

La gestion des déchets ménagers et assimilés en Guyane : état des lieux et perspectives

La production annuelle par habitant de déchets ménagers et assimilés (DMA) en Guyane demeure inférieure à celle observée en métropole. Elle fait cependant peser d'importants risques sanitaires et de pollution des sols, de l'air et des eaux, en raison du retard structurel du département en matière d'installations de stockage et de traitement respectant les normes réglementaires en vigueur. Les collectivités en charge du service public d'élimination des DMA (déchets ménagers et déchets non dangereux des entreprises et administrations pouvant être traités dans les mêmes conditions) ont en grande majorité fait le choix de l'intercommunalité pour répondre à la question d'une gestion globale, rendue plus complexe en milieu rural de par les surcoûts liés à l'isolement de certaines communes. Dans un contexte de croissance démographique toujours aussi importante (+ 3,7 % de croissance annuelle moyenne sur 2000-2007), ces collectivités oeuvrent en partenariat avec l'ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie) pour la mise en place de conditions modernes de traitement et de valorisation des DMA, définies dans le Plan Départemental d'Élimination des DMA actuellement en phase finale de révision.

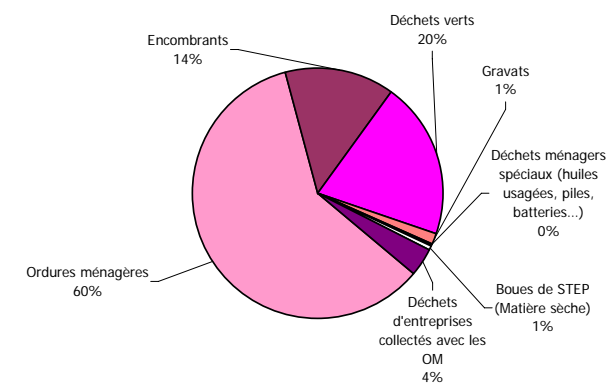
I – Etat des lieux

1- Le niveau de production des déchets ménagers et assimilés

Selon les dernières estimations disponibles (2003), la production d'ordures ménagères et de déchets des commerces et administrations collectés par le service public s'élève à environ 70 000 tonnes. Ce volume correspond à une production par habitant de 385 kg/an. En y ajoutant les déchets verts, encombrants et déchets des collectivités collectés en mélange avec les ordures ménagères, on obtient une production de déchets municipaux d'environ 110 000 tonnes, soit 609 kg par habitant et par an. A titre de comparaison, la production d'ordures ménagères en métropole s'élève à 425 kg/hab/an et à 745 kg/hab/an pour les déchets municipaux. Pour atteindre le champ des DMA, il convient enfin de considérer 25 000 tonnes de Déchets Industriels banals, soit un gisement par habitant sans commune mesure avec celui observé en métropole.

La production de DMA par habitant est donc encore inférieure à celle constatée en métropole. Cependant, cette réalité cache certaines disparités. En effet, la quantité moyenne d'ordures ménagères produites par habitant est très proche de la moyenne métropolitaine lorsque l'on ne considère que l'agglomération cayennaise. Ce gisement d'ordures ménagères est en faible progression, en corrélation avec la stagnation, si ce n'est le recul, de la production annuelle d'ordures ménagères observée dans l'hexagone. En revanche, à mesure que l'on s'éloigne du littoral et que l'on gagne les bourgs de l'intérieur, la production d'ordures ménagères chute à environ 200 kg/hab/an, mais affiche une forte progression du fait de l'évolution des modes de consommation.

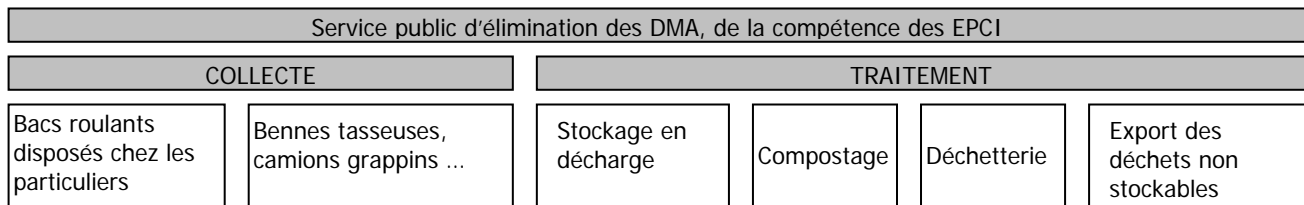
La production annuelle de déchets municipaux :
110 000 tonnes



2 – L'organisation de la filière

Au cours de ces dernières années, les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) de Guyane ont progressivement obtenu l'intégralité de la compétence pour le service de l'élimination des DMA (collecte et traitement). La **Communauté des Communes de l'Ouest Guyanais (CCOG), du Centre Littoral (CCCL)¹ et de l'Est Guyanais (CEEG)** se sont donc substituées aux communes pour exercer ce service. Cette démarche présente l'intérêt de permettre l'optimisation du service grâce à la rationalisation des moyens humains et techniques qui y sont affectés et à un meilleur contrôle sur l'activité des prestataires avec lesquels les contrats sont reconduits. En contrepartie, les communautés de communes perçoivent la **Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM)**, en lieu et place des communes qu'elles regroupent. Seules les communes de Kourou, Sinnamary, Iracoubo et Saint Elie ont choisi d'assurer indépendamment le service d'élimination des DMA.

¹ Sur le territoire de l'île de Cayenne qui produirait plus de 70 % des déchets du département, la CCCL vient de se voir attribuer la compétence pour la collecte des déchets (arrêté du 18/02/08, notification au 03/03/08).



Un taux de collecte satisfaisant ...

Sur l'ensemble de la Guyane, on estime que 91 % des ordures ménagères sont collectées. De près de 100 % sur l'ensemble du littoral, ce taux chute parfois autour de 20 % dans certaines communes de l'intérieur.

- La **pré-collecte** est réalisée grâce à des bacs roulants disposés chez les habitants, achetés ou loués par les EPCI (ou communes) à une société spécialisée.
- La **collecte** des DMA fait généralement l'objet d'une prestation de service. On dénombre par exemple 4 prestataires à Cayenne qui assurent respectivement la collecte des ordures ménagères dans le centre, dans la périphérie, la collecte des encombrants et celle des déchets verts. Cette prestation ne s'effectue plus en régie municipale à l'exception des petites communes éloignées. Il est en revanche fréquent que des agents municipaux demeurent mobilisés à temps partiel pour la collecte de certains déchets ou pour une activité de contrôle des prestataires.

... mais un niveau de traitement préoccupant.

En matière de **traitement des DMA**, le stockage en décharge demeure la solution très majoritairement adoptée. En 2005, on dénombrait 18 décharges brutes communales en activité et une décharge réhabilitée. Au début de l'année 2008, 12 décharges brutes étaient toujours exploitées officiellement par les collectivités alors que 6 décharges étaient réhabilitées ou en cours de réhabilitation. Seules les décharges de Cayenne, Saint Laurent et Camopi sont véritablement structurées bien qu'aucun de ces sites ne réponde à l'ensemble des normes européennes en vigueur. La décharge la plus importante autorisée, celle des Maringouins à Cayenne, reçoit environ 60 000 tonnes de déchets par an. Proche de la saturation, cette décharge doit être réhabilitée² à l'horizon 2010.

Selon un inventaire réalisé en 2005, 55 dépôts sauvages, dont les deux-tiers présenteraient un risque sanitaire potentiellement élevé, ont été recensés sur les communes du littoral. Si cette situation demeure préoccupante, les progrès réalisés en matière de collecte sont réels puisque ce sont environ 150 dépôts sauvages qui étaient recensés une dizaine d'années auparavant.

Une filière de valorisation très récente

L'unique déchetterie de Guyane a été créée en mars 2002 par la CCCL à Rémire-Montjoly. Fonctionnant sur le principe de l'apport volontaire cette déchetterie permet de collecter chaque année plus de 1 000 tonnes de déchets qui sont ensuite redirigés vers les filières de traitement appropriées.

La première filière locale de **valorisation des DMA** en Guyane a été créée en 2004 avec le début de l'exploitation d'une plate forme de compostage des déchets verts, à Matoury. Environ 3 720 tonnes de déchets verts y ont été apportées en 2007 contre 4 400 tonnes en 2006. Doté d'une capacité de traitement de 8 000 t de déchets verts entrants par an, ce site permet la production d'un amendement organique, le **compost**, qui améliore la fertilité du sol et trouve son débouché essentiellement chez les agriculteurs.

Les encombrants, les gravats et la ferraille sont quant à eux stockés en décharge. Enfin, les autres déchets dangereux collectés (batteries, huiles, déchets des équipements électroniques et électriques, déchets ménagers spéciaux) sont exportés en métropole avec l'ensemble des déchets industriels collectés par ailleurs, en l'absence d'installations de traitement adaptées localement³. On estime donc que le taux de valorisation du gisement des DMA varie autour de 4 %, grâce essentiellement au compostage des déchets verts, dont les volumes sont proportionnellement beaucoup plus importants qu'en métropole.

II – L'économie des déchets ménagers et assimilés

1 – Les coûts de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés au regard des recettes

Données annuelles en euros		C.C.C.L	C.C.O.G	C.C.E.G	Kourou
Coûts du service d'élimination des DMA	Coût de collecte	5 320 000	1 191 000	308 000	1 512 000
	Coût du traitement (y.c. TGAP)	1 487 000	548 000	5 640	126 355
	Autres dépenses : fonctionnement, investissements et programmes autofinancés...	1 020 000	73 400	6 200	119 000
Coût du service d'élimination des DMA par habitant		64 €/hab.	36 €/hab.	56 €/hab.	70 €/hab.
Recettes	TEOM	6 766 000	705 000	18 550	1 176 000
Complément nécessaire - Budget général		1 061 000	1 107 400	301 290	580 869

Sources : CCCL, CCOG, CCEG, STM de Kourou, Direction des Services Fiscaux de Guyane

² La réhabilitation d'une décharge signifie sa fermeture après un enfouissement aux normes des déchets et éventuellement revégétalisation.

³ Le volume de déchets dangereux (DD) exporté en 2006 est estimé à 3 000 tonnes (ferrailles, piles, batteries, huiles usagées...), soit moins de 25 % du gisement des DD.

La collecte représente le poste de dépenses le plus important pour les collectivités en charge du service d'élimination des DMA. Ce montant intègre les dépenses liées à la pré-collecte, la rémunération des personnels municipaux partiellement affectés à la collecte et surtout, le paiement des factures adressées par les prestataires privés qui assurent la collecte en porte à porte des DMA. Au regard de ces coûts, le transfert de la compétence collecte que vient d'obtenir la CCCL apparaît particulièrement adapté pour générer des économies d'échelle par la mise en évidence de synergies logistiques possibles.

Les coûts de traitement représentent essentiellement les coûts de mise en décharge. Les collectivités paient en effet aux sociétés exploitantes des décharges un prix à la tonne de déchets entrants. A titre d'exemple, celui-ci s'élève à 20,71 €/t pour une mise en décharge à Cayenne. A ce montant, il convient d'ajouter la **Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP)**, soit 10,03 €/t⁴, reversée intégralement à l'Etat et servant pour une part importante à financer l'ADEME. Cependant, la grande majorité des décharges officiellement exploitées de Guyane n'étant pas autorisées, aucun tarif de mise en décharge à la tonne n'y est appliqué. Dans ce cas, les EPCI doivent s'acquitter d'une TGAP d'un montant de 39,41 €/t appliquée aux tonnages évalués de déchets entrants⁵. Or, compte tenu de leur situation financière, le versement de cette taxe représente pour les EPCI, notamment pour la CCOG, la disparition d'une part non négligeable de leur capacité à investir dans la mise aux normes des sites.

Par ailleurs, les installations de traitement des déchets (la déchetterie et la plate-forme de compostage), sont exploitées par des entreprises privées dans le cadre de marchés de service. Ces installations ne pouvant être rentables en raison de la faible taille des gisements de déchets mobilisés, la CCCL en assume les coûts d'exploitation relatifs au transport et au traitement des déchets reçus, ainsi que les coûts de gardiennage qui ont généré en 2007 pour la CCCL une dépense d'environ 475 000.

2 – Le financement par la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères : une absence de péréquation

Afin de financer le service de collecte des DMA, la principale recette est fiscale, par le biais de la TEOM. Depuis 2005, les communes votent des taux de TEOM qui sont sensés refléter la qualité du service rendu. Cependant, l'assiette de la TEOM est le revenu net cadastral servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette caractéristique entraîne tout d'abord un nombre d'assujettis à la TEOM extrêmement faible. On estime ainsi que seuls 13 % des habitants sont assujettis à la TEOM sur le territoire de la CCCL, ce taux atteignant 7 % sur le territoire de la CCOG et 5 % sur le territoire de la CCEG. De ce fait, la TEOM est déconnectée de la qualité du service rendu et prend un caractère inéquitable. Certaines communes rurales présentent donc des assiettes fiscales minimales et disposent d'un service d'élimination des DMA quasi-inexistant.

III – Les défis à relever et les perspectives

1 – La nécessaire mise aux normes des conditions de stockage

L'amélioration des conditions de stockage est une problématique essentielle en Guyane afin de réduire les risques de pollution des sols ainsi que des eaux souterraines et de surface. Maîtres d'ouvrage, les communautés de communes ou communes organisent la réhabilitation et la fermeture progressives de l'ensemble des décharges de Guyane à l'horizon 2010-2015. Ce processus suppose néanmoins la réalisation et la mise en exploitation des projets de **Centres de Stockage des Déchets Ultimes (CSDU)** respectant les normes réglementaires, notamment en matière de préservation de l'environnement et de la salubrité publique.

Les aides

Dans le cadre du Document Unique de Programmation 2000-2006, le FEDER (Fonds Européen de Développement Economique Régional) a été mobilisé à hauteur de 7,6 millions d'€ au titre de la sous-mesure 11.5.2 « Modernisation de la gestion des déchets ménagers et industriels ». Les EPCI ou communes, dont les dossiers de réhabilitation des décharges (études préalables et travaux) sont instruits par la DIREN (Direction Régionale de l'Environnement), bénéficient ainsi de soutiens financiers européens représentant généralement 40 à 50 % du coût total de l'investissement, complétés par une aide nationale (ADEME) d'environ 30 % et un autofinancement compris entre 20 et 30 %. La nouvelle programmation 2007-2013 prévoit une mobilisation du FEDER à hauteur de 8,05 millions d'€ qui seront essentiellement affectés à l'amélioration des conditions de stockage, à la réhabilitation des anciennes décharges et au développement des filières locales de valorisation. En intégrant les soutiens financiers supplémentaires apportés par l'Etat (4 millions d'€), ainsi que les contributions des porteurs privés (4,2 millions d'€) et la part d'autofinancement des EPCI (6,2 millions d'€), ce sont 22,5 millions d'€ qui sont prévus sur 2007-2013 dans le volet « gestion des déchets » du nouveau Contrat de Plan Etat Région.

La CCCL examine actuellement les candidatures reçues à l'appel d'offre lancé pour la création et l'exploitation d'un CSDU d'une capacité de 100 000 t/an, dans le cadre d'une délégation de service public. Cette installation, représente un investissement de l'ordre de 40 millions d'€ sur 20 ans éligible à la défiscalisation. Elle devrait par ailleurs recevoir les déchets ménagers, encombrants et recyclables de Kourou et pourrait permettre une valorisation énergétique par la production de biogaz. Dans l'Ouest, un CSDU d'une capacité de 20 000 t devrait voir le jour pour stocker les DMA des communes d'Awala-Yalimapo, Mana et Saint Laurent. Il est également prévu la création de 3 CSDU de plus petite capacité sur les bourgs d'Apatou, Papaïchton et Maripasoula. Enfin, la création d'un CSDU d'une capacité de 2 000 t est à l'étude pour les communes de l'Est que sont Régina et Saint Georges. S'il est envisageable de déléguer à une entreprise privée la création et l'exploitation d'un CSDU là où le gisement de déchets est le plus important, le centre littoral, cette option semble beaucoup moins probable concernant les CSDU à implanter sur les communes du fleuve. Pour des raisons de rentabilité, un investissement initial supporté par la communauté de communes et une gestion déléguée y sont pressentis. L'implantation de « CSDU simplifiés », exempts par décision préfectorale du respect de certaines normes, est également prévue dans les zones isolées⁶.

⁴ Taux de 2008 pour la déclaration de 2009, applicable aux déchets réceptionnés dans une installation de stockage des DMA autorisée au titre de la réglementation ICPE (Installations Classées pour la Protection de l'Environnement) pour ladite réception. Au second semestre 2007, ce taux était de 9,9 €/t.

⁵ Taux de 2008 pour la déclaration de 2009, applicable aux déchets réceptionnés dans une installation de stockage des DMA non autorisée au titre de la réglementation ICPE pour ladite réception. Au second semestre 2007, ce taux était de 38,9 €/t.

⁶ Selon l'arrêté du 09/09/97 relatif aux installations de stockage des DMA modifié (JO du 16/03/06), une zone isolée est définie telle qu'une « commune (...) ne comptant pas plus de 500 habitants (...) située à plus de 100 km de l'agglomération urbaine la plus proche (...) pas reliée à cette dernière par voie classée dans le domaine routier ».

Les contraintes liées au stockage des déchets en zones isolées

Les contraintes particulières, liées aux coûts de transports (le territoire de la CCOG couvre environ 40 000 km², avec des communes distantes de plus de 250 km) et aux faibles gisements mobilisables propres aux zones isolées, conduisent à recourir à des solutions originales. Un projet pilote a ainsi été lancé par la CCEG au village de Zidoc, avec l'expérimentation d'un « carbet-poubelle » : après le choix du site consécutif à l'envoi de géologues, un trou a été creusé puis damé de latérite et de sable et recouvert d'un toit. Ce système basé sur l'apport volontaire a rencontré un réel succès et **apparaît aujourd'hui comme une solution adaptée aux zones isolées et peu peuplées.**

2 – Le besoin de solutions locales de valorisation des déchets ménagers et assimilés

En raison de la petite taille des gisements de déchets mobilisables en collecte sélective, les équipements de traitement, notamment ceux utilisés en métropole, ne peuvent être amortis en Guyane. Ce constat implique de trouver des solutions locales dégagant une certaine rentabilité pour pallier les surcoûts liés à l'export ou au stockage des déchets du département. A ce titre, des premières pistes de valorisation des déchets ont été explorées. Ainsi, un partenariat entre la CCCL, l'ADEME et une entreprise du BTP a permis de lancer, fin 2006, une opération pilote dont le but était de démontrer la faisabilité économique et technique de **la filière de recyclage du verre**. Sur la base d'apports volontaires du verre des particuliers dans 10 conteneurs et 100 bacs à roulette financés par la CCCL, 70 tonnes de verre ont pu être récupérées. La valorisation du verre collecté en sous couche routière a donné des résultats techniques très positifs tout en constituant une solution plus rentable qu'un stockage en décharge. En 2007, 167 tonnes de verre ont été récupérées par l'entreprise et selon l'ADEME, 200 containers de récupération du verre devraient être progressivement installés à partir de septembre 2008. Un second exemple de valorisation locale des déchets a été donné au premier semestre 2008 puisqu'une entreprise de BTP a repris gratuitement **5 000 pneumatiques usagés** (6,25 % du gisement) pour les réutiliser grâce à une technique de confortement de talus. Alors que l'on estime que près de 80 000 pneus sont abandonnés dans la nature ou exportés illégalement vers les pays voisins chaque année, une valorisation semble désormais possible dans le secteur du BTP. De plus, avec la création de l'ARDAG (Association de Recyclage des Déchets de l'Automobile en Guyane) en janvier 2005, les producteurs guyanais (fabricants ou importateurs) ont démontré leur volonté de mettre en œuvre les moyens pour regrouper, transporter et traiter les pneumatiques qu'ils mettent sur le marché, comme le leur impose le décret n°1563-2002.

3 – Un système de financement à faire évoluer

En France, la dépense liée à la gestion des DMA en 2005 a été estimée à 6,85 milliards d'€, ce qui représente un doublement en dix ans. Conformément à ce qui a pu être observé au niveau national au cours de ces dernières années, le coût du traitement des déchets en Guyane est appelé à connaître une forte hausse en raison du respect des normes qui sera effectif, notamment en matière de stockage. Le budget général des collectivités étant déjà largement mobilisé, ces dernières sont actuellement à la recherche de nouvelles ressources. Principale source de financement perçue par les EPCI ou les communes pour assurer le service public d'élimination des DMA, la TEOM présente l'inconvénient de n'être prélevée que sur un nombre réduit d'assujettis, étant basée sur le foncier bâti. De plus, elle ne concerne pas tous les producteurs de déchets desservis par le service public puisque les administrations et entreprises, dont les déchets sont enlevés avec les DM, en sont exonérées. Destinée à financer l'élimination des déchets produits par le commerce, l'artisanat et les établissements publics, **la redevance spéciale** n'est pas encore mise en œuvre malgré le fait qu'elle soit rendue obligatoire par la loi du 13 juillet 1992 sur l'élimination des déchets. La CCCL étudie donc actuellement la mise en place de cette redevance dont elle estime pouvoir tirer une recette complémentaire de l'ordre d'un million d'€ par an d'ici 2 ans.

Les imperfections du système de financement par la TEOM sont accrues sur un territoire comme celui de la CCEG ou l'on estime que plus de 70 % de la population n'est pas imposable. Dans ce cas, le passage à un système de **REOM** (Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères) est envisagé. Le principe du système de REOM est que le tarif de cette redevance doit être fonction du service rendu à l'usager, son produit devant couvrir le coût total du service. Une évaluation régulière de la quantité de déchets produits par foyer, à mener par la collectivité, s'avère ainsi nécessaire. La REOM peut prendre un caractère incitatif puisque les usagers paient en fonction du volume de déchets jetés, ce qui devrait les amener à en maîtriser les quantités et constituer un effet de levier sur la collecte sélective et la mise en place de filières de valorisation. Cette hypothèse suppose néanmoins, de la part des ménages, une véritable prise de conscience sans laquelle le développement de dépôts sauvages ne pourra être évité. L'instauration de la REOM implique par ailleurs, pour la collectivité, de créer un budget annexe équilibré, le financement complémentaire via le budget général n'étant plus possible. En contrepartie, la collectivité économise les frais dus au Trésor Public (8 %) dans le cas de la TEOM.

Conclusion

En Guyane, la filière de gestion des DMA aborde un tournant décisif dans son évolution : alors que les EPCI que sont la CCCL, la CCOG et la CCEG commencent à exercer pleinement leur compétence dans l'élimination des DMA, les principaux objectifs en la matière sont réaffirmés dans le Plan Départemental d'Élimination des DMA dont la révision doit s'achever sous peu. Des préconisations y sont notamment inscrites en termes de mise en place de collectes sélectives (verre, papiers/cartons, emballages...) et de valorisations locales. Ces objectifs, couplés à la mise aux normes des conditions de stockage, pourraient générer un certain nombre d'emplois estimé à environ 276 équivalents temps plein à l'horizon 2015. Dans cette perspective, la création d'équipements complémentaires (CSDU, réseau de déchetteries sur le littoral, centre de tri à Cayenne, nouvelles unités de compostage des déchets verts...) s'imposent et devraient amener les EPCI à faire évoluer le système de financement du service et à faire appel à la délégation de service public. A cet égard, la mise en cohérence des orientations prises par chaque EPCI apparaît comme un enjeu déterminant pour répondre à la double problématique du traitement des DMA, d'une part sur le littoral où les tonnages mobilisables devraient permettre l'atteinte de seuils de faisabilité technico-économique, d'autre part dans les communes de l'intérieur où les conditions de transport et les faibles gisements rendent nécessaire le recours à des solutions locales adaptées. Enfin, les actions de sensibilisation et de prévention de la production de déchets, que mèneront les collectivités dans les années à venir auprès des ménages mais aussi des professionnels et des distributeurs, joueront un rôle d'importance dans un contexte de pression démographique forte et de diversité culturelle où les comportements au regard des risques sanitaires et environnementaux sont encore différents.