de même pour son résumé non technique qui a une vocation didactique et de transparence des informations vis-à-vis du grand public.

À titre d'exemple, l'articulation et les incidences cumulées du PRPGD avec les autres plans, schémas, programmes ne sont pas abordées. Par ailleurs, aucune présentation explicite n'est faite des mesures prises pour éviter, réduire ou compenser (ERC) les incidences négatives du plan sur l'environnement.

B/ Articulation avec les autres plans, schémas et programmes

La démarche d'évaluation environnementale doit obligatoirement décrire l'articulation du document avec les autres plans, schémas, programmes et documents de planification utiles à une approche globale. Il s'agit d'aller au-delà d'une énumération de documents et d'exploiter les informations qu'ils contiennent aux différentes étapes de la démarche d'évaluation environnementale. Cette analyse a vocation à être réalisée très en amont, c'est-à-dire dès le démarrage de l'état initial de l'environnement. C'est l'occasion de faire le lien avec les différentes politiques publiques, notamment en identifiant les incidences cumulées sur l'environnement des différents documents. À cet égard, l'analyse des précédents avis émis par l'Ae peut être utile. Cette investigation préalable vise à affiner la définition de la stratégie du plan.

Au-delà de la justification dans le rapport environnemental de la compatibilité avec le plan national de prévention des déchets en vigueur (PNPD 2014-2020), il conviendrait d'intégrer par anticipation le prochain PNPD 2021-2027 ayant fait l'objet d'une consultation publique en début d'année 2023 et qui pourrait être approuvé avant le PRPGD de La Réunion.

- ***L'Ae demande à la Région Réunion de compléter les éléments manquants dans le rapport environnemental au vu de la réglementation (articulation avec les autres plans, schémas, et programmes, incidences cumulées, mesures ERC...), et indiquer en particulier dans quelles conditions seront opérées les ajustements éventuellement nécessaires du PRPGD avec le prochain PNPD 2021-2027 (en mettant en évidence les objectifs nationaux pour lesquels le territoire réunionnais est en retard).***

C/ État initial de l'environnement, effets probables du plan et mesures pour y remédier

Certaines données de l'état initial de l'environnement sont assez anciennes. À titre d'exemple, les émissions totales de gaz à effet de serre (GES) par secteur en équivalent CO₂ datent de 2013 (cf. tableau en page 11). Aussi, la cartographie des installations classées

pour la protection de l'environnement (ICPE) relevant de la directive « SEVESO » est présentée pour l'année 2016 et le centre de transit de déchets dangereux exploité par SUEZ RV Réunion à Saint-André au lieu-dit « Bois Rouge » n'est pas répertorié (cf. DDRM⁹ actualisé en 2021).

Par ailleurs, on peut regretter l'absence d'analyse qualitative approfondie de la sensibilité du territoire par rapport à la thématique spécifique des déchets, et notamment du stockage (saturation pour l'enfouissement, consommation d'espaces, pollution des sols, odeurs et qualité de l'air en lien avec les incendies souvent observés, paysage...). Les dysfonctionnements des installations ICPE existantes liées aux déchets (y compris les difficultés rencontrées pour leur extension) et leurs effets sur l'environnement (nuisances, risques, vulnérabilité...) mériteraient d'être examinés et pris en compte.

Il est attendu que l'état initial de l'environnement analyse les différentes thématiques susceptibles d'être affectées par la mise en œuvre du projet de plan, avec un niveau de détail suffisant pour alimenter la caractérisation des incidences sur l'environnement et la santé humaine des différentes actions qu'il prévoit.

La méthode utilisée pour évaluer les impacts environnementaux s'appuie sur l'analyse du cycle de vie (ACV). Il s'agit d'une méthode normalisée (ISO 14 044) en matière d'évaluation globale et multicritère des impacts environnementaux. Elle permet d'évaluer à partir d'une modélisation les effets quantifiables sur l'environnement d'un produit, mais aussi d'un service.

Le périmètre du système étudié couvre l'ensemble des étapes de gestion des déchets, de la prise en charge par la collectivité locale jusqu'au traitement (collecte et transport, valorisation, élimination). Les distances de pré-collecte, collecte et transport terrestre des déchets ont été estimées à partir de données nationales datant de 2007. Certains impacts environnementaux sont ainsi quantifiés et décrits dans le cadre de l'étude en termes de consommation de ressources et de pollutions de l'air et de l'eau.

Chaque indicateur d'impact possède sa propre unité scientifique, rarement parlante toutefois notamment pour le grand public, ce qui entraîne des difficultés pour comparer les impacts entre eux, pour situer les enjeux significatifs ou pour présenter de façon visuelle les résultats (ampleur des bénéfices ou dommages environnementaux). Une échelle de normalisation permettant de juger l'ampleur des impacts sur l'environnement a été utilisée pour l'étude. Cette échelle conduit à une unité de référence, les équivalents habitant par an. Cette traduction correspond au nombre d'habitants qui génèrent un impact équivalent pour un indicateur donné sur une période d'un an, du fait de l'ensemble des activités économiques nationales qui leur sont rapportées (cf. annexe, pages 88 à 92).

Sans remettre en cause la méthode utilisée et les données d'entrée du modèle, le croisement avec une analyse plus qualitative à partir de données locales aurait été souhaitable notamment pour s'assurer que les actions et préconisations du PRPGD prennent en compte correctement les enjeux environnementaux et sanitaires du territoire réunionnais.

9 DDRM : dossier départemental sur les risques majeurs

Dans le contexte précité et des manquements observés, il en résulte que certaines thématiques comme la consommation des ressources naturelles (espace, eau, sols) ou encore les nuisances (bruit, odeurs, visuelles, trafic) n'ont pas été jugées « prioritaires » et intégrées dans l'analyse quantitative via l'approche du cycle de vie (cf. page 55). L'appréciation des enjeux reste trop générale, sans aucune spatialisation.

Pour l'occupation des sols qui constitue un fort enjeu dans un contexte insulaire avec une politique nationale renforcée dite « zéro artificialisation nette » (ZAN¹⁰), le diagnostic environnemental gagnerait à être complété sur la consommation de l'espace des installations liées aux déchets, les contraintes et les difficultés observées. Cela permettrait de mieux alimenter ensuite l'analyse des incidences du PRPGD.

En particulier, au regard de la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique, il serait intéressant d'effectuer une analyse croisée de la localisation des installations de gestion des déchets et de la connaissance des zones soumises à des risques naturels. En cas d'exposition à des aléas (inondations, mouvements de terrain, submersion marine, recul du trait de côte...), de telles installations peuvent avoir des conséquences notables sur l'environnement entraînant par exemple une dispersion de polluants. Aussi, des orientations d'évitement et des leviers d'amélioration apparaissent indispensables face à de tels constats pressentis (cf. situation en bordure du littoral de Saint-André du centre de transit de déchets dangereux précité).

- ***L'Ae recommande demande d'actualiser et d'approfondir notamment sur le plan qualitatif l'état initial de l'environnement en y intégrant une approche plus fine du territoire et notamment les impacts de la gestion actuelle des déchets (y compris les anciennes décharges à réhabiliter).***
- ***Au-delà de l'identification des zonages environnementaux existants comme le prévoit l'article R.122-20 du Code de l'environnement, l'Ae recommande de mettre en évidence les zones présentant des vulnérabilités environnementales et sanitaires particulières afin de permettre d'exclure ces zones dans les choix futurs d'implantation des installations de gestion des déchets.***

D/ Justification des choix opérés et solutions de substitution raisonnables

Les trois scénarios alternatifs étudiés par rapport à celui de « référence », avec des projections aux horizons 2028 et 2034, présentent une augmentation globale des bénéfices environnementaux.

L'évaluation environnementale « quantifiée » ne permet toutefois pas de différencier les scénarios entre eux, les écarts étant très faibles et ne pouvant être considérés comme significatifs (< 2 %).

Pour l'Ae, une approche élargie tant sur le plan qualitatif que quantitatif permettrait probablement de mieux différencier les scénarios, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement.

10 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite « climat et résilience » portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – objectif de « zéro artificialisation nette » d'ici 2050

Le scénario 3 retenu par la Région Réunion est justifiée dans le rapport environnemental par un gain environnemental important uniquement par rapport au scénario de référence. Ce choix se distingue en permettant au territoire d'une part de gagner en autonomie vis-à-vis de l'hexagone à travers la création d'une installation de stockage de déchets dangereux (ISDD), et d'autre part de répondre aux attentes de valorisation organique en litières d'élevages et de fertilisants agricoles.

Bien que le bénéfice environnemental global soit présenté comme bénéfique, l'Ae relève que les préjudices environnementaux du scénario retenu ne font pas l'objet de mesures d'atténuation type « ERC ». À titre d'exemple, la thématique de la qualité de l'air indique des émissions fortes de GES lors de la collecte et du transport (page 54), mais celles-ci ne sont pas clairement évaluées, et par conséquent aucune mesure d'évitement ou de réduction n'est proposée.

En outre, si la substitution de la fertilisation minérale de synthèse par une fertilisation organique apparaît préférable, les déchets organiques et produits peuvent sans encadrement suffisant contenir des polluants résiduels (métaux lourds, nitrates, micro-organismes...) susceptibles de contaminer les sols, les aliments ou les ressources en eau destinées à la consommation humaine.

Il convient de rappeler que la démarche itérative de l'évaluation environnementale doit conduire à proposer une orientation ou à adapter le scénario au sein du plan afin d'éviter un potentiel impact négatif ou le réduire à son minimum. En intégrant les mesures environnementales dans les parties les plus prescriptives du plan, leur prise en compte sera renforcée.

- ***L'Ae recommande de compléter le rapport d'évaluation environnementale par une analyse élargie des scénarios étudiés au regard des objectifs de protection de l'environnement, de manière à mieux motiver les raisons pour lesquelles le projet de plan a été retenu. À cet égard, il conviendra d'explicitier la démarche itérative menée et de démontrer son bénéfice (plus-value), notamment en s'attachant à présenter les mesures pertinentes (orientations prescriptives, préconisations, recommandations, actions...) successivement prises pour éviter et réduire les incidences négatives probables du plan sur l'environnement.***

III. DISPOSITIF DE SUIVI DU PLAN ET DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Le dispositif de suivi et d'évaluation du PRPGD peut apparaître complexe pour le grand public, dans la mesure où il doit comporter d'une part des indicateurs devant permettre de mesurer l'atteinte ou non des objectifs stratégiques et les résultats des actions retenues, et d'autre part des indicateurs complémentaires pour suivre des dimensions environnementales susceptibles d'être affectées.

Le choix des indicateurs doit être pertinent par rapport aux enjeux auxquels le PRPGD et son volet PRAEC doivent répondre. Il s'agit de constituer un réel outil de pilotage pour la mise en œuvre et l'efficacité du plan dans ses différentes composantes.

Au-delà des indicateurs organisationnels et financiers, le PRPGD présente ainsi certains indicateurs techniques et environnementaux de suivi (cf. § 10., pages 231 à 257). Concernant les actions de prévention, il faut se référer aux différentes fiches en annexe 1.

De nombreux autres indicateurs de suivi sont prévus dans les fiches – actions annexées au PRAEC. Ce dernier volet du PRPGD propose par ailleurs une amélioration continue du système de suivi et d'évaluation en s'appuyant sur trois leviers, dont les indicateurs existants liés aux objectifs du développement durable à La Réunion (ODD 12 liés aux déchets et aux filières REP).

Au titre de l'évaluation environnementale basée exclusivement sur l'analyse quantitative du cycle de vie (ACV), se rajoutent distinctement des indicateurs avec leur propre unité scientifique difficile à appréhender les non-initiés (cf. EES, page 92).

Dans la majorité des cas, ces nombreux indicateurs restent à être renseignés, ne seraient-ce que par un état zéro et des valeurs cibles pour permettre un suivi rigoureux du plan. Pour faciliter et renforcer l'efficacité de la démarche, certains indicateurs auraient pu être définis opportunément suivant leur articulation avec les autres plans, schémas ou programmes et documents de planification.

En l'état, les éléments de performance propres à la forte ambition du plan régional de réduire les déchets, de les recycler et valoriser, pourront difficilement être appréciés.

➤ ***En lien étroit et actif avec la mobilisation des partenaires extérieurs concernés (collectivités, intercommunalités, acteurs privés...), l'Ae recommande à la Région Réunion de cibler et de consolider les indicateurs les plus représentatifs pour apprécier l'atteinte des objectifs stratégiques et les résultats opérationnels du PRPGD et son volet en faveur de l'économie circulaire (indicateurs « clés » avec état zéro et valeurs cibles...).***