

PREFECTURE DE LA MARTINIQUE

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
SUR LE RAPPORT D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE
DU PLAN DE GESTION DU RISQUE INONDATION de la Martinique 2016-2021
En application des articles L122-7 et R122-21 du code de l'environnement

Le présent avis est pris en application des législations communautaires et nationales relatives à l'évaluation environnementale des plans, projets et programmes et doit être joint au dossier de consultation publique.

I. ELEMENTS DE CONTEXTE

I.1 Principes et présentation du projet de PGRI 2016-2021 de Martinique

Le Plan de Gestion du Risque Inondation (PGRI) est un document de planification à l'échelle du bassin hydrographique de la Martinique établi pour une période de six ans comprise entre les années 2016 et 2021.

Ce document, introduit par la directive européenne n° 2007/60/CE relative à l'évaluation de la gestion des risques d'inondation, la loi du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement et le décret du 2 mars 2011 transposant la directive n° 2007/60/CE en droit Français, précise l'organisation et le rôle des acteurs, les modes de gestion et les dispositions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs visant :

- La réduction des conséquences négatives des inondations sur la population, l'activité économique et le patrimoine environnemental et culturel,
- Le partage d'une vision commune des risques nécessaire à la priorisation des actions,
- L'évaluation des résultats obtenus.

Le PGRI est construit sur la base d'une évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) conduite en 2011 et ayant fait l'objet d'une approbation notifiée par l'arrêté préfectoral n° 2012-072-0001 du 12 mars 2012.

L'EPRI a permis d'identifier 122 territoires à risques importants d'inondation (TRI) pouvant être traités au sein du PGRI mais, seul celui de Fort de France et du Lamentin a pu être notifié par arrêté préfectoral en date du 4 janvier 2013.

Dans le cadre de chaque TRI, des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) doivent être mises en œuvre pour réduire les conséquences négatives des inondations sur les enjeux humains, économiques, patrimoniaux et culturels. Ces stratégies alimentent le volet territorial du PGRI.

Le PGRI est élaboré par les services de l'État en charge de la gestion des risques naturels et approuvé par le préfet coordonnateur de bassin.

Le schéma présenté doit être considéré de manière concomitante avec le projet de schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) 2016-2021 de la Martinique, faisant l'objet d'une évaluation environnementale spécifique non abordée ici, en ce qu'il en constitue le volet « risques naturels – inondation » (ancienne Orientation Fondamentale n° 5 du SDAGE 2009-2015).

Ce document est organisé en 4 chapitres complétés par 4 annexes et décline 4 objectifs stratégiques (OS) divisés en 10 axes et 46 dispositions visant, pour l'essentiel, l'organisation, l'amélioration des connaissances et l'accompagnement des acteurs concernés sur le territoire.

A la lecture du document produit, l'autorité environnementale relève que certains projets d'aménagement « connus » visant la réduction de la vulnérabilité ne sont pas pris en compte (*Case-Pilote, Le Robert, Rivière Salée...*), même à titre informatif, et qu'ils ne font pas plus l'objet d'une analyse en termes de cohérence globale que le plan ambitieux de promouvoir sur l'ensemble du territoire.

De la même manière, s'agissant des ouvrages de protection, ce document pourrait traiter des ouvrages existants en plus des ouvrages nouveaux, mais aussi, rappeler les exigences réglementaires relatives à la sécurité des barrages et des digues en application du décret du 11 décembre 2007 et de ses arrêtés d'application même si le nombre d'ouvrage existant sur le territoire est très limité.

Contexte juridique

En application de la directive européenne n°: 2001/42/CE du 27 juin 2001, relative à l'évaluation environnementale de certains plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, et en application des dispositions de l'article R122-17 du code de l'environnement, **le Plan de Gestion du Risque Inondation (PGRI) 2016-2021 de la Martinique est soumis à l'évaluation environnementale.**

Le rapport d'évaluation environnementale stratégique (EES) joint au dossier et présenté dans une version « non finalisée » rend compte de cette démarche.

En application de l'article R121-21 du code de l'environnement, ce programme doit faire l'objet d'un avis de l'autorité compétente en matière d'environnement dite « autorité environnementale » qui, en l'occurrence et localement, est représentée par le Préfet de la Martinique également Préfet coordonnateur de Bassin.

L'autorité environnementale a été saisie pour avis par courrier du 10 novembre 2014 sur la base d'un projet de PGRI et d'un rapport d'évaluation environnementale daté de septembre 2014.

Les services de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la Martinique (DEAL) et, plus particulièrement, l'unité évaluation environnementale du service connaissance, prospective et développement du territoire (SCPDT /JEE), sont chargés de la rédaction du présent avis après consultation des services de l'agence régionale de santé (ARS) et des services de l'État concernés régulièrement consultés en date du 6 novembre 2014.

L'avis produit ne porte pas sur l'opportunité du schéma, plan ou programme visé mais, sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée et sur la prise en compte de l'environnement par ce même document. Il n'est donc ni favorable ni défavorable à celui-ci mais, vise à contribuer à l'amélioration de sa conception et à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

II. ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX IDENTIFIES PAR L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

Le PGRI de la Martinique partage l'ensemble des enjeux environnementaux relevés par l'autorité environnementale et concerne, globalement, les schémas, plans et programmes (*Programmes Opérationnels européens, Schémas d'aménagement, documents d'urbanisme...*) établis à l'échelle du territoire martiniquais tout entier en priorisant ceux d'entre eux liés à l'eau, en termes de milieux, de ressource et de risques ainsi qu'à son usage « in fine ».

À ce titre, trois familles d'enjeux prioritaires ont été identifiés selon la déclinaison suivante :

- **Enjeux de 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.
- **Enjeux de biodiversité locale** visant à en favoriser la conservation, la promotion et l'accompagnement de la mise en œuvre du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et sa déclinaison dans les documents de planification territoriale ainsi que l'instauration et le développement des trames vertes et bleues (*corridors biologiques*).

- **Enjeux de mitigation des risques naturels**, particulièrement impactant en Martinique, afin d'entretenir et développer une culture commune et partagée de cette thématique sur le territoire, réduire la vulnérabilité des populations concernées ainsi que des installations, structures et activités nécessaires en cas d'événement majeur.

Pour mémoire, les items correspondants balayent les thématiques suivantes ; préservation du cadre de vie, conservation de la biodiversité, protection de la ressource en eau, gestion des ressources naturelles, gestion des pollutions, gestion des déchets, prévention des risques majeurs, engagement mutuel pour l'environnement, et enjeux transversaux associés à la territorialisation du Grenelle de l'environnement.

Les enjeux environnementaux décrits dans le rapport d'évaluation stratégique environnementale versé au dossier, sont ceux spécifiques au plan parmi lesquels se retrouvent quelques-uns de ceux relevés par l'autorité environnementale et évoqués ci-avant.

III. ANALYSE DE LA QUALITE DU RAPPORT D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

III.1 Sur le caractère complet du rapport environnemental

Le rapport d'évaluation stratégique environnementale (ESE), versé au dossier, doit identifier, décrire et évaluer les incidences notables sur l'environnement du schéma selon une trame documentaire précisée à l'article R122-20 du code de l'environnement mais, s'agissant d'un schéma d'organisation et de planification complexe et technique, doit pouvoir le rendre accessible à un large public.

Par son approche introductive et pédagogique le rapport évoque l'objet du document dans ses grandes lignes ainsi que les éléments de contenu de ses orientations stratégiques.

Le rapport d'évaluation stratégique environnementale présenté intègre et traite de l'ensemble des rubriques requises en application des dispositions de l'article R122-20 du code de l'environnement. Des compléments pourront être apportés pour faciliter sa compréhension par le public au regard des observations formulées dans le présent avis notamment en ce qui concerne celles relative aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation comme celles relatives à la description des indicateurs, modalités et outils de suivi des incidences environnementales du plan.

III.2 Sur la qualité et la pertinence de l'évaluation

III.2.1. Analyse de l'état initial de l'environnement

Portant sur l'ensemble du territoire martiniquais, l'état initial de l'environnement présenté est globalement suffisant et proportionné aux enjeux environnementaux considérés.

Les thématiques environnementales sont abordées dans leur ensemble et enrichies de tableaux et graphiques, utilisés à bon esient, permettant d'en faciliter la compréhension par un public non averti.

Le chapitre correspondant se termine sur les perspectives d'évolution des principales composantes de ce même environnement.

III.2.2. Articulation avec les autres plans et programmes

L'articulation du document avec les autres plans, schémas, programmes ou document de planification auxquels il doit se conformer ou qu'il doit prendre en compte est bien traitée au travers de l'exploitation d'un tableau exhaustif qui mériterait d'être introduit par un paragraphe en dressant la synthèse.

S'agissant des programmes opérationnels européens, le rédacteur pourra rappeler que ces derniers participent financièrement à la mise en œuvre du plan au travers des actions prises en charge au titre de la connaissance des milieux, de la réduction de la vulnérabilité aux risques ou encore, au titre de la qualification professionnelle des entreprises et artisans en matière de normes constructives susceptible de contribuer à améliorer la résilience face aux risques naturels.

S'agissant du schéma départemental des carrières, en cours de révision et devant être converti en schéma régional des carrières, le rédacteur pourra évoquer l'effet du PGRI sur l'encadrement des activités extractives en lits majeurs et mineurs de rivières.

Sur ce dernier point, le rédacteur rappellera l'incidence de la mise en œuvre des orientations gouvernementales portées par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 et traduites par l'instauration d'un nouveau bloc obligatoire de compétences territoriales relatif à la « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI) et dévolu aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Enfin, la prise en compte des documents d'urbanisme (SCoT, POS, PLU, CC) pourra également être utilement développée.

III.2.3. Motivation du choix de scénario retenu et des solutions de substitution

Le rapport de présentation n'aborde pas le sujet, se limite à justifier et expliciter le processus d'élaboration du schéma et n'envisage aucune solution de substitution.

Compte tenu de la nature et de la portée spécifiques du Plan de Gestion du Risque Inondation (PGRI) et de la nouveauté de cet exercice particulier, la motivation strictement réglementaire du plan, d'une part et l'absence de solutions de substitution sont recevables.

III.2.4. Incidences notables probables sur l'environnement et mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les conséquences de la mise en œuvre du programme sur l'environnement

III.2.4.1. Analyse des incidences potentielles du plan sur l'environnement

L'autorité environnementale reconnaît la difficulté de l'exercice s'agissant d'un document visant, par définition et par essence, l'organisation, le suivi et la gestion du risque inondation.

Basées sur les seuls enjeux spécifiques du PGRI qui, pour partie, recouvrent les enjeux environnementaux susceptibles d'être remis en cause par ce même document, les incidences abordées s'avèrent cohérentes et bien analysées.

Cette analyse confirme la portée limitée des incidences potentielles du plan sur la consommation des espaces, naturels, agricoles et forestiers, la biodiversité et les paysages.

III.2.4.2. Mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Le sujet n'est pas abordé dans le rapport d'évaluation stratégique environnementale.

Cet état de fait relève manifestement d'un oubli du rédacteur puisque ces mesures font l'objet d'une prise en compte au titre du chapitre suivant consacré à la mise en œuvre des indicateurs de suivi des incidences du schéma sur l'environnement.

III.2.5. Indicateurs, mesures et outils de suivi envisagés

Remarques liminaires

Le processus de l'évaluation environnementale du PGRI est une démarche s'inscrivant dans le temps au-delà de sa date d'approbation. L'évaluation initiale, conduite au travers du rapport d'évaluation stratégique environnementale annexé au projet de schéma, sur les orientations, les dispositions et mesures déclinées dans le PGRI est complétée par une évaluation en fil d'eau dite évaluation « ex-ante » ou évaluation « in itinere » dont l'objet est de témoigner de la bonne application du plan au regard des objectifs environnementaux poursuivis durant sa mise en œuvre effective ainsi que de mesurer « à chaud » l'incidence de ses actions.

Les informations produites par cette évaluation environnementale au « fil de l'eau » doivent être sincères, fiables et vérifiables. Actualisées tout au long de la mise en œuvre du schéma ces mêmes informations sont de nature à attester de l'efficacité du plan, de juger de la bonne adéquation sur le territoire des orientations, dispositions et mesures adoptées et de leur bonne adéquation. Ces mêmes données alimentent le bilan du PGRI à « mi-parcours » comme en fin de cycle et ainsi, nourrissent le diagnostic versé au titre du projet de schéma du cycle suivant.

Le processus d'évaluation « in itinere » évoqué ici s'appuie sur un ensemble d'indicateurs pertinents, quantifiables et parfaitement décrits en ce qui concerne leur construction et les données environnementales qu'ils sont supposés éventuellement agréger ainsi que sur un système de suivi permettant de les alimenter et de les exploiter afin de rendre compte, notamment, de la bonne atteinte des objectifs fixés.

Analyse des indicateurs, mesures et outils de suivi proposés

Le rapport d'évaluation stratégique environnementale présenté traite bien du sujet en précisant les principes qui sous-tendent la sélection et l'exploitation des indicateurs proposés en en caractérisant individuellement la nature (*indicateur d'état, de pression ou de réponse*).

Le document n'apporte pas toujours de précision quant à la caractérisation physique de ces mêmes indicateurs, aux modalités régissant leur construction et leur mode d'exploitation et ne décrit pas le système de suivi adopté ainsi que les modalités de sa mise en œuvre.

Le rédacteur pourra utilement préciser ces éléments et expliquer les modalités de mise en œuvre des indicateurs proposés.

Pour mémoire et par définition : **un indicateur est une valeur quantitative et qualitative « décrite » et « mesurée »** répondant à plusieurs objectifs tels que ;

- La mesure du niveau d'efficacité du schéma,
- L'établissement de valeurs « seuil » ou « guide »,
- La détection, mise en évidence des irrégularités et non-conformités du plan afin d'en permettre les ajustements nécessaires. Ils ont alors valeur « d'alerte »,
- Renseigner les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du schéma mais, également, le public de l'état d'avancement réalisé au regard de ses objectifs propres.

De la même manière, il sera particulièrement opportun de préciser et de décliner la nature de l'outil de suivi retenu ainsi que les modalités de sa mise en œuvre. Il précisera, le cas échéant, les liens qui le rattachent au programme de surveillance de l'état des eaux, annexé au SDAGE 2016-2021, actuellement en cours de constitution.

De la même manière, le rédacteur du rapport d'évaluation stratégique environnementale s'attachera à identifier et préciser, parmi les indicateurs de suivi du PGRI ou ceux d'autres plans et programmes, ceux qui s'avèrent les plus pertinents pour en mesurer les incidences négatives sur l'environnement et proposer, si nécessaire, des indicateurs complémentaires permettant de suivre les incidences négatives qui n'auraient pas été suffisamment abordées au travers des indicateurs existants.

III.2.6. Sur la méthode

Ce chapitre est plutôt synthétique et n'aborde pas les difficultés inhérentes à l'exercice poursuivi dans des délais contraints et relatives au recueil et à l'exploitation des données requises pour l'établissement de l'état initial de l'environnement, à l'évaluation des incidences environnementales d'un document dont la vocation première est la réduction du risque inondation, à l'appréciation des mesures destinées à en éviter, en réduire ou en compenser les effets ainsi qu'à la sélection des indicateurs, méthodes et outils de suivi pertinents.

III.3 Sur le résumé non technique

S'agissant d'un document autonome de nature à expliciter, dans un langage compréhensible du grand public, les termes, orientations et actions portées par le schéma ainsi que de son incidence environnementale potentielle, **il reprend la structure documentaire du rapport d'évaluation stratégique environnementale auquel il est rattaché dans le plus grand respect de celle définie par voie réglementaire en application de l'article R122-20 du code de l'environnement.**

Compte tenu des observations émises au titre du présent avis de l'autorité environnementale, **le résumé non technique devra être amendé et complété au vu de ce qui précède afin de constituer une bonne information du public.**

Il pourra être complété en fonction de la prise en compte dans le rapport des observations précédentes.

III.4 Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de schéma

Remarque liminaire :

Le PGRI vise, par définition, à formaliser la politique de gestion des inondations à l'échelle du district, recouvrant l'intégralité du territoire martiniquais, à harmoniser les pratiques et, s'agissant des TRI approuvés, fixe des objectifs particuliers et « ciblés ».

Ce document permet aux services de l'État de formuler et préciser les éléments de doctrines européennes et nationales relatifs à la gestion des risques d'inondation dans le district considéré.

S'agissant de l'analyse du projet de plan :

Le document présenté paraît globalement suffisant et lisible du grand public.

S'agissant d'un document réglementaire visant, principalement, l'organisation de la gestion du risque d'inondation, l'amélioration des connaissances, la sensibilisation et l'accompagnement des acteurs concernés, seules quelques-unes de ses dispositions sont de nature à porter atteinte à certains enjeux environnementaux préalablement identifiés par l'autorité environnementale tels que la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (*recalibrage de cours d'eau, reconquête ou création de zones humides, travaux et aménagements visant la réduction de la vulnérabilité aux risques naturels...*), la biodiversité, le patrimoine et le paysage.

Bien que ces enjeux spécifiques n'aient pas été relevés explicitement, ils se trouvent finalement bien pris en compte au titre des incidences environnementales analysées.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les dispositions visant la réduction de la vulnérabilité aux risques naturels (*orientations des documents d'urbanisme, travaux d'aménagement...*) et la prise en compte de l'imperméabilisation des sols par l'urbanisation sont traitées et encadrées par d'autres schémas, plans et programmes faisant l'objet, pour chacun d'entre eux, d'une évaluation stratégique environnementale spécifique. De même et selon leur nature et importance, les travaux d'aménagement visant le renforcement de la résilience aux effets des risques naturels sont soumis à l'étude d'impact environnementale ou, le cas échéant, à la procédure de l'examen au « cas par cas ». Dans les deux cas, ces travaux font l'objet d'une évaluation environnementale spécifique.

En conclusion, l'autorité environnementale :

- Estime que, dans son état actuel, le rapport d'évaluation stratégique environnementale est adapté aux enjeux du territoire considérés et qu'il recouvre de manière satisfaisante l'ensemble des sujets définis par voie réglementaire en application de l'article R122-20 du code de l'environnement même s'il semble prendre en compte de manière proportionnée les enjeux environnementaux du territoire martiniquais ;
- Souligne la difficulté de l'exercice s'agissant de l'évaluation d'un document qui, par nature, a une dimension organisationnelle et informative dont le volet opérationnel susceptible d'avoir une incidence réelle sur l'environnement est décliné, principalement, dans les documents d'urbanisme, soumis eux-mêmes à une évaluation environnementale spécifique ;
- Estime que, compte tenu des observations émises au titre du présent avis, ce dernier pourra être utilement être complété par les éléments suivants :
 - **Un développement du chapitre de présentation synthétique des orientations et dispositions du PGRI 2016-2021 permettant de rappeler les éléments de diagnostic, sa finalité et décrivant les modalités de son suivi ;**
 - **Un développement du chapitre dévolu à l'articulation du plan avec les autres schémas, plans et programmes auxquels il doit se conformer ou qu'il doit prendre en compte ;**
 - **Un développement relatif aux indicateurs de suivi environnementaux ainsi qu'au système de suivi de ces indicateurs dans le cadre de la mise en œuvre d'une évaluation au fil de l'eau (« in itinere »).**

19 DEC. 2014

Pour le Préfet de la Martinique et par délégation
Le Directeur de l'Environnement et
l'Aménagement et du Logement par intérim

Jean-Louis VERNIER