



La filière des déchets en Guadeloupe

SOMMAIRE

I- LA FILIERE DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES.....	3
1- Les déchets relevant du service public : de la responsabilité des collectivités	3
2- Les déchets des activités économiques : à la charge des détenteurs.....	4
II- LE CONSTAT D'UNE GESTION NON SOUTENABLE.....	4
1- Une production de déchets mal maîtrisée	4
2- Des modes d'élimination des déchets déficients, très en retard sur les objectifs communautaires	5
2-1 Une collecte sélective embryonnaire	5
2-2 Des modes de traitement inappropriés et insuffisants	5
III- LE NOUVEAU PDEDMA ET SA MISE EN ŒUVRE	7
1- Un nouveau PDEDMA visant une remise à niveau de la gestion des déchets en Guadeloupe.....	7
2- Une mise en œuvre freinée par un problème de gouvernance.....	8
3- Une contradiction à surmonter entre la nature de bien public de la gestion des déchets et l'échelon local de compétence	9
3-1 La question de la taille optimale des juridictions pour la gestion des déchets.....	9
3-2 L'organisation institutionnelle de la gestion des déchets : une gouvernance trop dispersée	10
IV- L'ECONOMIE DE LA FILIERE DMA	11
1- Des modes de financement opérationnels mal mobilisés.....	11
2- Des modes de tarification diversifiés à mettre en œuvre.....	12
3- Economie du service public d'élimination des déchets : une première approche	13
V- DEFIS ET PERSPECTIVES	14

Le retard accusé par la Guadeloupe dans la gestion des déchets par rapport à la métropole et aux autres départements d'outre-mer au regard de ses obligations réglementaires et de ses enjeux environnementaux (près d'un tiers des décharges illégales de France, soit 13 sur 45, se trouvaient en Guadeloupe et à Saint-Martin selon le décompte d'août 2007¹) n'est plus soutenable aux plans institutionnels, techniques et économiques. L'année 2007 a cependant marqué un revirement dans le traitement de ce problème. Sous la pression de l'Etat, des échéances électorales et de la réalité critique du terrain, la décharge de Baillif a définitivement fermé en juin 2008, des mesures administratives conservatoires ont été prises pour fermer certaines décharges illégales (8 sites) et laisser fonctionner celles nécessaires au service public (4 sites) sous des prescriptions minimales limitant les impacts sanitaires et environnementaux, enfin le site de la Gabarre demeure habilité à accueillir les déchets de la Guadeloupe jusqu'en 2011-2012 et doit être complété par l'installation de stockage de Sainte-Rose, autorisée par arrêté préfectoral en avril 2008. D'ici là, la modernisation de la filière de collecte et de traitement des déchets, encore embryonnaire et non viable en l'état, nécessite une mise en œuvre active et concertée du PDEDMA (Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés) adopté en 2008.

La présente note examine les éléments constituant ce dossier crucial pour le développement durable du territoire. La première partie rappelle les responsabilités attachées à la gestion de la filière des déchets ménagers et assimilés. La seconde partie dresse le constat d'une gestion actuelle non soutenable des déchets en Guadeloupe, faute d'une maîtrise de leur production et en raison de modes d'élimination déficients tant dans la collecte que dans le traitement. La troisième partie met en perspective les enjeux du nouveau PDEDMA avec des questions déterminantes de gouvernance et de taille optimale. La quatrième partie esquisse des éléments d'économie de la filière et souligne la nécessité de considérer la réalité des coûts d'un service public d'élimination des déchets. Face aux enjeux critiques auxquels la Guadeloupe est aujourd'hui confrontée, des solutions appropriées d'organisation institutionnelle, de gestion de la filière et d'information du public doivent être mises en œuvre.

I- LA FILIERE DES DECHETS MENAGERS ET ASSIMILES

Les déchets ménagers et assimilés (DMA) regroupent les déchets de la collectivité (espaces verts, voirie), les déchets des ménages (ordures ménagères au sens strict et déchets occasionnels) et les déchets assimilés dont la majeure partie sont des déchets industriels banals (DIB)², catégorie correspondant aux déchets non dangereux produits par les entreprises. Leur élimination recouvre des actions de collecte et de traitement, y compris le stockage ultime des déchets résiduels. Selon la nature de ces déchets, l'élimination relève soit du service public de la compétence des collectivités, soit de services marchands dont l'activité est régulée par les prix de marché.

Encadré 1. : Classification des déchets

Déchets ménagers et assimilés					
Déchets de la collectivité	Déchets des ménages		Déchets assimilés		
	Déchets occasionnels	Ordures ménagères (sens habituel)			DIB non collectés par le service public à la charge des entreprises
		Ordures ménagères		DIB collectés en mélange par le service public	
		Fraction collectée sélectivement	Fraction résiduelle collectée en mélange		
Déchets à la charge des collectivités					

Source : Conseil économique et social d'Ile de France, 2001

* y compris les déchets banals des administrations

1- Les déchets relevant du service public : de la responsabilité des collectivités

Dans un souci de salubrité publique et de préservation de l'environnement, le code de l'environnement interdit à tout usager d'abandonner des déchets, de les brûler, de les enfouir, et instaure un service public de gestion des déchets. A ce titre, les

¹ Cf. www.dechargesillegales.fr

² Les Déchets Industriels Banals sont des déchets provenant des processus de production de l'industrie, du commerce, de l'artisanat, et des entreprises de services. Ils sont assimilables aux ordures ménagères de par leurs caractéristiques communes (bois, carton, métaux, plastique, verre, textile, caoutchouc...).

communes ou leurs groupements³ sont chargés de l'élimination de tous les déchets des ménages, dangereux ou non, ainsi que de ceux qu'ils produisent eux-mêmes⁴. Certains DIB des petites entreprises peuvent également être collectés en mélange par le service public dans la limite de quantités qu'il revient à la commune de considérer comme acceptables⁵. C'est à la collectivité de mettre en place une collecte adéquate dont l'organisation, notamment des tournées, optimisera les coûts en fonction de la nature des déchets, en particulier dans les zones mixtes d'habitation et de commerce. Le financement de cette prestation assumée par les communes incombe aux contribuables ainsi qu'aux entreprises et administrations (cf. Partie IV sur l'économie de la filière DMA).

La gestion des déchets dangereux produits par les ménages, représentant de très faibles quantités en Guadeloupe, n'est pas traitée dans le cadre de cette note.

2- Les déchets des activités économiques : à la charge des détenteurs

Pour les DIB issus des processus de production, non collectés avec les ordures ménagères, leurs détenteurs doivent s'assurer de leur valorisation, de leur réutilisation ou de leur recyclage, soit par eux-mêmes, soit par cession à des exploitants aux fins de valorisation (matière ou énergétique) ou à des intermédiaires exerçant une activité de transport ou de négoce des déchets⁶. Pour les entreprises détentrices de déchets récupérés au cours de processus de production, la rationalité économique de leur recyclage dépendra des arbitrages entre leur élimination par des filières conformes, leur réutilisation ou leur mise en décharge. Ce choix sera fonction du coût des matériaux considérés⁷, de leur valeur d'usage dans un cycle de production ou de leur coût de transport et de mise au rebut. Dans une démarche de responsabilité sociale et environnementale (RSE), les entreprises triant et valorisant leurs déchets sont susceptibles d'améliorer à la fois leur image et leur rentabilité. Dans un processus industriel intégré, ces entreprises peuvent être amenées à développer des filiales dédiées au traitement de leurs déchets⁸.

II- LE CONSTAT D'UNE GESTION NON SOUTENABLE

1- Une production de déchets mal maîtrisée

Les déchets ménagers et assimilés produits en Guadeloupe sont estimés entre 510 000 et 610 000 tonnes, dont 300 000 à 350 000 tonnes environ (60%) sont à la charge des municipalités.

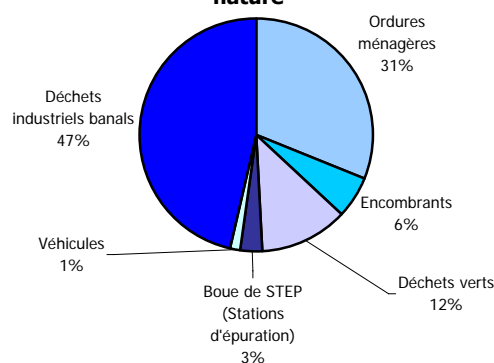
En tonnes

Synthèse des gisements (tonnages 2005)	Hypothèse basse
Ordures ménagères	158 842
<i>Dont DMS (Déchets ménagers spéciaux)</i>	<i>1 520</i>
Encombrants	29 100
Déchets verts	62 185
Boue de STEP (Stations d'épuration)	16 477
Véhicules	6 622
Déchets industriels banals	236 261
<i>dont DIB collecté avec OM</i>	<i>32 350</i>
Total déchets municipaux	305 576
Total déchets ménagers et assimilés	509 487

NB : les données comprennent les îles du Nord

Source : PDEDMA

Ventilation des déchets du service public par nature



³ Il existe outre-mer, comme en métropole, deux formes de coopération intercommunale :

- L'intercommunalité contractuelle, sous forme de syndicats intercommunaux : SIVU à vocation unique, SIVOM à vocation multiple, et syndicats mixtes (regroupements de communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)). Son financement s'effectue par contribution des collectivités membres ;
- L'intercommunalité à fiscalité propre qui, sous ses trois formes (communautés de communes, d'agglomérations et urbaines), est fondée sur la libre volonté d'élaborer ensemble des projets de développement au sein d'un espace de solidarité.

⁴ Cf. loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets, et code général des collectivités territoriales (articles L.2224-13 et 14).

⁵ Cf. décret du 13 juillet 1994 qui fixe une limite de 1 100 l/semaine.

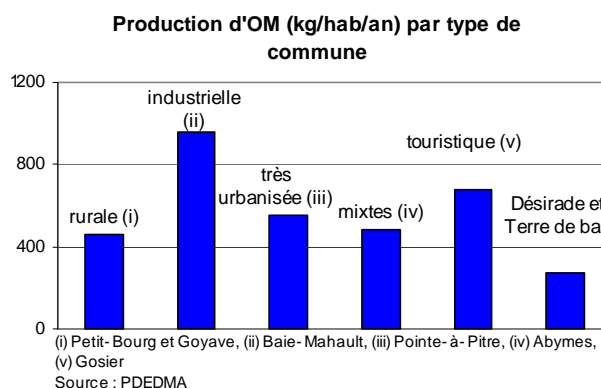
⁶ Cf. décret n° 94-609 du 13 juillet 1994.

⁷ Cependant, l'ajustement des prix de marché des déchets peut être faussé par le comportement spéculatif ou irrégulier des acteurs, notamment en jouant sur l'offre de produits (dans le cas de pénurie provoquée visant une augmentation des cours par exemple) ou en ne respectant pas la réglementation (les mises en décharge abusives déséquilibrant l'économie des filières appropriées de traitement) et qui appellent des sanctions.

⁸ Cas de l'entreprise Tenesol installée en Guadeloupe.

Avec l'accroissement de la consommation finale (+ 4,7 % de croissance annuelle depuis 2000), la production d'ordures ménagères par habitant en Guadeloupe (355 kg/an en hypothèse basse) est estimée à un niveau comparable à celui observé en métropole. Cependant, alors que la production d'ordures ménagères sur la totalité du territoire français tend à s'infléchir, passant de 359 à 351 kg/hab./an entre 2002 et 2005 (sous l'effet de divers facteurs : sensibilisation et prise de conscience des ménages et des entreprises, éco-conception des produits, développement du compostage individuel, ...), ce phénomène ne s'observe pas en Guadeloupe et une évolution inverse est attendue à moyen terme (420 kg/hab. d'ici 2010)⁹.

S'agissant des DIB, la production s'élève à 1 580 kg/hab. en France quand elle avoisinerait les 530 kg/hab. en Guadeloupe¹⁰, situation imputable à une industrialisation plus faible. Par ailleurs, la proportion de DIB triés au sein des entreprises est faible, la majeure partie étant évacuée en mélange avec les ordures ménagères pour finir en décharge, au lieu d'être valorisée. En Guadeloupe, près du quart des gisements de DIB seraient collectés avec les ordures ménagères contre moins de 5% en France, alourdissant d'autant la charge pour les communes¹¹. La forte production d'ordures ménagères par habitant des communes de Baie-Mahault ou du Gosier laisse supposer qu'une forte proportion de DIB est ainsi collectée avec les ordures ménagères.



Par ailleurs, le fort ratio de production de déchets verts observé (140kg/hab. contre 100 en France) s'explique par la végétation luxuriante de la Guadeloupe et par la diminution de la pratique de brûlage par les particuliers qui préfèrent désormais déposer leurs déchets verts à la collecte ou les emmener directement à la déchetterie ou en décharge.

2- Des modes d'élimination des déchets déficients, très en retard sur les objectifs communautaires

Le bilan du PDEDMA de 1997 est très insuffisant: seules trois communes se sont engagées dans une démarche de tri sélectif ; aucune installation de stockage de déchets ménagers ne répond à la réglementation ; un cinquième des installations prévues (12 sur un total de 52¹²) ont été mises en place.

2-1 Une collecte sélective embryonnaire

Alors que 83% des communes françaises pratiquent le tri sélectif, généralement de porte en porte, trois communes de Guadeloupe seulement s'y sont engagées (Terre-de-Bas, Baie-Mahault, Le Moule). Hormis à Terre-de-Bas, les efforts de collecte sélective ont été en pratique faibles. Ils se sont limités à la mise en place de points d'apport volontaire (PAV) pour le verre et le plastique, installés avec une densité insuffisante¹³ et ne permettant pas une valorisation significative des ordures ménagères (moins de 1 % à Baie-Mahault et 3 % au Moule). Les autres communes procèdent par collecte simple traditionnelle (en vrac). Par ailleurs, on ne recense que trois déchetteries partiellement fonctionnelles (Petit-Pérou et Grand-Camp aux Abymes, Le Moule), indispensables pour la collecte des encombrants et des déchets ménagers spéciaux. La coordination récente, en mars 2008, d'un groupement de commande de 7 communes¹⁴, au sein du SICTOM (syndicat intercommunal de l'agglomération pointoise) pour la collecte sélective et le tri (mise en place de bornes d'apport volontaire, collecte, tri et recyclage effectif des emballages, information des populations) constitue un espoir dans ce domaine.

2-2 Des modes de traitement inappropriés et insuffisants

Renforcé progressivement depuis 1992, le dispositif législatif et réglementaire français et international, lié à la convention de Bâle, impose une gestion sélective et spécialisée par catégories de produits, des normes d'aménagement et d'exploitation des sites de stockage et de traitement et la mise en place de contrôles et de moyens de surveillance afin de limiter les risques pour la santé humaine et de préserver l'environnement.

⁹ Source : PDEDMA. Ces données 2005 sont à considérer avec précaution faute de suivi des tonnages et d'une méconnaissance de la nature et de l'origine des déchets. En effet, depuis la fermeture de la décharge de Baillif, il ne reste plus qu'un seul pont-basculant permettant la pesée des camions en entrée de site de traitement au SICTOM de l'agglomération pointoise, actuellement en cours de réhabilitation.

¹⁰ Donnée à interpréter avec précaution.

¹¹ L'ADEME estime la production de DIB neuf fois plus importante à ce qui est apporté en décharge.

¹² Iles du nord non comprises.

¹³ Le nombre d'habitants par PAV s'élève respectivement pour Baie-Mahault et Le Moule à 3 097 et 735, alors que la densité nécessaire pour une collecte efficace de flux de déchets est d'une colonne pour 500 habitants en habitat dispersé et d'une pour 900 en habitat collectif.

¹⁴ Il s'agit des Abymes, Anse Bertrand, Goyave, Morne-à-l'Eau, Le Moule, Port-Louis et Petit-Bourg.

- Stockage

Le dispositif législatif en vigueur prévoyait la suppression des décharges brutes à compter du 1er juillet 2002 pour n'autoriser que les centres de stockage des déchets ultimes¹⁵ (CSDU). A la suite de la fermeture en juin 2008 du site saturé de Baillif, deux décharges, bien que non-conformes au regard de l'arrêté du 9 septembre 1997¹⁶, restent autorisées : celle de la Gabarre, aux Abymes, et la décharge de Saint-François, qui a été fermée par la commune et doit être réhabilitée. En autorisant, à titre dérogatoire, l'exploitation de la décharge brute de la Gabarre jusqu'en 2011, l'Etat oblige les acteurs à mettre en place à cette échéance une chaîne de gestion des déchets rationnelle et efficace, tant pour la collecte que pour le traitement.

En exploitation depuis 1973, le centre de la Gabarre s'étend sur 37,4 hectares (5 ha en 1985) et représente des gisements de déchets estimés à 230 000 tonnes, volume qui devrait s'intensifier avec la fermeture de Baillif. Le choix d'implantation de la décharge de la Gabarre s'expliquait à l'origine par des raisons économiques (accès aisé, proximité des sites de collecte des ordures ménagères). Il est aujourd'hui contestable au plan écologique, cette zone étant à l'origine couverte de mangrove et de forêts marécageuses. Reconnaisant le rôle fondamental de ces zones humides dans l'équilibre des écosystèmes, des travaux de réhabilitation et de protection du site ont été engagés¹⁷.

A côté de ces décharges, l'état des lieux est dramatique : prolifération des dépôts sauvages, activités de décharges non autorisées, « jeté proche » de déchets et d'encombrants dans la nature, en bordure des routes ou près des immeubles.

- Valorisation

La Guadeloupe traite près de 25 000 t de déchets dans une filière de valorisation matière ou énergétique. Ces résultats (moins de 5 % de la production totale) sont très éloignés des objectifs communautaires immédiats¹⁸, soit à juin 2008 de 60 % des matériaux d'emballage pour la valorisation matière et énergie et entre 55 et 80 % pour le recyclage. Ces normes vont encore se renforcer à horizon 2020. La nouvelle directive européenne de juin 2008 vise en effet la réutilisation et le recyclage de 50 % des déchets ménagers et assimilés et de 70 % des déchets de construction et de démolition. Un délai de 5 ans supplémentaires peut être accordé aux pays et territoires comptant moins de 5% de recyclage dans l'une ou l'autre catégorie pour la période 2000-2005. Cette directive, qui n'a pas encore été transposée en droit français, ne prévoit pas encore de sanctions en cas d'insuffisance des résultats de recyclage et de réutilisation.

Taux de valorisation des déchets en Guadeloupe (2005)

Matériaux	% valorisé
OM stricts	0,6 à 0,7
Encombrants	15,2
Déchets verts	2,1
Total hors DIB	2,2, à 2,5
Total DIB	6,1 à 7,8
Total général	4,1 à 5

Source : PDEDMA

Objectifs fixés par la directive européenne du 11 février 2004

		juin-01	juin-08
valorisation matière / énergie	Tous matériaux confondus	50 à 60%	60%
	Tous matériaux confondus	25 à 45%	55 à 80%
recyclage	Verre	15%	60%
	Papiers/cartons	15%	60%
	Métaux	15%	50%
	Plastiques	15%	22,50%
	Bois	15%	15%

Il existe seulement deux filières de valorisation des déchets non dangereux, l'une pour le recyclage, l'autre pour le compostage :

¹⁵ Est ultime un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux.

¹⁶ Arrêté qui interdit la mise en décharge des déchets liquides ou dangereux, des déchets d'emballages, et des pneumatiques. Il fixe les prescriptions relatives aux normes d'émissions (lixiviats, biogaz), à l'aménagement des sites et de leur exploitation, à la mise en place de programmes de surveillance.

¹⁷ Cf. Moullet D, Saffache P, Pélis Y, Transler M.L., *Les Ressources côtières de la Martinique et de la Guadeloupe : perspectives et enjeux*, in Mondes insulaires tropicaux – Géopolitique, économie et développement durable, sous de la direction de Olivier Dehoorne et Pascal Saffache, Ellipses, 2008, pp. 222-226.

¹⁸ Cf. Directive communautaire du 11 février 2004, voir tableau.

- a) Concernant le recyclage, deux unités sont implantées dans l'archipel guadeloupéen : Ecodec¹⁹ et la Caribéenne de recyclage²⁰. Grâce à des marchés de matières recyclables dynamiques, elles jouissent actuellement d'une forte demande et des cours en hausse. Cependant, en raison des déficiences organisationnelles en amont de la collecte sélective et du faible taux d'application de la réglementation par les entreprises, ces filières de valorisation disposent de volume d'intrants insuffisants pour assurer leur viabilité économique, compte tenu de leurs capacités de production (atteignant un total de 26 000 tonnes entrantes par mois pour Ecodec).
- b) S'agissant du compostage individuel, ce dernier a été mis en place dans les communes des Abymes et de Terre-de-Haut. La société Verdé exploite une plate forme de compostage des déchets verts à Trois-Rivières et une plate forme de valorisation des déchets organiques à Gardel au Moule. Verdé traite 2 500 t/an.

III- LE NOUVEAU PDEDMA ET SA MISE EN ŒUVRE

1- Un nouveau PDEDMA visant une remise à niveau de la gestion des déchets en Guadeloupe

Le Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA), approuvé par le Conseil général le 16 janvier 2008, coordonne l'ensemble des actions à mener par les pouvoirs publics comme par les organismes privés. Il vise une réduction à la source de la production de déchets à traiter, un développement de la collecte sélective, une forte valorisation matière, un recours limité à l'incinération et le stockage des déchets ultimes. Il a pour objectifs concrets à court terme: (i) de sécuriser les sites les plus menaçants pour la santé publique ou la protection de l'environnement ; (ii) d'obtenir une couverture de 50% de la population desservie par la collecte sélective à l'horizon 2010; (iii) de finaliser l'installation de moyens de stockage des déchets non dangereux (ISDND, ex-CDSU²¹) à Sainte-Rose et le lancement d'une étude sur l'ouverture d'un deuxième CSDU ; (iv) de favoriser l'intercommunalité à vocation unique pour le traitement.

Encadré 2. Les projets d'investissement du PDEDMA

1. Réhabilitation des décharges brutes : La réhabilitation de 13 hectares de la décharge de la Gabarre, engagée le 20 mars 2007 par le SICTOM, a démarré par un arrêt rapide et définitif de l'exploitation sur une partie située dans les espaces protégés. Elle comportera la construction d'une digue afin d'isoler les déchets de la forêt marécageuse et de la mangrove. Le reste de la surface à réhabiliter continuera à faire l'objet d'une exploitation encadrée et limitée dans le temps.

2. Collecte par le développement d'un réseau de 24 déchetteries

3. Traitement par valorisation :

- L'attribution en février 2008 par le SICTOM d'une délégation de service public (DSP) au groupe Urbaser-Valorga pour la mise en place d'une plate forme multi filières comprend : une unité de tri séparation (capacité de 140 000 t/an), une unité de recyclage valorisation matière, une unité de méthanisation compostage (capacité de 40 000 t/an) et une unité de valorisation énergétique (capacité de 100 000 t/an²²). Le plan prévisionnel de financement prévoit 170 M€ d'investissements pour la construction de l'usine dont 90 M€ de contributions publiques (suivant un schéma restant à valider au moment de la rédaction de cette note). Sa mise en service est prévue pour 2011. Elle emploiera 50 personnes en exploitation.

- Deux unités de traitement mécano-biologique des déchets (tri et méthanisation par compostage) sont également prévues en nord Basse-Terre (14 000 à 19 000 t) et en sud Basse-Terre (35 000 à 45 000 t), ce qui évitera des transferts croisés de déchets et fournira une unité de traitement complémentaire en cas d'indisponibilité ou de fonctionnement dégradé des autres installations.

- Une unité de tri des emballages recyclables et des DIB pour le sud Basse-Terre est également en projet.

4. Stockage des déchets ultimes : Le projet privé d'implantation d'un CSDU dans le nord Basse-Terre est estimé à 30 M€ d'investissement. Deux sociétés sont en concurrence pour en être l'opérateur sur 20 ans. Le démarrage des travaux du projet de la société Eco-pôle de l'espérance (groupe Suez environnement) qui dispose des autorisations administratives, initialement prévu pour juillet 2008 en vue d'une réception des premiers déchets pour septembre 2008, était différé au moment de la rédaction de cette note.

¹⁹ Première usine de tri, de recyclage et de valorisation sur place des déchets plastiques et pneumatiques de la Caraïbe, ouverte en 2004 sur le site de la Gabarre.

²⁰ Usine de traitement des encombrants et des DIB. Fermée administrativement depuis l'été 2007 mais toujours en activité : ferraille, aluminium, carton, bois...

²¹ Le terme de CDSU n'est pas une dénomination officielle. La terminologie correcte est CET (Centre d'enfouissement technique).

²² Ce projet était en désaccord avec le PDEDMA qui prévoit un recours limité à l'incinération (65 000 tonnes). Les communes membres du SICTOM avaient 2 mois pour intenter un recours (jusqu'au 19 avril) qui n'a pas été exercé.

Ce plan, réalisé suivant le cadre réglementaire, détermine un ensemble de projets cohérents pour assurer une gestion satisfaisante de la collecte, du transfert des déchets et, enfin, du tri et du traitement (Encadré 2). Sa réalisation implique cependant que soient réunis un certain nombre de préalables : (i) une programmation coordonnée des actions, (ii) une organisation opérationnelle entre les acteurs garantissant le fonctionnement effectif des sites et des installations, (iii) une bonne gouvernance des structures de gestion relevant des communes et (iv) une économie viable et durable de la filière en termes d'investissement et de fonctionnement, rendant compte notamment de la réalité des coûts et des bénéfices pour asseoir une fiscalité adaptée.

Les craintes exprimées par les citoyens de Sainte-Rose sur la non-atteinte des objectifs du plan, notamment par les riverains qui craignent que le CDSU ne devienne une simple décharge si la collecte sélective et la valorisation des déchets ne sont pas pleinement réalisées²³, posent la question des conditions d'exercice des responsabilités des élus compte tenu du mode de gestion décentralisée des déchets. Ce cadre administratif impose en effet transparence et responsabilité de la part des acteurs et parties prenantes de la filière.

2- Une mise en œuvre freinée par un problème de gouvernance

La modernisation du service public des ordures ménagères ne se limite pas aux questions de maîtrise de leur production, de transformation des habitudes de consommation et d'évolution des techniques d'élimination des déchets, examinées précédemment. La nécessité de collecter l'ensemble des émissions polluantes réparties sur les communes d'un territoire confiné, pour les détruire ou pour les recycler rationnellement sur un nombre limité de sites, confère à la gestion publique des déchets des dimensions de gouvernance institutionnelle, d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, inédites en Guadeloupe. Or la Guadeloupe demeure confrontée à des problèmes de gouvernance dans la mise en œuvre du plan d'élimination des déchets.

La coordination du PDEDMA relevait jusqu'en 2004 de l'Etat qui, dans ce rôle, a rencontré des difficultés pour assurer sa mise en application et son contrôle. Par souci de cohérence avec les compétences décentralisées des collectivités territoriales et d'efficacité grâce à une gestion de proximité, cette coordination est désormais dévolue au Département. Cependant, en l'état, le PDEDMA ne détermine pas quelle est la responsabilité opérationnelle de celui-ci, ni quels sont ses moyens de pilotage, de contrôle et de sanction en cas de manquement des opérateurs à leurs obligations ou à leurs engagements dans la mise en œuvre du plan.

Encadré 3. Le rôle de régulateur de l'Etat

L'Etat exerce son rôle de régulation dans trois aspects : a) l'accompagnement, b) le contrôle et c) le financement.

a) L'accompagnement. La direction régionale de l'environnement (DIREN) conseille et appuie les collectivités locales pour la gestion de leurs déchets. Elle instruit, à ce titre, les subventions communautaires dans ce domaine. L'Agence de l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME), établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1990 et placé sous la tutelle des ministères de l'aménagement du territoire et de l'environnement d'une part, de l'industrie et de la recherche d'autre part, a pour objectif de suivre l'application de la loi-cadre de 1975.

b) Le contrôle. Les entreprises peuvent développer des comportements écologiquement non responsables ou anti-écologiques (polluants) en l'absence de mécanismes incitatifs au recours aux filières d'élimination opérationnelles ou en l'absence d'application de sanctions. Les services de l'Etat ont pour mission de faire appliquer la législation relative aux déchets, et notamment à ceux ne relevant pas du service public d'élimination. La DRIRE²⁴ et la DSDS²⁵ sont ainsi chargées des contrôles réglementaires des installations classées. Le préfet dispose dans ce cadre d'un pouvoir de sanction, qu'il exerce par arrêté en fonction de son appréciation de la situation. Il peut ainsi juger temporairement acceptable l'exploitation d'une décharge illicite en l'absence d'alternatives réalisables (comme dans les cas de La Désirade, de Terre-de-Haut, Terre-de-Bas, Saint-Martin et Grand-Bourg).

c) Le financement. L'Etat participe également au financement en subvention des investissements aux côtés de la Région ou du Département et promeut ainsi les collectivités qui s'engagent dans une politique éco-responsable.

S'agissant des communes, le PDEDMA 2008 leur est désormais pleinement opposable. Ces dernières s'étaient jusqu'alors longtemps retranchées derrière l'absence d'un schéma directeur attaché au précédent plan ou la défaillance dans la coordination des actions pour ne pas mener de politique environnementale. Cette évolution législative devrait constituer une incitation à la recherche de solutions face aux difficultés qu'ont les communes à se fédérer autour d'un programme commun assurant une cohérence d'actions et une recherche d'efficacité économique (économies d'échelle notamment). Sur le court terme, les intérêts communaux peuvent effectivement diverger de l'intérêt collectif, au regard notamment d'un calendrier électoral.

²³ Des préoccupations similaires sont exprimées concernant l'unité d'incinération qui n'est censée traiter que des déchets résiduels.

²⁴ Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

²⁵ Direction de la santé et du développement social.

3- Une contradiction à surmonter entre la nature de bien public de la gestion des déchets et l'échelon local de compétence

Le morcellement de la carte administrative, établie originellement dans un souci de proximité dans la fourniture de biens publics locaux, constitue l'une des principales caractéristiques du système politique français. Or, comme le montrent Abecassis et Batifoulier (1997), par comparaison avec la situation des pays voisins et en application des travaux issus des théories du fédéralisme financier, la multiplication des centres de décision communaux et l'étroitesse de leur compétence géographique peuvent être considérées comme une source d'inefficacité, constat qui ne remet pas en cause la politique de décentralisation, mais amène à s'interroger sur la taille optimale de la juridiction de proximité en fonction de la nature du bien public en cause. Or, s'agissant du bien public de gestion des déchets, il doit être considéré comme un bien public additif qui ne sera efficacement traité que par addition des efforts de chaque commune, la lutte contre la pollution pour la collectivité dans son ensemble étant menacée par la commune ayant la moins bonne politique environnementale. Cette configuration souligne l'importance d'une juridiction supérieure coordonnant ou réglementant la fourniture de ce bien public. Cette problématique de gouvernance du bien public additif que constitue la gestion des déchets nécessite d'en examiner sur le plan théorique les termes politiques et techniques.

3-1 La question de la taille optimale des juridictions pour la gestion des déchets

La gestion des déchets, considérée comme un bien public local (BPL)²⁶, relève de la compétence des communes conformément au principe de subsidiarité qui attribue au niveau le plus bas de gouvernement l'exercice des tâches publiques, le niveau local étant le mieux à même d'adapter l'offre des BPL à la demande des citoyens puisqu'ils sont mieux informés des préférences individuelles. Cependant, pour satisfaire la demande de leurs concitoyens/contribuables, les autorités locales doivent en plus disposer d'une certaine capacité pour organiser la production de BPL.

Les travaux inspirés des modèles économiques du fédéralisme financier²⁷, notamment ceux de Oates (1972) et de King (1995) permettent d'analyser les critères spécifiant la taille optimale de la juridiction pour offrir un BPL :

- Les économies d'échelle technique dans la production du service public (coût moyen de la tâche publique, s'il diminue lorsque le nombre d'utilisateurs augmente). Le traitement des déchets²⁸ étant un bien à forte intensité capitalistique, caractérisée par des coûts fixes élevés associés aux infrastructures lourdes à réaliser, la mutualisation entre les acteurs permet d'en réduire la charge individuelle, qui diminue avec la taille croissante de la population concernée ;
- Les effets de débordement (externalités territoriales positives comme négatives de BPL). On distingue deux types d'effets de débordement : de production et de consommation. Si la collectivité A décide d'installer une unité de stockage ou d'incinération, les nuisances olfactives (externalité négative) ne s'arrêtent pas aux frontières, elles s'étendent et les collectivités voisines subissent cette situation²⁹. Par ailleurs, une décharge produite par une collectivité A peut être consommée ou utilisée par des résidents de collectivités voisines, qui se déplacent pour bénéficier de la prestation sans payer et sans qu'il soit possible de les exclure ;
- L'homogénéité des préférences individuelles. On peut penser que les préférences des résidents d'une commune ne diffèrent pas sensiblement de celles de ses voisins concernant le fait d'éliminer les déchets. Cependant, des divergences peuvent survenir quant au mode d'élimination choisi (lieu d'implantation des CSDU, capacité de l'incinérateur, etc.). Il importe donc de définir l'échelon de décentralisation qui sera le mieux à même d'adapter l'offre à la demande en rapprochant le pouvoir politique des administrés ;
- Les effets d'encombrement (lorsque la qualité de la consommation d'un service collectif dépend du nombre de consommateurs, leur surnombre causerait, à partir d'un certain seuil, un encombrement coûteux). La solution consiste à exclure le nouvel arrivant qui provoque l'encombrement soit par des mesures de rationnement ou d'interdiction d'accès, soit par des mesures financières visant à lui faire payer le coût marginal (mécanisme possible à mettre en place à l'échelon local). Cet effet s'estompe si la mutualisation des coûts permet de créer des installations plus grandes ;
- Les coûts de décision, l'argument admis est qu'il est plus facile de s'entendre à deux qu'à cent.

²⁶ Un bien public, selon sa définition classique, est un bien ou un service dont l'utilisation est (i) non rivale, c'est-à-dire que la consommation de ce bien par un tiers n'empêche pas sa consommation par un autre, et (ii) non exclusive, de telle sorte qu'on ne peut empêcher l'accès à ce bien par un système de prix.

²⁷ Cf. encadré 4 : matrice des critères de décentralisation.

²⁸ On ne s'intéresse pas dans ce cas aux infrastructures qui entrent dans un cadre privé.

²⁹ De telles nuisances olfactives font du traitement des déchets un bien NIMBY, selon l'expression anglo-saxonne (*Not In My Backward*, « pas dans mon jardin »), c'est-à-dire un bien d'intérêt général mais dont personne ne veut chez soi.

Encadré 4. Matrice des critères de (dé)centralisation

Critères	Décentralisation	Regroupement / recentralisation
Economies d'échelle	Défavorable	Favorable
Effets de débordement (externalités positives)	Défavorable	Favorable
Préférences	Hétérogènes	Homogènes
Effet d'encombrement (externalités négatives)	Favorable	Défavorable
Coût d'information et d'organisation	Favorable	Défavorable

Source : Dafflon (2003), p. 4

La gestion des déchets, de par ses dimensions sanitaires et environnementales, s'inscrit dans cette problématique et demande à être appréhendée à un niveau dépassant le simple échelon communal.

3-2 L'organisation institutionnelle de la gestion des déchets : une gouvernance trop dispersée

L'organisation des services publics de gestion des déchets en Guadeloupe est peu mutualisée et peu organisée en groupements ou en EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale). La collecte ne concerne que trois intercommunalités, regroupant seulement 10 des 32 communes et 21,6 % de la population totale, contre 95 % en France. S'agissant du traitement, il est organisé autour de quatre EPCI compétents, totalisant 27 communes et 94 % de la population. Le SICTOM, le plus important et le plus actif, regroupe près de 60 % de la population. Cinq communes ne font partie d'aucun groupement de communes : La Désirade, Petit-Canal, Saint-François qui compte adhérer prochainement au SICTOM, Terre-de-Bas, Terre-de-Haut.

Encadré 5. Répartition des compétences selon les EPCI

Collecte	Traitement
CCSBT (communauté de commune du Sud Basse-Terre) 4 communes, 38 156 habitants*	SICTOM (syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères) : responsable de la gestion de la décharge de la Gabarre et de la déchetterie de Grand-Camp 11 communes, 240 700 habitants*
	SYMCTOM (syndicat mixte de traitement des ordures ménagères) : responsable de la réhabilitation de la décharge de Baillif 10 communes, 93 828 habitants*
CCNBT (communauté de communes du Nord Basse-Terre) : 3 communes 37 144 habitants*	
CCMG (communauté de communes de Marie-Galante) 3 communes, 13 193 habitants*	

* estimations 2005, pour une population totale de 409 272 habitants (sans les îles du nord), 32 communes

En Guadeloupe, on observe des effets notables de débordement, caractérisés notamment par l'absence de participation aux frais de fonctionnement, d'entretien et de réhabilitation de la décharge de la Gabarre de la part des communes non membres du SICTOM, mais dont les résidents utilisent les services de la décharge (seul le paiement par tonne de déchets mis en décharge est effectué).

a) Une collecte sélective optimale dépendante de politiques communales concertées

Les difficultés rencontrées en pratique pour assurer la fourniture d'un service public moderne de collecte des déchets résident largement dans un manque de coordination entre les décideurs communaux au regard de cette thématique et dans des préoccupations électoralistes liées à la gestion communale³⁰. Les termes de ce débat s'expriment comme suit :

- La mise en place de la collecte sélective impose aux citoyens une double contrainte immédiate : (i) une contrainte civique les obligeant à un comportement de tri ; (ii) une contrainte financière en tant que contribuables devant supporter la hausse des coûts engendrés par cette mesure. Une des difficultés d'application d'un tel ajustement des taxes locales réside dans le fait que le citoyen-administré n'est pas en mesure d'apprécier directement, à court terme, les bénéfices collectifs associés à cette différence de coût, par rapport à ce qu'il en perçoit à l'échelon local de la commune. Cet obstacle peut faire hésiter les communes à s'engager dans cette voie et préférer entretenir une concurrence fiscale avec les communes voisines afin d'attirer des électeurs ou des entreprises, mais ce au détriment de la qualité environnementale de la collectivité. Pour les communes décidant de faire cavaliers seuls en fonction d'un horizon à court terme déterminé par les échéances électorales, les politiques suivies, au lieu d'être prises dans l'intérêt collectif, aboutiront à des arbitrages

³⁰ D'une manière générale, les questions d'ingénierie sont bien identifiées et réalisables. Elles ont trait principalement à l'organisation d'une collecte sélective mutualisée autour de bassins de vie, plus larges que le périmètre de la commune, afin d'abaisser les coûts de fonctionnement de la collecte, et d'optimiser les coûts d'investissement pour le traitement.

inefficacités et se traduiront par des comportements négatifs communs, préjudiciables à l'intérêt général³¹. Il y a alors un risque que les décisions prises individuellement soient globalement sous-optimales. Dans le cas de la collecte sélective, rares seraient les communes incitées à engager de lourdes charges pour un bénéfice à court terme marginal et entraînant une hausse de la pression fiscale si les collectivités voisines ne le font pas ;

- *A contrario*, les modalités de la concurrence économique entre communes s'étendent au-delà de l'aspect financier, le consommateur mobile arbitrant entre des combinaisons variées de biens publics locaux et d'impôts locaux. Le décideur politique peut alors avoir intérêt à suivre une opinion publique concernée par l'environnement, afin de cibler les électeurs disposés ou prêts à trier leurs déchets.

b) Des perspectives encourageantes pour la Guadeloupe

Cette mise en perspective théorique tend à démontrer que les difficultés que connaît la Guadeloupe pour la fourniture d'un système de gestion moderne des déchets sont largement imputables à une mauvaise gestion collective et notamment à un manque de coopération intercommunale. Les actions en cours sont de nature à redresser la situation :

- L'optimisation des moyens de collecte et des tournées autour de « bassins de vie », regroupant plusieurs communes, avec un partage des compétences approprié, apparaît dans ce contexte comme une solution prometteuse. Les trois « bassins de vie » établis pour le moment en Guadeloupe, représentant une desserte moyenne de 29 500 habitants, ont une taille comparable aux EPCI exerçant en France la compétence de collecte des ordures ménagères résiduelles qui desservent en moyenne 25 660 habitants ;
- La création d'un syndicat unique de traitement, évoquée dans le PDEDMA, qui pourrait éventuellement naître de l'élargissement du SICTOM actuel qui compte à ce jour 11 communes, pourrait être de nature à permettre de mieux appréhender les enjeux techniques de la filière DMA. Ce syndicat, très actif, a été contraint de traiter les déchets venant du SYMCTOM d'octobre à décembre 2007 lors de la crise de Baillif³².

Dans les deux cas considérés, EPCI de collecte et syndicat de traitement, les questions institutionnelles et financières relatives au poids de chaque commune ou collectivité dans la prise de décision ou dans le mode de contribution doivent être examinées avec soin. En effet, le risque d'hégémonie est fréquent dans les EPCI à fiscalité propre, lorsqu'une commune peut revendiquer une position dominante liée au nombre d'assujettis aux taxes intercommunales. Dans le cas d'un syndicat, la contribution financière nécessite également d'être juste. C'est pourquoi, le SICTOM souhaite une modification de ses statuts afin d'asseoir la contribution non plus sur le nombre d'habitants mais sur les tonnages de déchets résiduels.

IV- L'ECONOMIE DE LA FILIERE DMA

1- Des modes de financement opérationnels mal mobilisés³³

Le financement du service public d'élimination des déchets est actuellement assuré par la TEOM³⁴ (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) que toute commune ou EPCI qui bénéficie de la compétence « collecte » peut instituer. Une part du coût de gestion du service peut être financée par le budget général de la commune quand la TEOM ne suffit pas³⁵. On parle dans ce cas d'un financement de droit commun par opposition au financement dit spécifique. En Guadeloupe, seulement 25 % de la population est assujettie et paie la TEOM.

S'agissant des ordures ménagères au sens strict, elles sont constituées pour une large part des déchets d'emballages non dangereux issus des produits commercialisés par les entreprises. Or, la responsabilité élargie du producteur (REP)³⁶ contraint normalement ce dernier (au sens générique) à participer à l'élimination de ces déchets par une consigne, une

³¹ On relève généralement deux modes de comportements : (i) le comportement « moutonnier », qui apparaît lorsqu'aucun acteur ne souhaite prendre d'initiatives pour résoudre les problèmes, chacun tentant de contourner les difficultés, et (ii) le « dilemme du prisonnier », qui apparaît lorsque les partenaires d'un jeu ne se font pas suffisamment confiance.

³² On observa en outre que la hausse des coûts de traitement, passant de 49 €/hab. (base 2006) à 56 €/hab. (base 2007), supportée par les seules communes membres du SICTOM, qui représentaient une population de 178 000 habitants (base 2005). Les communes non membres du SICTOM ont payé un prix de mise en décharge à la tonne (57,03 €/tonne) mais, le coût marginal ayant été mal évalué, l'ajustement des prix à la hausse, appliqué en 2007, a été supporté par les seules communes membres.

³³ Cette partie ne concerne que les déchets du service public, à l'exclusion de ceux issus des activités économiques.

³⁴ La TEOM est un impôt direct additionnel à la taxe foncière sur les propriétés bâties instauré par la loi du 13 août 1926. Son assiette est calculée à partir du revenu net cadastral servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties (50 % de la valeur locative).

³⁵ Un financement complémentaire à la TEOM via le budget général est possible, mais uniquement pendant les quatre premières années de mise en œuvre, depuis 2006.

³⁶ La notion de REP est introduite par le droit européen à partir de la directive « Emballages » et est définie comme un instrument de politique environnementale qui étend les obligations du producteur à l'égard de son produit jusqu'au stade de son cycle de vie situé en aval de la consommation. Ce principe prévoit que tout producteur ou importateur de produits commercialisés dans des emballages est tenu de contribuer ou de pourvoir à l'élimination de l'ensemble de ces déchets d'emballage issus des ordures ménagères.

collecte sélective ou en s'acquittant d'une contribution³⁷ auprès d'un organisme agréé par les pouvoirs publics (un éco-organisme comme Eco-emballages). Les communes qui mettent en place une collecte sélective bénéficient alors d'un soutien financier de la part d'Eco-emballages qui leur garantit l'enlèvement et le recyclage des matériaux triés.

Encadré 5. Qu'est-ce qu'un éco-organisme ?

C'est une société privée à but non lucratif ayant reçu un agrément des pouvoirs publics, qui prend en charge le financement et l'organisation de la collecte et du recyclage de produits en fin de vie destinés aux ménages et donc dispersés géographiquement, pour le compte de leurs producteurs. Les producteurs, s'ils deviennent adhérents, facturent alors aux consommateurs une écotaxe qu'ils reversent à l'organisme chargé de l'acheminement des déchets vers les filières adaptées.

En Guadeloupe, Eco-emballages, qui trouve raisonnable de ne travailler qu'avec des EPCI d'au moins 80 000 habitants, n'a signé à ce jour qu'un seul contrat avec le SICTOM³⁸. Un barème incitatif de rétribution des communes, indexé sur leur performance, est contractualisé.

Pour les DIB collectés en mélange avec les ordures ménagères, aucune mesure spécifique n'a été prise en Guadeloupe malgré l'obligation depuis 1993³⁹ pour les communes ou EPCI qui collectent des déchets autres que des déchets ménagers (et qui n'ont pas créés une redevance d'enlèvement des ordures ménagères) d'instaurer une redevance spéciale. Seules 30 % des communes françaises en 2006 l'ont instituée. Ce fonctionnement inapproprié résultant du mélange des déchets industriels aux déchets des ménages fait peser sur les communes et, par ricochet, sur leurs contribuables, le coût de son inefficacité, au lieu d'être réparti entre les agents économiques concernés.

Encadré 6. Un exemple de dysfonctionnement : le cas du Moule

La collecte sélective en place depuis 10 ans au Moule n'a jamais abouti au tri en usine, provoquant de lourds gaspillages et une perte de confiance des contribuables. La commune du Moule avait signé un contrat avec Eco-emballages, mais celui-ci ne permettait pas à la collectivité de percevoir les aides prévues dans le cadre de ce dispositif de soutien économique, car l'opérateur de tri qui réalise la prestation pour la collectivité ne dispose pas de filières de valorisation reconnues par Eco-emballages. Or, Eco-Embballages n'achète pas les tonnages pré-triés.

Les aides

La Guadeloupe est éligible depuis 1994 aux aides communautaires mises en œuvre dans le cadre des fonds structurels destinés aux régions en retard de développement, aux zones en difficultés structurelles et aux actions en faveur de l'emploi, de la formation et de l'éducation. Dans le cadre du document unique de programmation (DOCUP) 2000-2006, sur les 35 M€ d'aides du FEDER alloués à la gestion des déchets, relevant de la priorité 7 « Environnement et cadre de vie »⁴⁰, seulement 3,3 M€ ont pu être mobilisés. Le montant total des investissements concernés s'est élevé à 16,3 M€ au lieu des 111 M€ prévus, faute de projets finalisés et éligibles. Le programme opérationnel (PO) 2007-2013 prévoit 63 M€ d'aides communautaires pour la réalisation de projets d'un montant total de 103 M€, destinés à la mise à niveau des infrastructures de gestion des déchets et à la gestion des sites pollués. Ces financements ont permis de lancer une étude de faisabilité pour la mise en place opérationnelle de la collecte sélective. A cet égard, le Conseil général s'est engagé à contribuer à hauteur de 8 M€ en 2008 au financement des projets portés par les collectivités pour la mise en place de la collecte sélective. S'agissant des déchets dangereux, en l'absence de filières de traitement sur place, ces derniers sont soit exportés en métropole, soit laissés dans les décharges ou dans la nature. Une aide au fret pour le transport des déchets est financée sur fonds européens et par le Conseil régional.

2- Des modes de tarification diversifiés à mettre en œuvre

Pour que la population accepte collectivement une modernisation coûteuse de la gestion des déchets, les choix techniques et les modes de tarification doivent être rendus transparents par les gestionnaires du service, car « une difficulté particulière pour sensibiliser les usagers à la gestion du service tient au fait qu'ils n'en mesurent pas toujours le coût » (P. Baudy, 1997).

Plusieurs modes de taxation sont envisageables :

- La TEOM (Taxe d'enlèvement des ordures ménagères) est la plus utilisée par les collectivités. Assise sur la valeur locative des habitations, son recouvrement par les services fiscaux est généralement fiable et aisé⁴¹. Elle se fonde sur un principe de solidarité au niveau de la commune. Elle a pour inconvénients (i) de ne pas concerner tous les producteurs de déchets (ceux exonérés de taxe foncière), (ii) d'être établie sur une assiette sans rapport avec le

³⁷ La contribution est négociée entre industriels, municipalités et Etat au niveau central. Il s'agit donc d'un prix administré.

³⁸ Cf. Encadré 6 : Un exemple de dysfonctionnement : Le Moule.

³⁹ Cf. article L2333-78 du CGCT correspondant à la loi du 13 juillet 1992

⁴⁰ La priorité 7 comprend : l'élimination des déchets, l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'énergie, la protection du patrimoine naturel et culturel, la valorisation des centres urbains et la prévention des catastrophes.

⁴¹ Des efforts restent à accomplir par les communes de Guadeloupe pour améliorer l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

volume de déchets produit par chaque ménage et la fréquence d'utilisation du ramassage, (iii) de ne pas refléter le coût réel du service. Cette taxe peut susciter une certaine incompréhension des citoyens et être perçue comme injuste par les contribuables usagers.

- La REOM (Redevance d'enlèvement des ordures ménagères) rétablit une logique économique absente dans la TEOM. Elle est fondée, d'une part, sur une tarification du service rendu à l'utilisateur, proportionnelle au volume de déchets produits et, d'autre part, sur le recouvrement intégral des coûts du service. Elle a pour avantages d'être incitative en termes de consommation individuelle et jugée plus juste, car elle ne fait pas supporter à l'utilisateur la double contribution de l'écotaxe et de la TEOM, à laquelle il serait sinon assujéti. Elle se substitue à la TEOM et non à l'écotaxe payée lors de l'achat d'un produit avec emballage par exemple. La double contribution disparaît car l'écotaxe et la redevance dépendent uniquement du volume de consommation : ainsi un ménage produisant peu de déchets ne sera plus astreint à verser la TEOM. Enfin, la redevance permet à la collectivité de maîtriser, de manière transparente, la gestion financière de son service d'élimination des déchets. Ce dispositif suppose toutefois une connaissance et une maîtrise précises des coûts du service et des bases techniques de sa juste répartition entre les usagers. S'agissant de la Guadeloupe, alors que la majeure partie des nombreuses communes ne paraissent pas en mesure d'appréhender leurs coûts d'élimination des déchets et connaissent des difficultés pour optimiser la collecte simple, l'application de cette redevance paraît prématurée dans les conditions actuelles.

3- Economie du service public d'élimination des déchets : une première approche

Les coûts⁴²

Le coût d'élimination en Guadeloupe des déchets s'établirait en 2005 à 130 €/t ou 76 €/habitant⁴³, contre un coût technique compris en France entre 130 et 220 €/t ou 40 à 95 €/hab/an⁴⁴ (avant déduction des subventions et soutiens). Cet écart apparemment favorable à la Guadeloupe n'est malheureusement pas le reflet d'une gestion efficace. En effet, cette comparaison est peu pertinente dans la mesure où la métropole a mis en place une élimination sélective alors que la Guadeloupe pratique encore la collecte simple. La fréquence des tournées n'est pas optimale et considérée comme trop élevée et peu rationnelle (les centres bourgs sont collectés 5 à 6 fois par semaine tandis que les zones périphériques sont collectées 2 à 3 fois par semaine). Les comportements polluants sont peu dissuadés faute d'une application systématique de la TGAP⁴⁵.

En outre, les dépenses de fonctionnement se révèlent supérieures aux coûts d'investissement, comme le met en évidence l'étude de faisabilité de la mise en place de la collecte sélective à Saint-François. L'étude de la Samideg a évalué à 619 000 € le montant des investissements et à environ 2,2 M€ les charges annuelles de fonctionnement. Pour l'acquisition de contenants et leur entretien, les charges d'investissement et de fonctionnement annuel sont respectivement évaluées à 590 000 € et 152 000 €. Le coût de fonctionnement annuel de cette collecte est quant à lui beaucoup plus important et dépasserait le million d'euros.

Les collectivités doivent impérativement intégrer une hausse future des coûts annuels agrégés de fonctionnement du service public des déchets. Il leur importe en conséquence d'optimiser l'efficacité du service délivré, soit, en d'autres termes, de fournir aux usagers un service de qualité au moindre coût.

Les recettes

Les recettes de la TEOM s'élevaient à 50,4 € par habitant en 2005 contre une moyenne nationale de 64,5 €. Un tel niveau, à nouveau a priori favorable comparé à la métropole, ne permet pas de couvrir les coûts de gestion de 12 des 26 communes de Guadeloupe selon le PDEDMA. Le déséquilibre financier des activités de collecte et de traitement des déchets devrait amener les collectivités à envisager une hausse nécessaire de la TEOM.

La mise en place du tri sélectif en Guadeloupe permettra en outre aux collectivités de percevoir la rétribution d'éco-emballage, qui prend en charge, selon les performances, entre 10% et 130 % des coûts théoriques supportés. On évalue à 6 €/hab la rétribution financière moyenne. En France, le coût de gestion global des ordures ménagères à la charge des collectivités, ou « coût aidé » (après déduction des recettes industrielles, des subventions et autres soutiens), se situe entre 100 et 175 €/t ou 30 à 75 €/habitant/an.

⁴² Les données sur les tarifs, coûts et qualité du service public d'élimination des déchets devraient être publiques. Au-delà des données déjà publiées dans le PDEDMA, l'IEDOM n'a pu recueillir dans le cadre de cette note que des informations fragmentaires et incomplètes.

⁴³ Sources : PDEDMA et données concernant 15 communes.

⁴⁴ Les fourchettes de coûts traduisent la grande variété des contextes locaux, de l'organisation du service et du niveau de maturité des gestions.

⁴⁵ La TGAP (taxe générale sur les activités polluantes) versée aux Douanes est majorée lorsque l'installation n'est pas aux normes. Elle émet un signal-prix qui doit dissuader les pratiques polluantes.

On rappelle qu'au delà de la gestion des déchets, les finances communales de Guadeloupe présentent globalement une situation préoccupante : 14 communes demeurent sous contrôle de la Chambre régionale des comptes (CRC) en 2007, malgré un redressement opéré depuis 2005. De plus, le problème de pression fiscale (comparativement à la France, les communes de Guadeloupe se caractérisent par des taux d'imposition relativement élevés et des bases d'imposition faibles) constitue l'un des handicaps majeurs à la modernisation du service public des déchets.

V- DEFIS ET PERSPECTIVES

La Guadeloupe est confrontée à un grave retard en matière de gestion de déchets. Cependant, les actions entreprises récemment sont encourageantes pour relever les défis environnementaux à venir.

Tant en matière de collecte que de traitement, les décideurs devront trouver rapidement des ententes et définir des modes d'organisation et de décision coopératifs et opérationnels, pouvant aller jusqu'à une mutualisation interrégionale, et ce d'autant que des défis de court terme devront être relevés concernant la gestion de transition de certains équipements et la perspective de fermeture de la décharge de la Gabarre. Il reviendra aux différentes juridictions de mettre en œuvre une gestion efficace de la collecte et du traitement afin d'en optimiser les coûts, notamment par des investissements renforcés dans le système de collecte visant une séparation maximale des déchets à la source ou dans les moyens de traitement.

La réussite de la modernisation du service de gestion des déchets passera également par l'éducation et la sensibilisation de la population, des ménages comme des acteurs économiques. La sensibilisation sera d'autant plus facile et efficace que des modes de collecte et de traitement appropriés auront été mis en place, les gestes d'incivilité étant pour partie imputables au manque ou à la méconnaissance des infrastructures existantes.

Le comité de pilotage du PDEDMA, chargé de sa mise en œuvre, devra privilégier une approche opérationnelle du plan, en définissant les actions prioritaires à mener, en clarifiant la gouvernance de la filière et le financement du service. L'efficacité des actions entreprises pourra être mesurée par des critères tels que le suivi des tonnages collectés, des taux de valorisation ou des tonnages de déchets résiduels. Cela étant, l'opérationnalité du PDEDMA est affaiblie faute de pouvoir coercitif sur les acteurs de la filière et de moyens définis quant à sa mise en place et au contrôle de son application. Par ailleurs, la réalisation de l'étude d'incidence environnementale du plan (phase 3 du PDEDMA) nécessitera le suivi d'un ensemble d'indicateurs d'impact : volumes d'émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, économie de ressources (pour la valorisation matière et l'utilisation des transports), etc.

L'IEDOM, dans son rôle d'observatoire financier, suivra de près la situation des entreprises de ce secteur.

GLOSSAIRE

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
BPL	Bien public local
CET	Centre d'enfouissement technique
CCNBT	Communauté des communes du Nord Basse-Terre
CCMG	Communauté de communes de Marie-Galante
CCSBT	Communauté des communes du Sud Basse-Terre
CGCT	Code générale des collectivités territoriales
CRC	Chambre régionale des comptes
CSDU	Centre de stockage de déchets ultimes
DIB	Déchets industriels banals
DIREN	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DMA	Déchets ménagers assimilés
DMS	Déchets ménagers spéciaux
DOCUP	Document unique de programmation
DRIRE	Direction régionale de l'environnement
DSDS	Direction de la santé et du développement social
DSP	Délégation de service public
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FEDER	Fonds de développement régional
ISDND	Installation de moyens de stockages non dangereux
OM	Ordures ménagères
PAV	Point d'apport volontaire
PDEDMA	Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés
PO	Programme opérationnel
REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
REP	Responsabilité élargie du producteur
RSE	Responsabilité sociale et environnementale
SICTOM	Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
STEP	Station d'épuration
SYMCTOM	Syndicat mixte de traitement des ordures ménagères
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes

BIBLIOGRAPHIE

ABECASSIS P., BATIFOULIER P., *Rationalité économique et coopération intercommunale*, Université de Paris X-Nanterre, 1997

<http://economix.u-paris10.fr/docs/101/ASRDLF1995.pdf>

Code général des collectivités territoriales

Conseil général de la Guadeloupe, *PDEDMA Phase de diagnostic*, 2006

---, PDEDMA, *Evaluation environnementale*, août 2007

---, PDEDMA, *Révision du diagnostic*, janvier 2008

---, PDEDMA, *Synthèse*, janvier 2008

Conseil régional, *PREGEDD, Document intégral et synthèse*, janvier 2008

Ministère de l'intérieur de l'outremer et des collectivités territoriales, secrétariat d'Etat à l'outremer, *Grenelle de l'environnement, Plan d'actions Outre mer*, octobre 2007

DAFFLON B., *Fusions de communes : Eléments d'étude pour une dimension de référence*, BENEFRI, Centre d'études et économie du secteur public, Université de Fribourg, 2003

<http://www.unifr.ch/finpub/assets/files/RecherchesPublications/WorkingPapers/WorkingPaper327.pdf>

GABAS Jean-Jacques, HUGON Philippe, *Les biens publics mondiaux et la coopération internationale*, in *L'Economie politique*, 2001/4, n°12, pp. 19-31

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=LECO&ID_NUMPUBLIE=LECO_012&ID_ARTICLE=LECO_012_0019

Guide des déchets de la Guadeloupe, édition 2007

KING D., *A Model of Optimum Local Authority Size*, in *Development in Local Government Finance*, édité par Pola Giancarlo, George France et Rosella Levaggi. Cheltenham, Brookfield, 1996, pp. 55-76

KLIBANOFF P., MORDUCH J., *Decentralization, Externalities and Efficiency*, in *The Review Of Economic Studies*, vol. 62, N°2, Avril 1995, pp. 223-247

MOULLET D., SAFFACHE P., PELIS Y., TRANSLER M.L., *Les Ressources côtières de la Martinique et de la Guadeloupe : perspectives et enjeux*, in *Mondes insulaires tropicaux – Géopolitique, économie et développement durable*, sous de la direction de Olivier Dehoorne et Pascal Saffache, Ellipses, 2008, pp. 222-226.

OATES W.E., *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace, Jonavich, New-York, 1972

Sites Internet :

Agence gouvernementale De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (Ademe), www.ademe.fr

Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD), www.ecologie.gouv.fr

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), www.minefi.gouv.fr

Legifrance, www.legifrance.gouv.fr

Europa, www.aida.ineris.fr

Institut National de l'Environnement industriel et des Risques (INERIS)

