

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
AVANT-PROPOS	13
I. UN RATTRAPAGE RATÉ : L'URGENCE D'AGIR POUR POSER LES BASES D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE.....	15
A. DES PLANS D'URGENCE POUR ÉVITER LE PIRE.....	15
1. <i>Une urgence sanitaire autant qu'environnementale.....</i>	<i>15</i>
a) Des risques sanitaires multiples qui s'aggravent	15
b) Une urgence environnementale à la hauteur de la richesse de la biodiversité des outre-mer.....	21
2. <i>Diagnostic des territoires : entre l'urgence absolue et le rattrapage à portée de main.....</i>	<i>22</i>
a) La Guyane et Mayotte : une situation dramatique	22
b) Saint-Martin et Wallis-et-Futuna : des dépôts sauvages mieux maîtrisés mais une valorisation très faible.....	23
c) La Guadeloupe, la Martinique et la Polynésie française sur la ligne de crête	24
d) Les décharges illégales de Saint-Pierre-et Miquelon	25
e) Saint-Barthélemy : la prévention, axe d'avenir.....	27
f) La Réunion et la Nouvelle-Calédonie : encore du chemin à parcourir pour clore le rattrapage.....	28
3. <i>Des plans d'urgence, territoire par territoire, au cœur des prochains contrats de convergence et de transformation.....</i>	<i>31</i>
B. UNE GOUVERNANCE ÉCLATÉE ET EN MANQUE D'EXPERTISE	34
1. <i>Une planification fragile</i>	<i>34</i>
a) Des données très perfectibles.....	34
b) De trop rares outils de planification.....	38
2. <i>Trop d'acteurs en charge du traitement des déchets ménagers.....</i>	<i>43</i>
a) Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte : pour un opérateur unique du traitement des déchets.....	43
b) Dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, des modèles de gouvernance contestés	45
3. <i>Un défaut de coordination des acteurs.....</i>	<i>49</i>
4. <i>Les récurrentes carences en matière d'ingénierie</i>	<i>50</i>
5. <i>Les défis ultramarins trop peu audibles à Paris.....</i>	<i>53</i>
C. UN FINANCEMENT TROP FRAGILE POUR PERMETTRE UN RATTRAPAGE RAPIDE	54
1. <i>Un coût de gestion en moyenne plus élevé que dans l'Hexagone</i>	<i>54</i>
a) Des coûts structurellement élevés	54
b) ... qui devraient le rester.....	55
2. <i>Des recettes insuffisantes.....</i>	<i>55</i>
a) Une TEOM insuffisante pour équilibrer les budgets.....	55
b) Une TEOM au plafond	56
c) La TEOM incitative hors de portée.....	57
3. <i>Des aides nationales et européennes importantes mais pas assez consommées</i>	<i>57</i>

a) Le FEL, un outil salué par tous à renforcer	57
b) La défiscalisation	59
c) Les aides de l'Ademe, un accompagnement financier et technique indispensable	59
d) Les aides européennes : des inquiétudes sur leur pérennité	61
4. Libérer les territoires du fardeau de la TGAP	64
a) Une taxe présumée vertueuse	64
b) Des critiques unanimes	65
c) Pour un moratoire sur la TGAP dès 2023	67
5. Imaginer d'autres financements dans les outre-mer	68
a) L'exemple de la taxe « antipollution » en Nouvelle-Calédonie	68
b) En Polynésie, des écotaxes inabouties	69
c) Le beau succès de l'écotaxe à Wallis-et-Futuna	69
d) Une écotaxe sur les importations outre-mer ?	70
e) Le cas particulier des territoires touristiques	71
D. DES ACTEURS DISCRETS, VOIRE ABSENTS : DES ÉCO-ORGANISMES FACE À LEURS OBLIGATIONS.....	72
1. Un bilan globalement médiocre	72
2. Des premiers résultats encore trop timides	76
a) Les outre-mer sur le radar de la loi AGECE	76
b) Une REP qui marche normalement, c'est possible : le cas de DASTRI	77
c) Les plateformes inter-filières : le début d'une mutualisation des moyens	78
d) Remettre les compteurs à zéro : l'opportunité du renouvellement des agrément et du lancement de nouvelles filières REP	79
3. Changer de méthode : vers des obligations de résultats	81
a) Vers des obligations de résultats par territoire	81
b) Un dispositif de sanctions non appliqué	82
c) Expérimenter un mécanisme de pénalités automatiques ou de taxes sur les REP	82
II. DES STRATÉGIES À BASCULER VERS UNE ÉCONOMIE CIRCULAIRE ADAPTÉE AUX TERRITOIRES ULTRAMARINS.....	85
A. LA PRÉVENTION, UN POTENTIEL INEXPLOITÉ.....	85
1. Le parent pauvre de la politique des déchets en outre-mer comme ailleurs	85
2. L'exemple de Saint-Pierre-et-Miquelon	86
3. Le décollage du réemploi	88
4. L'insularité, une opportunité : adopter ses propres normes pour prévenir l'importation de produits polluants	89
B. DÉVELOPPER UNE COLLECTE MULTIFORME ET INNOVANTE	90
1. Trop de porte-à-porte et des points d'apport volontaire inadaptés	91
2. Le succès des déchetteries mobiles	92
3. Lever le tabou de la gratification	93
4. Le fléau des dépôts sauvages : une action qui doit aussi passer par la répression	94
a) Une mobilisation citoyenne remarquable	94
b) Un puits sans fond ?	95
c) Un dispositif légal renforcé, mais perfectible	96
d) La répression : passer aux actes	99
5. La résorption des anciennes décharges	100
a) Un plan national pour les décharges littorales	100
b) La réhabilitation des anciennes décharges	101
6. Le casse-tête des territoires très isolés	101
7. Le défi des biodéchets	102

C. UNE HIÉRARCHIE DES MODES DE TRAITEMENT À QUESTIONNER	104
1. <i>La valorisation énergétique : un mode de traitement incontournable à soutenir</i>	104
a) Les atouts de la valorisation énergétique outre-mer	104
b) Quel mode de traitement privilégié pour les plastiques ?	105
c) Soutenir la valorisation énergétique via le prix de rachat de l'électricité	106
2. <i>L'exportation des déchets dangereux vers l'Union européenne : Kafka et Ubu</i>	107
a) La crise à La Réunion et à Mayotte : la prise de conscience	107
b) Une réglementation internationale vertueuse, mais excessive pour les outre-mer	108
c) Les déchets non dangereux bientôt touchés ?	110
d) Faire usage de l'article 349 du TFUE	110
3. <i>Priorité aux filières locales de recyclage</i>	112
a) Une floraison de projets dans tous les territoires	112
b) Structurer et soutenir impérativement les solutions locales	114
4. <i>La coopération régionale est-elle une utopie ?</i>	115
a) Une coopération qui bute sur le coût du fret	116
b) Un déficit de financement et de gouvernance	118
5. <i>Relancer la consigne</i>	118
D. DES FILIÈRES SPÉCIFIQUES QUI RESTENT EN DEVENIR	119
1. <i>Les VHU outre-mer : une histoire ancienne proche de l'épilogue ?</i>	119
a) Un bilan en demi-teinte, sept ans après le rapport Letchimy	119
b) Une filière REP pour un nouvel élan ?	120
2. <i>Les déchets du BTP : tout reste à faire</i>	122
3. <i>Les déchets dangereux : surmonter les craintes d'un traitement local</i>	123
LISTE DES RECOMMANDATIONS	125
TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI	129

L'ESSENTIEL

Après plus de six mois de travaux, trois déplacements à La Réunion, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, et près de 160 personnes auditionnées, la délégation a constaté le **retard majeur** des outre-mer en matière de gestion des déchets.

Cette situation place certains territoires en **urgence sanitaire et environnementale**. La **cote d'alerte** y est dépassée.

Des plans de rattrapage exceptionnels, voire des plans Marshall pour la Guyane et Mayotte, sont indispensables. Des financements et une gouvernance consolidés permettront de prendre le virage d'une **économie circulaire réaliste et adaptée** aux contraintes propres des territoires ultramarins.

1. LE RETARD MAJEUR DES OUTRE-MER

Les outre-mer français accusent des lacunes et des retards majeurs en matière de gestion des déchets. Les départements et régions d'outre-mer (DROM) et collectivités d'outre-mer (COM) sont dans des situations semblables.

Quelques indicateurs rendent compte de ce **décalage complet : taux d'enfouissement écrasant, taux de valorisation faible, valorisation énergétique quasi nulle.**

Le taux d'enfouissement moyen des déchets ménagers est de

67%

contre 15 % au niveau national

Le coût de gestion moyen des déchets ménagers est

1,7 fois

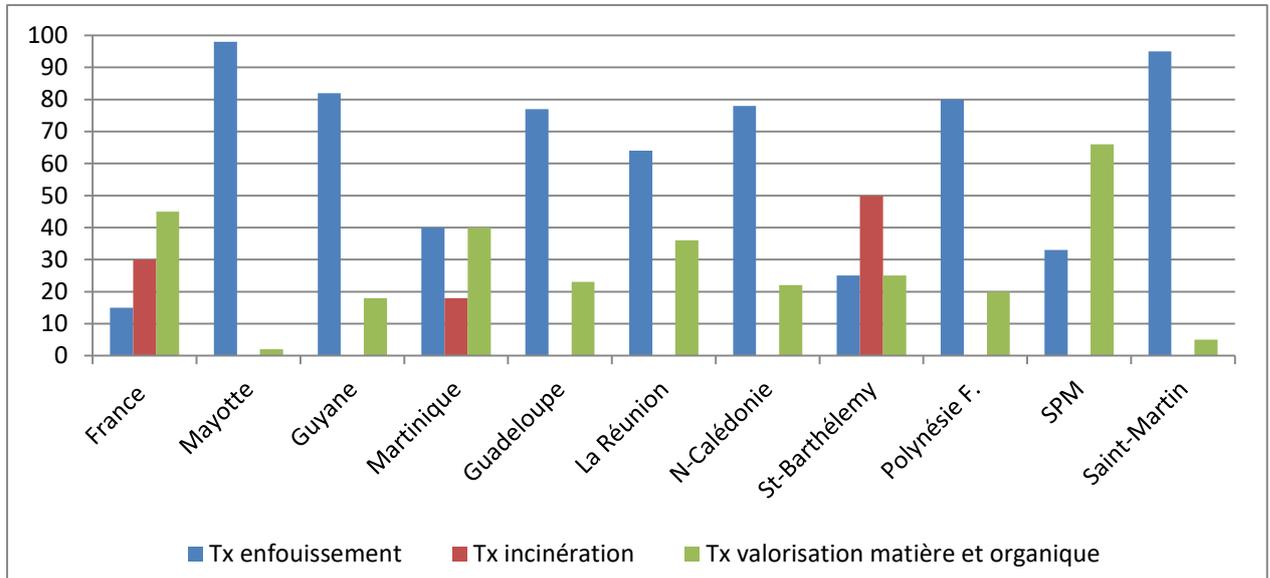
plus élevé que dans l'Hexagone

La quantité moyenne d'emballages ménagers collectés par habitant et par an est de

14 kg

dans les 5 DROM contre 51,5 kg pour la France entière

Taux d'enfouissement, d'incinération et de valorisation matière ou organique des déchets ménagers et assimilés en 2020 dans les DROM et COM



Données non disponibles pour Wallis et Futuna, mais le taux d'enfouissement y est aussi prédominant

Ces données restent imprécises. Des **gisements importants échappent aux flux de collecte**, en particulier les déchets des quartiers informels, des dépôts sauvages ou des décharges illégales.

Mayotte : 41 % de la population non desservis par la collecte à Mamoudzou

Saint-Martin : le marché de la collecte sélective interrompu pendant 5 ans

Guyane : 2 déchetteries pour un territoire grand comme le Portugal

De manière générale, les outre-mer souffrent **d'un retard massif d'équipements**. Hormis à La Réunion, dans les quatre autres DROM, le nombre de déchetteries par habitant est de 2 à 9 fois plus faible que dans l'Hexagone. À Mayotte, la première devrait ouvrir en 2023.

Néanmoins, **la situation de chaque territoire est fortement différenciée** :

- **Mayotte et la Guyane** ont presque tout à construire pour une population qui explose ;

- **la Guadeloupe, la Martinique et la Polynésie française** sont sur une ligne de crête avec des enjeux de gouvernance, de financement et d'investissement ;

- **La Réunion et la Nouvelle-Calédonie** sont sur des dynamiques positives, malgré leur retard ;

- **Saint-Barthélemy** valorise la quasi-intégralité de ses déchets, avec un modèle adapté, mais doit prendre le virage de la prévention ;

- **Saint-Pierre-et-Miquelon**, modèle de la collecte et de la prévention, doit fermer ses décharges littorales illégales qui brûlent à ciel ouvert ;

- **Wallis-et-Futuna** résorbe ses dépotoirs et la collecte sélective prend un nouvel essor.

Tous les déchets sont concernés par ce retard. BTP, véhicules hors d'usage (VHU)... Ainsi, seul **un tiers du stock historique de VHU abandonnés, estimé à 65.000 en 2015, aurait été résorbé à ce jour**. Mayotte et la Guyane ne comptent chacun qu'un centre VHU agréé.

2. L'URGENCE SANITAIRE ET ENVIRONNEMENTALE

La collecte déficiente, en particulier dans les quartiers informels, le **fléau des dépôts sauvages** et le **poison lent des anciennes décharges illégales** sont autant de dangers pour des territoires fragilisés où des populations n'ont pas toujours accès à l'eau potable.

La mission a mis en évidence **l'urgence sanitaire** à laquelle doivent faire face ces territoires, et tout particulièrement Mayotte et la Guyane. Les maladies favorisées par cette situation sont en particulier la dengue, l'hépatite A, la typhoïde et la leptospirose.

À Mayotte et en Guyane,
un taux de prévalence de
la leptospirose 70 fois
supérieur au taux national

À La Réunion, des cas
de plombémie et de
saturnisme infantile
observés

L'urgence environnementale est forte. Des mangroves étouffées, un cadre de vie dégradé, des sols pollués, alors que les **outre-mer abritent 80 % de la biodiversité française**.



Mangrove à Mayotte



Décharge dans un quartier informel à Mayotte

3. DES CAUSES IDENTIFIÉES

- Des **financements insuffisants** et une **taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** qui asphyxie les budgets de fonctionnement des EPCI ;

- Une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) qui couvre en moyenne 80% des dépenses du service public des déchets, avec des écarts de 15 à 100% selon les communes, et de plus en plus de **non-contributeurs** dans les quartiers informels ;

- Des **éco-organismes discrets**, voire absents, qui ont longtemps tardé à s'implanter dans les outre-mer et qui commencent seulement à rattraper leur retard ;

- Des **filières locales de recyclage très limitées** en raison de l'étroitesse des marchés ;

- Une **prévention** quasi-inexistante ;

- Une **gouvernance locale** pas toujours adaptée, avec **trop d'acteurs** ;

- Une **ingénierie** souvent faible ;

- Des **exportations de déchets**, notamment dangereux, de plus en plus **compliquées**.

4. LES 10 PRINCIPALES PROPOSITIONS

Une gouvernance à simplifier

- Vers un **opérateur unique par territoire** en charge du traitement des déchets ménagers
- Dans chaque région, faire de la commission consultative d'élaboration et de suivi (CCES) du plan régional de prévention et de gestion des déchets, une véritable **instance de coordination et de pilotage**

Financement : réinjecter près de 80 millions d'euros par an

- Des **plans de rattrapage exceptionnels**, voire des plans Marshall pour Mayotte et la Guyane : débloquer au minimum **250 millions d'euros sur 5 ans** pour réaliser les équipements prioritaires et structurants, en plus des aides actuelles de l'État
- **Exonération de TGAP** pendant 5, 7 ou 10 ans, soit un gain annuel pour les dépenses de fonctionnement entre 17 et 30 millions d'euros par an

Filières REP : vers des obligations de résultat

- Expérimenter outre-mer un mécanisme incitatif de **pénalités pour les éco-organismes** n'atteignant pas des objectifs chiffrés par territoire
- **Abaisser à une tonne**, au lieu de 100, le seuil à partir duquel le coût du nettoyage d'un dépôt sauvage est pris en charge par les éco-organismes

La collecte : innover pour aller chercher les gisements de déchets

- Développer les dispositifs de **gratification directe du tri** pour encourager la collecte sélective dans les zones les plus défavorisées ou isolées
- Habilitier les DROM à adopter **leurs propres normes** en matière d'interdiction de mise sur le marché, de consigne ou de réemploi

Le traitement : priorité aux filières locales d'économie circulaire et soutien à la valorisation énergétique

- Faire application de l'article 349 du TFUE pour obtenir l'adaptation du règlement européen sur **les transferts de déchets**, en cours de révision, aux contraintes particulières des outre-mer pour leur permettre de développer des stratégies régionales et augmenter **l'aide au fret** dans l'environnement régional
- Soutenir la **valorisation énergétique dans les outre-mer**, notamment en obtenant de la commission de régulation de l'énergie (CRE) un cadre clair, pérenne et favorable au **prix de rachat de l'électricité** ainsi produite

AVANT-PROPOS

Depuis plusieurs années, « Urgence » est le substantif associé régulièrement aux outre-mer pour décrire leurs réalités et leurs défis. Malheureusement, ce terme n'est pas galvaudé et la gestion des déchets justifie encore son emploi : oui, il y a urgence à répondre au défi des déchets dans les outre-mer français.

En engageant ses travaux, la Délégation sénatoriale aux outre-mer avait connaissance du retard pris par plusieurs de ces territoires en matière d'économie circulaire, de tri des déchets ou encore de lutte contre les dépôts sauvages. Les données, bien que parfois lacunaires ou imprécises, sont connues.

Un indicateur suffit à offrir un aperçu du rattrapage nécessaire : **au niveau national, 15 % des déchets ménagers sont enfouis, 85% étant valorisés. En outre-mer, le rapport est inversé.** À l'exception de la Martinique qui a enfoui, en 2020, 40 % de ses déchets ménagers et de Saint-Barthélemy qui incinère la totalité des déchets non triés, tous les autres territoires affichent des taux d'enfouissement de 70 à 80 %, voire pratiquement 100 % à Mayotte ou en Guyane.

Toutefois, ce constat statistique ne rend pas compte de la réalité de certains de ces territoires qui sont confrontés à une vague de déchets qui ne cesse d'enfler. La cote d'alerte est atteinte et plonge des territoires face à une double urgence : une urgence environnementale et une urgence sanitaire.

Mayotte et la Guyane ont notamment besoin d'un plan Marshall pour simplement mettre un terme à certaines situations inadmissibles dans la République française : des enfants jouant au milieu d'une décharge sauvage d'un bidonville, comme la délégation peut en témoigner à l'issue de son déplacement à Mayotte.

Enjeu environnemental, enjeu sanitaire, la gestion des déchets revêt aussi un enjeu économique. Le développement touristique ne peut réussir si les plages sont polluées, les routes bordées d'épaves et le paysage abîmé.

En réalité, pour les outre-mer, les déchets sont l'autre **service public de base** au cœur du quotidien de chacun, au même titre que l'eau, l'assainissement ou l'électricité, sans lequel il ne peut y avoir un développement harmonieux et digne.

La prise de conscience est forte dans ces territoires. Au cours des travaux, il a été frappant de constater que la presse quotidienne ultra-marine consacrait presque chaque jour un article sur ce sujet. Que ce soit pour dénoncer des dépôts sauvages, mettre en avant des initiatives citoyennes ou des projets innovants, alerter sur l'engorgement des filières ou pointer des problèmes de gouvernance.

Le présent rapport tente donc de dresser un état des lieux par territoire, avec leurs faiblesses et leurs points forts. Le retard est inégal, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon étant proches des standards nationaux par plusieurs aspects.

Le champ du rapport ne s'est pas limité aux seuls déchets ménagers, bien qu'ils concentrent l'essentiel des réflexions et efforts des collectivités.

En revanche, ce rapport n'a pas pour ambition de décrire l'ensemble de la politique de gestion des déchets, de nombreuses problématiques demeurant analogues à celles rencontrées dans l'Hexagone. Il s'est concentré sur les spécificités des outre-mer, leurs contraintes propres et les adaptations nécessaires.

Cette situation de retard ne résulte pas d'un désengagement des autorités responsables. Au contraire, les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que l'État, sont mobilisés et fournissent des efforts financiers importants depuis plusieurs années.

Pourtant, ces efforts ne suffisent plus et un nouvel élan est nécessaire.

En particulier, il paraît inévitable que l'État débloque des moyens supplémentaires pour des plans de rattrapage rapides, voire exceptionnels pour la Guyane et Mayotte. La solidarité nationale doit jouer pleinement pour les populations et ces territoires qui hébergent 80 % de la biodiversité française.

Le présent rapport formule donc une **vingtaine de propositions** précises dans tous les domaines : financements, coûts, gouvernance, ingénierie, coopération régionale, filières REP, modes de collecte et de traitement...

Enfin, votre délégation se félicite de la participation à nos auditions des membres du groupe d'études sur l'économie circulaire et de sa présidente Marta de Cidrac en particulier. Cette collaboration permettra de nourrir les prochains travaux législatifs du Sénat sur ces sujets.

I. UN RATTRAPAGE RATÉ : L'URGENCE D'AGIR POUR POSER LES BASES D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE

Le panorama de la gestion des déchets dans les outre-mer fait ressortir, à des degrés divers, le constat d'un retard général en comparaison de l'Hexagone. Le déploiement des collectes sélectives a démarré plus tard à partir des années 2000. Ce retard n'a jamais été rattrapé et tend à s'accroître au moment où l'Hexagone et l'Europe prennent le virage de l'économie circulaire.

Dans les outre-mer, l'urgence est de poser les bases d'une gestion des déchets garante de la santé publique et de la préservation du cadre de vie, avant même d'évoquer l'économie circulaire. Plusieurs axes d'action doivent être rapidement mis en œuvre pour initier une nouvelle dynamique, sur laquelle des stratégies plus ambitieuses et innovantes pourront s'appuyer.

A. DES PLANS D'URGENCE POUR ÉVITER LE PIRE

Une présentation synthétique de l'organisation, des performances, des faiblesses et des points forts de la gestion des déchets figure **en annexe du présent rapport sous la forme de fiches par territoire**. Les développements ci-dessous pointent les retards et manquements les plus importants pour lesquels des actions rapides doivent être mises en œuvre.

1. Une urgence sanitaire autant qu'environnementale

Le défi des déchets dans de nombreux territoires ultramarins est environnemental, mais aussi et surtout sanitaire.

a) Des risques sanitaires multiples qui s'aggravent

Les auditions et les déplacements, en particulier à Mayotte, ont mis en évidence cette dure réalité sur des territoires de la République.

À Mayotte, la Délégation sénatoriale a constaté l'existence de **décharges sauvages à ciel ouvert au cœur de bidonvilles** au milieu desquelles des enfants jouent. Des batteries de voiture y servent de pierre de gué pour franchir des ruisseaux. Des femmes lavent leur linge dans des bassins alimentés par cette eau. Des tas de déchets y brûlent continuellement. Naturellement, lors de pluies violentes, une grande partie de ces déchets finissent dans le lagon et la mangrove. De telles décharges existent dans plusieurs quartiers de Mayotte.

Cette réalité ne peut pas être occultée ou édulcorée.

En Guyane, la situation y est assez similaire, à la seule différence que l'espace disponible permet de diluer cette sensation de débordements par les déchets.

Le cas paroxystique de Mayotte illustre les conséquences sanitaires qu'une gestion défaillante des déchets peut engendrer.

Pour aller au-delà du sentiment d'insécurité sanitaire, quelques données objectives permettent de mieux appréhender et évaluer ce risque dans les outre-mer.

Sans être nécessairement propres aux outre-mer, les risques sanitaires liés aux déchets y sont généralement exacerbés du fait du climat, de la densité de population et de la pauvreté.

Lors de son audition, la Direction générale de la santé (DGS) a souligné que l'abandon des déchets sur l'espace public ou privé, notamment les produits électroménagers ou les véhicules hors d'état d'usage (VHU) favorise la prolifération d'espèces nuisibles et de rongeurs, qui sont vecteurs de maladies transmissibles aux populations, comme la dengue, le paludisme, ou la leptospirose.

Les déchets abandonnés sont autant de gîtes larvaires propices à la prolifération des moustiques. **Des épidémies régulières de dengue**, mais aussi de zika ou de chikungunya, touchent régulièrement une grande partie de la population dans les Antilles, en Guyane, dans l'océan Indien et dans le Pacifique. Elles entraînent des arrêts maladies, de nombreuses hospitalisations et des décès.

Les rongeurs, et les rats en particulier, favorisent la transmission de **la leptospirose** qui est une maladie bactérienne grave pouvant conduire à l'insuffisance rénale, voire à la mort dans 5 à 20 % des cas. En Guyane, une centaine de cas est comptabilisée chaque année. **Le taux est 70 fois supérieur à celui de la France hexagonale.** À Mayotte, 71 cas de leptospirose ont été identifiés en 2020, 154 en 2021 et 152 sur les huit premiers mois de 2022. La tendance à une hausse quasi-exponentielle est très inquiétante, pour ne pas dire alarmante.

D'autres maladies encore peuvent être favorisées par une mauvaise gestion des déchets, comme la **typhoïde** ou l'**hépatite A**.

Il est naturellement impossible d'isoler précisément les facteurs concourant à la transmission de ces maladies ou de l'imputer aux seuls déchets. Mais il est certain que les déchets créent à tout le moins des conditions plus favorables.

Les déchets entraînent également une dégradation de l'environnement des populations. Les fluides toxiques contenus dans ces déchets se répandent dans les milieux naturels, les eaux de surface et les nappes phréatiques. À Wallis, par exemple, la lentille d'eau douce fait l'objet d'une surveillance régulière en raison de la présence ancienne d'un dépotoir.

Les batteries abandonnées ou le lixiviat des décharges illégales ou non contrôlées polluent gravement les sols. Or de nombreuses décharges de ce type, actuelles ou anciennes, demeurent dans les outre-mer. **À La Réunion, des regroupements de cas de plombémie et de saturnisme infantile ont déjà été observés autour de zones de précarité** dans lesquelles des batteries avaient été abandonnées. Les dépôts sauvages de batteries ont également pris des proportions importantes en milieu urbain, à La Réunion, à Mayotte et en Guyane. Des pollutions diffuses ultérieures sont à craindre.

Focus sur l'incidence à Mayotte des maladies vectorielles et hydriques pouvant être favorisées par l'abandon de déchets

Maladies vectorielles

- Paludisme : le paludisme est une maladie causée par un parasite du genre Plasmodium, exclusivement transmis à l'humain par la piqûre d'un moustique. Des symptômes variés peuvent survenir avec la maladie (fièvre, vomissements, tremblements,...). Si Mayotte est entrée en 2014 dans une phase d'éradication de la maladie, 29 cas (dont 5 présumés autochtones) ont été recensés en 2020, 16 cas importés en 2021 et 23 cas sur les huit premiers mois de 2022 ;

- Dengue : la dengue est une maladie infectieuse présente dans toutes les régions tropicales. Elle est transmise par la piqûre d'un moustique diurne du genre Aedes. Le plus souvent bénigne bien qu'invalidante, la dengue peut toutefois se compliquer de formes hémorragiques. En 2020, une épidémie majeure a touché le territoire avec plus de 4 300 cas documentés. En 2022, 3 suspicions ont été identifiées.

Maladies zoonotiques

- Leptospirose : les rongeurs sont les principaux vecteurs de la maladie, qui peut se transmettre chez l'homme par contact avec les animaux infectés, ou par transmission indirecte dans un environnement contaminé (eau de baignade, de consommation,...). En l'absence de traitement, la maladie peut avoir des conséquences sévères. À Mayotte, 71 cas de leptospirose ont été identifiés en 2020, 154 en 2021 et 152 sur les huit premiers mois de 2022.

Maladies hydriques

- Typhoïde : la typhoïde ou salmonellose majeure est une maladie causée par l'ingestion d'une bactérie, la Salmonella typhi, qui persiste de nombreux mois dans l'environnement (en particulier dans l'eau) en conservant son potentiel infectant. La dispersion dans l'environnement de la bactérie à partir d'une personne infectée est la source des infections secondaires, y compris après consommation de l'eau contaminée par des déchets produits par une personne infectée contenant les bactéries. En 2021, 14 cas de typhoïde (dont un décès) ont été signalés. À ce jour, 100 cas ont déjà été documentés sur les huit premiers mois de 2022 ;

- Hépatite A : l'hépatite A est une pathologie virale hépatique classiquement bénigne causée par l'ingestion d'eau ou d'aliments contaminés par une personne infectée. Il n'existe pas de traitement. Comme pour la typhoïde, la contamination de l'environnement par l'intermédiaire des déchets produits par une personne infectée existe et concourt au risque d'infections secondaires. En 2021, 74 cas d'hépatite A ont été documentés. 18 cas ont été recensés sur les huit premiers mois de 2022.

Source : ARS de Mayotte

La qualité de l'air est également affectée¹, notamment par le brûlage des déchets verts, fréquents sous les climats tropicaux. Plus graves, les incendies des décharges sauvages ou non aux normes dégagent des fumées toxiques. De tels incendies sont réguliers, par exemple à la décharge de Céron en Martinique en 2021. À Saint-Pierre-et-Miquelon, où les déchets des deux décharges sont régulièrement brûlés à l'air libre, les autorités veillent particulièrement à l'orientation des vents, lorsqu'elles décident de ces opérations.

Enfin, les déchets industriels et miniers existent aussi en outre-mer. En Guyane française, les activités d'orpaillage illégales sont à l'origine d'une double pollution mercurielle liée aux expositions professionnelles via l'inhalation du mercure élémentaire (Hg) (brûlage des amalgames, raffinage de l'or), et à la contamination des poissons carnivores et piscivores². L'unité de traitement de minerai peut également générer d'importants volumes de stériles miniers, et des résidus miniers post-traitement chimique qui peuvent contenir des métaux lourds.

La Nouvelle-Calédonie est l'autre territoire marqué par une activité minière conséquente. Les compétences en matière de contrôle appartiennent aux provinces ou à la Nouvelle-Calédonie. Le traitement des déchets est effectué de manière industrielle, à travers des parcs à stériles miniers et des stockages de résidus miniers. Lors de son audition, Philippe Bodenez, chef du service des risques sanitaires liés à l'environnement, des déchets et des pollutions diffuses à la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) a indiqué que plusieurs initiatives ont été lancées pour évaluer l'impact sanitaire de ces déchets sur les populations locales.

Une initiative portée par la Direction des mines de Nouvelle-Calédonie (DIMENC), vise à mesurer le niveau d'imprégnation des populations locales à un certain nombre de polluants qui peuvent être émis par l'activité minière tels que le nickel, le chrome, le cobalt et le manganèse. Une surexposition éventuelle des populations riveraines est également

¹ Bien que la question des sargasses soit en dehors du champ de ce rapport, il faut aussi citer les émanations de gaz toxique en raison de la décomposition des sargasses à proximité des zones habitées. Les conséquences à long terme sont encore mal connues.

² Santé Publique France, Bulletin de santé publique saturnisme en Guyane, Décembre 2020.

recherchée. Des études sont menées pour déterminer si les rejets liés aux activités minières peuvent être à l'origine de pathologies.

Les déchets nucléaires en Polynésie française

Le mode de gestion des déchets issus des essais nucléaires

Entre 1966 et 1996, la France a effectué 193 essais nucléaires dans les atolls de Mururoa et de Fangataufa, en Polynésie française via l'implantation d'un centre d'expérimentation dans le Pacifique (CEP) : 41 tirs atmosphériques, 137 tirs souterrains, et 15 essais de sécurité ont été réalisés, afin de garantir la sécurité et la fiabilité de la force française de dissuasion.

À l'annonce de l'arrêt définitif de ces essais le 29 janvier 1996, les autorités françaises ont procédé à la fermeture de ces bases, au démantèlement des installations, au rapatriement du matériel, ainsi qu'à des actions de nettoyage des deux atolls¹.

Afin de stocker les matières radioactives, deux puits d'une profondeur d'environ 1 200 mètres ont été creusés dans l'atoll de Mururoa : 570 tonnes de déchets radioactifs y sont stockées², tandis que 3 200 autres tonnes ont été immergées au large de Mururoa et de l'île de Hao. Un rapport du Sénat du 11 janvier 2012 de Roland Courteau, fait aussi état de 5 kilos de plutonium piégés au fond des lagons des deux atolls³.

Auditionnée le 13 octobre par la délégation, la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) a indiqué que 4 192 m³ de déchets de haute activité ont été générés au moment de ces expérimentations, et dix fois plus de déchets de moyenne activité à vie longue.

Aussi, dans les éléments transmis à Roland Courteau, le ministère des armées a indiqué que l'essentiel des déchets et produits de fission sont stockés en profondeur, dans le socle basaltique des atolls, c'est-à-dire dans un ensemble composé de roches métamorphiques et granitiques. Il considère que les conditions de sécurité ont été respectées, et que les atolls sont désormais des lieux de stockages historiques⁴.

De plus, en 1996, un rapport commandé par le Gouvernement à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a conclu à l'absence de risque, pour les populations ou la biosphère, du fait de la présence de matériaux radioactifs.

¹ Ministère des armées.

² Rapport n° 4237 fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi visant à la prise en charge et à la réparation des conséquences des essais nucléaires français, par Moetai Brotherson, 9 juin 2021.

³ Rapport n°244 (2011-2012) de Roland Courteau, déposé le 11 janvier 2012.

⁴ Site internet de l'Andra (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs).

La surveillance radiologique et environnementale des sites, confiée au département de suivi des centres d'expérimentations nucléaires (DSCEN), a été maintenue. Des rapports sont publiés annuellement et présentés en commission d'information. La dernière commission s'est réunie le 12 octobre, et les résultats publiés en 2022, évoquent la stabilité ou la légère diminution des traces de radioactivité présentes sur les deux atolls, ainsi que le niveau très faible des mouvements de la couronne corallienne¹.

Toutefois, des risques existent. Dans un rapport présenté en janvier 2011, le délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour installations et les activités intéressant la défense (DSND) a alerté le ministère sur le risque d'effondrement d'une partie du récif de l'atoll de Mururoa. Un communiqué du commandement supérieur des forces armées en Polynésie française indiquait que les armées se préparaient à l'effondrement d'un bloc, ou au glissement d'une loupe de carbonates, jugé peu probable par les experts².

Aussi, si les archives sont majoritairement ouvertes à la consultation³, le nucléaire militaire reste soustrait aux obligations de transparence, et ne relève ni de la responsabilité de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra), ni du plan instauré par la loi du 28 juin 2006⁴.

L'indemnisation des victimes des essais nucléaires

La question des déchets radioactifs est distincte de celle de l'indemnisation des victimes, qui résulte des conséquences des retombées des essais nucléaires, en particulier atmosphériques.

Le 5 janvier 2010, la loi dite « Morin » a reconnu et mis en place un Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN). Un régime d'indemnisation a été institué sous réserve de satisfaire les critères imposés.

Cependant, à l'instar de l'Association 123, très active, le seuil d'efficacité radioactive fixé⁵, pour toute demande d'indemnisation, est contesté. En effet, si depuis 2018 le nombre d'indemnisations a triplé⁶, entre 2010 et 2017, seulement 506 personnes ont été indemnisées⁷, 80 % des demandes ayant été rejetées. Le rapport d'activité de 2021 fait état de 217 demandes⁸, dont 91 réponses positives⁹.

¹ Bilan radiologique, Ministère des armées, Direction générale de l'armement, Direction des opérations, 4 février 2022.

² Dossier de presse du commandement supérieur des forces armées en Polynésie française sur le dispositif Telsite 2, 20 juin 2018.

³ Communiqué de presse du ministère des Armées, 23 novembre 2022.

⁴ Loi du 28 juin 2006 relative à la gestion des matières et déchets radioactifs.

⁵ 1 millisievert

⁶ Essais nucléaires : le nombre de victimes indemnisées en forte hausse, Vie publique, 2019.

⁷ De nouvelles règles pour l'indemnisation des victimes des essais nucléaires en Polynésie, Le portail des Outre-mer, 2020.

⁸ Rapport d'activité 2021, CIVEN.

⁹ Ne comprend pas les dossiers ajournés.

Le 4 octobre 2022, s'exprimant devant une commission des Nations Unies, l'Association 123 a de nouveau demandé une réparation « pleine et entière », ainsi que le lancement d'une étude sur les conséquences transgénérationnelles des essais nucléaires en Polynésie française.

De plus, dans l'enquête « Toxique »¹ publiée en 2021, les autorités sont accusées d'avoir sous-évalué les doses qu'ont pu recevoir la population polynésienne suite aux retombées radioactives des essais nucléaires. Pour y répondre, les autorités ont annoncé qu'un ouvrage de vulgarisation scientifique était en cours de rédaction.

Parallèlement, un rapport publié le 23 février 2021, de l'Institut français de la recherche médicale (Inserm)², met en évidence le manque de données pour établir ou exclure une corrélation entre les essais nucléaires menés, et le niveau élevé de cancers en Polynésie française.

En novembre 2022, selon des conclusions d'une mission de l'Institut national du cancer (Inca) en Polynésie française, les données générales relatives au cancer devaient y être fiabilisées. Sur la base des données disponibles, les taux de cancer seraient dans la moyenne, voire inférieurs à ceux mesurés dans l'Hexagone. Toutefois, l'incidence du cancer de la thyroïde, en particulier chez les femmes, est sur l'ensemble de la période 1985-2010, beaucoup plus importante en Polynésie française que dans l'Hexagone et que dans les autres territoires du Pacifique à l'exception de la Nouvelle-Calédonie. Sur la période 1998-2002, elle est même la plus élevée au monde, avec celle de la Nouvelle-Calédonie, et fait l'objet de recherches spécifiques.

b) Une urgence environnementale à la hauteur de la richesse de la biodiversité des outre-mer

Il n'est pas nécessaire de rappeler les enjeux environnementaux associés à la gestion des déchets.

Il faut seulement souligner que pour la France, l'enjeu dans les outre-mer est encore plus fort du fait de la concentration exceptionnelle de biodiversité. Les territoires ultramarins concentrent ainsi 80 % de la biodiversité française.

C'est aussi à l'aune de cette réalité que l'urgence d'un rattrapage doit se mesurer et que l'État doit faire de la gestion des déchets dans les outre-mer une de ses priorités.

¹ Enquête Toxique, Journal Disclose, 6 août 2021.

² Institut français de la recherche médicale, février 2021.

2. Diagnostic des territoires : entre l'urgence absolue et le rattrapage à portée de main

a) La Guyane et Mayotte : une situation dramatique

Ces deux territoires cumulent les handicaps et les retards : démarrage tardif ou absence des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP), infrastructures de base manquantes, financements faibles, populations galopantes, zones difficiles d'accès.

À Mayotte, aucune déchetterie, aucun centre de tri¹, aucune unité de valorisation énergétique n'existe. Les anciennes décharges illégales ont en revanche fermé en 2014 et la nouvelle installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND) de Dzoumougné, aux normes, accueille tous les déchets collectés de l'île. **Conçue pour réceptionner 30 années de déchets, elle se remplit plus vite que prévu et pourrait être saturée dans 15 ans.**

Compte tenu de la croissance de la population, de la croissance économique et de la part du gisement de déchets qui échappe encore à la collecte, l'hypothèse la moins favorable est crédible. Mayotte dispose donc de 10 à 15 années pour se doter des infrastructures essentielles permettant de ralentir ce flux de déchets.

En Guyane, un territoire grand comme le Portugal, on compte deux déchèteries en fonctionnement², une seule déchèterie pour les professionnels sur la commune de Kourou, deux ISDND aux normes, pas d'installation de stockage pour les déchets inertes, deux centres de tri. Aucune unité de valorisation énergétique, mais en revanche de nombreuses décharges à fermer et à réhabiliter. À la différence de Mayotte, les ISDND en activité sont proches de la saturation et il est urgent d'en ouvrir de nouvelles.

Si le traitement des déchets manque de tout, la collecte demeure aussi un défi.

À Mayotte, sur le seul territoire de la communauté d'agglomération de Dombeni-Mamoudzou (CADEMA) qui regroupe une population officielle d'environ 85 000 habitants, l'estimation basse des quartiers non desservis par un service de collecte représente 35 000 personnes.

En Guyane, les quartiers informels et les zones isolées ne sont pas desservis par le service de collecte. D'ailleurs, seules les communes desservies par la route déversent leurs déchets dans l'une des deux ISDND. Les autres communes doivent recourir à des installations de stockage illégales (7 répertoriées dans le projet de plan régional de prévention et

¹ À l'exception de celui de Star Mayotte qui traite le tri sélectif.

² Toutes situées sur le territoire de la communauté d'agglomération des communes du littoral (CACL). À noter également que 5 autres déchetteries ont été construites sur le territoire guyanais, mais elles ne sont pas ouvertes.

gestions des déchets (PRPGD) en consultation), faute de mieux, ou à des « éco-carbets »¹.

Les performances de la gestion des déchets sont extrêmement mauvaises.

En Guyane, le taux de valorisation des déchets ménagers ne dépasse pas 18 %. 82 % des déchets ménagers et assimilés (DMA) sont enfouis. Dans les faits, une part importante des flux de déchets échappant à la collecte, le taux de valorisation est encore plus faible.

À Mayotte, le taux de valorisation est symbolique. 98 % des DMA sont enfouis. Surtout, les dépôts ou les décharges sauvages se multiplient. Houssamoudine Abdallah, maire de Sada et président du Syndicat intercommunal de valorisation et d'élimination des déchets de Mayotte (SIDEVAM), décrit la situation sans précaution oratoire : « Mayotte est devenue une décharge ».

Enfin, ultime défi, la population augmente très fortement dans ces deux territoires, et donc les volumes de déchets, sans que le nombre de contributeurs augmente au même rythme.

b) Saint-Martin et Wallis-et-Futuna : des dépôts sauvages mieux maîtrisés mais une valorisation très faible

Saint-Martin est dans une situation proche de la Guyane et Mayotte. Les infrastructures de base manquent. Une seule déchetterie pour plus de 35.000 habitants, un tri sélectif interrompu plusieurs années faute de marché public renouvelé et un taux d'enfouissement de près de 100%.

Le passage du cyclone Irma a profondément désorganisé la gestion des déchets, d'une part en détruisant certains équipements comme les bacs et les points d'apport volontaire, d'autre part en submergeant l'île de déchets nouveaux (VHU, navires, tôles, déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)...).

En 2021, plusieurs marchés ont été passés, notamment la collecte des épaves de bateaux et celui des VHU. La déchetterie de Galisbay a également rouvert.

Le retour à la normale est donc lent. Des dépôts sauvages existent, mais principalement sur des terrains privés. Des projets existent néanmoins

¹ Les infrastructures appelées « éco-carbets » sont des solutions simplifiées de stockage de déchets non dangereux, situées en zone isolée en Guyane. Les éco-carbets satisfont aux conditions fixées par l'arrêté du 15 février 2016, relatif aux installations de stockage de déchets non dangereux qui prévoit la possibilité d'adapter par arrêté préfectoral les dispositions pour les infrastructures répondant à la définition de « zone isolée », lorsque l'infrastructure réceptionne exclusivement les déchets provenant de cette zone. Une zone isolée doit remplir plusieurs critères. Un critère de population : 500 habitants maximum et 5 habitants/km² maximum. Un critère d'accessibilité : être située à plus de 100 km d'une agglomération urbaine de plus de 250 habitants/km² et ne pas avoir d'accès routier par le domaine public.

sur l'écosite actuel de Grandes Cayes. Un enjeu fort reste aussi la coopération avec la partie néerlandaise de l'île, car l'application stricte du droit européen est rendue compliquée.

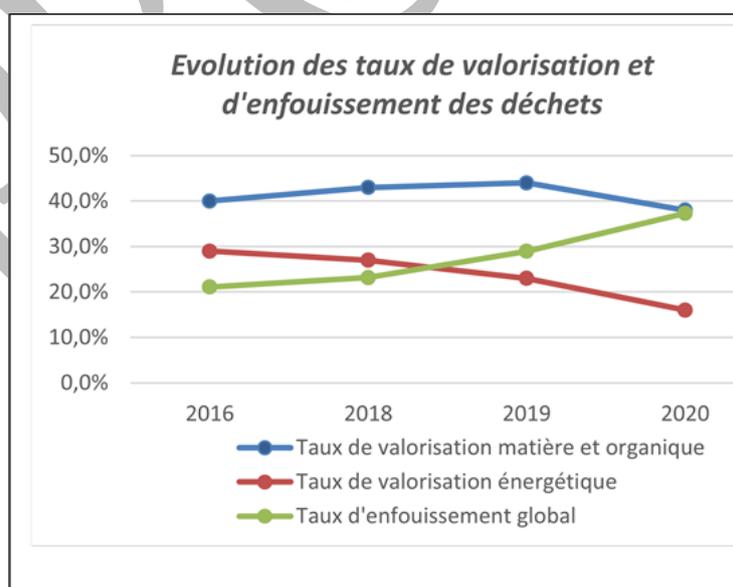
À Wallis-et-Futuna, des progrès importants ont été réalisés depuis la fermeture des anciens dépotoirs et l'ouverture des centres d'enfouissement technique. **Le tri sélectif a commencé à se développer depuis la mise en place de l'écotaxe.** Il existe aussi plusieurs déchetteries.

En revanche, la valorisation des déchets localement demeure très limitée. L'étroitesse du gisement et les investissements insuffisants ne le permettent pas à ce jour. L'exportation, toujours compliquée avec l'isolement de ce territoire, est le seul exutoire.

c) La Guadeloupe, la Martinique et la Polynésie française sur la ligne de crête

La Martinique est sur une ligne de crête. Seul DROM à s'être doté tôt d'une unité d'incinération, la Martinique n'est pas parvenue à capitaliser sur cet acquis pour déployer une politique plus ambitieuse. Pire, l'incinérateur a vieilli faute d'investissement et connaît de nombreux arrêts techniques qui se répercutent sur l'ensemble de la chaîne de traitement des déchets. Les ISDND qui arrivent à saturation, quand certaines décharges ne sont pas carrément fermées comme celles de Céron pour mise en conformité, ne peuvent pas toujours accueillir le surplus dans de bonnes conditions.

Le graphique ci-dessous montre bien la marche en arrière de la Martinique. En 2016, l'enfouissement était le troisième mode de traitement. En 2020, il est devenu le premier.



Source : Collectivité territoriale de Martinique

Plusieurs anciennes décharges littorales, qui relâchent régulièrement en mer, sont également à résorber.

En Guadeloupe, la situation est assez proche de celle de la Martinique, à la différence que le territoire n'est pas doté d'unité de valorisation énergétique. Le réseau de déchetteries est encore fragile et les taux de valorisation dépassent tout juste 20 %. **77 % des déchets ménagers sont enfouis.**

Le tri demeure insuffisant et les refus de tri sont massifs (près d'un tiers). Côté prévention, on constate aussi que la production de déchets par habitant est supérieure à la moyenne nationale, qui est pourtant supérieure à la moyenne des départements et régions d'outre-mer (DROM) et des collectivités d'outre-mer (COM).

Les dépôts sauvages sont très nombreux. Rien que pour les VHU, 375 sites avaient été recensés en 2017.

En Polynésie française, le constat est celui d'un déséquilibre entre Tahiti et les archipels. Hormis Bora-Bora, les autres îles ne disposent pas de centre d'enfouissement technique aux normes. Le rapatriement des déchets valorisables vers Tahiti est très compliqué et coûteux.

À Tahiti même, le réseau de déchetteries est très insuffisant, même si pour 2021, le syndicat Fenua Ma annonce un taux de captage des déchets recyclables de 53 % et de près de 70 % pour la communauté de communes Havai (îles sous le vent).

Pour autant, le taux d'enfouissement demeure à des niveaux élevés, aux environs de 80-85 %. La valorisation matière ou organique représente moins de 20 % et les filières locales sont limitées.

Il en résulte un grand nombre de dépôts sauvages (une cartographie a été réalisée) et les risques associés, en particulier dans les îles isolées.

d) Les décharges illégales de Saint-Pierre-et-Miquelon

Saint-Pierre-et-Miquelon est dans une **situation paradoxale. Les résultats en matière de prévention, de collecte et de tri sont excellents, voire en avance sur les résultats nationaux.** Par exemple, les biodéchets des particuliers sont collectés à part depuis 2018.

En revanche, le traitement des déchets résiduels se fait aujourd'hui dans des conditions totalement anormales. Les deux décharges municipales « historiques » du territoire sont en effet illégales et accueillent chaque année environ 6 000 tonnes de déchets (450 tonnes de déchets ménagers, le solde étant les déchets d'activité des entreprises).



Décharge de Saint-Pierre



Décharge de Miquelon-Langlade

Les déchets sont bennés directement sur les deux sites et sont éliminés par **brûlage à l'air libre** lorsque les conditions météo sont favorables (pas de pluie et orientation du vent).

Ces sites - l'un à Saint-Pierre, le second à quelques kilomètres de Miquelon - n'obéissent à aucune réglementation (pas de géo membrane, pas de mélanges). Pire ils sont tous les deux situés à proximité du littoral.

Le site de Miquelon est relativement protégé des assauts des vagues. En revanche, le site de Saint-Pierre, qui tend à déborder sur le domaine public maritime, est très exposé. À chaque tempête, les vagues happent des tonnes de déchets qui se retrouvent dispersées dans la baie de Saint-Pierre et sur l'île aux Marins en particulier.

À plus long terme, les effets sur le milieu sont inconnus, notamment ceux des écoulements des lixiviats dans le milieu naturel. À Miquelon, une première décharge historique a déjà été comblée et fermée à quelques centaines de mètres de l'actuelle et à 30 mètres du rivage.

Cette situation doit être la priorité de l'ensemble des acteurs du territoire, pas seulement des communes. Une enquête est en cours par le procureur, depuis que l'Office français de la biodiversité a déposé une plainte pour atteinte au domaine public maritime à Saint-Pierre.

Le problème de l'élimination des pièces anatomiques d'origine humaine (PAOH)

Le traitement de ces déchets est particulièrement sensible. Les enjeux sanitaires, mais aussi éthiques, sont importants.

Les PAOH doivent être normalement incinérés. Lorsqu'il n'existe pas d'incinérateur, un autre système doit être mis en place. En Guyane, ces déchets sont enfouis par des sociétés funéraires. Le préfet de Guyane a émis un arrêté pour permettre cet enfouissement dérogatoire.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, où aucun incinérateur n'est en fonctionnement, aucune solution légale n'a pu être trouvée jusqu'à présent. Lors de son déplacement, la délégation a constaté cette grave carence.

Plusieurs pistes existent néanmoins. L'enfouissement, dans des conditions contrôlées, comme en Guyane. Une seconde, qui fut proposée par un entrepreneur local, est l'aquamation.

L'aquamation est un néologisme désignant une pratique funéraire recourant au procédé physico-chimique d'hydrolyse alcaline mis en œuvre en phase aqueuse. La matière des corps est réduite en ses composants organiques et minéraux essentiellement solubles. Ce procédé est couramment utilisé pour éliminer des déchets animaux, et récemment développé à usage funéraire pour les humains et les animaux de compagnie, dans une optique écologique se rattachant à d'autres pratiques funéraires d'inhumation en eau plus ou moins anciennes (source : Wikipédia). Ce procédé, autorisé dans certains pays, a été découvert par de nombreuses personnes à l'occasion des funérailles de l'archevêque Desmond Tutu en décembre 2021.

Cette solution pour Saint-Pierre-et-Miquelon a toutefois été écartée, la législation française ne l'autorisant pas.

Pourtant, il y a **urgence à trouver une solution pour les PAOH**, soit en accordant une dérogation pour l'enfouissement, soit en adaptant la législation pour autoriser à titre exceptionnel un procédé nouveau compte tenu des contraintes particulières de certains outre-mer.

e) Saint-Barthélemy : la prévention, axe d'avenir

Saint-Barthélemy a lourdement investi pour se doter d'un pôle « déchets » performant. Déchetteries pour les professionnels et les particuliers, centre VHU, unité de compostage et deux unités de valorisation énergétique¹ sont réunis sur un seul site. Aucun déchet n'est enfoui. Les déchets dangereux, notamment les résidus d'épuration des fumées d'incinération des ordures ménagères (REFIOM)² et les mâchefers, sont exportés vers l'Hexagone. Les matières valorisables le sont principalement vers l'Union européenne et les États-Unis. À noter que les plastiques ne sont pas triés et sont directement incinérés.

Il existe aussi deux centres privés de recyclage des déchets inertes du bâtiment.

Ce succès comporte aussi ses contraintes. En effet, la hausse de la population et l'économie dynamique axée sur le tourisme très haut de gamme génèrent un volume de déchets considérable par habitant. Cette

¹ La chaleur permet la production de vapeurs pour la production d'eau potable par dessalement de l'eau de mer. Cette unité couvre à peu près un tiers des besoins en eau. Un autre projet est en cours d'étude pour produire de l'électricité.

² Les REFIOM sont le produit de la neutralisation des gaz acides et toxiques issus de l'incinération des déchets, par des réactifs comme la chaux ou le bicarbonate de sodium.

tendance haussière sera de moins en moins tenable dans un espace très contraint. Les volumes de déchets atteignent des ratios similaires à ceux de la région PACA, très touristique.

La prévention et le réemploi doivent devenir un axe prioritaire dans les prochaines années pour inverser la courbe et maîtriser les coûts de plus en plus élevés à la tonne traitée.

f) La Réunion et la Nouvelle-Calédonie : encore du chemin à parcourir pour clore le rattrapage.

La Réunion est le département d'outre-mer le plus avancé dans la construction d'une politique globale de gestion des déchets, bien que son plan régional soit toujours en cours d'élaboration.

La collecte sélective tend à se rapprocher des standards nationaux. Le réseau de déchetteries est correct. Des centres de tri très performants sont opérationnels ou en cours de construction. Il en va de même pour des unités de production de combustibles solides de récupération (CSR). Les ISDND sont aux normes. Celui du nord est en revanche au bord de la saturation. Un nouveau site doit être trouvé en urgence.

Deux écueils restent à surmonter : la gestion des déchets dangereux, faute de filières locales, qui est à la merci des aléas du transport maritime et le démarrage d'une filière de valorisation énergétique.

Le syndicat mixte de traitement des déchets du nord et de l'est (SYDNE), qui gère le traitement des déchets dans le nord de l'île, a conclu avec Suez un marché de prestation de services pour la gestion de 170 000 tonnes de déchets par an, composées à 82 % de déchets ménagers.

C'est dans ce cadre que Suez a construit un centre de valorisation multifilières Inovert, situé à Sainte-Suzanne. Ce site le plus moderne du monde en milieu tropical doit atteindre un taux de valorisation record de 63 %. Ce site inclut la production de compost à parti des matières organiques extraites des ordures ménagères résiduels, un centre de tri et une unité de production de CSR, à partir des déchets non recyclables, en vue d'une valorisation énergétique.



Balle de CSR produite à l'usine Inovert

Toutefois, ce projet qui devait éviter de saturer l'ISDND de Sainte-Suzanne, promise depuis de nombreuses années à la fermeture, demeure incomplet. En effet, pour diverses raisons de gouvernance et de pilotage qui n'entre pas dans le champ de ce rapport, aucune unité permettant l'incinération et la valorisation énergétique des CSR n'a encore vu le jour. Le CSR est donc enfoui, faute d'exutoire. L'ISDND de Sainte-Suzanne sera également saturé d'ici 5 ans. Il y a donc urgence, faute de solution de repli identifiée à ce jour.

Simultanément, le projet Run'Eva a été lancé par le syndicat Ileva qui gère le traitement des déchets dans toute la moitié sud de l'île¹. Ce pôle multifilières en cours de construction intègre également un centre de tri, un méthaniseur, une unité de production de CSR, ainsi qu'une unité de valorisation énergétique (UVE) d'une puissance de 18 mégawatts. Il prévoit également une ultime extension de l'ISDND du site de Pierrefonds, pour le stockage des déchets *Balle de CSR produite à l'usine Inoest* ; qui seront produites entre 2025 et 2058. Cet investissement de 220 millions d'euros, dans le cadre d'un marché global de performance de dix ans, a reçu 37 millions d'euros de subventions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et du Fonds européen de développement régional (Feder).

Toutefois, ce projet a pris du retard en raison de la défaillance du principal membre du groupement attributaire du marché. Cet aléa retarde le projet sans le remettre en cause.

Ces difficultés aussi bien au nord qu'au sud de l'île ne remettent pas en cause la trajectoire de La Réunion qui devrait franchir à l'horizon de quelques années un palier majeur dans sa gestion des déchets. Les équipements structurants sont là ou en construction. Leur mise en service réduira considérablement l'enfouissement et d'optimiser le tri.

Ce saut qualitatif et quantitatif permettra de retrouver des marges de manœuvre et du temps et de passer à une nouvelle phase tournée vers la prévention et la valorisation matière.

En Nouvelle-Calédonie, les outils sont moins perfectionnés et technologique qu'à La Réunion, mais les principales infrastructures sont présentes, à l'exception d'une unité de valorisation énergétique.

Les tonnages collectés par habitant tendent à diminuer. Le réseau de déchetteries est satisfaisant et les ISDND aux normes ne sont pas saturés. De nombreux projets éclosent, comme celui d'Ecopole en province Sud qui sera financé à 80 % par l'État. La stratégie s'oriente de plus en plus vers le réemploi et le recyclage.

¹ 60 % des déchets ménagers de l'île. Au total, Ileva gère 390 000 tonnes de déchets par an, dont 227 000 sont actuellement enfouies. 100 000 tonnes de déchets verts sont traités en valorisation matière et organique (paillage, compost...).

Les principaux défis demeurent la lutte contre les abandons de déchets et les dépôts sauvages, en particulier en province Nord et dans les îles Loyauté. Un projet d'incinérateur est aussi à l'étude, notamment pour les déchets dangereux.

PROJET

La gestion des déchets dans les TAAF

Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ne comptent aucun habitant permanent et la présence humaine se limite à quelques dizaines d'hivernants et estivants. Pourtant, chaque année, ce sont plus de 130 tonnes de déchets qu'il faut traiter en relevant le défi de l'isolement extrême de ces territoires.

La gestion des déchets s'organise autour d'un principe : aucun stockage ou enfouissement sur place, afin de faire de ces territoires des modèles de protection de l'environnement et de la biodiversité.

On rappellera que la Terre-Adélie est soumise au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement signé à Washington en 1959 qui impose l'évacuation de nombreux déchets. Quant aux Terres australes et aux îles Éparses, elles sont classées en réserve naturelle nationale, respectivement depuis 2006 et 2021. Cette politique d'évacuation s'applique également aux déchets qui s'échouent naturellement sur les côtes et qui sont systématiquement ramassés.

C'est ainsi qu'en 2006, l'objectif zéro déchet est fixé et un tri sélectif très strict a été mis en place. Enfin, par arrêté du 9 août 2022, en partenariat avec la Banque des territoires, un nouveau schéma directeur pour la gestion optimale des déchets est adopté, avec deux axes forts : la réduction à la source et une politique de réemploi des matériaux.

Les déchets sont triés et stockés provisoirement en attente de leur évacuation. De vastes hangars sont réservés à cet usage. Toutefois, certains déchets sont incinérés sur place, en particulier les déchets organiques, les cartons et certains débris de bois, ce qui génère des mâchefers qui doivent eux aussi être évacués.

Afin de réduire ce volume de mâchefers et privilégier la valorisation locale, le nouveau schéma directeur des déchets prévoit deux investissements : un composteur pour l'île d'Amsterdam et un digesteur pour l'archipel de Crozet.

L'évacuation des déchets finement triés est ensuite assurée par les navires des TAAF ou occasionnellement par des navires militaires en mission.

Le navire Marion Dufresne est le principal moyen de transport pour évacuer les déchets des Terres australes et des îles Éparses vers La Réunion, territoire final ou de transit des déchets vers les filières de traitement. En l'absence de quai de déchargement dans certaines îles, à l'instar des Crozet, le transfert des déchets à bord du Marion Dufresne se fait par rotation d'hélicoptère. Les déchets dangereux sont évacués depuis La Réunion vers l'Hexagone.

Le navire l'Astrolabe évacue les déchets de la Terre-Adélie (Antarctique) vers son port logistique d'Hobart en Australie.

Le coût total annuel de cette gestion des déchets est estimé à 150 000 euros.

3. Des plans d'urgence, territoire par territoire, au cœur des prochains contrats de convergence et de transformation

Ce diagnostic, déjà largement connu et documenté, exige l'adoption de plans d'urgence, pour ne pas dire **d'un plan Marshall pour les territoires**

les plus en retard. Cette expression a été utilisée de nombreuses fois par les interlocuteurs de la délégation, en particulier à Mayotte. Elle n'est que la conclusion normale du constat dressé.

Les contrats de convergence et de transformation qui arrivaient à terme en 2022 ont été prorogés d'un an par le Gouvernement, afin de se donner le temps d'une remise à plat complète des politiques publiques.

Afin de ne pas multiplier les instruments contractuels, vos rapporteurs proposent que la politique des déchets figure au rang des priorités absolues des prochains contrats, sous réserve que leur durée soit compatible avec les délais de conception et de réalisation de certaines infrastructures critiques.

Ces plans, dans les DROM mais aussi dans les COM, ne produiront des effets rapides que s'ils sont combinés avec d'autres mesures, en particulier un renforcement de l'ingénierie (au travers par exemple des « plateformes de projet » proposées¹), **le moratoire sur la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** pour redonner des marges de manœuvre aux budgets de fonctionnement et une mobilisation des éco-organismes.

Il ne revient pas à vos rapporteurs de définir ici les contenus de ces plans d'urgence. Les territoires ont tous bien identifié les équipements manquants. C'est « le faire » qui pêche.

Ces plans d'urgence, ou plan Marshall pour les territoires les plus en retard, se focalisent sur **quelques priorités structurantes et surtout des délais de réalisation ambitieux.** Le but n'est surtout pas de dupliquer les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets ou leur équivalent. Le but est de faire sortir de terre les équipements les plus complexes qui permettront de changer d'échelle. Les déchetteries, les centres de tri et les unités de valorisation énergétique figurent au premier rang.

À titre d'illustration, à **Mayotte**, l'urgence est à la réalisation du réseau de déchetteries dont le budget est estimé à 15 millions d'euros La première devrait ouvrir fin 2023 comme l'a confirmé Chanoor Cassam, directeur général du SIDEVAM. Les deux autres investissements indispensables sont un centre de tri dimensionné pour l'île et une unité de valorisation énergétique. Des études ont été initiées par le SIDEVAM qui penche en faveur d'une concession. Si ces projets pouvaient voir le jour dans les cinq prochaines années, ce serait un progrès immense.

Sans ces équipements, les objectifs fixés par le SIDEVAM sont hors de portée (augmenter de 38 % la part des déchets non dangereux, non inertes, recyclés ou réutilisés d'ici 2033 ; réduire à 20 % les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2025

¹ Voir I.B.4.

et valoriser énergétiquement 80 % des déchets résiduels par le biais de l'incinération).

En Guyane, le projet de PRPGD en cours d'élaboration estime à près de 400 millions d'euros les besoins financiers en investissement.

Sophie Charles, présidente de la communauté des communes de l'ouest guyanais (CCOG), relève par exemple que le programme opérationnel 2021-2027 est nettement sous-dimensionné, et ne prévoit que 10 millions d'euros pour toute la Guyane sur les projets liés à la gestion des déchets. La simple mise à niveau de la communauté de communes de l'ouest guyanais nécessite 56 millions d'euros d'investissement.

En Martinique, la seule création d'une troisième ligne au sein de l'unité d'incinération pour consommer des CSR et la mise aux normes des installations représenteraient un investissement de 80 millions d'euros. Au total, la réalisation d'ici 2031 des 25 installations prévues par le plan régional requiert environ 100 millions d'euros. En Guadeloupe, les besoins sont similaires.

Une estimation des crédits supplémentaires nécessaires pour tous les outre-mer sur cinq années est délicate compte tenu de l'absence de chiffrage précis de certains projets des territoires. Toutefois, compte tenu des crédits existants, y compris européens, qui ne sont pas toujours consommés, et des besoins de financement énormes pour des UVE aux normes, une hausse des crédits de 50 millions d'euros¹ par an paraît nécessaire sur 5 ans. Cette hausse très forte des crédits, couplée avec un accompagnement fort en ingénierie, permettrait d'enclencher une dynamique forte et rapide et d'amorcer un cercle vertueux.

En deçà de ce niveau d'effort financier, les territoires continueront à courir après une situation sanitaire et environnementale qui dérape. Mayotte et la Guyane en particulier ne pourront pas relever le défi sans cet effort massif de la solidarité nationale.

Proposition n° 1 : Lancer des plans de rattrapage exceptionnels, voire des plans Marshall pour Mayotte et la Guyane : débloquer au minimum 250 millions d'euros sur 5 ans pour réaliser les équipements prioritaires et structurants, en plus des aides actuelles de l'Etat et en les inscrivant dans les prochains contrats de projet.

¹ Hors moratoire sur la TGAP.

B. UNE GOUVERNANCE ÉCLATÉE ET EN MANQUE D'EXPERTISE

1. Une planification fragile

a) Des données très perfectibles

Le recueil des données, lors des auditions et des déplacements, a démontré qu'elles présentaient de nombreuses insuffisances, retards ou imprécisions.

(1) Une faiblesse qui n'est pas propre aux outre-mer...

Ce constat est aussi valable pour l'Hexagone. **La Cour des comptes dresse un état des lieux critique sur la production des données en matière de gestion des déchets ménagers**¹. La Cour relève que l'Ademe est « *confrontée de façon générale à la faible qualité et au retard des comptes-rendus sur les déchets ménagers et assimilés que doivent élaborer chaque année les intercommunalités* ».

La Cour des comptes souligne d'autres difficultés :

- des transmissions d'information par les syndicats et les exploitants des installations irrégulières, partielles et ne respectant pas la formalisation réglementaire ;
- des indicateurs trop nombreux, complexes et peu significatifs car rendant compte des moyens mis en œuvre et non des résultats obtenus ;
- de longs délais de production des informations consolidées ;
- la loi aggrave cette situation en alourdissant le dispositif de production de données :
- obligation pour les collectivités de produire deux types de compte-rendu : les bilans des programmes locaux (PLPDMA) et les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets (RPQS). La Cour préconise de ne conserver que le second ;
- des indicateurs pléthoriques pour suivre les objectifs nationaux : une quarantaine pour le service public de gestion des déchets (les collectivités territoriales) et 14 types d'indicateurs pour les éco-organismes.

La remontée des informations est donc excessivement longue et complexe, ce qui en retour ne permet pas à l'Ademe de produire des indicateurs consolidés sur des périodes longues significatives.

¹ Rapport thématique « Prévention, collecte et traitement des déchets ménagers : une ambition à concrétiser », septembre 2022.

Ce brouillard de données complique le pilotage de la politique publique des déchets et prive les décideurs d'indicateurs éclairants pour orienter et prioriser les actions.

Dans son rapport, la Cour des comptes formule plusieurs recommandations pour remédier à ces difficultés, la principale étant de réduire le nombre d'indicateurs et de s'en tenir à un tableau de bord synthétique comptant une dizaine d'indicateurs clés, les plus significatifs.

N°	Thèmes	Indicateurs du tableau de bord SPGD	Indicateurs du tableau de bord REP
1	Prévention	Dépenses de prévention /coût total du SPGPD (en %)	Dépenses de prévention/CA des éco-organismes (en %)
2	Financement incitatif	Population couverte par la fiscalité incitative (en million d'habitants)	Produits mis sur le marché soumis à une éco-modulation (en %)
3	Production	Volume de DMA par habitants (en kg)	Gisement de déchets calculé (en kt)
4	Collecte	Volume d'OMR par habitant (en kg)	Taux de collecte séparée (en %)
5	Valorisation	Quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière (en Mt)	Taux de recyclage par rapport au gisement ou aux mises sur le marché (en %)
6	Élimination	Quantités de déchets admis en installation de stockage (en Mt)	Élimination (en kt)

Source : Cour des comptes

Dans le contexte des outre-mer, ces préconisations seraient encore plus pertinentes, compte tenu de leurs capacités administratives et techniques souvent plus réduites.

Des indicateurs moins nombreux, fiables, réguliers et harmonisés permettraient aux acteurs locaux de mieux comparer leurs performances relatives et d'identifier les priorités.

(2) ...mais qui y est exacerbée

Les raisons de cette imprécision accrue dans les outre-mer sont multiples.

En premier lieu, la population de certains territoires, en particulier la Guyane et Mayotte et, dans une moindre mesure, Saint-Martin, est mal connue, du fait de **l'importance de l'immigration irrégulière**. L'estimation des gisements de déchets ou le calcul du volume de déchets par habitant en est faussé. **L'écart entre la population officielle et la population réelle est d'au moins 20 à 30 %.**

En deuxième lieu, une part des gisements échappe à la collecte officielle. Le phénomène des dépôts sauvages, pas tous identifiés ou traités, détourne une part de déchets des flux réguliers et mesurés.

En troisième lieu, des flux de collecte ne font toujours pas l'objet de pesées. C'est le cas en Guyane dans certains secteurs.

En quatrième lieu, les administrations de l'État ne collaborent pas toujours. Plusieurs éco-organismes auditionnés, notamment Cyclevia et Ecosystem, se sont plaints de **l'impossibilité d'obtenir des douanes les chiffres des importations** pour estimer les gisements de leurs filières respectives. À La Réunion, cette même difficulté a été constatée par Dominique Vienne, président du CESER. L'Ademe et la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) se sont aussi vues opposer un refus en première intention¹.

Enfin, les capacités administratives pour produire les données requises au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), syndicats ou autres acteurs privés ou publics des déchets, si elles sont déjà mises sous tension dans l'Hexagone, le sont encore plus dans les outre-mer.

Ces divers obstacles font que **les opérateurs - collectivités ou éco-organisme - manquent d'outils de pilotage et d'évaluation.**

Laurence Bouret, déléguée générale de l'éco-organisme Dastri, a déclaré lors de son audition avoir « *mis dix ans pour obtenir des données par territoire* » sur les gisements de référence.

En Guadeloupe, le plan régional de prévention et de gestion des déchets, adopté en 2020, a été construit sur la base des données fournies par l'Observatoire régional des déchets et de l'économie circulaire (Ordec) de 2016.

À Mayotte, le projet de PRPGD daté de 2020 note lui-même le caractère incertain et partiel des données.

¹ Toutefois, les douanes ne semblent pas opposer de refus dans tous les outre-mer. À Mayotte, le problème n'a pas été relevé.

**Extrait du rapport de 2019 de l'Observatoire régional des déchets de Guyane
sur la période 2015-2017 (page 2)**

Avertissement aux lecteurs : Les résultats présentés dans ce document proviennent des enquêtes et des données Comptacoût® collectées auprès du service public de gestion des déchets ménagers de la CACL, CCDS, CCEG, CCOG et des déclarations des éco-organismes.

L'exercice présenté comporte néanmoins certaines limites liées à l'absence de données sur la population non-recensée par l'INSEE, sur les filières informelles de gestion des déchets et l'absence d'instruments de pesée sur certaines installations de traitement des déchets conduisant à des estimations de poids. [...]

Cette faiblesse statistique est partagée avec les collectivités d'outre-mer.

Ainsi, à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'Ademe dans un rapport de juin 2019 sur les déchets de la commune de Miquelon-Langlade pointe le caractère incertain et estimatif des données.

À Saint-Martin, il n'existe pas d'estimations quantitatives des gisements par types de déchets produits.

En Polynésie française, les données sont également lacunaires et certaines définitions des catégories de déchets ne sont pas clairement établies par la réglementation du pays, comme le souligne un rapport de la chambre territoriale des comptes de juillet 2021.

En Nouvelle-Calédonie, dans la province des îles Loyauté, les données sont seulement des estimations. Les trois ISDND n'y sont pas équipés d'outils de mesure (pas de pont-basculé, ni de pèse essieu sur les sites pour avoir les tonnages entrants).

(3) Consolider la statistique : les observatoires régionaux des déchets

La production de données fiables pour construire des indicateurs solides exigera du temps, compte tenu de certains biais statistiques difficiles à corriger (immigration irrégulière, dépôts sauvages, écobuage, incinération domestique de déchets...). Il faut aussi relever que ponctuellement, l'Ademe fournit ou finance des études permettant d'approfondir la connaissance des déchets sur un territoire et les pratiques des usagers¹. Mais ce travail ne peut remplacer une collecte régulière, harmonisée et sur des périodes longues.

Des améliorations nettes sont possibles.

À court terme, les **douanes doivent communiquer les données** relatives aux importations, afin d'évaluer les gisements de déchets par

¹ L'Ademe accompagne ainsi les collectivités à travers la méthodologie ComptaCoût® pour mieux connaître et décortiquer le coût du service public des déchets. Elle finance aussi des études dites Modecom qui permettent de déterminer les caractéristiques physiques et qualitatives des gisements de déchets (par exemple la proportion de déchets putrescibles dans les déchets ménagers).

catégorie. Une instruction ministérielle devrait suffire en s'appuyant notamment sur les dispositions du code de l'environnement¹. Toutefois, en cas de résistance, une évolution législative ne doit pas être exclue. C'est un point essentiel, car **les porteurs de projet sont aussi handicapés par ce flou**. A La Réunion, comme le relève Éric Marguerite, vice-président du CESER, l'entreprise Sodeval qui recycle les pneus a dû se battre pour obtenir des importateurs une estimation du gisement, sans laquelle il est impossible d'évaluer la faisabilité économique du projet.

À moyen terme, il convient naturellement que les territoires les plus en retard achèvent **d'équiper toutes leurs installations de moyens de pesée**.

Enfin, **la création d'observatoires régionaux des déchets doit se généraliser** dans tous les territoires ultramarins. Ces observatoires existent en Guyane (l'Ademe assume cette mission dans l'attente de l'adoption du plan régional par la collectivité territoriale de Guyane), à la Guadeloupe et à La Réunion.

Hormis les outre-mer peu peuplés (moins de 40 000 habitants) dans lesquels le service en charge de l'environnement assume directement cette mission, chaque territoire devrait se doter d'une telle structure auprès de l'autorité en charge de la planification (les régions, le pays en Polynésie et le Gouvernement ou les provinces en Nouvelle-Calédonie). Cela suppose le recrutement de personnels compétents.

Les collectivités doivent y voir un investissement nécessaire pour bien évaluer les gisements de déchets, qui ont tous vocation à devenir des gisements de matière première, à mesure que des filières locales se développeront pour les valoriser. Au demeurant, vos rapporteuses ont constaté que certaines initiatives privées de recyclage ou réemploi peinaient à se concrétiser ou à trouver des investisseurs faute de disposer d'estimation fiable des gisements potentiels. Il est indispensable de créer les conditions d'un cercle vertueux.

Proposition n° 2 : Produire des données fiables sur les déchets :

- en créant dans chaque outre-mer un observatoire régional des déchets adossé à l'autorité en charge de la planification ;
- en obtenant des douanes la transmission régulière des chiffres des importations pour mieux évaluer les gisements.

b) De trop rares outils de planification

Outre l'imprécision des données statistiques qui rend délicat et incertain l'exercice de planification, force est de constater que tous les territoires ultra-marins n'ont pas encore achevé le travail de diagnostic et de planification.

¹ Articles L.172-4 et suivants.

(1) Les territoires régis par la loi NOTRe

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (loi NOTRe) a précisé les modalités de planification de la politique des déchets en transférant cette compétence à l'échelon régional. Il revient en particulier à la région de réaliser le PRPGD.

Ce document clé concerne tous les déchets quels que soient leurs producteurs ou leurs types (hors déchets radioactifs et militaires). Le PRPGD est non prescriptif, mais opposable aux décisions de personnes morales de droit public, à toutes les décisions prises sur les territoires par des acteurs publics et leurs délégataires en matière de prévention et de gestion des déchets. Cela signifie que les décisions prises dans le domaine des déchets par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires doivent être compatibles avec le plan. La création d'une installation de traitement des déchets peut donc être refusée, si elle contrevient aux objectifs du plan.

Document clé, le PRPGD devait être adopté en 2020 au plus tard.

Cette obligation s'imposait à la Guadeloupe, la Guyane, La Réunion, la Martinique et Mayotte. **À ce jour, seules la Martinique (2019) et la Guadeloupe (2020) ont adopté leur plan, soit une minorité.**

En Guyane, le projet de PRPGD a été soumis à la consultation du public. Il devrait donc être adopté prochainement.

À La Réunion, l'élaboration du projet était en bonne voie selon les autorités régionales rencontrées par vos rapporteuses.

À Mayotte, un projet a été préparé en 2020, mais le processus ne semble plus avancer depuis.

(2) Des situations comparables dans les autres territoires

Les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie ne sont pas régies par la loi NOTRe. Pour autant, l'utilité d'un document de planification est identique.

Seule la **Nouvelle-Calédonie** s'est dotée d'outils analogues, mais à l'échelon de chacune des trois provinces¹ qui exercent la compétence environnement. Au niveau du territoire calédonien, il n'existe pas de documents d'orientation ou de planification

En **Polynésie française**, un schéma territorial de prévention et de gestion des déchets, annoncé depuis 2017 par la collectivité, semble en cours de finalisation au niveau de la Direction de l'environnement (DIREN), du ministère de l'environnement de la Polynésie française.

¹ En province Sud, le schéma provincial de prévention et de gestion des déchets 2018-2022. La province Nord a adopté un schéma pour la période 2012-2017, révisé pour la période 2018-2023. Dans les îles Loyauté, un schéma a été adopté en 2014 seulement. Les autorités provinciales indiquent ne pas avoir pu le mettre en œuvre, car trop coûteux.

À **Saint-Pierre-et-Miquelon**, le schéma territorial serait aussi en cours d'élaboration par la collectivité, mais vos rapporteuses ont constaté lors de leurs entretiens que les échanges d'information demeuraient compliqués entre les deux communes et la collectivité territoriale.

À **Saint-Martin**, le PRPGD est aussi en cours d'élaboration et comprendra un Plan Territorial d'Actions pour l'Économie Circulaire, sur le modèle de la loi NOTRe.

Enfin, à **Saint-Barthélemy**, le code local de l'environnement ne prévoit pas de document de planification. L'échelle du territoire et son organisation administrative (une collectivité unique) rendent moins nécessaires un tel document. Néanmoins, dans un format allégé et adapté, il conserverait sa pertinence pour piloter à moyen ou long terme cette politique et fixer notamment des objectifs en matière de prévention.

(3) Un exercice de planification de plus en plus compliqué

À la décharge des outre-mer, et en particulier de ceux soumis à la loi NOTRe, il faut admettre que l'élaboration des plans régionaux est particulièrement complexe, voire impossible, pour satisfaire à tous les objectifs.

Les plans régionaux doivent en effet concourir « à l'atteinte des objectifs nationaux mentionnés à l'article L.541-1 du code de l'environnement »¹.

Or, compte tenu du retard pris dans les outre-mer, ces objectifs sont pour certains hors de portée, voire inadaptés aux contraintes de ces territoires².

La gageure est encore accrue par la modification régulière de ces objectifs, notamment à la suite de l'adoption en 2018 du Paquet Économie Circulaire (PEC) par l'Union européenne qui a été notamment transposé par la loi Agec en 2020.

Certains objectifs, notamment en matière de traitement, ont encore été durcis. S'agissant du tri à la source des bio-déchets, la date de mise en œuvre a été avancée au 31 décembre 2023, et non plus en 2025.

Dans ces conditions, les plans régionaux sont vite obsolètes et demandent des mises à jour importantes.

D'ailleurs, le plan régional de la Martinique, premier territoire ultramarin à s'en être doté dès 2019, pointe ces contraintes et assume de ne pas pouvoir s'aligner sur les objectifs découlant du PEC. On imagine

¹ Article L.541-13 du même code.

² Les objectifs sont identiques dans les outre-mer. Le code de l'environnement contient toutefois quelques adaptations, notamment sur les délais. L'article R.541-18 dispose ainsi que « pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon, les objectifs de limite de capacités annuelles d'élimination par stockage et d'élimination par incinération des déchets fixés au I et au II de l'article R. 541-17 sont reportés de dix ans. »

aisément que ce qui paraît hors d'atteinte pour la Martinique l'est encore plus pour Mayotte ou la Guyane.

PROJET

Des objectifs hors de portée des outre-mer

Extraits du PRPGD de la Martinique (pages 19 à 22)

L'évolution de la réglementation européenne avec l'approbation mi 2018 du Paquet Économie Circulaire (PEC) par l'Union européenne a conduit à étudier deux scénarios afin de définir les capacités du territoire et les moyens à mobiliser pour respecter les objectifs :

- d'une part, de la réglementation concernant les déchets et l'économie circulaire en vigueur à l'approbation du Plan : scénario 1 ;

- d'autre part, du Paquet Économie Circulaire : scénario 2. [...].

La commission consultative d'élaboration et de suivi du 20 novembre 2018 a choisi de retenir le scénario 1 qui est très ambitieux pour le territoire et le seul réaliste pour respecter aux échéances du Plan, les objectifs réglementaires en vigueur à son approbation.

En effet, le scénario 2 montre que, même avec mise en place d'une tarification incitative et une collecte des biodéchets sur la totalité de la Martinique, il ne sera pas possible d'atteindre l'objectif de recyclage du Paquet Économie Circulaire Européen (en présupposant des modalités de sa transcription en droit français).

Pour la Martinique, les taux de recyclages sont amoindris par rapport à ce qui est possible sur le reste du territoire français pour les raisons suivantes :

- de nombreux gisements recyclables dans l'Hexagone ne sont pas toujours mobilisables en Martinique (ex : Déchets d'éléments d'ameublement, ...), car certains Éco-Organismes disposent de clauses dans leurs agréments leur permettant d'effectuer de la valorisation énergétique au détriment du recyclage. Et le Plan ne peut pas juridiquement fixer des objectifs aux éco-organismes plus contraignants que leurs agréments ;

- le verre est actuellement valorisé par intégration dans des couches de voiries. Cette utilisation, approuvée par l'éco-organisme en charge des emballages ménagers, ne constitue pas du recyclage. À la vue du principe de proximité et des enjeux locaux, il semble difficilement envisageable de remettre en cause cette filière de valorisation locale pérenne pour un renvoi du verre vers l'Hexagone [...];

- les mâchefers ne peuvent être considérés comme étant recyclés que s'ils sont utilisés en sous-couche routière. Cependant, au vu des contraintes du territoire martiniquais qui présente des risques sismiques, des risques en termes d'inondation et de submersion, et la topographie du réseau routier avec de fortes déclivités, cette utilisation semble complexe. Leur maintien en couche de recouvrement intermédiaire de casier en ISDND semble la seule solution de valorisation, excluant les possibilités de recyclage. [...]

Une adaptation des objectifs européens et nationaux à la situation des outre-mer apparaît donc indispensable. Des plans régionaux incluant des objectifs en dehors des réalités n'ont pas d'intérêt pour ces territoires. Or, on constate qu'aussi bien le Paquet Économie Circulaire de l'Union européenne que la législation française ne tiennent pas compte des caractéristiques très

spécifiques des outre-mer. **Seul un portage politique puissant permettra d'exploiter tout le potentiel d'adaptation des textes européens aux réalités des régions ultrapériphériques (RUP), en application de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le réflexe outre-mer doit être national et européen.**

2. Trop d'acteurs en charge du traitement des déchets ménagers

Si la région est en charge de la planification en lien avec tous les acteurs du déchet¹ (collectivités territoriales, éco-organismes, entreprises privées...), la compétence de la collecte et du traitement des déchets des ménages et assimilés appartient aux intercommunalités depuis la loi NOTRe de 2015², y compris dans les départements et régions d'outre-mer.

Dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, la répartition des compétences est hétérogène.

a) Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte : pour un opérateur unique du traitement des déchets

(1) Des choix différents dans chaque territoire

Transférés aux intercommunalités, les compétences « collecte » et « traitement » peuvent être exercées par la même collectivité ou par deux collectivités différentes.

Un EPCI peut donc, au choix, exercer lui-même les deux compétences ou bien conserver la collecte et transférer le traitement à un groupement de collectivités, ou encore transférer la collecte et le traitement à un groupement de collectivités, qui peut lui-même transférer ces compétences ou le traitement seulement à un autre groupement.

Il est fréquent que la compétence « traitement » soit notamment transféré à un syndicat, cette compétence exigeant des équipements complexes, des investissements lourds, des effets de masse et une ingénierie importante. Il faut également assumer des responsabilités et des risques plus élevés, notamment avec la gestion d'installations classées (ICPE) : ISDND, unité de valorisation énergétique, centre de tri ...

¹ Tous les types de déchets, pas uniquement les déchets ménagers et assimilés.

² Article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales

Dans les outre-mer, les choix opérés divergent selon les territoires.

	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte
	32 communes	22 communes	24 communes	34 communes	17 communes
Collecte	6 EPCI	4 EPCI	5 EPCI	3 EPCI	1 SM ¹ 1 EPCI
Traitement	1 SM ² 2 EPCI	4 EPCI	2 SM ³	1 SM ⁴	1 SM

SM=Syndicat mixte

(2) Une dispersion des forces préjudiciable

On observe que la collecte demeure largement de la compétence des EPCI, seul Mayotte ayant fait le choix de confier cette compétence à un syndicat mixte (un EPCI y a toutefois conservé cette compétence, la CADEMA qui regroupe deux communes dont Mamoudzou la « capitale »).

Ces choix n'appellent pas d'observations particulières, la collecte exigeant une proximité avec les usagers.

En revanche, **la compétence « traitement » a fait l'objet de choix de gestion très différents. Seuls deux territoires ont un opérateur : la Martinique et Mayotte. Dans les trois autres territoires, entre deux et quatre opérateurs se partagent le traitement des déchets sur des territoires contraints, isolés et aux moyens financiers limités.**

Certes, les syndicats mixtes de Martinique et Mayotte ont connu d'importantes difficultés de gouvernance ces dernières années. Pour autant, cela ne peut suffire à en faire des contre-exemples et à invalider l'idée selon laquelle dans les outre-mer, les territoires ne peuvent se permettre de diviser leurs moyens pour structurer des filières performantes et innovantes de traitement des déchets.

Les capacités d'ingénierie, pourtant rares, s'en trouvent éclatées. Surtout, cela complexifie naturellement la coordination des acteurs, la planification et la massification des flux pour faire émerger des filières locales de recyclage rentables.

Dans chaque outre-mer, une seule entité devrait avoir la responsabilité du traitement des déchets ménagers et assimilés.

¹ SIDEVAM 97.

² SYVADE.

³ ILEVA et SYDNE.

⁴ SMTVD.

Proposition n° 3 : Simplifier la gouvernance dans chaque département et région d'outre-mer en transférant à un opérateur unique le traitement des déchets ménagers.

b) Dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, des modèles de gouvernance contestés

Saint-Barthélemy, collectivité unique, jouit d'une gouvernance très simplifiée et unifiée qui n'appelle pas d'observations. En revanche, les autres collectivités rencontrent diverses difficultés.

(1) En Polynésie française, des communes dépassées

En Polynésie française, la compétence de la collecte et du traitement des déchets ménagers et des déchets végétaux appartient aux communes.

La gestion des déchets dangereux et des déchets ménagers spéciaux des ménages relève en revanche du pays. Quant aux déchets des professionnels, la responsabilité de trouver des filières de traitements agréées pour leurs déchets est à la charge des entreprises via le principe de pollueur/payeur.

Lors de son audition par la délégation, **Cyril Tetuanui, président du Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF), a très clairement affirmé que son souhait était que « la compétence [traitement] revienne au pays, comme c'était le cas avant 2004 ».**

En effet, les communes polynésiennes ont très peu de ressources financières. Il n'existe pas de fiscalité communale. Surtout, pour de nombreuses communes ou EPCI regroupant des îles éloignées, peu habitées, sur un territoire vaste comme l'Europe, le traitement des déchets représente un coût trop important et une expertise qui dépasse leurs capacités. Selon le président du SPCPF, « *le pays possède les moyens financiers et fonciers pour construire des centres d'enfouissement techniques* ».

Cette analyse est confirmée par un récent rapport de la Chambre territoriale des comptes de 2021¹. Il y est notamment expliqué que « *le pays ne verse pas d'aides financières pour les Îles qui envoient leurs déchets recyclables pour traitement à Tahiti. Or ces communes supportent le coût du transport jusqu'au centre de recyclage et de transfert situé à Papeete, ainsi que le coût de traitement de ces déchets.* »

Dans son rapport, la Chambre invite le pays à engager des réflexions sur la mise en place d'aides financières, par exemple la prise en charge d'une

¹ Rapport de la Chambre territoriale des comptes de juillet 2021 « Collectivité de Polynésie française (politique en matière d'eau, d'assainissement et de déchets) ».

partie du coût de transport, pour inciter davantage de communes à envoyer leurs recyclables à Tahiti. Le rapport rappelle aussi que le Conseil économique social et culturel de la Polynésie française avait déjà suggéré de flécher une partie du produit de la taxe pour l'environnement, l'agriculture et la pêche (TEAP)¹ pour la prise en charge du coût de rapatriement des déchets vers Tahiti.

Ces aides renforcées soulageraient financièrement les communes, mais ne résoudraient pas le problème de fond qui est la capacité des communes à appréhender une politique publique de plus en plus complexe et onéreuse. Le pays paraît l'échelon pertinent, en étroite coopération avec les communes. Une **modification de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 serait nécessaire.**

Proposition n° 4 : En Polynésie française, transférer au pays la compétence du traitement des déchets ménagers.

(2) En Nouvelle-Calédonie, réduire le millefeuille de compétences

En Nouvelle-Calédonie, de multiples autorités interviennent en matière de déchets.

L'État demeure compétent en ce qui concerne les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et radioactifs.

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie gère les déchets d'activités de soin à risques infectieux (DASRI), les médicaments non utilisés et les déchets d'amiante. Il perçoit également une taxe sur certains produits polluants qui alimente un fonds destiné à financer des actions de gestion des déchets dans les communes ou les provinces. Il intervient donc très peu.

Les trois provinces détiennent la compétence « environnement », chacune ayant son propre code, lequel régit notamment la collecte et le traitement des déchets. Les provinces arrêtent leurs politiques publiques relatives aux déchets, contrôlent les ICPE et structurent chaque filière des déchets, notamment les filières REP locales.

Dans le cadre défini par les provinces, les communes sont responsables de la collecte et du traitement des déchets ménagers. Certaines communes² ont délégué leur compétence (soit en collecte, soit en traitement) à des syndicats intercommunaux³.

Il existe enfin d'autres acteurs privés, notamment les éco-organismes.

Le schéma territorial de la province Sud relève que le mode de gouvernance est perfectible pour permettre d'évoluer vers une mutualisation

¹ Pour plus de détails, voir I.C.5.b) du présent rapport.

² 25 sur 33.

³ Au nombre de 4 pour tout le territoire.

et une rationalisation des moyens au regard de la configuration du territoire (superficie, population...). Il indique que si la compétence environnementale revient aux provinces conformément à l'article 20 de la loi organique (trois provinces, trois codes de l'environnement), la gestion des déchets concerne l'ensemble des institutions (municipalités, État, gouvernement de la Nouvelle Calédonie) et doit se gérer à l'échelle du territoire.

L'installation de stockage des déchets non dangereux qui se trouve dans la province Sud et qui accueille des déchets de toute la Calédonie, notamment de la province des îles Loyauté en est une illustration.

Dans ces conditions, pour les mêmes raisons que celles déjà évoquées pour les autres territoires ultramarins, une modification de la loi organique à l'occasion de la prochaine révision du statut de la Nouvelle-Calédonie devrait **confier au gouvernement la compétence de réglementer et de planifier la gestion des déchets, en lieu et place des provinces, sans préjudice des autres matières relevant de la compétence « environnement »**.

Par ailleurs, comme dans les départements et régions d'outre-mer, les communes et syndicats intercommunaux gagneraient à se regrouper pour confier à un syndicat unique le traitement des déchets ménagers.

Proposition n° 5 : En Nouvelle-Calédonie, transférer des provinces au territoire la compétence « gestion des déchets ».

(3) Saint-Pierre-et-Miquelon : deux communes désespérées face aux déchets

Lors de leur déplacement à Saint-Pierre-et-Miquelon, vos rapporteuses ont pu s'entretenir avec les maires et responsables des deux communes de Saint-Pierre (environ 5.400 habitants) et de Miquelon-Langlade (environ 600 habitants).

Les deux communes gèrent la collecte et le traitement des déchets ménagers, conformément à la loi, mais également les autres déchets compte tenu de la faible implantation des éco-organismes sur ce territoire et de l'absence d'acteurs privés pour traiter les déchets des entreprises. Les communes, qui disposent de moyens financiers limités, gèrent tous les déchets du territoire.

Vos rapporteuses ont ressenti le désarroi des maires pour assumer le traitement des déchets (élimination, recyclage, exportation). En revanche, la collecte des déchets ménagers est parfaitement assumée et obtient des résultats remarquables en matière de prévention et de tri, y compris des biodéchets des particuliers.

Yannick Cambray, maire de Saint-Pierre, considère que les déchets devraient être un « *projet de territoire rassemblant les deux communes, la collectivité et la CACIMA¹* ».

Cette logique de territoire est également soutenue par Franck Detcheverry, maire de Miquelon-Langlade, qui souligne la **complémentarité des deux îles**.

Le port et les filières d'exportation et de recyclage sont localisés à Saint-Pierre qui manque en revanche d'espace et a une géologie peu favorable à l'enfouissement. À l'inverse, Miquelon-Langlade est vaste et pourrait accueillir un site d'enfouissement aux normes pour les déchets non recyclables du territoire.

La collectivité territoriale n'a pas de compétences de gestion en matière de déchets. En revanche, en qualité d'autorité régionale, elle doit élaborer le plan territorial des déchets. Le dernier date de 2008. Le nouveau plan est en cours d'élaboration.

La collectivité intervient aussi en mettant du foncier à disposition des communes (la déchetterie et le centre de compostage de la commune de Saint-Pierre sont construits sur des terrains de la collectivité) ou en subventionnant l'investissement.

La configuration du territoire et son organisation institutionnelle resserrée autour de deux communes et une collectivité plaide pour renforcer la coopération entre les différents niveaux de responsabilité et le rôle de pilotage de la collectivité territoriale.

(4) Saint-Martin : une île, deux gouvernances

Lors de son audition par la délégation, José Carti, représentant de la direction « eau, énergie et environnement » de la collectivité de Saint-Martin, constatait que l'île est « *soumise à deux réglementations différentes. La partie française est une région ultrapériphérique (RUP), la partie néerlandaise un PTOM. L'application uniforme du droit européen n'est donc pas possible. Nous demandons aujourd'hui que la gouvernance locale soit revue pour que les deux parties de l'île puissent mieux travailler ensemble sur cette problématique des déchets.* »

Ce souhait rejoint plus largement celui d'un nouveau mode de gouvernance qui permettrait aux deux parties de l'île de coopérer, voire d'agir conjointement, sur diverses politiques publiques.

Lors de son audition par la délégation sur un autre thème, celui de l'évolution institutionnelle des outre-mer, Alex Richards, conseiller spécial du président de la collectivité territoriale de Saint-Martin, déclarait « *qu'il serait judicieux de s'intéresser à la **possibilité offerte par le droit européen de***

¹ Chambre d'agriculture, de Commerce, d'Industrie, de Métiers et de l'Artisanat de Saint-Pierre-et-Miquelon.

créer un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)¹, qui réunirait des représentants de la partie française et des représentants de la partie hollandaise pour gérer les problématiques communes à l'ensemble du territoire. À ce sujet, une demande sera prochainement formalisée pour que la France accompagne Saint-Martin dans une telle démarche auprès de Bruxelles afin d'en étudier la faisabilité. »

La gestion des déchets serait un terrain d'essai idéal pour un futur GECT.

3. Un défaut de coordination des acteurs

Dans le rapport précité de la Cour des comptes, l'insuffisante coordination des acteurs est pointée au niveau de la France entière. Les plans régionaux, souvent trop imprécis, ne fixent pas un cadre clair. Les plans locaux des EPCI, lorsqu'ils existent, ne sont pas toujours cohérents avec les plans régionaux. Les syndicats ne disposent pas tous de documents d'orientation propre.

La Cour des comptes souligne qu'« afin de contourner cette difficulté et permettre aux syndicats de disposer d'un plan, les EPCI membres peuvent leur confier l'élaboration de leur propre programme local. Le syndicat élabore alors un programme commun à tous les EPCI. Cette mise en commun des ressources de programmation facilite la bonne coordination entre la collecte pilotée par les EPCI et le traitement assuré par un ou des syndicats ».

Vos rapporteuses partagent ces constats et cette préconisation. Les auditions et les déplacements ont mis en évidence ce défaut de coordination des acteurs de la gestion des déchets, qu'il s'agisse des collectivités entre elles ou bien des éco-organismes.

Deux exemples, à La Réunion, l'illustrent. Selon les EPCI, la couleur du bac réservé aux ordures ménagères résiduelles (hors tri) n'est pas la même (bleu ou grise). À côté de ce détail – mais qui n'est pas sans importance pour la bonne information des usagers, – des choix plus stratégiques pour des équipements structurants sont pris sans la recherche d'une harmonisation. Ainsi, les deux syndicats ILEVA et SYDNE ont décidé de se doter chacun d'une unité de production de CSR. Toutefois, les CSR devraient avoir des pouvoirs calorifiques différents, ce qui complique les possibilités de mutualisation ou d'échange de cette ressource entre les unités de valorisation énergétique futures des deux syndicats.

¹ Le **groupement européen de coopération territoriale** ou **GECT** est une forme juridique d'instrument de coopération transfrontalière dont les modalités de constitution sont définies par le règlement (CE) 1082/2006 du 5 juillet 2006. Doté de la personnalité juridique et constitué de personnes juridiques d'au moins deux États membres (gouvernements, collectivités territoriales, institutions publiques, universités...), chaque GECT a pour vocation de répondre aux difficultés rencontrées dans le domaine de la coopération transfrontalière. Les PTOM peuvent participer à un GECT.

L'autorité en charge de fixer les grandes orientations et d'arrêter la planification (la région dans la plupart des outre-mer) est la plus à même de coordonner les acteurs et d'assurer le suivi des plans. Dès lors, la commission consultative d'élaboration et de suivi (CCES) du plan régional paraît être l'instance existante la plus adaptée. Cette commission réunit les acteurs publics et privés.

Il revient aux régions d'animer cette commission, afin qu'elle se réunisse régulièrement (plus d'une fois par an¹), le cas échéant en format de travail plus réduit.

La CCES peut s'appuyer sur les observatoires régionaux des déchets pour renforcer son expertise et sa capacité de pilotage.

Proposition n° 6 : Faire de la commission consultative d'élaboration et de suivi (CCES) du plan régional de prévention et de gestion des déchets, une véritable instance de coordination et de pilotage de la politique des déchets sur chaque territoire.

4. Les récurrentes carences en matière d'ingénierie

La faiblesse de l'ingénierie dans les outre-mer est régulièrement pointée. L'ingénierie doit s'entendre largement : technique, administrative, financière.

Ce frein majeur à l'efficacité et à la performance des politiques publiques ultramarines n'est pas propre au secteur des déchets. Il est généralisé.

En mars 2022, la Cour des comptes a rendu un rapport sur les financements de l'État dans les outre-mer². Le constat y est éclairant : « *Les faibles capacités administratives ou techniques des collectivités appelées à réaliser les investissements financés par l'État et, le cas échéant, par des fonds européens nécessitant une forte expertise administrative, peuvent expliquer, compte tenu de la complexité de certains investissements, la sous-exécution régulière des crédits affectés. [...]* »

Ces sous-exécutions récurrentes des crédits - les engagements financés par la mission Outre-mer n'atteignant que 32 % des montants des contrats de convergence et de transformation (CCT) aux trois quarts de leur calendrier de mise en œuvre³ - doivent conduire à une réflexion portant sur l'adéquation entre le

¹ L'article R.541-24 du code de l'environnement prévoit une réunion annuelle de la commission.

² Ce rapport a été réalisé à la suite de la saisine par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 17 décembre 2020, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, d'une demande d'enquête portant sur « la présentation et l'exécution des dépenses de l'État pour l'outre-mer ».

³ Mayotte a le taux de consommation des crédits le plus faible : 14,9% d'autorisations d'engagement effectivement engagées et un taux de consommation des crédits de paiement de 2,5%.

niveau d'investissement financier de l'État et son appui en matière d'ingénierie, au regard des capacités des territoires d'outre-mer à engager et liquider ces dépenses. »

La proposition n°4 du rapport de la Cour des comptes consiste à « généraliser les plateformes d'ingénierie dans les territoires ultramarins, en y consacrant les effectifs et les moyens nécessaires à leur bon fonctionnement, et améliorer la coordination des dispositifs d'ingénierie au profit de ces territoires en faisant de ces plateformes l'interlocuteur unique des collectivités. »

Cette proposition est valable en matière de gestion des déchets.

Au demeurant, la Cour des comptes relève la multiplication du côté de l'État d'aides à l'ingénierie pour accompagner les collectivités, au travers des Deal, du secrétaire général pour les Affaires régionales (Sgar), de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ou de l'Agence française du développement (AFD). Par ailleurs, comme l'a souligné Dominique Vienne, président du CESER de La Réunion, le Cerema est aussi autorisé depuis 2021 à intervenir au profit des collectivités ultramarines dans le cadre de prestations.

En matière de déchets, l'Ademe est bien sûr le premier partenaire. Outre-mer, son assistance financière s'accompagne d'une assistance technique aux collectivités. Elle finance et organise des formations, des animations de réseau ou d'observatoires des déchets, des partages de retour d'expérience ou des colloques réunissant les outre-mer. La dimension partenariale est très forte et tous les acteurs rencontrés ont salué ce travail d'accompagnement.

À Saint-Martin, la collectivité a par exemple lancé un appel à candidatures pour l'embauche d'un ingénieur dédié à la gestion des déchets, en partenariat avec l'Ademe.

En Martinique, les aides proposées par l'Ademe peuvent aller jusqu'à 70 % du coût de prestation et couvrent des domaines d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) qui vont au-delà du périmètre technique : juridique, économique...

Le ministère des outre-mer se félicite aussi d'avoir créé le « fonds outre-mer » géré par l'AFD. Comme l'a souligné Stanislas Alfonsi, adjoint au sous-directeur des politiques publiques au sein de la Direction générale des outre-mer, lors de son audition par la délégation, *« le Fonds outre-mer (FOM) permet d'accompagner les collectivités dans la mobilisation de l'ingénierie nécessaire à la réalisation d'infrastructures et dans la mise en œuvre de politiques publiques. En 2020, les 17 millions d'euros en autorisation d'engagement ont été intégralement consommés. Dans le cadre du plan de relance, nous avons obtenu que ce fonds soit doté de 15 millions d'euros en 2021 et en 2022. En 2021, les crédits ont été complètement consommés, et ceux de 2022 le sont déjà aux deux tiers. Lors des arbitrages interministériels à venir, le Ministère chargé des outre-mer (MOM) soutiendra le maintien de ce fonds ».*

Le FOM géré par l'AFD a par exemple permis d'apporter un appui à la communauté des communes de l'ouest guyanais pour la gestion des déchets (560 000 euros). Le FOM permet à l'AFD de prendre en charge la mise à disposition d'ingénieurs auprès des collectivités responsables¹.

La mobilisation de l'État pour combler cette carence est salutaire. Toutefois, il ne faut pas surestimer les moyens supplémentaires réels qui sont parfois derrière les dispositifs annoncés.

La Cour des comptes relève ainsi qu'à Mayotte, « une plateforme d'ingénierie territoriale a été créée en 2019 afin de disposer d'une structure intégrée pour accompagner les collectivités dans l'élaboration, le financement et le suivi de leurs projets ». Cette plateforme compte un effectif théorique de six agents. Dans les faits, de nombreux postes sont vacants en raison d'une rotation importante des équipes.

Enfin, les collectivités ultramarines n'ont pas toujours connaissance de la multiplicité des moyens en ingénierie mobilisables de l'État.

Vos rapporteurs n'ont pas de propositions propres au renforcement de l'ingénierie en matière de déchets.

En revanche, la demande qui est remontée régulièrement des auditions et des déplacements est celle d'un **partenariat avec un État accompagnateur, plutôt qu'un État contrôleur.**

Ce souhait est par exemple exprimé par la communauté d'agglomération des communes du littoral de Guyane qui milite « pour obtenir une forme d'ingénierie partagée avec nos collègues des EPIC, mais aussi avec les services de l'État et de l'Ademe. Il nous paraît important de nous diriger vers une ingénierie partagée pour gagner en efficacité. »

S'il paraît difficile d'imaginer une plateforme commune État-Collectivité mutualisant de manière permanente l'ingénierie disponible sur un territoire, on peut néanmoins proposer les pistes suivantes :

- un **guichet unique dans les préfetures** pour les collectivités requérant un appui en ingénierie, ce guichet unique se chargeant ensuite de mobiliser les acteurs pertinents et disponibles (Cerema, Deal, Sgar, Ademe, ANCT, AFD, cellule préfectorale *ad hoc* ...) ;
- **sur des projets prioritaires identifiés en amont**, dans le cadre des plans urgents de rattrapage proposés dans le présent rapport², **contractualiser avec l'État pour partager l'ingénierie disponible avec celle des collectivités dans le cadre de « plateformes de projet »**. Pour que cela fonctionne, il faudra faire des choix et retenir

¹ Ce mécanisme est utilisé dans d'autres domaines. Par exemple pour la construction des écoles à Mayotte. L'AFD va apporter 1,5 million d'euro pour mettre à disposition des communes mahoraises un pôle de 5 à 7 ingénieurs dédiés pour faire sortir de terre rapidement les projets.

² Voir I.A.

les projets les plus structurants et prioritaires, capables d'enclencher des dynamiques vertueuses.

Enfin, l'amélioration de la gouvernance, notamment avec le transfert de la compétence « traitement » à des opérateurs uniques sur chaque territoire¹, et des marges financières retrouvées, en particulier avec un moratoire sur la TGAP², les collectivités pourront muscler leur capacité en ingénierie pour monter les projets, aller chercher les crédits et assurer le suivi de la mise en œuvre.

Proposition n° 7 : Lever le verrou de l'ingénierie :

- en augmentant fortement les crédits du fonds outre-mer ;
- en créant dans les préfectures un guichet unique pour les collectivités demanderesses d'un appui technique ;
- en mutualisant sur les projets structurants et prioritaires les ressources en ingénierie de l'État et des collectivités dans le cadre de « plateforme de projet ».

5. Les défis ultramarins trop peu audibles à Paris

Le retard chronique des outre-mer n'a pas fait l'objet d'une attention particulière jusqu'à récemment. Pourtant, les indicateurs étaient tous alarmants. Il faut attendre 2018 et surtout la loi Agec de 2020 pour que la situation particulière de ces territoires commence à être prise en compte à la hauteur des enjeux.

Afin de renforcer leur visibilité, la représentation des outre-mer au sein des instances consultatives nationales en matière de déchets doit être renforcée.

Ainsi, le Conseil national de l'économie circulaire et la commission inter-filières REP³ ne comptent à ce jour aucun représentant des outre-mer. Seule la Direction générale des outre-mer y siège, parmi les divers représentants de l'État, pour porter leur voix. Les articles D.541-2 et D.541-6-1 du code de l'environnement prévoient que les collectivités territoriales sont représentées au travers des associations nationales d'élus. Les outre-mer sont donc largement absents de ces instances.

¹ Voir I.B.2.

² Voir I.C.

³ La commission inter-filières REP est l'instance de gouvernance des filières à responsabilité élargie des producteurs. Son avis est notamment sollicité sur les projets de cahiers des charges qui fixent le cadre et les objectifs de chacune des filières et sur l'agrément des éco-organismes.

Compte tenu de leurs très fortes spécificités et de l'urgence d'un rattrapage, la composition de ces deux organes doit être modifiée, afin de prévoir une représentation *ad hoc* des outre-mer.

Proposition n° 8 : Renforcer la représentation des outre-mer au sein des instances nationales des déchets, comme le conseil national de l'économie circulaire et la commission inter-filières REP.

C. UN FINANCEMENT TROP FRAGILE POUR PERMETTRE UN RATTRAPAGE RAPIDE

1. Un coût de gestion en moyenne plus élevé que dans l'Hexagone

a) Des coûts structurellement élevés ...

Les coûts de gestion du service public des déchets sont en moyenne 1,7 fois plus importants en outre-mer que ceux observés dans l'Hexagone (163 euros par habitant en outre-mer contre 93 euros par habitant dans l'Hexagone).

En 2020	France	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte
Coût de gestion aidé/hab/HT	93	179	86	171	187	108 ¹

Vos rapporteuses relèvent que la connaissance des coûts de gestion a progressé en quelques années, grâce en particulier à la diffusion des études selon la méthodologie ComptaCoût® financées par l'Ademe.

Les raisons de ces surcoûts sont largement documentées : transport maritime, vie chère outre-mer, une collecte en porte à porte prépondérante, l'usure prématurée des matériels en raison du climat, le coût du foncier, parfois le manque de concurrence...

Par ailleurs, de nombreux déchets d'activités économiques se retrouvent dans les poubelles domestiques et sont de fait à la charge des agglomérations. Il convient de rediriger les flux, afin de mettre ces déchets à la charge des entreprises et des administrations qui les produisent. Cela suppose d'accroître le nombre de déchetteries professionnelles, mais aussi de mettre en place une taxe spécifique.

¹ Chiffres 2021 pour une population estimée de 292 000 habitants au 1^{er} janvier 2022.

En Guyane, le coût de gestion est inférieur à la moyenne nationale en raison d'un niveau de service faible, une partie importante des déchets n'étant tout simplement pas prise en charge.

Ce constat sur les coûts est également partagé par les éco-organismes. Selon Cyclevia (huiles usagées), le coût à la tonne y est quatre à cinq fois supérieur. Pour Ecosystem (DEEE), le coût à la tonne est deux fois et demie plus élevé en outre-mer que dans l'Hexagone. Pour DASTRI, le coût est 1,5 fois plus élevé. Pour l'APER (bateaux de plaisance), en Martinique, il a été constaté des coûts trois fois supérieurs à ceux de l'Hexagone.

b) ... qui devraient le rester

Le principal facteur de hausse des coûts à moyen terme est l'immense besoin d'investissement en équipements structurants.

Dans une étude de 2017, le cabinet Adekwa chiffrait à environ 20 euros le coût par habitant et par an du déploiement d'un réseau robuste de déchetteries et son fonctionnement. Par ailleurs, une part importante des flux échappe à ce jour à la collecte. Les outre-mer se trouvent dans une phase de transition avec simultanément une TGAP de plus en plus lourde qui pèse sur les dépenses de fonctionnement et des investissements nombreux qui ne produiront pas immédiatement leurs effets sur la TGAP. Enfin, les coûts du transport maritime ne devraient pas significativement baisser, malgré les variations importantes des tarifs (très élevés début 2022 et en net repli sur la fin de l'année).

Il existe néanmoins différents leviers pour réduire ou maîtriser les coûts. Le premier est de basculer une partie de la collecte en porte-à-porte vers des points d'apport volontaire, dont les déchetteries précisément. Un deuxième est la prévention. Un troisième, le développement de filières locales de recyclage ou de réemploi, afin de valoriser ces matières. La plus grande implication des éco-organismes est aussi nécessaire. Enfin, une gouvernance mieux structurée et resserrée peut réduire les coûts grâce à des effets d'échelle.

2. Des recettes insuffisantes

À côté des coûts, l'autre constat outre-mer est celui de recettes souvent insuffisantes. Le financement de cette politique est très fragile.

a) Une TEOM insuffisante pour équilibrer les budgets

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est la principale source de financement du service public des déchets dans les cinq départements d'outre-mer. **En moyenne, la TEOM couvre près de 80 % des coûts du service public. Mais le taux de couverture est très variable selon les collectivités.**

En Martinique, un EPCI est à l'équilibre, le second autour de 75-80 % et le dernier à 50 %. En Guadeloupe, le taux moyen dépasse 85 %. À La Réunion, 91 % selon l'Ademe.

En Guyane, la situation est très dégradée. Selon Sophie Charles, présidente de la communauté de communes de l'ouest guyanais (CCOG), « la TEOM ne couvre que 25 % du coût de la compétence, ce qui est extrêmement préjudiciable. En effet, la TEOM est basée sur la valeur locative associée à la taxe foncière. Or, la valeur locative dans les communes de la CCOG, notamment celles qui sont proches du fleuve ou dans les communes enclavées, est extrêmement faible. Cette fiscalité rapporte donc très peu et nous devons supporter directement 75 % du coût de la compétence avec nos fonds dédiés au fonctionnement. Cette situation n'est pas tenable : au fur et à mesure que se développe la collecte de déchets, la compétence coûte de plus en plus cher et la TEOM n'augmente pas ».

Dans la communauté de communes de l'est guyanais, la TEOM ne couvre que 15 % des coûts de gestion des déchets. Le cas de la commune de Camopi est le plus extrême : aucune TEOM n'y est prélevée, car le foncier appartient à l'État.

La situation financière de la communauté de communes des Savanes (CCDS) est meilleure avec un taux de couverture de 58 % du coût de la gestion des déchets. La communauté d'agglomération du centre littoral (CACL), la plus urbanisée, est pratiquement à l'équilibre (95 %).

À Mayotte, le SIDEVAM avait un taux de couverture inférieur à 50 % ces dernières années (31 % en 2021), mais en 2022, ce taux devrait atteindre 52 %, le principal EPCI membre ayant adopté de nouveaux taux de TEOM.

b) Une TEOM au plafond

Pourtant, les taux de TEOM sont déjà très élevés, en particulier pour des territoires avec un taux de pauvreté important.

Taux moyen de la TEOM (en %)

	2019	2020	2021
Guadeloupe	16,4	16,8	17,1
Guyane	14	14	14
Martinique	15,1	15,1	16
La Réunion	16,2	16,2	16,2
Mayotte	13,8	14,3	16,8
France entière	8,8	8,8	9

En Guyane, le montant moyen de la TEOM est de 56 euros par habitant, sachant que seul 1 habitant sur 8 la paie. Dans les quartiers informels, une part grandissante de la population n'est pas imposable. Même constat à Mayotte.

Le recouvrement très imparfait, pour ne pas dire très dégradé, de la taxe foncière dans les outre-mer se répercute inévitablement sur celui de la TEOM à laquelle elle est adossée. Derrière cette difficulté majeure, il y a celle récurrente de la fiabilité du cadastre dans ces territoires, et tout particulièrement à Mayotte et en Guyane.

La responsabilité de l'État est donc directement engagée. Au niveau national, les EPCI décidant de passer à la TEOM incitative bénéficient de frais de gestion de l'État réduit (3 % au lieu de 8 % du produit de la TEOM sont prélevés par l'État). Compte tenu de la situation particulière des outre-mer et de l'impossibilité de mettre en œuvre une TEOM incitative, (*voir ci-dessous*), et de la médiocrité du recouvrement, les outre-mer devraient bénéficier automatiquement de ce taux réduit.

Proposition n° 9 : Améliorer le taux de recouvrement de la taxe foncière dont dépend celui de la TEOM et baisser de 8 à 3 % les frais de gestion perçus par l'État sur la TEOM.

c) La TEOM incitative hors de portée

Aucun outre-mer n'a mis en place une taxation incitative (TEOMi). Seules des études sont en cours à La Réunion, sans qu'un éventuel calendrier de mise en œuvre soit évoqué.

Les raisons sont multiples.

La TEOM a un niveau d'impayé trop important, ce qui ne permet pas aux collectivités de s'orienter vers des modèles de redevance ou de taxation incitative. La taxe est concentrée sur un petit nombre de redevables.

Le niveau de pauvreté plus élevé dans les outre-mer est un autre frein. La TEOMi pénaliserait les familles pauvres et supposerait des aides sociales pour compenser.

Enfin, la crainte est qu'une telle taxe, dans un contexte où les pratiques de collecte sélective demeurent fragiles, ne pousse certains usagers à brûler leurs déchets ou à les abandonner dans la nature.

3. Des aides nationales et européennes importantes mais pas assez consommées

a) Le FEI, un outil salué par tous à renforcer

Depuis 2009, le Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) est un outil de financement apprécié des collectivités en raison de sa souplesse et de

sa simplicité. Les projets en matière de gestion des déchets en ont naturellement bénéficié.

FEI - Traitement des déchets

Montants pour la période de 2009 au 30 juin 2022 en millions d'euros (M€)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Guadeloupe	1,70	1,39
Martinique	6,99	4,40
Guyane	10,00	5,40
La Réunion	1,85	0,90
Saint-Pierre-et-Miquelon	4,10	3,17
Mayotte	0,60	0
TAAF	0,27	0,27
Wallis-et-Futuna	2,40	1,76
Nouvelle-Calédonie	1,25	0,90
TOTAL	29,16	18,19

L'exemple de Wallis-et-Futuna, qui dispose d'une faible ingénierie, montre la pertinence du FEI facilement accessible et mobilisable. Le fonds a notamment permis de financer :

- des camions de collectes pour 350 000 euros ;
- la distribution de bacs à déchets à tous les foyers pour 300 000 euros ;
- deux camions équipés de grue de levage pour la collecte des VHU pour 419 000 euros ;
- une chargeuse polyvalente pour la gestion du centre d'enfouissement technique (CET) de Peka pour 200 000 euros ;
- des broyeurs déchiqueteurs dans les deux CET pour 300 000 euros ;
- la modernisation du CET de Wallis pour 450 000 euros.
- Enfin, un projet de méthanisation est actuellement en cours grâce à un financement de 600 000 euros du FEI.

Pour autant, la part des projets liés aux déchets et à l'économie circulaire demeure modeste dans le total des crédits FEI (depuis 2009,

930 millions d'euros en autorisation d'engagement et 613 millions d'euros en crédits de paiement).

L'idée que le FEI soit maintenu et renforcé dans les prochaines années rejoint les recommandations du rapport de Georges Patient et Teva Rohfritsch¹. Les nouvelles orientations pour 2023 vont dans le bon sens, notamment en ouvrant la possibilité de financer 100 % d'un projet dans les collectivités les plus fragiles financièrement. À Mayotte et en Guyane, c'est une nécessité, car l'absence de capacité d'investissement rend inconcevable des projets, même avec des co-financements à 80 %.

Au-delà, une réforme de la TGAP (voir le I.C.4.c) ci-après) pourrait s'appuyer sur le FEI, afin de flécher le produit de cette taxe vers les territoires au profit des projets « déchets ».

Proposition n° 10 : Augmenter les crédits du FEI et flécher vers ce fonds le produit territorialisé de la TGAP.

b) La défiscalisation

Des données chiffrées sur l'importance de la défiscalisation dans le financement des acteurs privés du secteur des déchets n'ont pu être recueillies. Toutefois, les territoires interrogés ont tous plaidé pour son maintien, afin d'encourager les investisseurs privés.

L'idée de la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM) est intéressante. Lors de son audition, Hervé Mariton, président de la FEDOM, relevait que la défiscalisation « a été très largement conçue, depuis longtemps, pour des objets neufs. Dès que l'on parle de réutilisation et d'économie circulaire pour des déchets, des biens industriels ou des machines-outils, et dès que l'on essaie de garder dans le circuit ce qui pourrait facilement en sortir, il est important de poser la question d'une évolution de la défiscalisation pour mieux prendre en compte les différentes formes de réutilisation, en particulier pour les biens d'investissements ». Cette proposition, bien que complexe à mettre en œuvre (évaluation de la valeur des biens, amortissement, contrôle...), mériterait d'être approfondie.

c) Les aides de l'Ademe, un accompagnement financier et technique indispensable

L'action de l'Ademe est bien perçue dans les outre-mer, DROM ou COM. C'est un véritable partenaire qui apporte un soutien financier, mais aussi technique pour monter en compétences.

Les effectifs de l'Ademe consacrés aux outre-mer s'élèvent à 52 personnes, dont 27 à temps plein en CDI, 16 volontaires du service civil, et

¹ Rapport d'information n°727 (2021-2022) « Le fonds exceptionnel d'investissement outre-mer » de MM. Georges Patient et Teva Rohfritsch, au nom de la commission des finances, déposé le 22 juin 2022.

plus récemment, une dizaine d'intérimaires au titre du plan de relance. Au total, 8 % des moyens humains de l'action régionale de l'Ademe sont dédiés aux outre-mer.

En 2021, 39 millions d'euros d'aides ont été versés dans les outre-mer sur des projets liés à l'économie circulaire et aux déchets. L'effet de levier est important, car ces aides permettent la réalisation de projets représentant environ le triple d'investissement. Ces crédits sont attribués dans le cadre des contrats de convergence et de transformation 2019-2022 (CCT) et hors CCT (plan de relance notamment).

On observe néanmoins que le montant total des aides allouées outre-mer varie beaucoup d'une année sur l'autre, certains grands projets comme celui d'Ileva à La Réunion en mobilisant la moitié¹.

Nicolas Soudon, directeur exécutif des territoires de l'Ademe, a souligné que l'agence « *s'efforce de conserver un réflexe outre-mer et de sanctuariser certains fonds* » qui sont en concurrence directe avec des projets à financer dans l'Hexagone. Ce réflexe outre-mer se traduit par des taux de financement par projet supérieurs à ceux de l'Hexagone. Par ailleurs, des projets qui ne sont plus éligibles le demeurent dans les outre-mer, comme les créations ou rénovations de déchetterie ou la réhabilitation d'anciennes décharges.

En revanche, le **plan France Relance a eu un impact très marginal.** Seuls 4 % des aides sont issus du budget du plan en 2021, soit 2 millions d'euros pour les outre-mer sur un total de 226 millions d'euros au titre du **plan France Relance** en faveur des investissements relatifs à l'économie circulaire. Moins de 1 % des crédits du plan. Selon Vincent Coissard, sous-directeur des déchets et de l'économie circulaire au sein de la DGPR, le plan de relance visait « *plutôt des projets déjà dans les cartons et de taille industrielle* ». Les outre-mer sont passés à côté.

Il en va de même pour le plan France 2030. Les outre-mer ne satisfont pas aux critères d'éligibilité des deux appels à projets « Recyclage des plastiques » et « Innovation, Recyclabilité et Réincorporation ». La dimension des projets et leur complexité ne sont pas à l'échelle des outre-mer.

Enfin, il faut aussi citer les **contrats d'objectif déchets et économie circulaire (CODEC)** et les **contrats d'objectifs déchets outre-mer (CODOM)**. Ces contrats consolident le partenariat des collectivités avec l'Ademe sur trois ans et favorisent des stratégies d'ensemble, plutôt que des actions au coup par coup. Toutefois, dans les faits, peu de contrats ont été conclus. Un CODEC avec La Réunion et un CODOM avec Mayotte en 2016. Un CODOM serait en cours de discussion avec la Martinique.

¹ 34 millions d'euros en 2019 (dont 21 millions d'euros pour La Réunion), 23 millions d'euros en 2020 et 39 millions d'euros en 2021 (dont 26 millions d'euros pour La Réunion).

Les financements de l'Ademe sont donc indispensables aux outre-mer. **Pour autant, les montants demeurent insuffisants face à l'ampleur des besoins d'investissement.**

d) Les aides européennes : des inquiétudes sur leur pérennité

Dans les départements et régions d'outre-mer, les fonds européens revêtent une importance essentielle.

Ainsi, en Martinique, ces fonds sont primordiaux. Le montant de l'enveloppe 2014-2020 pour les opérations « déchets » était de 31 millions d'euros (gestion et prévention). L'enveloppe FEDER 2021-2027 est en attente de validation par la Commission.

En Guadeloupe, les taux de co-financement ont atteint jusqu'à 80 des investissements structurants réalisés par les maîtres d'ouvrage publics pour la programmation 2014-2020.

À La Réunion, le programme opérationnel FEDER 2014-2020 a financé pour un total de 30 millions d'euros :

- la réalisation d'unités de tri des déchets et de valorisation matière pour 18,9 millions d'euros (projet Run Eva) ;
- des projets de gestion et valorisation des déchets par les EPCI pour 5 millions d'euros ;
- des projets privés de biomasse et de biogaz pour 6 millions d'euros.

En Guyane et à Mayotte, les fonds européens disponibles sont également essentiels au financement des projets. Mais la consommation des crédits demeure faible, les projets ayant du mal à sortir de terre.

Sans surprise, les aides européennes en matière de déchets font l'objet des critiques habituelles à l'encontre des aides européennes de manière générale : absence d'avances, manque de capacités administratives et financières des porteurs de projets du territoire, difficultés de cautions bancaires, longueur du processus d'attribution (entre 6 mois à un an), délais de paiement, complexité du montage des dossiers... Pour les collectivités, ces obstacles rendent les fonds européens peu mobilisables. Beaucoup d'entre elles y renoncent.

Une autre inquiétude, cette fois propre à la politique des déchets, concerne la pérennité de ces aides.

En effet, l'Union européenne est désormais pleinement engagée vers une stratégie d'économie circulaire et promeut de préférence des projets innovants et structurants en faveur du réemploi, de l'écoconception, du recyclage et de la prévention des déchets.

C'est en ce sens que la Commission européenne a, par exemple, présenté le 30 mars 2022 un nouveau « Paquet Économie circulaire » qui vise à renforcer l'écoconception des produits, en élargissant la gamme des

produits et en renforçant les exigences. Ce nouveau paquet fait suite à celui de 2018 et ses quatre directives qui ont défini de nouveaux objectifs, mais aussi de nouvelles contraintes pour plus de réemploi et de recyclage et pour réduire les mises en décharge.

Dans ces conditions, les investissements en faveur des équipements structurants de base comme les centres d'enfouissement des déchets, les incinérateurs ou les déchetteries, sans même parler des outils de collecte (camions, bacs...), ne sont plus prioritaires pour l'Union européenne. Pourtant, nos territoires ultramarins, et les régions ultrapériphériques en particulier, en ont cruellement besoin.

Le règlement FEDER a été récemment révisé le 24 juin 2021 pour la programmation 2021-2027.¹

Grâce à la mobilisation des gouvernements français et espagnol, ainsi que du Parlement européen, les spécificités des RUP ont été prises en compte et ont encore fait l'objet d'adaptations comme le permet l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Ainsi, l'article 7 de ce règlement exclut normalement du champ du FEDER et du fonds de cohésion :

« f) les investissements dans l'élimination des déchets par la mise en décharge [...]

g) les investissements améliorant la capacité des installations de traitement des déchets résiduels [...] ».

Cet article dispose toutefois que ces exclusions ne sont pas applicables « dans les régions ultrapériphériques, uniquement dans des cas dûment justifiés ».

Si les fonds européens demeurent disponibles jusqu'en 2027, une inquiétude peut légitimement naître sur la prochaine période. La rédaction retenue suppose déjà de justifier la nécessité de financer de nouvelles installations de stockage ou la création d'unité de valorisation énergétique.

Une autre contrainte est celle de la « concentration thématique », c'est-à-dire l'obligation faite aux États membres et régions d'utiliser prioritairement les crédits européens sur l'objectif « transformation économique innovante et intelligente et de la connectivité régionale aux technologies de l'information et de la communication (TIC) ». **Cette priorité n'est pas adaptée aux besoins de rattrapage structurel des RUP françaises.**

Là encore, les RUP bénéficient encore d'une souplesse, en particulier sur les fonds issus de l'allocation spécifique supplémentaire destinée aux régions ultrapériphériques. Cette allocation de près de

¹ Règlement (UE) 2021/1058 du Parlement européen et du conseil du 24 juin 2021 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion.

2 milliards d'euros est utilisée pour compenser les surcoûts supportés dans ces régions du fait de leurs contraintes propres. La concentration thématique ne s'y applique pas. En revanche, sur les fonds de cohésion ordinaires, les RUP sont considérés comme relevant du groupe dit 3 (les régions moins développées) et doivent consommer au moins 25 % des crédits sur l'objectif « *transformation économique innovante et intelligente et de la connectivité régionale aux TIC* ».

Quant au taux de cofinancement maximum, qui est déterminant pour des collectivités qui n'ont pas les fonds propres nécessaires, il a également été remis en question, les propositions initiales de la commission européenne prévoyant de l'abaisser à 70 ou 75 %. Finalement, l'article 112 du règlement (UE) 2021/1060 du 24 juin 2021¹ a maintenu un taux maximal de 85 % pour les RUP, y compris la Martinique qui risquait de basculer dans la catégorie des régions en transition.

L'essentiel a donc été préservé jusqu'en 2027, mais ces adaptations exigent d'après négociations et elles seront de plus en plus difficiles à reconduire.

Une autre inquiétude relative à l'accès au fonds européen naît de l'impossibilité dans laquelle se trouvent les RUP pour atteindre les objectifs européens de recyclage ou de valorisation fixés par le « Paquet Économie Circulaire » de 2018.

Par exemple, la Martinique a élaboré tôt son plan régional de prévention et de gestion des déchets dès 2019. Mais il l'a été sur la base de la réglementation en vigueur en novembre 2019, donc avant la transposition du paquet européen « Économie circulaire » par la loi Agec en février 2020. L'Union européenne demande que les plans soient mis à jour pour intégrer ces nouveaux objectifs de performance qui ne sont pas atteignables par la Martinique. **Le versement des aides pourrait donc être fragilisé par l'absence d'adaptation des directives européennes « déchets » et « Économie circulaire » et ce qui vaut pour la Martinique vaut aussi pour la Guadeloupe, la Guyane et Mayotte.**

Pour rappel, les objectifs européens impliquent notamment :

- de réduire à 50 % la part des déchets non dangereux non inertes enfouis en 2025 et à 10% la part des déchets ménagers enfouis en 2035 ;
- de réduire de 15 % les déchets ménagers par habitant en 2030 par rapport à 2010 ;

¹ Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visa.

- de porter à 55 % la part des déchets ménagers effectivement recyclés, 60 % en 2030 et 65 % en 2035.

Face à ces constats, qui dépassent la seule question des déchets, il convient de plaider, encore une fois, pour une application large et franche de l'article 349 du TFUE, pour adapter à la fois les objectifs de valorisation et de recyclage et les conditions d'attribution des aides européennes aux spécificités des RUP.

Proposition n° 11 : Faire du secteur des déchets et de l'économie circulaire un des champs prioritaires d'adaptations des normes et des aides européennes aux spécificités des RUP, conformément à l'article 349 du TFUE.

4. Libérer les territoires du fardeau de la TGAP

a) Une taxe présumée vertueuse

En application des articles 266 *sexies* et suivants du code des douanes, la TGAP sur les déchets est due par toutes les personnes stockant des déchets ou procédant à leur incinération. Les intercommunalités et les syndicats en charge du traitement des déchets ménagers ou assimilés en sont les principaux redevables.

Répondant au principe pollueur-payeur, cette taxe a été conçue pour inciter financièrement à réduire l'enfouissement des déchets, ainsi que leur incinération sans valorisation énergétique, au profit d'autres modes de traitement (réduction à la source, recyclage, réemploi...).

À cette fin, la TGAP a subi plusieurs réformes et prévoit désormais une forte hausse du barème à la tonne jusqu'en 2025. L'objectif est clair : accélérer le virage de l'économie circulaire en détournant les déchets de l'enfouissement et de l'incinération.

Le tableau ci-après donne un aperçu partiel des principaux barèmes applicables selon le type d'installations et le niveau de valorisation énergétique. Les barèmes sont en euros par tonne de déchets.

Les tarifs de la TGAP dans les outre-mer (en euros)

		2020	2021	2022	2023	2024	À partir de 2025
Installations de stockage	Hexagone	42	54	58	61	63	65
	Guyane Mayotte	10 ¹	- 75%				
	La Réunion Martinique Guadeloupe	- 25%	- 35%				
Installations de stockage avec valorisation du biogaz à 75 %	Hexagone	25	37	45	52	59	65
	Guyane Mayotte	10	- 75%				
	La Réunion Martinique Guadeloupe	- 25%	- 35%				
Unité de valorisation énergétique à rendement élevé supérieur ou égal à 0,65	Hexagone	9	14	14	14	14	15
	Guyane Mayotte	- 60%	- 75%				
	La Réunion Martinique Guadeloupe	- 25%	- 35%				

Le barème national croit progressivement jusqu'en 2025 pour atteindre 65 euros la tonne enfouie et 15 ou 25 euros la tonne incinérée, selon l'efficacité de la valorisation énergétique.

Les outre-mer bénéficient de réfections importantes, en particulier Mayotte et la Guyane (- 75 %).

b) Des critiques unanimes

Un constat revient unanimement de la part de tous les acteurs territoriaux rencontrés : la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est injuste et inefficace.

Vertueuse sur le papier, cette taxe est de moins en moins comprise dans les outre-mer.

¹ 3 euros la tonne pour les installations de stockage non accessible par la voie terrestre en Guyane.

En effet, l'enfouissement y demeurant à ce jour le mode de traitement prédominant, voire unique, **le poids de la TGAP est devenu écrasant. Il accable des acteurs territoriaux aux équilibres financiers déjà précaires.**

Conscient de cette situation, le Parlement a dû réduire, à plusieurs reprises, les barèmes de la TGAP applicables outre-mer¹.

Pour autant, **ces ajustements successifs - qui peuvent donner le sentiment d'un bricolage - demeurent insuffisants** et les perspectives sont inquiétantes. **La charge de la TGAP va s'aggraver du fait de la hausse programmée des barèmes** et la pérennisation des réfections accordées aux outre-mer est plus qu'incertaine².

À titre d'exemple, le SIDEVAM, qui gère le traitement de tous les déchets de Mayotte, enfouit actuellement près de 100 % des déchets collectés. En 2021, la TGAP s'est élevée à plus d'un million d'euros et son montant devrait rapidement augmenter pour doubler en 2026, dans l'hypothèse où la réfaction de 75 %, puis 70 % à partir de 2024, serait maintenue. Le SIDEVAM, qui parvient encore à dégager une épargne brute positive, devrait à l'horizon 2025 passer dans le rouge. La capacité d'investissement sera amputée, alors que les besoins sont énormes.

En Guyane, le constat est le même. Selon la communauté de communes des Savanes (CCDS), en 2025, à son taux maximum, la TGAP pourrait représenter 50 % du coût actuel de gestion des déchets.

Comme le disait Sophie Charles, *« au fil des années, nos capacités d'investissement mais aussi de fonctionnement s'en trouvent fragilisées, au moment même où nous entamons une dynamique de rattrapage structurel. La TGAP représente pour nous une vraie problématique dans la mesure où ses paramètres sont déterminés pour l'Hexagone et ne tiennent pas compte des spécificités de notre territoire. »*

En Martinique, selon Myriam Zapha, directrice de l'enfouissement du SMTVD qui gère le traitement des déchets pour toute l'île, la TGAP pèse déjà pour 17 % des dépenses de fonctionnement et la tendance va s'aggraver. En Guadeloupe, l'inquiétude est identique.

À La Réunion, en 2021, le syndicat Ileva s'est acquitté de 5,6 millions d'euros, soit déjà 16,5 % des dépenses de fonctionnement. En 2022, ce sont 6,7 millions d'euros et pour 2025, les prévisions sont de 10,2 millions

¹ Le montant de TGAP collecté outre-mer est passé de 23 millions d'euros en 2017 à 13 millions d'euros en 2020. Données DGOM.

² La dernière modification importante est intervenue avec la loi °2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 qui a porté de 25 % à 35 % la réfaction de la TGAP pour La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique. Mais cette réfaction est provisoire. Le taux de 25 % sera de nouveau applicable au 1^{er} janvier 2024. Quant à la réfaction de 75 % dont bénéficient la Guyane et Mayotte, elle passera à 70 % au 1^{er} janvier 2024. Au-delà de 2025, la visibilité est nulle pour les acteurs.

d'euros. La trajectoire est difficilement tenable, sauf à sacrifier les investissements vitaux.¹

Les vertus supposées de la TGAP ne peuvent fonctionner sur des acteurs trop fragiles financièrement et confrontés à l'urgence d'un rattrapage d'investissement. Au contraire, la TGAP déstabilise les acteurs du déchet outre-mer en gonflant des dépenses de fonctionnement déjà très lourdes compte-tenu des surcoûts constatés outre-mer. Certes, comme le rappelle la direction générale de la prévention des risques, l'État met en place des dispositifs d'aide significatifs, notamment au travers de l'Ademe. Mais ces aides à l'investissement, obéissant à une logique de guichet, ne sauraient compenser la ponction de la TGAP sur le budget de fonctionnement des collectivités.

Plus encore, cette taxe est incomprise, car elle n'est pas affectée au soutien de la politique des déchets, comme le principe pollueur-payeur le commanderait. Elle abonde désormais le budget général de l'État.

Enfin, ultime incompréhension, les acteurs territoriaux se voient sanctionnés pour ne pas avoir atteint des objectifs de tri et de réduction des déchets, alors que la plupart des éco-organismes sont défaillants dans les outre-mer sans être, eux, pénalisés.

c) Pour un moratoire sur la TGAP dès 2023

Ces constats appellent des mesures rapides, claires et fortes sur la TGAP pour soulager les collectivités responsables et leur offrir une visibilité, dans le cadre du plan prioritaire de rattrapage appelé de nos vœux.

Des moratoires de 5 ans pour La Réunion, 7 ans pour la Guadeloupe et la Martinique, 10 ans pour Mayotte et la Guyane rendraient des marges de manœuvre immédiate sur les budgets de fonctionnement, sans alourdir la tuyauterie des aides existantes. Ils permettraient de planifier sur des horizons de temps réalistes les investissements nécessaires pour sortir du tout enfouissement. Au terme de ces moratoires, des relèvements par pallier convergeraient vers le barème national - à hauteur d'un dixième par an par exemple.

Il est essentiel de **soulager les budgets de fonctionnement**, et non de se limiter, comme actuellement, à attribuer des aides qui vont essentiellement à l'investissement.

Le coût exact de ce moratoire est incertain, compte tenu des projections et des données disponibles.

¹ La DGOM a procédé à une estimation du coût du service public de gestion des déchets. Il en ressort un ordre de grandeur de 350 millions d'euros par an sur le périmètre des DROM. Cette estimation inclut les charges de structures, communication, prévention, pré-collecte et collecte, transport, traitement. Avec 17 millions d'euros en 2021, la TGAP représente près de 5 % de ce coût total. La dynamique de cette taxe la porterait à près de 9 % à l'horizon 2025.

Produit de la TGAP perçu dans les outre-mer depuis 2017

	2017	2018	2019	2020	2021
Montant en millions d'euros	23,79	24,28	21,31	13,12	16,99

Mais sur la base d'un produit de TGAP outre-mer d'environ 17 millions d'euros en 2021, le manque à gagner annuel pour le budget de l'État peut être estimé à 30 millions d'euros environ par an à partir de 2024. Ce manque à gagner doit être relativisé, car par construction, le produit de la TGAP est censé disparaître.

Dans le cadre d'un plan prioritaire de rattrapage, cette bouffée d'oxygène autoriserait les intercommunalités et les syndicats mixtes à muscler leur capacité d'ingénierie, à accélérer les investissements et à développer la prévention.

Si toutefois un tel moratoire était écarté, une solution *a minima* serait de flécher le produit de la TGAP vers les territoires pour soutenir des projets de prévention, de recyclage ou de valorisation. Le FEI, avec une enveloppe dédiée à la gestion des déchets, pourrait en être le véhicule.

Proposition n° 12 : Exonérer de TGAP La Réunion pour 5 ans, la Guadeloupe et la Martinique pour 7 ans et la Guyane et Mayotte pour 10 ans.

5. Imaginer d'autres financements dans les outre-mer

Le financement de la gestion des déchets outre-mer a peu de marges de manœuvre. La TEOM atteint déjà des taux très élevés et pèse sur des populations en difficultés économiques. Certains éco-organismes sont encore peu présents. Quant aux aides diverses de l'État ou de l'Union européenne, elles ne peuvent pas faire office de source de financement pérenne. Une réflexion doit être engagée sur des financements complémentaires. Quelques exemples tirés des collectivités du Pacifique, qui exercent la compétence fiscale, peuvent servir d'inspiration.

a) L'exemple de la taxe « antipollution » en Nouvelle-Calédonie

Créée en 2003 par la Nouvelle-Calédonie, la taxe de soutien aux actions de lutte contre les pollutions (TAP) s'applique aux importations de biens et produits considérés comme polluants et difficiles à traiter en fin de vie. À ce jour, huit catégories de produits entrent dans le champ de la taxe,

mais seules cinq d'entre elles ont été activées (les batteries, piles, accumulateurs, certaines huiles lubrifiantes, les pneumatiques)¹.

Le produit de cette taxe alimente un fonds géré par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, afin de financer les projets portés par les communes, les provinces ou le gouvernement en matière de déchets. Un comité représentant toutes ces parties prenantes émet un avis sur les demandes formulées.

Depuis 2013, la TAP rapporte environ 1,6 million d'euros par an et apporte des compléments de financement important sur certaines opérations, y compris des aides au transport des déchets. Elle demeure néanmoins limitée à un faible nombre de biens polluants et son produit reste modeste.

La TAP est perçue comme un outil simple et efficace de financement complémentaire par les collectivités calédoniennes, en particulier les communes. Elle peut être comparée à une forme de FEI local ciblé sur la gestion des déchets.

b) En Polynésie, des écotaxes inabouties

En Polynésie française, deux taxes sont aussi assimilables à des éco-taxes.

La première est la taxe d'environnement pour le recyclage des véhicules (TERV). Cette taxe forfaitaire est prélevée lors de la première mise en circulation d'un véhicule, donc sur chaque véhicule importée. Pour une voiture particulière, la taxe est de 15 000 francs Pacifique CFP, soit 125 euros. Elle monte à 90 000 francs Pacifique CFP (754 euros), pour un camion. En 2019, elle a rapporté 245 millions de francs Pacifique CFP (2,05 millions d'euros).

La seconde est la taxe pour l'environnement, l'agriculture et la pêche (TEAP). Créée en 2001 pour participer, « en partenariat avec les communes, au financement de la filière de traitement des déchets », cette taxe frappe l'ensemble des produits importés au taux de 2 %. Elle rapporte chaque année environ 2,9 milliards francs Pacifique CFP, soit plus de 24 millions d'euros.

Ces deux taxes sont toutefois versées au budget général du pays, sans être fléchées vers la gestion des déchets ou redistribuées aux communes qui pourtant assume l'essentiel de la compétence « déchets ».

c) Le beau succès de l'écotaxe à Wallis-et-Futuna

Le code de l'environnement de Wallis-et-Futuna contient déjà plusieurs dispositifs fiscaux pour financer la collecte et le traitement des déchets : une taxe intérieure de 10 % sur les batteries, huiles lourdes et pesticides ainsi qu'une taxe parafiscale de propriété reversée aux

¹ Il s'agit d'une taxe ad valorem (5 %). Pour les huiles lubrifiantes, la taxe est de 7 francs/kg.

circonscriptions¹ en charge de la collecte des ordures ménagères. Toutefois, les résultats du tri sélectif étant médiocre, **l'Assemblée territoriale a innové avec la création d'une écotaxe à compter du 1^{er} juillet 2017.**

Ce dispositif hybride combine écotaxe, consigne et gratification du tri.

Chaque cannette en aluminium ou petite bouteille en plastique ou en verre est taxée à hauteur de 5 francs Pacifique CFP (0,04 euro) l'unité. Les bouteilles de plus de 75 cl sont taxées de 10 francs Pacifique CFP (0,08 euro) par unité.

Le produit de cette éco-taxe alimente ensuite un mécanisme de gratification.

En effet, toute personne rapportant au centre d'enfouissement technique de l'île reçoit 5 francs Pacifique CFP ou 10 francs Pacifique CFP par unité, selon la taille d'une bouteille.

Les résultats ont été immédiats et les volumes collectés ne cessent de croître², malgré la crise du Covid qui a mis à l'arrêt la collecte pendant quelques mois. En 2021, plus d'1,3 million de contenants collectés sur l'année, contre 214 000 au cours du second semestre 2017. Les avantages sont multiples : développement du tri, point d'apport volontaire préféré à la collecte en porte à porte, complément de revenus pour des familles, diminution des déchets abandonnés, perspectives pour des filières locales.

Les autorités wallisiennes réfléchissent à étendre l'écotaxe et à revoir la clé de reversement de l'éco-consigne. Actuellement, 100 % est reversée au collecteur. À l'avenir, une partie de l'éco-consigne pourrait être reversée aux actuelles ou futures filières de traitement ou de valorisation, ce qui permettrait de financer ces filières.

d) Une écotaxe sur les importations outre-mer ?

Dans les outre-mer, l'équation est presque parfaite : un produit importé est un déchet pour demain. Par ailleurs, les points d'entrée sur les territoires sont simples à contrôler et les productions locales limitées.

Le modèle wallisien pourrait ainsi être repris en Polynésie française qui exerce la double compétence fiscale et environnementale et qui est confrontée au défi du tri dans des archipels isolés. Les filières à responsabilité limitée n'étant pas implantées en Polynésie, la question de la cohabitation de l'écotaxe et de l'écoparticipation ne s'y pose pas. Saint-Martin pourrait aussi y trouver un intérêt, notamment lorsque la collectivité aura obtenu le transfert de la compétence environnement.

¹ L'équivalent des communes.

² Face au succès, l'écotaxe a été étendue en 2020 à l'importation de tous les contenants rigides de plus de 200 ml, notamment les boîtes de conserves.

Dans les départements d'outre-mer, le modèle wallisien pourrait faire l'objet d'une expérimentation dans les territoires où le geste de tri est le moins développé, la pauvreté importante et la collecte en porte-à-porte difficile. Deux territoires s'y prêtent particulièrement : la Guyane et Mayotte.

Cela suppose néanmoins d'y articuler l'écotaxe avec les filières à responsabilité élargie des producteurs (REP)¹.

De manière plus modeste, l'écotaxe pourrait être expérimentée sur quelques produits particulièrement polluants, comme les batteries automobiles ou les pneus.

Dans un cadre plus large de réflexion, l'octroi de mer comme outil de prévention et de financement de la gestion des déchets est une autre piste à approfondir.

Lors de son audition devant la délégation le 7 octobre 2022, Jean-François Carencu, ministre délégué en charge des outre-mer, a affirmé que « l'enjeu principal de l'octroi de mer est de créer de la valeur économique et écologique. » Une réflexion globale sur la fiscalité dans les outre-mer est en cours.

Dans ce cadre, l'octroi de mer régional pourrait devenir le support d'une écotaxe, la région ayant vocation à amplifier ses missions d'impulsion et de pilotage de la politique des déchets. Les autorités européennes ne devraient pas s'y opposer, sous réserve d'une taxation identique des productions locales et des importations. La nomenclature détaillée de l'octroi de mer permettrait de cibler les biens générant les déchets les plus complexes ou dommageables, en particulier ceux ne relevant pas d'une filière REP.

L'octroi de mer jouerait en quelque sorte le rôle de la TGAP amont qu'a appelée de ses vœux Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce, lors de son audition.

e) Le cas particulier des territoires touristiques

Le tourisme génère des quantités importantes de déchets supplémentaires et donc des coûts.

Comparaison des quantités de DMA et d'ordures ménagères résiduelles (OMR) en kg/hab/an selon l'intensité de l'activité touristique

	Moyenne nationale	Communes touristiques	Communes très touristiques (ex : région PACA)	Collectivité de Saint-Barthélemy
DMA	529	669	713	684 ²

¹ Voir le II.B.5).

² Ce tonnage est minoré, car il n'inclut pas les déchets ménagers collectés en déchetterie.

OMR	249	356	372	510 ¹
-----	-----	-----	-----	------------------

Afin de diversifier les sources de financement du service public des déchets, la Cour des comptes dans son rapport précité de septembre 2022 sur les déchets ménagers propose la création d'une part additionnelle à la taxe de séjour qui serait perçue par les EPCI, et non aux offices du tourisme.

Proposition n° 13 : Créer une part additionnelle à la taxe de séjour au profit des EPCI en charge de la gestion des déchets.

D. DES ACTEURS DISCRETS, VOIRE ABSENTS : DES ÉCO-ORGANISMES FACE À LEURS OBLIGATIONS

1. Un bilan globalement médiocre

Depuis la création des premières filières à responsabilité élargie du producteur (REP), la législation s'applique de la même façon dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon² qu'en métropole³. En pratique, la réalité est différente, les filières REP ayant très longtemps négligé les outre-mer.

Rappel : définition et fonctionnement des filières REP

La responsabilité élargie du producteur (REP) étend les obligations du producteur ou metteur en marché (l'acteur économique mettant le produit sur le marché) jusqu'à l'élimination du bien ou produit en fin de vie, après son utilisation par le consommateur. La REP transfère donc des intercommunalités ou syndicats vers les producteurs de produits neufs, la responsabilité de l'élimination de certains déchets des ménages.

Il existe 22 filières REP actuellement en France (y compris celles créées par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire et qui se mettent en place progressivement).

¹ Ce tonnage inclut les cartons et plastiques des ménages, ces matériaux ne faisant pas l'objet d'une collecte sélective à Saint-Barthélemy. Ils sont incinérés.

² Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon sont des collectivités d'outre-mer, mais elles n'exercent pas la compétence environnement. Le code national de l'environnement y est applicable.

³ En revanche, la législation REP ne s'applique pas en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et à Saint-Barthélemy.

Leurs conditions d'organisation ne sont pas toutes identiques, selon notamment qu'il s'agit d'une REP dite « financière » (les collectivités collectent les déchets auprès des ménages, les traitent et perçoivent des « soutiens » de la filière REP en contrepartie) ou « opérationnelle » (les collectivités acceptent, souvent en déchetteries, les déchets de la filière en question, par exemple les déchets d'équipements électriques et électroniques, mais ce sont les producteurs qui organisent eux-mêmes la logistique, le réemploi ou la réutilisation, le démantèlement, la dépollution, le recyclage et le traitement final).

Les REP sont mises en œuvre grâce à des partenariats entre les collectivités et les représentants des producteurs, appelés éco-organismes. Ceux-ci, agréés par l'État, lèvent des contributions financières auprès des producteurs afin de financer les opérations de collecte, recyclage et traitement des déchets. Les relations entre les éco-organismes et les intercommunalités sont définies et organisées dans le cadre d'un contrat (document-type, applicable à toutes les collectivités françaises, non modifiable). Les contrats sont passés entre les éco-organismes et, généralement, les EPCI de traitement. Une partie des opérations à mettre en œuvre concernant la collecte, l'EPCI de traitement doit nécessairement associer les EPCI de collecte à la gestion de ce contrat.

Source : Maires de France

Le tableau ci-dessous présente les performances de tri de quelques filières REP significatives. Il convient néanmoins de souligner qu'il n'est pas toujours aisé d'avoir des données consolidées pour chaque outre-mer. Une marge d'erreur significative peut exister.

Tableau comparatif : les performances des filières REP en 2020 (en kg/hab/an)

	Emballages ménagers	D3E	Pneus	DEA	Piles	Huiles
France entière	51,5 ¹	13	7,6	13,8	2,9	6,4
Guadeloupe	13,7 ²	16,5	9,4	0,3	0,1	3
Guyane ³	12,8	1,3	2	0,29	0,065	1,5
Martinique	15,9	12	11,5	4,9	0,079	3,2
Mayotte ⁴	2	3,2	NC	NC	NC	0,78
La Réunion ⁵	25,9	10,3	7	0,16	0,086	2,4
Saint-Pierre-et-Miquelon	82,1	21			0,34	
Saint-Martin	1,9					

Ce tableau montre que :

- en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion, certains filières se rapprochent des standards nationaux ;
- à Mayotte et en Guyane, le décrochage est complet.

Les raisons sont multiples et bien documentées.

En premier lieu, **les filières REP ont démarré bien plus tard dans les outre-mer**, alors que les écocontributions ont été versées dès le début des filières REP, notamment par les metteurs en marché situés en métropole et desservant les outre-mer. Pour prendre l'exemple des emballages ménagers, la collecte sélective a commencé dans l'Hexagone en 1992, à La Réunion en 2003, dans les Antilles en 2010, à Mayotte en 2013 et en Guyane en 2015... Pour la filière « Ameublement », l'implantation date de 2021 selon Sylvie Gustave-dit-Duflot, vice-président de la région Guadeloupe, contre 2012 dans l'Hexagone.

En deuxième lieu, l'incitation à faire outre-mer a manqué. Comme l'explique Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce, « *l'éco-organisme, mandataire du metteur sur le marché, qui n'est pas tenu par un objectif territorial, n'est pas incité à produire son effort, par exemple, en Guadeloupe, où il va payer*

¹ Dont 18,2 kg d'emballages papier-carton, aluminium, acier et plastique et 33,3 kg d'emballage en verre.

² L'Observatoire régional de la Guadeloupe (ORDEC) indique en revanche 59,6 kg.

³ Chiffres 2017 de l'Observatoire régional.

⁴ Chiffres 2021. Ce ratio est encore plus faible en réalité, la population réelle étant bien supérieure.

⁵ Chiffres 2019 de l'Observatoire régional.

plus cher pour un même résultat qu'en métropole, sachant qu'il n'y a de toute façon pas de véritable sanction s'il n'atteint pas son résultat global. L'éco-organisme va chercher en priorité à recycler la tonne du Grand Paris ou du Grand Lyon, ce qui lui permettra d'optimiser ses coûts. » **Très clairement, les éco-organismes ont longtemps délaissé les outre-mer.**

Les collectivités s'y sont souvent substituées. À Saint-Martin par exemple, la collectivité « *a été obligée de lancer en 2021/2022 son propre marché d'enlèvement et de traitement des bateaux de plaisance hors d'usage (produits suite au passage du cyclone Irma en septembre 2017), car les appels d'offres lancés par l'éco-organisme APER, en charge de ces déchets, sont totalement inadaptés au contexte ultramarin. La filière Aliapur traîne depuis des années pour prendre en charge sa responsabilité de traitement des pneus* ».

En troisième lieu, **l'hétérogénéité des territoires n'a pas assez été prise en compte. Les stratégies sur-mesure ont peiné à sortir de terre.** Ainsi, les cahiers des charges ne sont pas toujours adaptés aux outre-mer qui ont des gisements de déchets réduits. Ainsi, en Guyane, les seuils de déclenchement des interventions (collecte par les éco-organismes), inscrit dans les cahiers des charges, ne correspondent pas à la réalité du territoire. Les volumes minimaux exigés sont trop bas. En conséquence, certains gisements qui devraient être valorisés, finissent soit dans des dépôts sauvages, soit dans des décharges illégales, soit dans des ISDND.

Enfin, les contraintes communes aux outre-mer ont aussi pesé sur les éco-organismes : manque d'infrastructure de base comme des déchetteries, gisements faibles, exportations compliquées, foncier rare, prestataires peu nombreux ...

Un autre élément à prendre en considération est celui de **l'effort financier des éco-organismes dans les outre-mer.**

La plupart des éco-organismes interrogés ont tous souligné que leurs dépenses dans les outre-mer excédaient largement le montant des éco-contributions payées par les metteurs en marché dits « producteurs outre-mer ». Par exemple, selon Valdélia, les éco-contributions perçues s'élevaient globalement à 117 528 euros en 2021, quand les dépenses représentaient environ 250 000 euros. Même constat chez DASTRI ou encore Ecosystem qui cite un rapport de un à dix entre les éco-contributions et les dépenses dans les outre-mer.

Toutefois, ce déséquilibre financier doit être nuancé.

D'une part, les chiffres cités sont très récents et ne prennent pas en compte les années antérieures au cours desquelles les éco-contributions de certaines filières ont été perçues sans que des actions notables soient conduites. Il y a un effet de rattrapage normal et bienvenu.

D'autre part, le calcul des éco-contributions perçues ou à percevoir devrait faire l'objet d'investigations approfondies. Les importations hors

Hexagone ou Union européenne échappent pour une part importante au paiement de l'éco-contribution. Par ailleurs, les chiffres avancés n'incluent pas nécessairement les éco-contributions acquittées dans l'Hexagone pour des produits consommés dans les outre-mer.

Ainsi, Citeo explique qu'en 2021, 111 metteurs en marché étaient situés dans les outre-mer. Ces metteurs en marché ont versé une contribution de 4,8 millions d'euros en 2021 (dont 16 clients qui en représentent 75 %).

En millions d'euros	2019	2020	2021
Contributions clients outre-mer	4,2	4,2	4,8

Toutefois, sur la même période, sur la base des contributions nationales et sur la base des données de population (en 2020/2021, 67,8 millions de Français, dont environ 2 millions dans les DROM), on peut estimer une fourchette de contributions entre 29 millions d'euros et 32 millions d'euros (en considérant que les emballages des metteurs en marché situés outre-mer sont en très grande majorité consommés dans les outre-mer et en intégrant à cette fourchette les 4,8 millions d'euros de contributions des metteurs en marché ultramarins). Les éco-contributions versées seraient donc 6 à 7 fois plus importantes que celles perçues outre-mer au sens strict.

2. Des premiers résultats encore trop timides

Cette carence des filières REP depuis 20 ans n'est pas une fatalité. De premiers signaux positifs sont à relever.

a) Les outre-mer sur le radar de la loi AGEC

La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite AGEC a mis sous les projecteurs la carence des filières REP dans les outre-mer. Plusieurs dispositions ont été adoptées pour contraindre les éco-organismes à tenter de rattraper le retard.

La loi dispose ainsi que dans les outre-mer, chaque éco-organisme agréé postérieurement à son entrée en vigueur doit consulter les collectivités concernées afin de définir la meilleure stratégie pour chaque territoire¹. Cette disposition avait été introduite au Sénat en première lecture contre l'avis du Gouvernement. À cet égard, on notera que la plupart des amendements

¹ Article L.564-10 du code de l'environnement.

tendant à faire des outre-mer une priorité pour les éco-organismes ont reçu initialement un avis défavorable du Gouvernement.

Le même article dispose qu'à la demande des territoires ultramarins, les éco-organismes assurent directement la collecte, le tri ou le traitement des déchets dont ils ont la responsabilité, en lieu et place des collectivités. Cette substitution ne peut être que temporaire, la loi ne précisant pas de limites de temps.

Surtout, le texte contraint tout éco-organisme à élaborer et à mettre en œuvre un plan de prévention et de gestion des déchets dans les collectivités ultramarines, de manière à améliorer les performances de collecte et de traitement des déchets dans ces territoires, afin qu'elles soient identiques à celles atteintes en moyenne sur le territoire métropolitain dans les trois ans qui suivent la mise en œuvre du plan.

Enfin, le barème de prise en charge par les éco-organismes des coûts supportés par le service public de gestion de déchets est majoré. Dans le cas spécifique des emballages ménagers et des papiers, 100 % de ces coûts sont pris en charge par l'éco-organisme, contre respectivement 80 % ou 50 % sur le reste du territoire national. Le cahier des charges prévoit ainsi des majorations variant d'un facteur 1,5 à 2,2 selon les territoires.

b) Une REP qui marche normalement, c'est possible : le cas de DASTRI

L'éco-organisme DASTRI est sans doute celui dont les performances outre-mer sont les plus proches de l'Hexagone.

DASTRI collecte les déchets d'activités de soins à risque infectieux (Dasri) pour les patients en autotraitement. L'éco-organisme distribue des boîtes de collecte aux patients qui y mettent leurs déchets, puis les ramènent dans des points de collecte. Ces déchets sont ensuite détruits, par incinération ou banalisation (procédé qui consiste à détruire le risque infectieux par chauffage puis à broyer les déchets, avant leur enfouissement).

DASTRI existe depuis 10 ans et a démarré son activité simultanément en métropole et en outre-mer. Le taux moyen de collecte outre-mer est assez performant. Fin 2021, il s'établit à 75 % contre 82 % au niveau national.

Ce chiffre cache des disparités régionales. Le taux de collecte est ainsi de 200 % à Mayotte, où DASTRI collecte en plus des déchets de professionnels. De plus, l'écart entre la population officielle et la population officieuse de ce territoire a un impact sur les données de référence.

Inversement, en Guyane, le taux de collecte demeure insuffisant aux environs de 40 %. Un effort particulier y est nécessaire.

En volume, la collecte est passée de 400 kilogrammes en 2013 à 44 tonnes aujourd'hui pour l'ensemble des territoires ultramarins.

L'estimation des gisements est aujourd'hui fiable, même si DASTRI relève qu'il lui a fallu 10 ans pour obtenir des données fiables sur les gisements de référence par territoire de la part des caisses générales de sécurité sociale (CGSS).

Les coûts de traitement y sont beaucoup plus élevés. Alors que dans l'Hexagone, ils varient entre 500 et 600 euros la tonne, ils peuvent atteindre 4 600 euros à Saint-Martin. En moyenne, DASTRI dépense 150 % des contributions appelées pour les outre-mer. Pendant la période 2017-2022, les quantités de Dasri collectés ont évolué de + 51 % alors que, sur la même période, les coûts associés ont augmenté de + 25 %. La hausse des taux de collecte peut donc aller de pair avec une réduction des coûts à la tonne.

c) Les plateformes inter-filières : le début d'une mutualisation des moyens

Face aux difficultés et sous l'impulsion de l'Ademe et des collectivités, les filières REP tendent depuis 2017-2018 à se rapprocher et à mutualiser certains moyens dans les outre-mer.

Ainsi, l'ADEME accompagne le déploiement des filières REP en finançant à 50/50 (ADEME - éco-organismes) des plateformes d'animation allant au-delà des obligations des éco-organismes au travers de feuilles de route territoriales (animation) validées au niveau national. Environ 200 000 euros par an y sont consacrés pour l'ensemble des DROM.

En Guadeloupe, sous la pression de la région, les filières REP ont mis en place une plateforme interfilières ainsi qu'un comité technique. Tous les six mois, la région et les agglomérations rencontrent l'ensemble des filières REP déployées sur le territoire pour formuler leurs doléances et suivre l'évolution des dossiers en cours.

Ces plateformes d'animation, comme le Syndicat de l'Importation et du Commerce de La Réunion (SICR) à La Réunion et Maoré Territoires à Mayotte, permettent notamment :

- de mettre en œuvre une communication multifilières auprès de la population ;
- de favoriser le déploiement de points d'apports volontaires multifilières, ainsi que l'offre d'enlèvement multi-flux dans les territoires ;
- de lutter contre les non contributeurs ;
- de favoriser le développement de solutions locales de valorisation, y compris énergétique.

Les éco-organismes sont également demandeurs de ces initiatives. Ainsi, l'éco-organisme Valdélia s'est prononcé lors de son audition en faveur des plateformes multifilières, afin de créer des synergies. En Guadeloupe, par exemple, pour rentabiliser un projet d'usine de recyclage du bois, la filière du mobilier ne suffit pas. Un rapprochement avec la filière des

produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment (PMCB) permettrait d'atteindre un volume suffisant.

Ecosystem pousse également en ce sens. Lors de leur audition, ses représentants ont plaidé pour le développement de plateformes interfilières pour « *construire ensemble des unités industrielles fonctionnelles et performantes* ».

Adivalor évoque aussi la création de plateformes de transit multi-déchets.

Dans les collectivités d'outre-mer où la législation nationale sur les filières REP ne s'applique pas, seule la Nouvelle-Calédonie a mis en place une législation locale similaire. La province Sud a par exemple créé une dizaine de filières REP, tout en conservant ce souci de mutualisation. L'éco-organisme Trecodec en gère à lui seul six. La gestion multifilières se fait donc naturellement.

Proposition n° 14 : Renforcer les plateformes multifilières REP dans les outre-mer en les imposant dans les cahiers des charges.

d) Remettre les compteurs à zéro : l'opportunité du renouvellement des agréments et du lancement de nouvelles filières REP

La loi Agec a créé de nouvelles filières REP. Par ailleurs, de nombreux agréments de filières REP existantes sont en cours de renouvellement. Autant d'opportunité de remettre à plat les cahiers des charges et les obligations pesant sur les éco-organismes dans les outre-mer.

Toutefois, à ce stade, le bilan reste très mitigé.

Avant 2020, les outre-mer étaient ignorés des cahiers des charges, voire étaient moins bien traités. Ainsi en est-il du cahier des charges de la filière « Bateaux de plaisance ». Ainsi, l'arrêté du 5 mai 2017 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des déchets issus des bateaux de plaisance ou de sport organise le déploiement décalé de la filière à La Réunion en 2020-2021 (au lieu de 2019 en métropole) et en 2023 en Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.

Depuis 2020, la situation ne s'est pas beaucoup améliorée.

Ainsi, l'arrêté du 23 novembre 2022 portant cahiers des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie du producteur des textiles, chaussures et linge de maison (TLC) ne contient aucune référence ou disposition particulière pour les outre-mer.

L'arrêté du 10 juin 2022 portant cahier des charges des éco-organismes, des systèmes individuels et des organismes coordonnateurs de la filière à responsabilité élargie du producteur des produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment contient une seule référence aux

outre-mer. Le maillage des points de reprise doit y être le même qu'en métropole¹.

Même constat encore pour la filière « Ameublement »².

Le seul exemple d'adaptation véritable des cahiers des charges est celui de la filière « emballages ménagers ». En effet, l'arrêté du 30 septembre 2022 portant modification de l'arrêté du 29 novembre 2016 modifié relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers, contient des dispositions propres aux outre-mer, notamment la majoration des barèmes (1,7 fois les barèmes nationaux), les conditions de gestion en pourvoi ou l'obligation de programmes d'actions territorialisées avant le 1^{er} juillet 2023.

Toutefois, il faut relativiser le caractère vertueux de ce cahier des charges qui n'est en définitive que la traduction des obligations renforcées et précises que le législateur a imposé à la filière « Emballages ménagers » dans la loi Agec.

La meilleure solution serait **de co-construire les cahiers des charges** avec les territoires, et pas uniquement les plans territoriaux.

L'extension des consignes de tri (ECT) sur les emballages ménagers

Au 1^{er} janvier 2023, conformément à la loi AGECE et à l'arrêté du 15 mars 2022, le tri des emballages ménagers sera étendu obligatoirement à tous les emballages ménagers, en particulier plastiques (sachets, films...). Les collectivités territoriales qui ne respecteraient pas ces consignes de collecte verront le soutien financier unitaire diminué de 50%.

Pour les outre-mer, le calendrier est repoussé de trois ans, soit au 1^{er} janvier 2026, selon l'annexe à l'arrêté du 15 mars 2022 portant modification du cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers.

Outre la question de l'adaptation des lignes de tri et des consignes de collecte, se pose dans les outre-mer la question de la pertinence de cette extension, alors que les solutions de recyclage local sont encore très limitées, voire inexistantes. L'exportation, déjà de plus en plus complexe pour les plastiques collectés comme le PET, ne paraît pas une solution pertinente.

Par ailleurs, il faut rappeler que les briques alimentaires ne sont d'ores et déjà pas triées dans les Antilles ou à La Réunion, faute d'exutoire.

La date du 1^{er} janvier 2026 devra probablement faire l'objet d'un réexamen.

Lorsque la loi est moins prescriptive, les cahiers des charges oublient la singularité des outre-mer.

¹ Point 3.2 de l'annexe 1.

² Arrêté du 14 octobre 2022 modifiant le cahier des charges des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie des producteurs d'éléments d'ameublement.

Il reste donc à faire confiance aux plans territoriaux que les éco-organismes doivent conclure dans chaque outre-mer, après consultation des acteurs locaux.

3. Changer de méthode : vers des obligations de résultats

Si un effort récent est donc à noter, en particulier depuis l'adoption de la loi Agec en février 2020, **force est de constater que des résultats significatifs tardent à venir près de trois ans après le vote de la loi.**

À Mayotte, territoire prioritaire avec la Guyane, le ressenti des acteurs de terrain demeure très critique. **Seuls 8 filières sont présentes et avec des résultats souvent faméliques.** La loi Agec n'a pas produit de résultats tangibles à ce jour.

Malgré la création d'une plateforme locale qui commence à se structurer avec un animateur depuis un an, les taux de collecte demeurent très largement inconnus, faute de connaissance des gisements¹.

Seul Ecosystem semble avoir réellement accéléré son déploiement depuis 2020 en doublant en 2021 les tonnages collectés (1 000 tonnes). Citeo soutient des actions contre les déchets diffus et des expérimentations de gratification.

Ecomobilier n'a pas encore signé de convention, mais commence à appliquer le principe de la reprise de un pour un. Néanmoins, le travail de communication reste à faire.

Ce constat est à peu près le même dans tous les DROM : les choses évoluent, mais lentement.

a) Vers des obligations de résultats par territoire

De très nombreux acteurs de terrain rencontrés ont plaidé pour, d'une part, la définition de cahiers des charges pour chaque territoire avec des objectifs individualisés et, d'autre part, des mécanismes de sanctions ou de pénalités lorsque ces objectifs ne sont pas atteints.

Cette approche est soutenue par les collectivités et par l'association Amorce. Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce, juge que « nous avons besoin de cahiers des charges plus contraignants, avec un véritable système de sanctions, et des objectifs fixés par DROM ».

Elle est aussi partagée par l'Ademe en Guyane. Ainsi, Muriel Degobert, ingénieur économie circulaire à l'Ademe en Guyane, a déclaré lors de son audition qu'il y avait « une réflexion à mener sur la mise en œuvre de la réglementation nationale, notamment sur la mise en place de mécanismes de contrôle, voire de sanctions, des éco-organismes au niveau territorial, pour le

¹ À cet égard, vos rapporteuses soulignent là encore le problème des douanes qui ne communiquent pas facilement les données sur les importations par type de produits.

nombre de points d'apport volontaire (PAV) non respecté par habitant, un taux de collecte trop bas, ou encore un seuil de déclenchement de collecte des PAV qui peut être trop élevé et qu'il faudrait adapter localement ».

Dans son rapport public de 2020, la Cour des comptes pointait déjà l'absence d'obligations de résultats et de sanctions.

Jacques Vernier, actuel président de la commission inter-filières REP, jugeait aussi dans un rapport de 2018 qu'il fallait donner plus de libertés aux éco-organismes, avec des objectifs de résultats, et les sanctionner s'ils n'atteignent pas leurs objectifs.

Cette orientation s'impose.

b) Un dispositif de sanctions non appliqué

La loi Agec de février 2020 a ouvert la voie à ce changement de stratégie avec des plans territoriaux de rattrapage sur trois ans et des dispositifs correctifs et de sanctions en cas d'échec.

Ainsi, des pénalités sont bien prévues par l'article 61 de la loi Agec qui a en particulier considérablement augmenté le montant des amendes encourues. L'article L. 541-9-6 du code de l'environnement dispose ainsi qu'en cas d'inobservation d'une prescription par un éco-organisme, « *le ministre chargé de l'environnement avise l'éco-organisme ou le producteur concerné des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt [...]. Le ministre chargé de l'environnement peut ordonner le paiement d'une amende administrative déterminée en fonction de la gravité des manquements constatés, ne pouvant excéder soit 10 % du montant annuel total des charges relatives à la gestion des déchets [...]* ».

Le ministre peut également ordonner le paiement d'une astreinte journalière au plus égale à 20 000 euros€ à compter d'une date fixée par la décision jusqu'à ce qu'il ait été satisfait aux mesures prescrites ou que les objectifs de prévention et de gestion des déchets aient été atteints. Enfin, il peut suspendre ou retirer son agrément à l'éco-organisme.

En pratique, aucune sanction aurait été prononcée outre-mer. Au demeurant, leur mise en œuvre paraît très complexe.

c) Expérimenter un mécanisme de pénalités automatiques ou de taxes sur les REP

Ces constats plaident pour l'expérimentation dans les outre-mer d'un mécanisme de pénalités ou de taxes applicables aux filières REP qui échouent à atteindre des objectifs chiffrés (en tonnage ou en pourcentage des gisements estimés).

Actuellement, les EPCI et leurs groupements sont redevables de la TGAP pour chaque tonne enfouie ou incinérée. Cette taxe s'apparente à une pénalité incitative.

Compte tenu des retards accumulés et de la taille réduite des outre-mer, l'adoption d'un mécanisme de pénalités doit être envisagé. Les outre-mer seraient un bon terrain d'expérimentation d'un tel dispositif. Des objectifs chiffrés, ambitieux mais atteignables, seraient fixés pour chaque filière selon un calendrier prévisionnel. En cas d'échec (par exemple un écart de plus de 20% par rapport à la cible), une pénalité à la tonne selon un barème à définir serait due.

Proposition n° 15 : Expérimenter dans les outre-mer un mécanisme incitatif de pénalités pour les éco-organismes n'atteignant pas des objectifs chiffrés définis pour chaque territoire.

PROJET

II. DES STRATÉGIES À BASCULER VERS UNE ÉCONOMIE CIRCULAIRE ADAPTÉE AUX TERRITOIRES ULTRAMARINS

Les auditions et les déplacements ont mis en exergue la forte volonté de tous les acteurs (collectivités, État, associations, porteurs de projets, chambres consulaires ...) de faire de la gestion des déchets une priorité et de prendre le virage de l'économie circulaire, mais en l'adaptant aux particularités des outre-mer.

A. LA PRÉVENTION, UN POTENTIEL INEXPLOITÉ

La prévention intervient à plusieurs niveaux : la conception des produits (quantité, types de matériau, durabilité), les comportements d'achat (lutte contre le gaspillage notamment) et l'autogestion des déchets (compost individuel, réparation...).

1. Le parent pauvre de la politique des déchets en outre-mer comme ailleurs

Dans son rapport précité de septembre 2022 sur les déchets ménagers, la Cour des comptes constate le décalage entre le code de l'environnement, qui affirme la priorité donnée à la prévention, et la réalité, qui relègue ce mode de traitement au second rang.

Pourtant, conformément à la loi Agec du 10 février 2020, l'objectif est de réduire de 15 % la production de déchets ménagers et assimilés en 2030 par rapport à 2010. Au niveau national, l'objectif paraît difficilement atteignable, la quantité de DMA par habitant étant pratiquement stable depuis 10 ans.

La prévention présente aussi l'avantage de réduire les coûts du service public des déchets, ce qui devrait constituer une forte incitation à faire, les outre-mer souffrant structurellement de coûts plus élevés. Selon l'Ademe, les « territoires pionniers » de la prévention des déchets auraient deux fois moins d'ordures ménagères résiduelles que la moyenne nationale et des coûts de gestion inférieurs de 22 %.

Pourtant, le constat est identique à celui de l'Hexagone. Les quantités par habitant n'évoluent pas ou peu et il est très difficile de chiffrer la part des financements et moyens consacrés à cet axe d'action.

Au niveau national, le rapport d'activité de l'Ademe pour 2021 chiffre à 9 %¹ la part des dépenses du service public des déchets consacrée

¹ Chiffres 2018.

aux coûts de « structure, communication et prévention ». La part dédiée à la prévention est donc très faible, probablement autour de 2 %.

Pourtant, la prise de conscience existe et progresse. En Martinique, Belfort Birota, président du SMTVD, a notamment déclaré que « *La politique qui consiste à enfouir n'est pas la bonne. On ne pourra pas indéfiniment creuser des trous. On doit mettre en place une vraie politique de réduction et de valorisation des déchets, avec les éco-organismes et les différents partenaires. C'est la priorité des priorités en matière de développement pour la Martinique et notamment de développement touristique* »¹.

Le point d'étape réalisé en 2022 sur la mise en œuvre du PRPGD de Martinique adopté en 2019 contient quelques indicateurs : 45 actions conduites pour un montant total de 1,2 million d'euros, 7 conventions entre les déchetteries et des structures de réemploi, une ressourcerie ouverte, 3 000 tonnes de DEEE réparées, 674 tonnes de pneus réemployés, 176 tonnes de textiles. Mais ces données restent fragiles et ne sont pas mises en perspective. On observe d'ailleurs que la quantité de DMA par habitant a augmenté entre 2016 et 2019. Les données disponibles ne permettent pas encore de savoir si le volet prévention aura permis d'inverser cette tendance depuis 2019.

En Guadeloupe, 15 % de la population régionale est couverte par un Programme local de prévention des déchets. Des projets sont en cours pour porter cette couverture à 100 %. L'évaluation des résultats obtenus par ces programmes n'existe pas encore.

À La Réunion, des initiatives ponctuelles existent également. Dans les lycées de l'île, un diagnostic a été réalisé en 2022 pour mesurer le taux de gaspillage. Il serait de 21 %. Il faudra voir si des actions dans la durée avec des résultats significatifs sont obtenues.

En Polynésie française, l'association Zéro Déchet Tahiti avait organisée le défi « Famille Zéro Déchet ».

Des dizaines d'initiatives peuvent ainsi être citées. Mais elles restent ponctuelle, peu évaluées et peinent à s'inscrire dans une stratégie et une trajectoire d'ensemble et pérenne.

2. L'exemple de Saint-Pierre-et-Miquelon

Saint-Pierre-et-Miquelon est sans doute le territoire ultramarin où la prévention et la réduction des déchets ont été le plus au cœur de la stratégie de gestion des déchets. Avec des résultats très significatifs.

En 2014, la commune de Saint-Pierre, qui gère la quasi-intégralité des déchets de ce territoire, a en effet obtenu le label Zéro Déchet Zéro

¹ Édition de France Antilles – Le journal de la Martinique du jeudi 5 mai 2022.

Gaspillage. Elle s'engageait ainsi à déployer un ensemble d'actions pour réduire le volume des déchets et développer la collecte sélective.

L'Ademe a mis à disposition un expert. Un chargé de mission fut recruté.

Les éco-organismes se sont regroupés, notamment pour organiser des expéditions groupées (des déchets non dangereux valorisables).

La collecte du verre fut la première étape et a été accompagnée par la création d'une filière en aval (broyeur et clause dans les marchés publics routiers pour réemploi). Puis ce fut les emballages plastiques, papiers et cartons. Enfin les biodéchets.

Le résultat a été spectaculaire. Entre 2015 et 2020, la quantité de déchets ménagers non valorisables mis en décharge a été divisée par 5. Les quantités d'ordures ménagères résiduelles (OMR) - le sac gris à Saint-Pierre-et-Miquelon - est d'environ 72 kg par habitant et par an. Le reste, l'immense majorité, est orienté vers la collecte sélective, y compris les biodéchets des particuliers depuis 2018.

Par ailleurs, chaque habitant de Saint-Pierre produit en moyenne 219 kg par an de déchets ménagers et assimilés contre environ 570 en moyenne nationale. Pourtant, le niveau de vie est élevé et la collecte est efficace. Peu de flux échappe au service public des déchets.

Pour obtenir ces résultats, la municipalité a développé des campagnes de communication permanentes et élaboré un guide Zéro Déchet, largement diffusé et mis à jour chaque année. L'étroitesse du territoire et la population réduite rendent plus aisées la mise en place de ce type de stratégie.

Guide ZÉRO déchet

Saint-Pierre & Miquelon



L'expérience démontre que la communication est essentielle. Elle doit être personnalisée, massive et permanente. Dès que l'effort de

communication se relâche, les comportements se dégradent (nouveaux arrivants, négligence...).

Ces résultats - réduction globale du volume et tri sélectif performant - ont été obtenus sans la mise en place d'une TEOM incitative. Toutefois, la municipalité a instauré un système qui s'y apparente et envoie un signal fort aux particuliers. **La municipalité attribue chaque année une dotation de 60 sacs gris par foyer. Il n'est pas possible d'utiliser d'autres sacs. Les foyers qui dépassent ce quota doivent racheter des sacs auprès de la mairie.**

Ce cercle vertueux permet de limiter la fréquence de la collecte en porte-à-porte et donc les coûts (le bac gris est ramassé une fois par semaine, de même pour le bac des biodéchets). Le climat de Saint-Pierre-et Miquelon tolère plus facilement une fréquence hebdomadaire, mais la réduction du volume et la sécurisation des bacs sont aussi des éléments clefs.

3. Le décollage du réemploi

Les outre-mer connaissent des taux de pauvreté beaucoup plus élevés qu'au niveau national. Dans ce contexte, le réemploi, la réparation et la réutilisation devraient répondre aux besoins, en particulier dans la période actuelle de hausse des prix.

La mesure de ces pratiques est toutefois difficile, car une grande partie échappe aux circuits officiels. Les petites annonces, sites en ligne ou le bouche-à-oreille sont prédominants, tout particulièrement sur des territoires insulaires.

À côté des échanges directs entre particuliers ou entreprises, les structures se multiplient : ressourceries, écopoles, recycleries émergent un peu partout dans les outre-mer, comme en métropole.

Dans la province Sud en Nouvelle-Calédonie, le secteur du réemploi est en pleine expansion depuis deux ans avec notamment le développement et la structuration du secteur associatif (La Ressourcerie, AJMD, SSVP, Croix Rouge, Hanvie...) et de quelques entreprises (vêtements de seconde main ...). La province Sud a lancé depuis trois ans un appel à projets sur l'économie circulaire avec une montée en puissance des subventions attribuées au réemploi. Un projet de création d'une pépinière d'entreprises pour le réemploi (ECOPOLE) est en cours, avec un financement de l'État important.

En Polynésie française, des expériences très intéressantes sont actuellement menées concernant les recycleries et ressourceries, notamment sur l'île de Bora Bora.

À Mayotte, le conseil départemental a lancé une étude de faisabilité.

À La Réunion, la délégation a pu visiter une ressourcerie sur la commune du Tampon. Ce local accueille aussi des ateliers de réinsertion à travers la réparation de DEEE ou le réemploi de textiles.

Dans une démarche plus économique, voire industrielle, l'association REUTILIZ à La Réunion porte le projet REUNIVERRE, en développant une solution de réemploi des contenants en verre. L'objectif du projet repose sur la mise à disposition d'un service de collecte, de lavage et de redistribution de bouteilles, barquettes et pots en verre pour les producteurs, les cafés-hôtels-restaurants et les commerçants locaux. L'objectif est double : réduire l'utilisation des barquettes plastiques et ne pas gaspiller des tonnes de verre.

Ce projet est à mi-chemin du réemploi, de la consigne et de la prestation de service.

Ce secteur du réemploi et de la réparation devrait encore connaître un essor important, au rythme de l'entrée en vigueur progressive de la loi Agec. Les fonds de réparation, financés par les éco-organismes¹⁵, se mettent en place cette année et vont financer les structures de l'économie sociale et solidaire orientées vers la réparation des biens. Les outre-mer devraient en profiter eux-aussi. L'enjeu est de construire un modèle économique moins dépendant des subventions.

4. L'insularité, une opportunité : adopter ses propres normes pour prévenir l'importation de produits polluants

Au niveau national, plusieurs lois ont récemment banni l'usage de certains usages ou matières. Les plastiques à usage unique en sont l'exemple le plus connu. La loi Agec proscribit progressivement certains usages du plastique.

Des territoires ultramarins non soumis au code de l'environnement ont adopté dans leur réglementation des dispositions analogues.

Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, une loi de pays relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matière plastique a été adoptée en 2019 ; une loi de pays avait précédemment interdit l'utilisation des ampoules à incandescence. Un projet d'interdiction de mise sur le marché des bouteilles de boisson en plastique et des piles salines est actuellement étudié. En Polynésie française et à Saint-Barthélemy, des dispositions proches sont aussi en vigueur.

Comme cela a déjà été développé à propos de la taxation de certains produits polluants (voir I.C.5.d), presque tous les biens de consommation étant importés dans les outre-mer, l'interdiction de mettre sur le marché certains produits, et donc de les importer, est une piste à approfondir.

¹⁵ % des éco-participations.

Actuellement, c'est au Parlement et au Gouvernement qu'il appartient d'arrêter les types de produits ou usages prohibés. L'application est uniforme sur le territoire national. Toutefois, dans le cadre de l'adaptation des lois, voire d'habilitations législatives ou réglementaires accordées aux DROM¹, des dispositions spécifiques pourraient être prises.

Le domaine de la prévention des déchets, et en particulier de l'interdiction de certains matériaux polluants ou compliqués à recycler dans des milieux insulaires, se prêterait parfaitement à une habilitation.

Cette habilitation pourrait être sollicitée simultanément par tout ou partie des six territoires concernés (Guadeloupe, Martinique, Mayotte, Guyane, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon), chacun engageant une réflexion propre sur les matériaux et les usages qu'il souhaite interdire.

Ce travail commun, mais différencié, serait accompagné par une équipe juridique et technique dédiée au sein des ministères de la transition écologique et des outre-mer, afin de traduire dans la bonne forme juridique les souhaits exprimés.

L'usage des plastiques est le premier exemple cité. Mais certaines batteries ou piles pourraient aussi être concernées. Par ailleurs, la méthode consistant à habilitier de manière groupée plusieurs territoires sur un même sujet favoriserait les échanges entre territoires et mutualiserait les expertises. Elle permettrait aussi d'associer les entreprises des territoires à cet effort général de prévention des déchets et de changement des habitudes de consommation.

Proposition n° 16 : Habilitier les outre-mer à adopter leurs propres normes en matière d'interdiction de mise sur le marché, de consigne ou de réemploi.

B. DÉVELOPPER UNE COLLECTE MULTIFORME ET INNOVANTE

La collecte demeure perfectible. L'inaccessibilité de nombreuses zones (quartiers informels, reliefs compliqués) explique en grande partie ces difficultés. L'insécurité et les dégradations sont un autre facteur majeur. À Mayotte, les points d'apport volontaire sont régulièrement brûlés. Dans certains territoires, les bacs sont parfois volés pour servir de réserve d'eau.

Les difficultés d'entretien des parcs roulants sont aussi fréquemment invoquées, le climat provoquant une usure accélérée.

¹ À l'exception de La Réunion qui ne peut faire usage des facultés d'habilitation prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article 73 de la Constitution.

Enfin, le réseau insuffisant de déchetteries est un frein majeur à la collecte de certains types de déchets, comme le rappellent régulièrement les éco-organismes.

Sans passer en revue tous les modes de collecte et leurs difficultés, souvent identiques à celles rencontrées au niveau national, on peut pointer quelques particularités propres aux outre-mer.

1. Trop de porte-à-porte et des points d'apport volontaire inadaptés

Outre-mer, le constat d'ensemble est celui d'une part trop importante, pour ne pas dire prédominante, de la collecte en porte-à-porte par rapport à l'apport volontaire (75-25 %) pour les déchets ménagers. La moyenne nationale est d'environ 50-50. Même les encombrants et les déchets verts font parfois l'objet d'une collecte en porte-à-porte régulière.

Au niveau national, les déchetteries collectent 38 % des déchets des ménages quand en Martinique, qui dispose pourtant d'un des meilleurs réseaux de déchetteries outre-mer, cette part s'élève à 12 %.

Ce constat se double de celui d'une fréquence de ramassage élevée. 4, 5, voire 6 passages hebdomadaires ne sont pas rares. Les conséquences sont un coût du service beaucoup plus élevé.

Pour autant, les résultats ne sont pas probants, puisque les dépôts sauvages ou les infractions au règlement de collecte sont plus nombreux qu'au niveau national.

Ce déséquilibre est notamment la conséquence du manque de déchetteries. Les points d'apport volontaire sont également trop rares ou dégradés rapidement quand ils existent.

Il n'est pas aisé de sortir de cette organisation. Les usagers s'habituent à ce service de proximité et il faut proposer des alternatives valables. Le déploiement d'un réseau dense de déchetteries et de points d'apport volontaire bien positionnés et dimensionnés doit être concomitant à la réduction du service en porte à porte. Une communication intense est aussi nécessaire.

Une approche plus territorialisée commence à voir le jour chez les éco-organismes.

Citéo a par exemple mis sur pied un **Observatoire du geste de tri en outre-mer**. Une enquête quantitative doublée d'une enquête qualitative a permis d'identifier, pour chacun des territoires, les leviers favorisant le geste de tri :

- l'information : connaissance et compréhension des consignes de tri, connaissance des étapes qui conduisent du geste de tri au recyclage ;

- les équipements de tri et la qualité du dispositif ;
- les opinions et les représentations sur le tri et le recyclage qui sous-tendent les pratiques.

C'est en travaillant sur ces freins et en jouant la carte des spécificités culturelles de chaque territoire que Citeo a conçu des campagnes de mobilisation au tri pour La Réunion, d'une part, et les Antilles et la Guyane d'autre part. Il reste désormais à mesurer les résultats obtenus.

Il n'y a pas de solutions toutes faites. Mais il est certain que les EPCI doivent engager des stratégies longues de réduction du service en porte-à-porte.

Quelques initiatives présentées ci-après peuvent y contribuer : les déchetteries mobiles et la gratification du tri

2. Le succès des déchetteries mobiles

Le réseau insuffisant de déchetteries, les coûts de moins en moins supportables de l'enlèvement des encombrants en porte-à-porte et parfois l'accompagnement insuffisant des filières REP (le principe de la reprise « un pour un » est appliqué de manière très inégale dans les outre-mer) ont conduit plusieurs territoires à développer des déchetteries mobiles.

À Mayotte, depuis 2020, des déchetteries mobiles ont été mises en place. Le dispositif « Déchets'tri mobile » tourne dans les communes pour récupérer les DEEE, les encombrants, les ferrailles ou les déchets verts.

À La Réunion, la communauté Intercommunale de La Réunion Est (CIREST) obtient les meilleurs résultats de l'île sur les apports en déchetterie. C'est en partie dû au système de déchetterie mobile mis en place. Régulièrement, des bennes sont installées à tour de rôle dans les quartiers pour récupérer les DEEE ou les encombrants. Ces opérations sont précédées d'une forte communication à l'échelle des quartiers (des zones de 500 foyers environ).

D'autres initiatives analogues existent.

Cette solution paraît particulièrement adaptée à des territoires en retard d'équipements. Elle favorise aussi la transition vers une collecte en point d'apport volontaire, plutôt qu'en porte-à-porte. Elle offre aussi un support efficace pour une communication positive de proximité. Enfin, son coût est relativement réduit et elle consomme peu de foncier.

Ces solutions doivent donc être encouragées et développées grâce aux dispositifs d'aide existants.

Proposition n° 17 : Soutenir et étendre les déchetteries mobiles dans tous les outre-mer.

3. Lever le tabou de la gratification

L'autre pratique originale à encourager dans les outre-mer est la gratification.

Cet aspect a été évoqué plus haut, notamment à propos de l'écotaxe à Wallis-et-Futuna (voir les développements au I.C.5.c) et d)).

À Mayotte, un projet innovant a été mis en place par la société LVD Environnement Mayotte, avec le soutien de Citéo.

L'idée part du constat que le tri sélectif ne fonctionne pas à Mayotte, en particulier dans les quartiers informels. Les points d'apport volontaire sont éloignés, insuffisants et très vite dégradés. Le geste du tri n'a pas été approprié par la population. Enfin, la collecte en porte-à-porte est limitée par les difficultés d'accès (pas ou peu de routes carrossables).

Une collecte alternative a donc été imaginée à titre expérimental.

Le principe est double :

- **s'appuyer sur les commerces de proximité des quartiers, les doukas (épicerie de quartier offrant une diversité de services) ;**
- **gratifier le tri.**

En dix mois, avec huit points de collecte seulement, 11 tonnes de déchets plastiques (les bouteilles en PET essentiellement) ont été récupérées. La récupération des déchets dans les doukas se fait une fois par semaine.

La gratification consiste à offrir des récompenses, en particulier des produits sanitaires (savons, couches, serviettes hygiéniques), aux apporteurs à partir de 5 kg. Des cartes de fidélité sont aussi distribuées, avec une gratification au bout de 15 passages.

L'objectif est d'étendre le réseau de collecte et d'atteindre une centaine de tonnes d'ici trois ans, sachant que le gisement est estimé à Mayotte à 1 200 tonnes par an et que le SIDEVAM n'en récupère à ce jour qu'une quarantaine.

Le modèle est à l'équilibre avec le soutien de la CADEMA (l'expérience ne s'est déployée que sur son territoire pour le moment) et une aide de 79 000 euros de Citéo.

À plus long terme, LVD Environnement travaille à développer une filière locale de valorisation avec l'entreprise Mayco pour fabriquer des préformes de bouteille à Mayotte. Le lancement de la première ligne de production pourrait démarrer courant 2023.

Cette expérience réussie à Mayotte met en lumière l'intérêt qu'il y aurait, dans les zones où la collecte sélective est la moins développée et qui cumulent les handicaps, d'instaurer des dispositifs analogues au plus près du terrain. Les systèmes classiques de collecte ne fonctionnent pas.

Ce principe de la gratification tend d'ailleurs à progresser, même dans l'Hexagone. Des applications mobiles, comme celle de Wetri, se développent et contournent les collectes sélectives classiques, en gratifiant directement les apporteurs.

Ces systèmes pourraient être heureusement déployés dans les zones compliquées outre-mer, non pas pour se substituer à la collecte sélective classique par les collectivités, mais pour habituer les populations au geste du tri.

Proposition n° 18 : Développer les dispositifs de gratification directe du tri pour développer la collecte sélective dans les zones les plus défavorisées ou éloignées, en partenariat avec les éco-organismes et les collectivités.

4. Le fléau des dépôts sauvages : une action qui doit aussi passer par la répression

Dans tous les territoires ultramarins, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy, les dépôts sauvages et les déchets diffus sont un fléau. L'Hexagone n'est pas épargné, mais les outre-mer sont beaucoup plus affectés. L'étroitesse des territoires et la densité font aussi que l'impact de ces déchets abandonnés se fait immédiatement ressentir.

a) Une mobilisation citoyenne remarquable

La multiplication des dépôts sauvages ou des abandons diffus de déchets mobilisent régulièrement des bénévoles, volontaires, associations pour tenter de résorber les stigmates les plus dégradants de cette pollution du quotidien.

Il ne se passe pas une semaine sans que la presse locale de chaque territoire ne se fasse l'écho d'initiatives citoyennes ou associatives de ramassage des déchets sur les bords de route, sur les plages, dans les ports, les espaces naturels... Parfois, ce sont des milliers de personnes qui se mobilisent sur une journée ou un week-end, comme par exemple à la Martinique en octobre dernier pour l'opération Pays propre¹.

À Mayotte, l'association Nayma réalise un travail remarquable qui mêle action environnementale, insertion et éducation de la jeunesse². Il faut dire que les défis sont gigantesques. Lors du déplacement de la délégation

¹ 10 tonnes de déchets ont été ramassés sur vingt-quatre sites naturels de Martinique en un week-end.

² Créée en 2020, l'association a obtenu en 2021 les agréments pour signer un total de 204 postes en contrat à durée déterminée d'insertion. Elle déploie son action sur toute l'île. Environ 20 tonnes de déchets sont ramassées chaque semaine dans les ravines et le long du littoral.

sur un chantier de ramassage, la mangrove était entièrement engluée dans des déchets dévalant des collines à chaque pluie. Par exemple, sur le seul mois d'avril 2022, ce sont 200 000 litres de déchets qui ont été ramassés.

On peut ainsi énumérer une longue liste d'actions ou associations oeuvrant ponctuellement ou de manière permanente pour mettre un terme à cette destruction du paysage et du cadre de vie : Caledoclean en Nouvelle-Calédonie, Mayotte nature environnement, Saint-Barth Clean up, Clean Saint-Martin, l'association « Project Rescue Ocean » en Polynésie française, Caillou propre à Saint-Pierre-et Miquelon, Clean My Island en Guadeloupe ...

b) Un puits sans fond ?

La connaissance des dépôts sauvages a globalement progressé.

Le dénombrement et la cartographie de ces dépôts ont été réalisés dans certaines collectivités. Ainsi, la Martinique en recense 300 environ (décharges illégales comprises). La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont aussi fait ce travail. Une centaine de dépôts sauvages sont par exemple recensés en province Sud. À La Réunion, l'agence régionale de santé a recensé environ 1200 dépôts sauvages cartographiés d'importances inégales.

Parfois, ce sont des outils participatifs créés par des habitants ou des collectifs citoyens qui remplissent cet office. À La Réunion, l'application mobile *Band Cochon* est très populaire, chacun pouvant signaler et envoyer une photo de déchets abandonnés.

L'exemple de l'association Guyane Nature Environnement

En 2022, l'association a mis en place l'outil Sentinelles de la Nature. Il permet aux citoyens d'alerter en ligne sur les dégradations environnementales dont ils sont témoins. Il a révélé un nombre important de dépôts sauvages sur le territoire. Au fur et à mesure des signalements, l'association peut suivre l'évolution des dépôts présents. La localisation par points GPS, des photos et des informations complémentaires permettent d'évaluer et de cibler les dépôts de grande ampleur.

Selon l'association, le projet de plan régional fait un état des lieux des dépôts sauvages qui n'est pas exhaustif, et qui ne permet pas d'appréhender l'ampleur réelle du phénomène.

Les données récoltées via l'outil Sentinelles sont publiques (www.sentinellesdelanature.fr).

Les communes et les EPCI en particulier sont en première ligne pour éliminer et sanctionner le cas échéant les dépôts sauvages. Le coût est élevé, en particulier dans les terrains difficiles. Souvent, c'est un travail de

Pénélope : il faut recommencer le lendemain, à peine après avoir fait place nette.

Exemple d'une action de nettoyage sur la commune de Salazie par la CIREST à La Réunion

À la demande de la commune de Salazie, la CIREST a mené en 2021 une action exceptionnelle de résorption d'un dépôt sauvage sur un site difficile d'accès à Salazie. Ce dépôt aurait été alimenté quotidiennement depuis au moins trois décennies selon les riverains.

10 agents furent mobilisés ainsi qu'une entreprise spécialisée. En effet, au vu du terrain escarpé et pentu (+ 20 %), la CIREST a dû lancer une consultation pour recourir à une entreprise spécialisée en travaux sur cordes et manutentions de déchets en hauteur. La société retenue a déployé des cordistes expérimentés qui ont utilisés des techniques de récupération et de remontée des déchets, avec des équipements spécifiques (tyroliennes, poulies, bigbag). Les déchets avaient été déversés à 30 mètres de profondeur sur une épaisseur d'environ de 2 mètres.

Le gisement total était de 74 m³ :

- encombrants : 60 m³ (cadavres d'animaux, sacs d'engrais usagés (+ 1 000), poussettes, lits, canapés...);
- déchets métalliques : 11,5 m³ (carcasses de voiture découpées, lits, vélos, caddies de supermarché...);
- DEEE : 47 unités (fers à repasser, plaques de cuisson, robots...);
- verre : 3 m³.

Au sein du gisement, il a été relevé la présence de plusieurs éléments permettant de retrouver les éventuels mis en cause. Un rapport d'information au parquet a été transmis.

Une communication a été faite auprès des usagers à la suite de cette opération.

Coût total : 11 000 euros (hors traitement des déchets et charge de personnel).

Malgré ces actions et cette mobilisation à la fois de la société civile et des collectivités, force est aussi de constater que la lutte contre les dépôts sauvages s'apparente à un puits sans fond.

c) Un dispositif légal renforcé, mais perfectible

Plusieurs lois ont récemment **renforcé le dispositif répressif** pour lutter contre les dépôts sauvages.

La loi AGEC offre désormais la possibilité de mettre sous séquestre les véhicules ayant servi à commettre l'infraction. Elle permet aussi d'utiliser des vidéos de caméras thermiques comme base d'une action en justice contre un contrevenant.

Les amendes pénales ont été renforcés et peuvent aller de 1 500 euros à 150 000 euros, avec des astreintes journalières jusqu'au nettoyage du site.

Par ailleurs, les sanctions administratives ont été renforcées.

La loi Agec a notamment clarifié la répartition des compétences entre le maire et l'intercommunalité, avec la possibilité de transférer à l'intercommunalité le pouvoir de police administrative spéciale de lutte contre les dépôts sauvages¹.

L'article L. 541-3 prévoit également que les amendes administratives payées par les auteurs de dépôts sauvages sont dorénavant perçues par la commune ou le groupement de collectivités, apportant ainsi un complément budgétaire, en contrepartie de leur mobilisation contre les dépôts sauvages. Enfin, la loi AGECE est venue renforcer les sanctions en cas de dépôts sauvages, notamment en permettant d'habiliter de nouveaux agents pour constater les infractions relatives aux déchets prévues par le code pénal, notamment les agents des groupements de collectivité.

L'objectif est de pousser à la création de **polices municipales intercommunales**² pour lutter administrativement et pénalement contre les dépôts sauvages de déchets.

À côté des sanctions contre les contrevenants, la loi Agec a aussi accru la responsabilité des éco-organismes. Dès lors qu'un dépôt sauvage est principalement constitué de déchets relevant de la filière d'un éco-organisme (DEEE par exemple), la collectivité peut faire financer la résorption de ces dépôts par les filières REP correspondantes au prorata des types de déchets composant le dépôt. Les éco-organismes prennent en charge les coûts à 80 %, les 20 % restant demeurant à la charge des collectivités.

La portée de la loi a néanmoins été amoindrie par les textes d'application qui ont fixé un seuil élevé de déclenchement. Seuls les dépôts sauvages de plus de 100 tonnes contraignent les filières REP³, ce qui les en exonère dans de nombreux cas. Par ailleurs, une filière REP ne participera à cette prise en charge que si les déchets qui relèvent de sa responsabilité pèsent au moins une tonne (100 kg s'il s'agit de déchets dangereux).

Pour reprendre les propos de Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce, « *en dépit de quelques avancées, les communes restent esseulées en matière de résorption des dépôts sauvages, laquelle représente pourtant un coût considérable* ». Et c'est encore plus vrai dans les outre-mer.

¹ Article L.5211-9-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Jusqu'à présent, seul le pouvoir de police administrative spécial en cas de non-respect du règlement de collecte était transférable (exemple : dépôt des poubelles aux mauvaises heures ou en dehors des bacs...).

² L'article L.512-2 du code de la sécurité intérieure permet aux EPCI de recruter des policiers municipaux.

³ Articles R.541-111 du code de l'environnement et suivants.

L'association Amorce préconise d'abaisser le seuil de 100 tonnes à une tonne. En citant encore Nicolas Garnier « *Tout dépôt sauvage constitué principalement de véhicules devrait être géré à terme par la REP véhicules hors d'usage (VHU), tout dépôt sauvage de pneus par Aliapur, tout dépôt sauvage d'ordures ménagères résiduelles par Citeo et tout dépôt sauvage de matériaux par Valobat (pour les produits du bâtiment) et Ecominero (pour les matériaux de construction d'origine minérale). Aujourd'hui, le scénario d'un contrevenant identifié et solvable qui financerait lui-même la résorption du dépôt sauvage dont il est l'auteur est extrêmement rare et illusoire* ».

Une autre proposition émane de Stéphane Murignieux, président de l'Institut de la transition écologique des outre-mer, qui propose un fonds mutualisé entre tous les éco-organismes qui financerait la résorption des dépôts sauvages. Les éco-organismes cotiseraient à due proportion de la part moyenne de leurs déchets dans les dépôts sauvages.

Il est encore trop tôt pour faire un bilan rigoureux de l'application de ces dispositions entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021, aussi bien au niveau national qu'en outre-mer.

Toutefois, en pratique, on peut d'ores et déjà deviner que l'immense majorité des dépôts sauvages sera en dehors du champ de la prise en charge financière par les filières REP.

Les collectivités des outre-mer, qui sont les plus impactées par ces dépôts, continueront donc à supporter largement le coût de leur résorption.

Le seuil de 100 tonnes aboutit en réalité à faire payer deux fois les collectivités. En effet, ce seuil correspond au seuil au-delà duquel les collectivités ne sont pas redevables de la TGAP pour les tonnages mis en décharge en provenance de dépôts sauvages. Cela signifie donc qu'en deçà de 100 tonnes, les dépôts sauvages coûtent deux fois aux collectivités : le coût de leur résorption et le coût de la TGAP.

Il est donc proposé d'abaisser ce seuil de 100 à 1 tonne dans les outre-mer, compte tenu de l'étendu du fléau des dépôts sauvages dans ces territoires.

Proposition n° 19 : Dans les outre-mer, abaisser à une tonne le seuil à partir duquel le coût du nettoyage d'un dépôt sauvage est pris en charge par les éco-organismes.

Enfin, parmi les autres dispositions de la loi Agec qui devraient contribuer à lutter contre les dépôts sauvages, il faut citer la création de la filière REP sur les produits ou matériaux de construction du bâtiment. Elle débutera au 1^{er} janvier 2023, dans les outre-mer comme dans l'Hexagone. Les déchets du bâtiment, qui représentent la majeure partie des dépôts sauvages, devront être repris gratuitement, lorsqu'ils sont triés, par la filière REP. Un réseau de points de collecte qui ne doit laisser aucun territoire isolé à plus de 20 km de l'un d'entre eux, devrait voir le jour. Sa mise en œuvre dans certains territoires d'outre-mer devra être suivie de très près.

On citera aussi l'obligation faite à certains éco-organismes de contribuer financièrement aux opérations de nettoyage de quatre catégories de déchets : les emballages ménagers, les mégots de cigarettes, les chewing-gums et les textiles sanitaires à usage unique. Le nettoyage concerne les déchets abandonnés dans les espaces publics et les espaces naturels. Un barème a été défini par chaque éco-organisme avec des majorations outre-mer.

Citéo a signé les premières conventions avec Saint-Denis de La Réunion et Mamoudzou. Citéo devra notamment réaliser une cartographie des sites les plus touchés sur cette commune et une aide financière de 500 000 euros lui a été versée. D'autres communes ultramarines devraient suivre. Des discussions sont aussi engagées avec les gestionnaires d'espaces naturels comme le parc amazonien de Guyane, le parc national de La Réunion et le parc national de la Guadeloupe.

d) La répression : passer aux actes

Les auditions et déplacements n'ont pas permis d'obtenir de données générales sur le nombre de procédures pénales ou administratives engagées à la suite de la constatation de dépôts sauvages.

Comme au niveau national, l'identification des auteurs demeure compliquée. Par ailleurs, priorité a longtemps été donnée à la sensibilisation et à l'information plutôt qu'à la répression, en particulier dans les zones où les solutions de collecte sont imparfaites ou partielles.

Toutefois, un changement d'attitude est perceptible. **Les territoires ultramarins commencent à s'emparer de l'aspect répressif**, les actions de sensibilisation et de prévention ayant manifestement échoué. Par ailleurs, la société civile est de moins en moins tolérante, comme le démontrent les multiples actions citoyennes de ramassage.

Des polices intercommunales commencent à se créer, tout particulièrement pour lutter contre les dépôts sauvages et les infractions environnementales.

Ainsi, la Communauté d'Agglomération des Communes du Littoral en Guyane a mis en place une police de l'environnement en 2022.

À Mayotte, la Communauté de Communes du Sud dispose également d'une police intercommunale très active.

À La Réunion, la CIREST dispose d'une brigade de l'environnement qui verbalise depuis 2020, notamment grâce aux nombreux signalements des riverains. Des caméras nomades sont posées en zone naturelle. Selon la CIREST, cette action résolue et d'autres mesures comme les déchetteries mobiles auraient permis de réduire le nombre de dépôts sauvages. La CASUD dispose aussi d'une brigade verte.

Les EPCI ultramarins doivent se saisir des nouvelles facultés offertes par les lois Agec et « Climat et résilience¹ » pour déployer une politique de répression systématique des dépôts sauvages. Les EPCI exerçant les missions de collecte, la cohérence invite à transférer la lutte contre les dépôts sauvages à ces derniers, comme la loi y invite.

Proposition n° 20 : Créer des polices municipales intercommunales dans tous les EPCI outre-mer pour lutter contre les dépôts sauvages.

5. La résorption des anciennes décharges

Si tous les territoires, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, disposent désormais d'ISDND aux normes, la situation reste imparfaite. En Guyane, les deux ISDND existantes ne suffisent pas à couvrir les besoins de ce territoire grand comme le Portugal. Plus généralement, les territoires isolés comme les archipels polynésiens ou les villages amazoniens en Guyane ne stockent pas leurs déchets dans les ISDND aux normes.

Enfin, il y a les décharges anciennes ou historiques, la plupart fermées, mais qui n'ont pas toutes été résorbées ou réhabilitées dans les règles de l'art. Il y a donc un stock historique de déchets à collecter, pour les orienter vers les filières de traitement actuelles.

a) Un plan national pour les décharges littorales

En février 2022, l'État a annoncé le lancement d'un plan national de résorption des décharges littorales présentant des risques de relargage des déchets en mer. La hausse du niveau de la mer et l'érosion du trait de côte ont rendu ces interventions encore plus urgentes.

Ce plan a identifié 55 décharges littorales à risque. 14 sont situées dans les DROM : 4 en Guadeloupe, 6 en Martinique, 1 en Guyane et 3 à La Réunion.

Dès 2022, le premier chantier de traitement doit démarrer à l'Anse Charpentier en Martinique (10 000 m³ de déchets estimés). Le projet est porté par l'EPCI Cap Nord. L'objectif est de toutes les résorber en 10 ans.

Lorsque la maîtrise d'ouvrage appartient aux collectivités, le plan prévoit que le Cerema apporte gratuitement son expertise pour les assister dans la conception des projets de résorption. Côté financement, l'État apporte jusqu'à 50 % du coût via un fonds dédié porté par l'Ademe et doté de 30 millions d'euros pour 2022.

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

b) La réhabilitation des anciennes décharges

À Mayotte, les 5 anciennes décharges ont toutes fermées en 2014, lorsque l'ISDND de Dzoumougné est entrée en service. Un projet de réhabilitation, cofinancé par l'Ademe et l'État, a été validé en 2017 les travaux ont démarré en 2019 et 2020 sur les 5 sites.

À Wallis-et-Futuna, les autorités ont indiqué résorber progressivement les anciens cratères de lave qui servaient de dépotoirs.

En Guadeloupe aussi, un effort particulier est mené depuis 2008 pour réhabiliter les anciennes décharges comme celle de la commune de Morne-à-l'Eau pour un coût total de 2,2 millions d'euros.

Ce souci d'aller collecter les déchets historiques et de sécuriser les sites avec la pose de géomembrane est commun à tous les territoires ultramarins. Il est essentiel de ne pas laisser ces bombes à retardement tomber dans l'oubli.

L'effort doit naturellement être poursuivi, à commencer par la fermeture des décharges illégales encore en fonctionnement. C'est en particulier le cas en Guyane (7 décharges) et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

6. Le casse-tête des territoires très isolés

Certains territoires ultramarins se trouvent dans des situations d'isolement qui rendent quasi-impossible la création d'ISDND aux normes. Sont particulièrement concernés l'intérieur de la Guyane et les archipels de la Polynésie.

Cette particularité des zones très isolées est d'ailleurs prise en compte par les textes européens qui prévoient une dérogation aux règles d'enfouissement.

En Guyane, des solutions alternatives ont été testées pour collecter et regrouper les déchets dans les villages isolés. C'est en particulier le cas des infrastructures dénommées « éco-carbets » expérimentées à Trois-Sauts, village isolé de quelques centaines d'habitants situé à l'extrémité sud du territoire (accessible par 1 à 2 jours de pirogue sur le fleuve Oyapock).

Ce sont des solutions simplifiées à la fois de collecte et de stockage de déchets non dangereux, en site isolé. Implantés en 2004, une évaluation réalisée en 2017 a montré un retour d'expérience positif. En 2018, la réglementation a été adaptée pour permettre une instruction simplifiée de ces installations en site isolé.

Cette évolution était très attendue, car elle ouvre la porte à des solutions légales adaptées au contexte d'isolement et aux possibilités techniques et financières des collectivités (un « éco-carbet » coûte entre 20 et 30 000 euros contre plusieurs millions d'euros pour une ISDND aux normes). Cette solution pourrait être étendue à d'autres sites isolés de Guyane.

Les « éco-carbets » peuvent être combinés avec une autre expérimentation innovante de collecte.

Cette expérimentation, en lien avec les associations locales, Citéo, le parc amazonien et l'EPCI, consiste à utiliser des pirogues arrivées pleines de produits ou denrées et de les charger au retour de sacs de déchets recyclables. Des jeunes du village sont embauchés et formés pour sensibiliser et animer la collecte sélective. La démarche est prometteuse (les taux de collecte sélective sont parmi les meilleurs de Guyane) mais nécessite l'implication d'une association locale solidement implantée, qui n'a pas toujours la solidité financière pour gérer un projet d'une telle ampleur.

Une implication forte des éco-organismes est un enjeu essentiel pour pérenniser cette solution à Trois-Sauts et permettre son extension à d'autres sites et d'autres filières de déchets.

Cette expérimentation peut être rapprochée de celle de la société LVD Environnement Mayotte qui s'appuie sur les doukas (épiceries de quartier) pour amener les populations vers le geste du tri. Elle pourrait être complétée par une gratification comme à Mayotte.

En développant le tri dans ces zones isolées, les « éco-carbets » réceptionneraient des déchets moins polluants et en quantité réduite.

Ces expérimentations mériteraient d'être diffusées, notamment en Polynésie française.

Proposition n° 21: Dans les zones très isolées, développer les « éco-carbets » et des méthodes innovantes de collecte sélective avec gratification du tri.

7. Le défi des biodéchets

Comme dans l'Hexagone, les DROM devront mettre en œuvre au 1^{er} janvier 2024 le tri à la source des biodéchets des particuliers et des professionnels¹. Cela n'implique pas obligatoirement la collecte en porte-à-porte. L'obligation consiste à proposer une solution de tri.

Au niveau national, on observe d'ailleurs que depuis 2007, les putrescibles sont la composante des déchets ménagers qui a le plus diminué. La lutte contre le gaspillage alimentaire, le compostage domestique ou les apports volontaires expliquent cette tendance.

Pour autant, les putrescibles ou biodéchets représentent encore 38 % de la poubelle grise (déchets en mélange).

¹ Pour les professionnels, l'obligation est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012 pour les plus gros producteurs de biodéchets. Les seuils ont été progressivement abaissés au cours de la décennie. Au 1^{er} janvier 2024, tous les professionnels y seront soumis.

Cet objectif ambitieux suscite de nombreuses inquiétudes dans les outre-mer. La principale est liée au climat, souvent très chaud et humide, qui multiplie les risques d'odeurs et de prolifération des nuisibles. Dans les zones rurales d'habitat individuel, le compostage domestique est la solution privilégiée. Mais dans les habitats collectifs et en zone urbaine, les élus sont très inquiets.

On notera néanmoins que Saint-Pierre-et-Miquelon a été précurseur en mettant en place une collecte des biodéchets en porte-à-porte depuis 2018. Mais les conditions climatiques le permettent plus facilement que dans le centre de Cayenne.



Bac individuel de collecte des biodéchets à Saint-Pierre-et-Miquelon

Compte tenu des difficultés auxquelles les collectivités sont déjà confrontées avec le traitement des déchets, force est de reconnaître que l'échéance du 1^{er} janvier 2024 ne sera probablement pas tenue dans de nombreux territoires.

Pour prendre l'exemple de La Réunion, la CIREST a indiqué être en phase de sélection d'un assistant à maîtrise d'ouvrage. Un autre EPCI, le TCO a pris les devants. Son marché a déjà été lancé, ce qui est le délai minimum pour que les véhicules adaptés soient livrés en temps et en heure. En revanche, la CINOR - qui couvre Saint-Denis de La Réunion - est partie trop tôt. Les bacs ont été déployés dès 2021 sur l'agglomération de Saint-Denis, mais ils se sont révélés inadaptés et la communication a failli. Ils ont été retirés du service pour le moment. La stratégie est en train d'être remise à plat.

En Martinique, le SMTVD s'inquiète des conditions et de la fréquence de cette nouvelle collecte potentielle et de son coût qui ne pourra qu'aggraver les difficultés financières des EPCI. Le compostage individuel serait répandu dans 8 % de la population et 59 % de la population seraient desservis par un dispositif de tri à la source de biodéchets (par exemple un compostage en pied d'immeuble).

L'opportunité de solliciter un délai supplémentaire se pose. Le principe de réalité commanderait de repousser l'échéance. Toutefois, des dynamiques se mettent en place. Un report pourrait les casser, alors même que les biodéchets sont un gisement facilement mobilisable pour réduire le poids des déchets collectés. Il est plus aisé de gérer un composteur ou méthaniseur que de créer une filière industrielle de recyclage du plastique ou de déchets dangereux. Le besoin en capital est nettement plus faible.

Un compromis pourrait consister à maintenir l'échéance pour les professionnels et à la décaler de deux ans pour les particuliers.

C. UNE HIÉRARCHIE DES MODES DE TRAITEMENT À QUESTIONNER

1. La valorisation énergétique : un mode de traitement incontournable à soutenir

a) Les atouts de la valorisation énergétique outre-mer

En application des textes européens et du code de l'environnement, la valorisation énergétique est le moins bon mode de traitement, juste après l'enfouissement.

La TGAP sur les déchets tend d'ailleurs à taxer la valorisation énergétique, y compris les installations d'incinération des résidus de tri à haut rendement énergétique.

Cette hiérarchie peut se justifier dans le contexte national et européen où des filières nombreuses et rentables peuvent se mettre en place plus facilement et où une moindre part des produits consommés est importée.

Néanmoins, **cette approche doit être questionnée pour les outre-mer**. Lors des auditions, la valorisation énergétique a été très largement mise en avant par les représentants des territoires, mais aussi les éco-organismes. L'État accompagne d'ailleurs ce mouvement en accordant une aide importante à certains projets d'UVE (à La Réunion notamment). Le règlement du FEDER pour la période 2021-2027 a aussi acté cette spécificité en dérogeant pour les RUP à l'exclusion de financement d'installations de valorisation énergétique des déchets.

Les avantages de la valorisation énergétique outre-mer sont multiples.

Le manque de foncier rend de plus en plus compliqué l'extension des ISDND ou leur création. Il faut compacter les déchets produits, et l'incinération permet de réduire le volume d'un facteur 9.

Les outre-mer ont aussi un défi énergétique à remplir et l'incinération des déchets peut compléter le mix.

Surtout, à moyen terme, **le réalisme oblige à constater qu'il ne sera pas aisé de pousser aussi loin l'économie circulaire outre-mer**. Les filières locales de recyclage n'ont pas encore prouvé leur pérennité. Le modèle économique et technologique est fragile. Même **dans l'Union européenne, la valorisation énergétique demeure indispensable**, notamment dans les pays du nord de l'Europe. Les outre-mer ne font que rattraper le retard dans ce domaine aussi. À ce jour, l'incinération n'existe pas dans les outre-mer, à l'exception de la Martinique et de Saint-Barthélemy, alors **qu'au niveau national, plus de 30 % des déchets ménagers sont brûlés**.

Par ailleurs, le coût et les aléas du transport maritime depuis deux ans ont souligné la dépendance des outre-mer aux exportations de déchets, y compris les déchets non dangereux.

Au demeurant, dans son rapport de septembre 2022 sur la gestion des déchets ménagers en France, la Cour des comptes considère que la valorisation énergétique est un mode de traitement à assumer pour les déchets non recyclables, sans laquelle les objectifs ne pourront pas être atteints.

b) Quel mode de traitement privilégié pour les plastiques ?

La quasi-totalité des déchets plastiques sont exportés vers l'Europe. À ce stade, les projets de valorisation du plastique dans les outre-mer sont en phase d'étude. Le dernier appel à manifestation d'intérêt de Citéo a retenu plusieurs lauréats en mai 2022 qui doivent encore finaliser leur étude de faisabilité d'ici la fin de l'année. La phase industrielle est donc encore loin et hypothétique.

Or, **la faculté d'exporter les déchets plastiques est remise en cause**, en particulier pour La Réunion et Mayotte, depuis la fermeture des pays asiatiques au recyclage des plastiques importés depuis 2018-2019. Surtout, depuis mai 2022, l'exutoire vers l'Hexagone et l'Union européenne est à son tour menacé.

En effet, le 13 mai 2022, la compagnie maritime CMA-CGM annonçait sa décision de ne plus transporter de déchets plastiques à bord des navires du groupe, à compter du 1^{er} juin 2022. La compagnie précisait qu'une exception pourrait être accordée aux exportateurs des collectivités d'outre-mer, dans certaines conditions. Après concertation avec le Gouvernement, CMA-CGM est finalement revenue sur sa décision pour les outre-mer français.

Néanmoins, cette annonce a renchéri le coût du transport des déchets plastiques par les autres compagnies. Surtout, elle jette un froid sur les opportunités d'exportation des plastiques à long terme.

Plus incertaine et plus compliquée, l'exportation des déchets plastiques pour recyclage à l'autre bout du monde pose la question **du bilan carbone de la filière. En l'absence de filières locales de recyclage à ce jour, la valorisation énergétique du plastique ou de certains plastiques est une alternative à envisager.**

C'est par exemple le choix opéré par la collectivité de Saint-Barthélemy. Le tri sélectif ne s'étend pas aux plastiques qui sont collectés avec les ordures ménagères et incinérés.

De ce fait, il serait souhaitable que les déchets recyclables sur les territoires ne soient pas forcément destinés à l'export, pour respecter la hiérarchie classique des modes de traitement, mais puissent faire l'objet d'une valorisation énergétique qui soit reconnue dans les cahiers des charges des filières REP.

c) Soutenir la valorisation énergétique via le prix de rachat de l'électricité

Plusieurs territoires ont décidé ou envisagent sérieusement de se doter d'unités de valorisation énergétique, avec ou sans CSR : La Réunion, Mayotte, la Guadeloupe, la Guyane ou la Nouvelle-Calédonie. La Martinique doit mettre aux normes et augmenter la capacité des unités existantes.

Pour consolider l'équilibre économique de ces projets, outre les aides diverses de l'Ademe ou du FEDER, le prix de rachat de l'électricité produite est un point clef.

Or, le dernier exemple récent, celui du projet Run Eva porté par le syndicat mixte Ileva à La Réunion, a montré que la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ne traitait pas rapidement ces dossiers complexes. Par ailleurs, les conditions de détermination du prix de rachat de l'électricité produite demeurent incertaines.

Les projets de valorisation énergétique, en particulier ceux à partir de CSR, sont complexes, requièrent des investissements lourds et ont une double dimension. Ils s'intègrent dans le mix énergétique. Mais surtout ils sont des équipements structurants de la politique des déchets. L'équilibre et la pérennité des projets de valorisation énergétique vont donc bien au-delà de la seule politique énergétique, en particulier dans des systèmes insulaires où les alternatives à l'incinération des déchets sont limitées.

La CRE joue donc un rôle central et ne doit pas traiter ces projets comme des projets classiques de production d'électricité à partir d'intrants extérieurs. **Le prix de rachat de l'électricité devrait rémunérer favorablement l'impact environnemental et territorial de ce type de projets.**

L'urgence pour les outre-mer devrait conduire la CRE à donner de la **visibilité sur les prix de rachat** et à se prononcer rapidement sur les demandes, afin de ne pas allonger le calendrier des nombreux projets attendus dans les prochaines années.

Proposition n° 22 : Soutenir la valorisation énergétique des déchets dans les outre-mer, notamment en obtenant de la commission de régulation de l'énergie (CRE) un cadre clair, pérenne et favorable au prix de rachat de l'électricité ainsi produite.

2. L'exportation des déchets dangereux vers l'Union européenne : Kafka et Ubu

a) La crise à La Réunion et à Mayotte : la prise de conscience

Depuis 2020, La Réunion et Mayotte font face à une crise de la gestion des déchets dangereux sans précédent.

La saturation du transport maritime international, conjuguée au durcissement de la réglementation sur le transport international des déchets dangereux et à son application extrêmement précautionneuse par les compagnies maritimes, ont fait que ces deux territoires se sont retrouvés face à un mur de déchets dangereux non exportables.

Les stocks se sont accumulés, au point que des dérogations ont dû être accordées pour relever les plafonds autorisés sur des sites saturés et qu'il a été demandé aux producteurs ou récupérateurs de ces déchets de les conserver. Certaines collectes ont même été interrompues, comme celle des piles.

Alors qu'habituellement les exportations se font au fil de l'eau, il a fallu stocker l'équivalent de plus d'une année de déchets dangereux (environ 5 000 tonnes pour La Réunion dont 2 500 tonnes de batteries, 900 tonnes d'huiles minérales usagées et 400 tonnes de boues chargées en hydrocarbures).

Après de longues négociations avec les compagnies maritimes¹, au niveau ministériel, des solutions ont été trouvées pour assouplir les procédures administratives excessives des compagnies acceptant encore de transporter des conteneurs de déchets dangereux. Toutefois, cette reprise des exportations au fil de l'eau à partir de la fin du premier semestre 2022, ne permettait pas de résorber les stocks accumulés.

C'est la raison pour laquelle l'idée d'une liaison directe exceptionnelle (bateau affrété uniquement pour cette mission) entre

¹ Le PNTTD (pôle national des transferts transfrontaliers de déchets) a apporté son appui pour répondre aux attentes des compagnies maritimes et des autorités des pays de transit (pour la délivrance des consentements).

La Réunion-Mayotte (qui fait face aux mêmes difficultés) et la métropole pour apurer le stock, a émergé.

Le Syndicat de l'importation et du commerce de La Réunion (SICR) - qui gère la plateforme multifilières REP pour les deux îles - a été mandaté pour fédérer les producteurs de déchets pouvant potentiellement contribuer au chargement de ce navire.

Finalement, un bateau affrété spécialement est parti pour le Havre en direct fin octobre avec 5 00 tonnes de déchets à son bord provenant de Mayotte¹ et de La Réunion. Le coût est très élevé : 2,6 millions d'euros. Un surcoût d'environ 800 000 euros par rapport au coût des exportations au fil de l'eau sur les lignes régulières². Ce surcoût a été pris en charge par la Région, en partie sur fonds FEDER.

Cette solution a permis d'apurer la situation, de mettre fin au sur-stockage qui posait des problèmes de sécurité et de reprendre des collectes mises à l'arrêt. Par exemple, pour les piles, consignes avaient été passées aux particuliers de les conserver chez eux.

Cette crise a contribué à la prise de conscience de la faible résilience de La Réunion et de Mayotte en matière de gestion des déchets dangereux : le seul exutoire est l'exportation vers l'Europe, soumise à la bonne volonté des compagnies maritimes qui prennent en charge ces déchets et des nombreux pays de transit.

À plus long terme, cette crise pose la question du développement d'outils locaux pour le traitement des déchets dangereux, en recyclage et valorisation ou en stockage.

Au-delà de ces deux îles, des questions identiques se posent pour les autres territoires ultramarins, quand bien même ils souffrent moins de liaisons maritimes erratiques et sont plus proches géographiquement de pays membres de l'OCDE³.

Enfin, quelques territoires sont quasiment privés de moyens d'exportation des déchets dangereux. À Saint-Pierre-et-Miquelon, il faut parfois attendre l'escale d'un bateau militaire pour évacuer les piles usagées, les médicaments périmés...

b) Une réglementation internationale vertueuse, mais excessive pour les outre-mer

Parmi les causes de cette crise, outre la saturation des navires dans la phase de redémarrage post-covid de l'économie mondiale, il faut

¹ 330 tonnes.

² Pour le surcoût incombant au « détour » par Mayotte, l'État a versé une aide de 130 000 euros.

³ Les Antilles bénéficient de lignes quasi-directes et très régulières vers la France et l'Union européenne. Les États-Unis sont également proches.

souligner la complexité de la réglementation internationale sur les exportations de déchets dangereux.

La convention de Bâle¹, ainsi que la réglementation européenne² et de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE)³, imposent des règles strictes pour s'assurer que les pays membres de l'OCDE exportent leurs déchets dangereux à des fins de traitement vers des pays de l'OCDE.

Les compagnies maritimes ont sur-interprété des textes déjà complexes, notamment :

- en ajoutant des pays de transit, pour faire face à l'hypothèse où les navires seraient déroutés (concrètement, le nombre d'autorités compétentes auprès desquelles les autorisations de transit des déchets dangereux doivent être demandées ont doublé) ;
- en exigeant des consentements explicites de certains pays hors OCDE (comme Madagascar, Île Maurice ou Afrique du Sud) pour éviter tout risque d'immobilisation de container dans ces pays de transit, alors que le consentement peut être considéré favorable tacitement (notamment par le dépassement du délai réglementaire de 60 jours de traitement des notifications par ces pays) ;
- en réduisant la durée de validité des consentements, du fait de la demande des compagnies de disposer de notifications encore valables au moins un mois après le départ des containers depuis La Réunion, et non au moment du départ du bateau.

La réglementation internationale et européenne a été conçue pour s'appliquer à de grandes économies développées fortement connectées : l'Union européenne, le Japon, les États-Unis, l'Australie...

¹ La convention de Bâle, adoptée le 22 mars 1989 et entrée en vigueur le 5 mai 1992, encadre et limite ces mouvements. Elle appelle les 184 Parties à observer les principes fondamentaux tels que la proximité de l'élimination des déchets, leur gestion écologiquement rationnelle, la priorité à la valorisation, le consentement préalable en connaissance de cause à l'importation de substances potentiellement dangereuses, etc.

Au 1er janvier 2021, la modification de la convention de Bâle décidée lors de la COP14 en mai 2019 est entrée en vigueur. Seuls les déchets de plastique non dangereux facilement recyclables, c'est-à-dire triés et non contaminés par d'autres déchets, peuvent désormais être exportés vers des pays tiers pour recyclage.

² Le règlement (CE) n° 1013/2006 du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets met en œuvre les dispositions de la convention de Bâle ainsi qu'un amendement à cette convention (amendement portant interdiction) adopté en 1995 et non encore entré en vigueur qui interdit les exportations de déchets dangereux vers les pays non-membres de l'OCDE. Le règlement (CE) n° 1013/2006 intègre la décision C(2001)107/final de l'OCDE.

³ La décision C(2001)107/final du Conseil de l'OCDE concernant la révision de la décision C(92)39/final sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets destinés à des opérations de valorisation s'applique à l'intérieur de la zone de OCDE

Mais elle est inadaptée et surdimensionnée pour des petits territoires insulaires, éloignés des principales routes commerciales et produisant des quantités infinitésimales de déchets dangereux.

c) Les déchets non dangereux bientôt touchés ?

Si le chemin des exportations de déchets dangereux ressemble à un parcours du combattant, celui des exportations de déchets non dangereux n'est pas une promenade de santé.

En effet, l'exportation de certains déchets recyclables n'est pas forcément aisée. C'est en particulier le cas des plastiques. De nombreux pays, notamment asiatiques, les acceptent de moins en moins. Et la compagnie CMA-CGM a failli bannir les déchets plastiques de ces navires en juin dernier, avant d'accepter de continuer à les transporter pour les outre-mer français vers l'Union européenne.

Plus inquiétant encore, la Commission européenne travaille actuellement sur la révision du règlement sur les transferts de déchets qui tend à durcir, voire interdire les exportations de déchets hors de l'Union européenne, dangereux ou non. Les petits États membres « isolés » de l'Union européenne ont d'ailleurs manifesté leurs vives craintes face à ces projets (Malte, Chypre, l'Estonie notamment).

d) Faire usage de l'article 349 du TFUE

Les contraintes très particulières des outre-mer doivent conduire à adapter les textes européens, voire internationaux.

Le Gouvernement doit donc peser de tout son poids pour que, d'une part, les textes en cours de négociation n'alourdissent pas les règles actuelles pour les outre-mer et, d'autre part, les textes déjà en vigueur puissent faire l'objet d'un avenant ou d'un *addendum* pour permettre les exportations de déchets des outre-mer dans leur environnement régional.

Pour rappel, les textes et les déclarations politiques ouvrent la voie à de telles adaptations.

Suivant la convention de Bâle, des accords régionaux peuvent être signés entre États tant qu'ils sont compatibles avec la gestion écologiquement rationnelle des déchets (dangereux et autres).

L'article 209 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte dispose que « *dans les départements et les collectivités d'outre-mer, [...], l'utilisation des matières premières recyclées issues des déchets est facilitée, en recourant notamment aux démarches de sortie du statut du déchet, mentionnées à l'article L. 541-4-3 du code de l'environnement. Celles-ci portent, en particulier, sur les déchets des ménages et sont élaborées de façon à faciliter la recherche de débouchés dans les pays limitrophes [...]* ».

En mars 2017, le *mémemorandum* conjoint des régions ultrapériphériques pour un nouvel élan dans la mise en œuvre de l'article 349 du TFUE présenté lors de la 4^{ème} édition du Forum des RUP déclarait :

« Dans la mesure où la gestion des déchets dans les RUP s'avère plus complexe que sur le continent européen, en raison des contraintes liées à l'ultra périphérie, l'émergence d'une véritable économie circulaire représente un défi pour lequel elles ont besoin d'être soutenues. [...] »

- *En matière de déchets (exportation, transfert, importation), les textes à portée européenne et internationale (convention de Bâle, règlement CE N° 1013/2006, le code maritime international des marchandises dangereuses s'appliquent. Ces textes restent inadaptés à la réalité des RUP et génèrent des angles morts au niveau des accords commerciaux ;*
- *Concernant les déchets non dangereux, la problématique des petits gisements a été soulevée avec notamment l'absence de stratégie interrégionale pour les déchets valorisables [...] ;*
- *il est demandé que l'UE doit faciliter, par une réglementation adaptée, basée sur l'article 349 du TFUE, et un soutien financier suffisant, la mise en place de filières de gestion des déchets (collecte, transports, valorisation...), y compris avec les pays tiers environnants. »*

Cette position de négociation n'est pas contradictoire avec la stratégie de développement de filières locales de traitement. Il serait irresponsable de fermer des exutoires potentiels pour les déchets des outre-mer. Des crises imprévues peuvent survenir à tout moment, qui exigeront d'exporter les déchets - sous réserve de s'assurer que les conditions de traitement dans les pays tiers satisfont à des conditions équivalentes à celle de l'Union européenne - au lieu de les conserver sur des territoires contraints.

Proposition n° 23 : Pour permettre de développer une stratégie régionale de gestion des déchets :

- **Faire application de l'article 349 du TFUE pour obtenir l'adaptation du règlement européen sur les transferts de déchets, en cours de révision, aux contraintes particulières des outre-mer ;**
- **Ouvrir des discussions dans le cadre de la convention de Bâle afin de conclure des accords régionaux pour le traitement des déchets des outre-mer français.**

3. Priorité aux filières locales de recyclage

Les initiatives locales de recyclage, quasi-inexistantes il y a quelques années¹, ne cessent de se multiplier et certaines passent à la phase industrielle.

Les avantages sont multiples :

- réduire les déchets enfouis ou incinérés ;
- relocaliser de la valeur ajoutée sur les territoires ;
- changer le regard sur les déchets, qui peuvent devenir des ressources ;
- créer de l'emploi ;
- diminuer la dépendance aux exportations.

a) Une floraison de projets dans tous les territoires

Les projets se multiplient avec le soutien de l'Ademe, des éco-organismes, des autorités régionales, des EPCI et des groupements.

Un éco-système se met progressivement en place avec des projets innovants.

À **Mayotte**, plusieurs porteurs de projets ont été rencontrés par la délégation. Certains sont encore au stade des études ou des prototypes. Le projet Ulalusa consiste ainsi à créer une fonderie aluminium pour valoriser les canettes et autres déchets de l'île sous forme de lingots afin de les exporter. Le prototype a permis d'estimer à 180 tonnes par an le volume minimum pour atteindre l'équilibre économique.

D'autres projets s'intéressent au plastique comme Habit'Ame ou celui de LVD Environnement Mayotte. Ce dernier projet combine à la fois un volet collecte innovant (voir le II.B.3) et un volet valorisation. Ce second volet doit à terme fournir la matière première plastique à l'industriel Mayco (producteur et distributeur de boissons en bouteille plastique localement), afin de fabriquer des préformes. L'objectif est de fournir jusqu'à 285 tonnes de préformes. Pour simplifier le *process*, l'industriel Mayco devrait réduire son offre au seul PET transparent et abandonner le PET foncé, ce qui facilitera aussi le tri.

L'éco-organisme **Citéo** a récemment lancé **un appel à manifestations d'intérêts pour des projets de valorisation locale des déchets outre-mer. 17 lauréats**, répartis dans les cinq DROM, bénéficieront d'un accompagnement technique et financier.

¹ Des échecs ont également découragé durablement des filières, comme un projet industriel de recyclage des plastiques PET en Guadeloupe et Martinique il y a quelques années qui fut mal dimensionné et qui a dû s'arrêter prématurément faute d'équilibre économique.

Cet appel à manifestations d'intérêts traduit assez bien l'impression de vos rapporteuses d'un foisonnement de projets dans les outre-mer.

Un autre éco-organisme semble aussi vouloir réorienter sa stratégie vers la valorisation locale. **Cyclevia**, qui a été agréé en mars 2022, se substitue à l'Ademe qui assumait depuis 2012 la responsabilité de la filière des huiles et lubrifiants usagés dans les DROM. Conformément à la loi Agec, Cyclevia doit élaborer sur chaque territoire des plans de rattrapage en trois ans. Surtout, conformément au cahier des charges défini par arrêté du 27 octobre 2021, **l'éco-organisme doit réaliser dans les trois ans de son agrément une étude sur des solutions de traitement local des huiles usagées** dans les territoires d'outre-mer. Il faudra suivre les conclusions de cette étude et les suites concrètes.

Le recyclage du verre est très probablement la filière locale la plus mature dans les outre-mer¹. La phase industrielle est désormais aboutie. À La Réunion par exemple, la société STS² traitera la totalité du gisement collecté³ par le syndicat Ileva (60 % de la population) pour fabriquer de la poudre de verre pour le béton ou du sable de filtration. Un projet similaire couvrira les besoins de l'autre partie de l'île.

Toujours à La Réunion, plusieurs unités de valorisation matière ont vu le jour :

- pneumatiques usagés (en *chip's* et granulats avec utilisation en local) ;
- plâtre (utilisation en substitut d'importation du gypse) ;
- déchets du BTP (utilisation locale) ;
- prochainement ouverture d'une unité de traitement des batteries au plomb et unité de valorisation des cartons (pulpe de pâte à papier)...

Même les territoires les plus petits commencent à monter des projets locaux. Ainsi à **Wallis-et-Futuna**, un projet-pilote de valorisation des déchets métalliques a été proposé par le Service Territorial de l'Environnement (STE) et sélectionné par le projet SWAP. Le projet SWAP est un projet régional financé par l'AFD à hauteur de 3 millions d'euros et mis en œuvre dans le cadre du Programme Régional Océanien pour l'Environnement (PROE) qui couvre 7 pays et territoires du Pacifique : Fidji, Polynésie française, Samoa, îles Salomon, Tonga, Vanuatu et Wallis-et-Futuna.

¹ En Guyane, la société EIGGAGE broie aussi le verre pour le réutiliser dans les bétons. La capacité du broyeur est très largement supérieure aux besoins liés au broyage du verre seul (5 à 10% de la capacité du broyeur). Le broyeur peut être utilisé pour d'autres déchets en particulier pour les déchets inertes du BTP.

² La société a investi 7 millions d'euros. Elle a reçu une aide de 1 millions d'euros de l'Ademe et a eu recours à la défiscalisation.

³ Le verre industriel, notamment le verre feuilleté, est également traité. Seuls les verres médicaux ne le seront pas.

Ce projet-pilote de valorisation des déchets métalliques consiste à produire localement des lingots de métaux, mieux valorisés pour l'exportation, en capitalisant sur le dispositif de l'écotaxe (voir I.C.5.c)).

b) Structurer et soutenir impérativement les solutions locales

Un mouvement fort est en train d'émerger dans les outre-mer autour d'une multitude de projets.

L'Ademe, l'AFD, les collectivités et certains éco-organismes soutiennent ces projets dans leur phase de conception et de démarrage. **Les crédits sont là.**

Quelques propositions pourraient être de nature à accélérer le passage à la phase industrielle, afin de traiter des gisements entiers, comme celui du verre à La Réunion pour prendre cet exemple.

En premier lieu, de nombreux projets similaires émergent dans plusieurs outre-mer, sans que des collaborations ou partages d'expérience s'organisent. Par exemple, les projets-pilotes Ulalusa à Mayotte et SWAP à Wallis-et-Futuna, qui consistent à fondre les métaux pour les valoriser sous forme de lingots à l'exportation, ont certainement beaucoup de choses en commun.

Il manque une **plateforme de partage** des expériences ultramarines qui permettraient aux porteurs de projet ou aux acteurs existants d'échanger rapidement et d'aller plus vite. L'Ademe pourrait facilement développer un outil dédié.

En deuxième lieu, **tous les cahiers des charges des filières REP** devraient comporter, à l'instar de celui relatif aux huiles usagées, une disposition obligeant l'éco-organisme à réaliser dans les trois ans de son agrément **une étude sur des solutions de traitement local.**

En troisième lieu, en prévision des discussions à venir sur une éventuelle réforme de **la défiscalisation outre-mer**, il paraît indispensable de prioriser les investissements dans ces filières locales de recyclage. Les projets locaux ont besoin d'investissements lourds en chaînes de traitement sur-mesure, dimensionnés à l'échelle des gisements des territoires.

En quatrième lieu, la région qui a la double casquette de responsable du développement économique et de planificateur de la gestion des déchets doit favoriser l'émergence **d'écopoles qui rapprochent les entreprises de recyclage**, idéalement à proximité des centres de tri. La société STS, à La Réunion, est ainsi implantée à quelques centaines de mètres du futur centre multifilière Run Eva.

En dernier lieu, comme le relevait Hervé Mariton, président de la FEDOM, un enjeu est **le développement de filières de traitement ou d'outils de production miniaturisés**, à l'échelle des gisements limités des outre-mer, tout en conservant une rentabilité économique.

Cet enjeu dépasse la seule question des déchets outre-mer. Il demande beaucoup d'innovation. Des appels à projet comme **France 2030** devraient comporter un volet ultramarin, avec des seuils adaptés, afin de ne pas exclure de facto les projets émanant des outre-mer.

Proposition n° 24 : Accélérer sur la création de filières locales de valorisation :

- en créant une plateforme de partage des expériences ultramarines ;
- en renforçant la défiscalisation ;
- en structurant des écozones de la valorisation à proximité des centres de tri multifilières ;
- en rendant obligatoire pour tous les éco-organismes agréés la réalisation d'études sur les solutions locales de traitement dans les outre-mer ;
- en soutenant la recherche et l'innovation en faveur de filières industrielles miniaturisées.

4. La coopération régionale est-elle une utopie ?

La quasi-totalité des acteurs de la gestion des déchets dans les outre-mer plaide pour le développement de la coopération régionale. Les avantages seraient multiples :

- massification des gisements permettant de mettre en œuvre des solutions industrielles plus efficaces et rentables ;
- moindre dépendance aux exportations transocéaniques ;
- maintien de la valeur ajoutée dans l'environnement régional ;
- bilan carbone améliorée ;
- dynamique régionale...

Cette coopération pourrait se développer d'abord entre les outre-mer français. Par exemple entre la Guadeloupe et la Martinique pour prendre l'exemple le plus fréquemment cité. Ensuite, au niveau de chaque bassin. Par exemple entre La Réunion, l'île Maurice, Madagascar et Mayotte. Ou bien les Antilles françaises avec la Dominique, Sainte-Lucie ...

La région Guadeloupe soutient l'idée d'un développement régional des filières de recyclage au sein du bassin des départements français d'Amérique. Par exemple, en répartissant « *la gestion et le traitement du textile en Martinique, les ampoules en Guyane, les DEEE en Guadeloupe et pourquoi pas le mobilier à Saint-Martin* ».

Toutefois, cette forme d'évidence n'a encore jamais pu se concrétiser. Quelques tentatives¹ ont eu lieu, notamment entre la Guadeloupe et la Martinique, mais elles ont échoué, dissuadant par contrecoup de nouvelles initiatives².

a) Une coopération qui bute sur le coût du fret

Le principal obstacle avancé est celui du coût du transport maritime.

En effet, les tarifs du fret maritime intra-régional sont prohibitifs par rapport à ceux des lignes internationales. Le tarif d'une liaison Martinique-Guadeloupe est identique, si ce n'est supérieur, à une liaison entre Fort-de-France et Le Havre.

Unaniment, les acteurs plaident pour une augmentation des aides au fret et pour un portage politique fort du dossier. Certains évoquent même la création d'une compagnie maritime publique pour développer les échanges inter-îles. La question du transport inter-îles et des aides au fret excède la seule gestion des déchets.

Les aides au fret

L'article 71 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer a modifié le régime de l'aide au fret : « Une aide au fret au bénéfice des entreprises situées dans les départements d'outre-mer, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Wallis-et-Futuna, destinée à abaisser le coût du fret :

1° des matières premières ou produits [...] ;

3° des déchets importés dans ces départements et ces collectivités depuis l'Union européenne ou les pays tiers ou acheminés depuis ces départements et ces collectivités aux fins de traitement, en particulier de valorisation ;

4° des déchets expédiés vers l'Union européenne, y compris vers certains de ces départements ou collectivités, aux fins de traitement et en particulier de valorisation. »

Les déchets sont donc spécialement ciblés par l'aide au fret. Tous les outre-mer en bénéficient à l'exception de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie.

¹ Les flux de pneus martiniquais étaient exportés vers E CODEC en Guadeloupe pour la réalisation de revêtement sportif et de dalles de stabilisation de terrain. Cependant, l'exiguïté des marchés d'écoulement pour ce type de produit, les coûts d'export important ont eu raison de ce modèle.

² L'exemple de la Société Industrielle de Recyclage et de Production, la SIDREP, spécialisée dans le recyclage des bouteilles en plastique en PET Clair. Cette entreprise s'est installée en Martinique. L'usine représentait un investissement de 11 millions d'euros financé par l'Union européenne (pour plus de 4 millions), l'État, la collectivité territoriale de Martinique. En 2014, dès sa création, Citeo a livré à des prix préférentiels toutes les tonnes de PET clair collectées par les collectivités de Martinique, de Guadeloupe et de Guyane. En effet, l'unité industrielle était dimensionnée pour être à l'équilibre financier avec 4 500 tonnes de PET par an. Les apports se sont révélés insuffisants et l'exploitant n'a pas réussi à diversifier ses approvisionnements pour atteindre le seuil de rentabilité. La SIDREP a été liquidée fin 2019.

Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit pour l'aide au fret (matières premières et déchets confondus) 8,3 millions d'euros en autorisation d'engagement (montant inchangé par rapport à la loi de finances pour 2022) et 5,85 millions en crédit de paiement (contre 7 millions en loi de finances pour 2022).

Cette aide nationale s'articule avec des aides européennes « jumelles » en provenance du fonds FEDER, lequel est géré par les régions (pour les RUP, les PTOM ne bénéficiant pas de ces fonds).

La base éligible de l'aide est égale au coût prévisionnel annuel hors taxes des dépenses de transport le plus économique, maritime ou aérien, incluant les assurances, les frais de manutention et de stockage temporaire avant enlèvement et, s'agissant des déchets, les coûts spécifiques de conditionnement, de contrôles de sûreté et de sécurité d'affrètement.

Le montant des aides apporté par l'État varie en fonction des combinaisons :

- en l'absence d'aide additionnelle, le montant de l'aide apportée par l'État peut être porté à 50 % de la base éligible ;

- en présence d'une aide additionnelle, notamment de l'aide au titre du FEDER, le montant de l'aide apportée par l'État ne peut pas dépasser 25% de la base éligible.

L'ensemble des aides financières ne peut avoir pour effet de porter le niveau de compensation des coûts de transport au-delà de la base éligible.

Entre 2018 et 2022, la région Guadeloupe a par exemple programmé 8,7 millions d'euros au titre de l'aide au fret pour le transport des déchets, et 3,7 ont été payés.

Source : DSOM

Les acteurs ultramarins de la gestion des déchets ont tous plaidé pour une **forte revalorisation de l'aide au fret national**, d'autant plus que les aides au fret du FEDER sont extrêmement complexes à mobiliser. Certains bénéficiaires préféreraient renoncer à ces aides, ainsi qu'à l'aide nationale, devant la complexité administrative des dossiers.

Le syndicat martiniquais des déchets, le SMTVD, plaide pour une augmentation de la part État dans les dispositifs d'aide au fret, ainsi que pour une simplification des demandes d'aide, voire un appui au montage des dossiers pour les TPE et PME.

Quelques filières montrent qu'une coopération n'est pas un utopie.

Ainsi, les DEEE de Martinique sont actuellement regroupés et expédiés chez la société AER en Guadeloupe dans une installation agréée par les éco-organismes pour démantèlement et export des matières valorisables majoritairement vers l'Europe. Les coûts de transport inter-îles étant importants, de l'aide au fret avait été envisagée initialement sur ce projet.

Cependant les territoires ne souhaitant pas mobiliser cette aide pour des transports relevant de la filière REP, ces coûts sont supportés par les éco-organismes. Par ailleurs, une nouvelle ligne maritime venant d'être mise en place entre la Guadeloupe et la Guyane, un flux de DEEE de Guyane pourrait être mis en place dans un futur proche.

b) Un déficit de financement et de gouvernance

Pour réussir, la coopération régionale doit donc tenir compte de très nombreux paramètres et les solutions valables dans la Caraïbe ne le sont pas forcément dans l'océan Indien ou Pacifique.

Il faut tenir compte des gisements disponibles, des marchés d'écoulement, des gains réciproques, de la volonté de maintenir les transports malgré le coût, des ressources des entreprises, de la diversité des cadres juridiques, de la stabilité politique et économique des territoires partenaires s'agissant de projets de long terme... **La massification des flux n'est pas toujours la bonne réponse.**

Outre un renforcement de l'aide au fret, il paraît indispensable **d'insister sur la gouvernance de ces projets de coopération.** Dans un premier temps, **une coopération entre des territoires ultramarins français** relativement proches permettrait d'initier des filières, sur lesquelles d'autres partenaires régionaux pourraient s'agréger dans un second temps. Les aides au fret pourraient être plus importantes pour le fret régional entre les outre-mer français.

Proposition n° 25 : Augmenter et simplifier l'aide au fret, en particulier pour les liaisons entre les outre-mer français.

5. Relancer la consigne

Comme évoqué précédemment en matière de financement (voir I.C.5.d)) ou de gratification du tri (II.B.3.), la consigne peut être une solution efficace pour améliorer la collecte de certains déchets bien identifiés.

La loi Agec a notamment mis sur la table l'idée d'une consigne sur les emballages de boissons en plastique avec une clause de revoyure en 2023 au niveau national. Dans ce contexte, la Guadeloupe avait été désignée comme territoire d'expérimentation d'un système de consigne sur ce type de déchet. Toutefois, à ce jour, il semblerait que rien de concret n'ait encore été lancé, malgré les annonces faites en 2021.

La consigne pourrait surtout se développer sur d'autres types de déchets.

À La Réunion, un système de consigne subsiste par exemple pour les bouteilles de la bière locale Dodo et fonctionne parfaitement bien. Il fournit un revenu complémentaire à certaines personnes et évite que des tonnes de bouteilles en verre finissent dans les bacs.

Ces initiatives pourraient être facilement dupliquées pour toutes les productions locales de boisson.

De manière générale, la promotion des contenants en verre devrait s'accompagner d'un essor simultané de la consigne. C'est notamment le sens du projet REUNIVERRE précité (II.A.3.).

Sur certains déchets particulièrement délicats, des dispositifs inspirés de la consigne pourraient aussi être testés.

À Mayotte, on estime à 35%¹ la part des déchets dangereux traités et expédiés vers l'Hexagone. Les deux tiers du gisement échappent donc aux flux de collecte. C'est en particulier le cas des batteries usagées.

Pour rester sur cet exemple, la **création d'une consigne sur les batteries** pourrait inciter les usagers à rediriger les batteries vers les filières légales de traitement.

Pour enclencher un essor de la consigne et du réemploi, la proposition n° 17 tendant à habiliter les outre-mer à adopter leurs propres normes en matière d'interdiction de mise sur le marché de matériaux polluants ou difficiles à recycler est évidemment un levier important. Les territoires pourraient définir localement leur stratégie en matière de réemploi et accélérer leur transition.

D. DES FILIÈRES SPÉCIFIQUES QUI RESTENT EN DEVENIR

1. Les VHU outre-mer : une histoire ancienne proche de l'épilogue ?

a) Un bilan en demi-teinte, sept ans après le rapport Letchimy

Le problème des véhicules hors d'usage (VHU) dans les outre-mer est un problème ancien qui a déjà fait l'objet de nombreuses analyses et plans d'action.

En 2015, Serge Letchimy, député, remettait un rapport² au nom du Gouvernement qui fit date. **Selon ses estimations, un stock de 65 000 véhicules échappait aux centres VHU agréés avec de multiples conséquences** : prolifération de nuisibles, pollution des sols et des eaux,

¹ Sous toutes réserves.

² Rapport public au Gouvernement de Serge Letchimy, député de la Martinique, sur l'économie circulaire en outre-mer.

dégradation du paysage, sentiment d'insécurité ... Le rapport formulait 26 propositions.

Certaines adaptations réglementaires ont été apportées. Surtout, les constructeurs automobiles ont été chargés par les pouvoirs publics de mettre en place un plan d'actions volontaire pour résorber le nombre élevé de véhicules hors d'usage abandonnés présents dans ces territoires, dans l'esprit d'une filière REP qui ne dirait pas son nom.

Ce plan d'actions, qui a ensuite fait l'objet d'une réglementation, vise à soutenir et à accompagner les collectivités territoriales d'outre-mer pour collecter et traiter les VHU abandonnés et éviter que le stock de ces véhicules se renouvelle.

Un accord-cadre a été signé en octobre 2018 réunissant les 22 plus grands constructeurs automobiles mondiaux pour permettre de collecter et de traiter dans les territoires d'outre-mer, près de 60 000 véhicules hors d'usage abandonnés en collaboration avec les acteurs locaux de la filière et les opérateurs économiques de la déconstruction automobile.

Ce plan est toujours en cours de déploiement.

Selon Philippe Bodenez, chef du service des risques sanitaires liés à l'environnement, des déchets et des pollutions diffuses à la DGPR, ce plan a permis de faire financer par les constructeurs la reprise de 21 437 véhicules hors d'usage, dont 9 000 en Martinique, 4 000 en Guadeloupe, 6 000 à La Réunion, 400 à Mayotte et 2 000 en Guyane.

Plus de quatre ans après son lancement, le plan de résorption du stock historique serait donc au tiers de son exécution.

Les VHU traités ont été récupérés dans l'espace public. Toutefois, de récentes dispositions issues de la loi Agec ont renforcé la prise en charge des VHU abandonnés sur les terrains privés. L'article L.541-3 du code de l'environnement permet, lorsque le propriétaire d'un véhicule hors d'usage ne satisfait pas à l'obligation de remettre son véhicule à une filière agréée, de se substituer à celui-ci et de venir faire enlever le véhicule, afin de le déposer au centre VHU.

b) Une filière REP pour un nouvel élan ?

La loi Agec de 2020 a créé une filière REP pour les VHU qui entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023, généralisant en quelque sorte ce qui avait été ébauché avec le plan d'action pour les outre-mer en 2018 (pour le seul stock historique).

Le projet de décret portant diverses dispositions d'adaptation de la gestion des véhicules hors d'usage et instituant un régime de responsabilité élargie des producteurs de ces véhicules a été mis en consultation en mars 2022. Il prévoit en particulier pour les outre-mer que :

- la mise en œuvre d'un plan d'action outre-mer spécifique. Ce plan comporte notamment le versement **d'une prime au retour** afin d'inciter les détenteurs à remettre leur véhicule à la filière légale. Il est activé dans un territoire dès lors que le taux d'abandon de véhicule est supérieur à 10 %¹ (projet d'article R.543-165 du code de l'environnement) ;
- tout éco-organisme ou système individuel réalise une étude de gisement des véhicules abandonnés dans les territoires d'outre-mer dans les trois ans suivant leur agrément (projet d'article R.543-165-1 du même code) ;
- les principes du plan d'action VHU de 2018 sont repris. Il est ainsi prévu que les éco-organismes et les systèmes individuels se coordonnent afin d'assurer la prise en charge de tout véhicule abandonné sur la voie publique, sur le domaine public, sur un terrain privé ainsi que sur une « casse » illégale, dès lors qu'il aura été constaté que les procédures de police administrative ont échoué (projet d'articles R.543-166 à R.543-166-2 du même code).

La **prime au retour** est la proposition la plus forte. Elle devrait stopper la reconstitution d'un stock historique.

Cette mesure est naturellement la bienvenue.

Toutefois, elle ne fonctionnera que si les centres agréés sont en mesure de réceptionner et de traiter les VHU. Or, si le déstockage est important, toutes les filières ne pourront pas absorber la demande.

Certains territoires, comme la Martinique, en pointe sur ce problème, se déclarent prêts à traiter le volume de VHU. Le territoire a les capacités techniques et organisationnelles (capacités des centres agréés de 28 120 VHU) de traiter conjointement le flux annuel (environ 14 000 VHU) et le solde du stock historique (environ 12 500 VHU estimés).

En revanche, à Mayotte, un seul centre agréé subsiste. Lors de la visite des installations, la délégation a pu constater que la capacité de stockage était très limitée, faute de foncier disponible, sachant qu'outre le stock historique, il faut aussi traiter les nouveaux flux. **Il y a donc un risque de saturation, ce qui serait un mauvais message envoyé aux usagers.**

En Guyane, le constat est assez proche : les infrastructures sont trop fragiles pour monter rapidement en capacité. Un seul centre agréé pour tout le territoire. En 2017, en moyenne, 1,4 VHU pour 1 000 habitants était traité (moyenne nationale 17 VHU pour 1 000 habitants).

À Saint-Pierre-et-Miquelon, même chose, **la filière reste à construire.** Un container de dépollution a été livré cette année avec des

¹ Il conviendra de veiller au mode de calcul de ce taux d'abandon. Il serait dommage que plusieurs territoires d'outre-mer soient évincés du dispositif.

co-financements de l'Ademe et n'était toujours pas opérationnel en septembre 2022 lors de la visite de la délégation.

À Wallis-et-Futuna, la filière se structure. Une plateforme d'accueil va être créée et grâce au FEI, une presse a été acquise, ainsi qu'un conteneur de dépollution des véhicules.

La prime au retour et la montée en charge des capacités de traitement doivent être coordonnées.¹

Le traitement des VHU en Polynésie française

Le pays est compétent pour le traitement des VHU. Les opérations de traitement des VHU dans les archipels sont particulièrement complexes. Elles se font par campagne, lorsque le stock est suffisant.

Grâce à deux presses montées sur remorque, le pressage se fait localement après dépollution. Le transport est ensuite pris en charge par le pays. Les véhicules sont entreposés à Tahiti avant d'être exportés vers la Nouvelle-Zélande.

Le pays a désormais une capacité de traitement de 1 000 VHU par an dans les archipels.

À titre d'exemple, sur l'île de Moorea (l'île la plus proche de Tahiti et reliée quotidiennement par un ferry) en avril dernier, 300 VHU en attente depuis 2014 sur un terrain ont été traités. Mais le stock total est estimé à 800 VHU.

Un bilan de cette nouvelle filière REP devra être fait avant d'envisager des mesures complémentaires.

2. Les déchets du BTP : tout reste à faire

Les déchets du BTP forment la catégorie de déchets la moins bien connue et la moins bien prise en charge. Dans les outre-mer, les données sont extrêmement parcellaires. Plusieurs observatoires indiquent ne pas avoir de réelle connaissance du gisement.

À titre d'illustration, Fabrice Hoarau, conseiller régional en charge des déchets et de l'environnement, estime à 50% le flux non tracé à La Réunion, sur un total de 2 millions de tonnes par an.

La création d'une filière REP au 1^{er} janvier 2023 par la loi Agec devrait transformer la donne. Le cahier des charges impose notamment à la filière la création de centres de prise en charge des déchets triés. Le réseau de ces centres devra être dense (moins de 20 km à parcourir).

¹ Des investissements, en particulier des presses, sont indispensables. De même que du foncier disponible pour stocker en attendant le traitement et l'exportation.

L'application qui en sera faite outre-mer devra être suivie attentivement. Il faut en attendre une résorption de nombreux dépôts sauvages.

3. Les déchets dangereux : surmonter les craintes d'un traitement local

En 2021 et 2022, l'évacuation des déchets dangereux de certains territoires ultramarins vers l'Hexagone ou l'Union européenne a viré au cauchemar (voir II.C.2.). Déjà habituellement complexe et onéreuse, cette évacuation est devenue quasi-impossible avec la désorganisation du fret maritime.

Cette crise, qui commence seulement à se résoudre depuis l'affrètement d'un navire en octobre dernier et l'accalmie sur le transport maritime mondial, a accéléré la prise de conscience de la **grande dépendance** des outre-mer pour gérer leurs déchets dangereux.

Cette prise de conscience est d'autant plus urgente que plusieurs territoires devraient se doter dans les prochaines années d'unités de valorisation énergétique qui produiront des quantités importantes de déchets ultimes dangereux. En particulier les résidus d'épuration des fumées d'incinération des ordures ménagères (REFIOM), voire certains mâchefers.

L'essor de la voiture électrique ne cesse aussi d'inquiéter les responsables ultramarins, qui craignent d'avoir à gérer dans quelques années des milliers de tonnes de batteries usagées, pas ou peu exportables¹.

Ces perspectives incertaines doivent conduire les territoires ultramarins à engager une réflexion et des études sur **la création de centre de stockage de déchets dangereux sur leur territoire.**

À cet égard, la région de La Réunion a lancé début 2022 une étude d'opportunité sur la création d'une Installation de Stockage de Déchets Dangereux (ISDD). L'objectif est d'apporter des éléments d'aides à la décision, afin d'alimenter les travaux du futur plan régional. Cette étude comprend plusieurs volets :

- état des lieux (gisements, filières, coûts, identification de nouvelles filières pouvant être créées localement...);
- éléments d'opportunités pour la création d'une ISDD à La Réunion (techniques, économiques, inter-régionaux et environnementaux, avantages et inconvénients, gisements qui pourraient être traités localement (filières existantes ou en projet) et ceux qui pourraient

¹ À noter des études en cours par CMA-CGM en vue de proposer une solution d'exportation de ces déchets spécifiques (prenant en compte les risques liés à la sécurité) pour fin 2022.

être orientés vers des filières d'exportation, dimensionnement de l'installation les cas échéant, critères de localisation) ;

- impacts (techniques, économiques, réglementaires et environnementaux).

Sans préjuger des résultats de cette étude et de la faisabilité d'une ISDD à La Réunion, des démarches similaires devraient être conduites dans chaque territoire.

En Guyane, le projet de PRPGD prévoit qu'une étude de faisabilité sur l'intérêt de disposer d'une installation de stockage dédiée aux déchets dangereux soit réalisée d'ici 2025.

En Martinique, le PRPGD ne prévoit pas d'installation de stockage des déchets dangereux. Toutefois, il ne limite pas les initiatives locales de création d'équipements de traitement (ex : possibilité de casier amiante sur carrière en réhabilitation, projet d'incinération des sous-produits animaux de catégorie 1).

Proposition n° 26 : Réaliser pour chaque territoire une étude d'opportunité et de faisabilité sur la création d'une installation de stockage de déchets dangereux (ISDD) ou d'équipements de traitement de ces déchets.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Lancer des **plans de rattrapage exceptionnels**, voire des plans Marshall pour Mayotte et la Guyane : débloquer au minimum **250 millions d'euros sur 5 ans** pour réaliser les équipements prioritaires et structurants, en plus des aides actuelles de l'Etat et en les inscrivant dans les prochains contrats de projet.
2. Produire des **données fiables** sur les déchets :
 - en créant dans chaque outre-mer un **observatoire régional** des déchets adossé à l'autorité en charge de la planification ;
 - en obtenant des **douanes** la transmission régulière des chiffres des importations pour mieux évaluer les gisements.
3. Simplifier la gouvernance dans chaque département et région d'outre-mer en transférant à **un opérateur unique** le traitement des déchets ménagers.
4. En Polynésie française, transférer au pays la compétence du traitement des déchets ménagers.
5. En Nouvelle-Calédonie, transférer des provinces au territoire la compétence de gestion des déchets.
6. Faire de la commission consultative d'élaboration et de suivi (CCES) du plan régional de prévention et de gestion des déchets, une véritable **instance de coordination et de pilotage** de la politique des déchets sur chaque territoire.
7. Lever le verrou de l'ingénierie :
 - en augmentant fortement les crédits du fonds outre-mer ;
 - en créant dans les préfectures un guichet unique pour les collectivités demanderesse d'un appui technique ;
 - en mutualisant sur les projets structurants et prioritaires les ressources en ingénierie de l'Etat et des collectivités dans le cadre de « **plateforme de projet** ».
8. Renforcer la représentation des outre-mer au sein des instances nationales des déchets comme le conseil national de l'économie circulaire et la commission inter-filières REP.
9. Améliorer le taux de recouvrement de la taxe foncière dont dépend celui de la TEOM et baisser de 8 à 3 % les frais de gestion perçus par l'Etat sur la TEOM.

10. **Augmenter les crédits du FEI** et flécher vers ce fonds le produit territorialisé de la TGAP.
11. Faire du secteur des déchets et de l'économie circulaire un des champs prioritaires **d'adaptations des normes** et des aides européennes aux spécificités des RUP, conformément à l'article 349 du TFUE
12. **Exonérer de TGAP** La Réunion pour 5 ans, la Guadeloupe et la Martinique pour 7 ans et la Guyane et Mayotte pour 10 ans.
13. Créer une part additionnelle à la taxe de séjour au profit des EPCI en charge de la gestion des déchets.
14. Renforcer les **plateformes multifilières REP** dans les outre-mer en les imposant dans les cahiers des charges.
15. **Expérimenter** dans les outre-mer un mécanisme incitatif de **pénalités pour les éco-organismes** n'atteignant pas des objectifs chiffrés définis pour chaque territoire.
16. Habilitier les outre-mer à **adopter leurs propres normes** en matière d'interdiction de mise sur le marché, de consigne ou de réemploi.
17. Soutenir et étendre les **déchetteries mobiles** dans tous les outre-mer.
18. Développer les dispositifs de **gratification directe du tri** pour développer la collecte sélective dans les zones les plus défavorisées ou éloignées, en partenariat avec les éco-organismes et les collectivités.
19. Dans les outre-mer, **abaisser à une tonne le seuil** à partir duquel le coût du nettoyage d'un dépôt sauvage est pris en charge par les éco-organismes.
20. Créer des **polices municipales intercommunales** dans tous les EPCI outre-mer pour lutter contre les dépôts sauvages.
21. Dans les zones très isolées, développer les « éco-carbets » et des méthodes innovantes de collecte sélective avec gratification du tri.
22. Soutenir la **valorisation énergétique des déchets** dans les outre-mer, notamment en obtenant de la commission de régulation de l'énergie (CRE) un cadre clair, pérenne et favorable au **prix de rachat de l'électricité** ainsi produite.
23. Pour permettre de développer une **stratégie régionale** de gestion des déchets :
 - Faire application de l'article 349 du TFUE pour obtenir **l'adaptation du règlement européen** sur les transferts de déchets, en cours de

révision, aux contraintes particulières des outre-mer ;
- Ouvrir des discussions dans le cadre de la convention de Bâle afin de conclure des accords régionaux pour le traitement des déchets des outre-mer français.

24. Accélérer sur la création de filières locales de valorisation :

- en créant une plateforme de **partage des expériences** ultramarines ;
- en renforçant la défiscalisation ;
- en structurant des **éco pôles** de la valorisation à proximité des centres de tri multifilières ;
- en rendant obligatoire pour tous les éco-organismes agréés la réalisation d'études sur les solutions locales de traitement dans les outre-mer ;
- en soutenant la recherche et l'innovation en faveur de **filières industrielles** miniaturisées.

25. Augmenter et simplifier l'aide au fret, en particulier pour les liaisons entre les outre-mer français.

26. Réaliser pour chaque territoire une étude d'opportunité et de faisabilité sur la création d'une installation de stockage de déchets dangereux (ISDD) ou d'équipements de traitement de ces déchets.

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

N°	Objet (formulation synthétique)	Acteurs concernés	Support	Mise en application
1	Lancer des plans de rattrapage exceptionnels, voire des plans Marshall pour Mayotte et la Guyane : débloquer au minimum 250 millions d'euros sur 5 ans pour réaliser les équipements prioritaires et structurants, en plus des aides actuelles de l'Etat et en les inscrivant dans les prochains contrats de projet.	Gouvernement Parlement	Loi de finances Convention	2023-2028
2	Produire des données fiables sur les déchets : - en créant dans chaque outre-mer un observatoire régional des déchets adossé à l'autorité en charge de la planification ; - en obtenant des douanes la transmission régulière des chiffres des importations pour mieux évaluer les gisements	Régions EPCI syndicats mixtes Ministère de l'économie et des finances	Mesures administratives, bonnes pratiques Circulaires, Si blocage modification réglementaire	2023-2024
3	Simplifier la gouvernance dans chaque département et région d'outre-mer en transférant à un opérateur unique le traitement des déchets ménagers.	EPCI Syndicats mixtes	Mesure administrative Délibération des EPCI	2024
4	En Polynésie française, transférer au pays la compétence « traitement des déchets ménagers ».	Gouvernement Parlement En accord avec le pays	Loi organique	2024
5	En Nouvelle-Calédonie, transférer des provinces au territoire la compétence de gestion des déchets.	Gouvernement Parlement En accord avec la Nouvelle-Calédonie	Loi organique	2024
6	Faire de la commission consultative d'élaboration	Régions EPCI	Bonnes pratiques	2023

N°	Objet (formulation synthétique)	Acteurs concernés	Support	Mise en application
	et de suivi (CCES) du plan régional de prévention et de gestion des déchets, une véritable instance de coordination et de pilotage de la politique des déchets sur chaque territoire.	Syndicats mixtes Eco-organisme		
7	<p>Lever le verrou de l'ingénierie :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en augmentant fortement les crédits du fonds outre-mer ; - en créant dans les préfectures un guichet unique pour les collectivités demanderesse d'un appui technique ; - en mutualisant sur les projets structurants et prioritaires les ressources en ingénierie de l'État et des collectivités dans le cadre de « plateforme de projet ». 	<p>Gouvernement Parlement</p> <p>Gouvernement</p> <p>Gouvernement, régions, EPCI, syndicats mixtes</p>	<p>Loi de finances</p> <p>Mesures administrative, bonne pratique</p> <p>Mesures administratives</p>	2023
8	Renforcer la représentation des outre-mer au sein des instances nationales des déchets, comme le conseil national de l'économie circulaire et la commission inter-filières REP.	Gouvernement	Décret	2023
9	Améliorer le taux de recouvrement de la taxe foncière dont dépend celui de la TEOM et baisser de 8 à 3 % les frais de gestion perçus par l'État sur la TEOM.	Gouvernement Parlement	<p>Mesures administratives</p> <p>Loi</p>	2024
10	Augmenter les crédits du FEI et flécher vers ce fonds le produit territorialisé de la TGAP.	Gouvernement Parlement	<p>Décret</p> <p>Loi de finances</p>	2024
11	Faire du secteur des déchets et de l'économie circulaire un des champs prioritaires	Union européenne Gouvernement	Règlements européens Directives	2023-2024

N°	Objet (formulation synthétique)	Acteurs concernés	Support	Mise en application
	d'adaptations des normes et des aides européennes aux spécificités des RUP, conformément à l'article 349 du TFUE			
12	Exonérer de TGAP La Réunion pour 5 ans, la Guadeloupe et la Martinique pour 7 ans et la Guyane et Mayotte pour 10 ans.	Gouvernement Parlement	Loi de finances	2023-2024
13	Créer une part additionnelle à la taxe de séjour au profit des EPCI en charge de la gestion des déchets.	Gouvernement Parlement	Loi	2023-2024
14	Renforcer les plateformes multi-filières REP dans les outre-mer en les imposant dans les cahiers des charges	Eco-organismes Ademe	Mesures administratives	2023
15	Expérimenter dans les outre-mer un mécanisme incitatif de pénalités pour les éco-organismes n'atteignant pas des objectifs chiffrés définis pour chaque territoire.	Gouvernement Parlement	Loi	2024
16	Habiller les outre-mer à adopter leurs propres normes en matière d'interdiction de mise sur le marché, de consigne ou de réemploi.	Régions Gouvernement	Délibérations Loi d'habilitation	2023
17	Soutenir et étendre les déchetteries mobiles dans tous les outre-mer.	Ademe EPCI, syndicats mixtes, régions Eco-organismes	Mesures administratives Bonnes pratiques	2023
18	Développer les dispositifs de gratification directe du tri pour développer la collecte sélective dans les zones les plus défavorisées ou éloignées, en partenariat	Eco-organismes EPCI, syndicats mixtes	Mesures administratives Bonnes pratiques	2023

N°	Objet (formulation synthétique)	Acteurs concernés	Support	Mise en application
	avec les éco-organismes et les collectivités.			
19	Dans les outre-mer, abaisser à une tonne le seuil à partir duquel le coût du nettoyage d'un dépôt sauvage est pris en charge par les éco-organismes.	Gouvernement	Décret	2023
20	Créer des polices municipales intercommunales dans tous les EPCI outre-mer pour lutter contre les dépôts sauvages	EPCI	Mesures administratives	2023
21	Dans les zones très isolées, développer les « éco-carbets » et des méthodes innovantes de collecte sélective avec gratification du tri.	Ademe EPCI Eco-organismes	Mesures administratives	2023
22	Soutenir la valorisation énergétique des déchets dans les outre-mer, notamment en obtenant de la commission de régulation de l'énergie (CRE) un cadre clair, pérenne et favorable au prix de rachat de l'électricité ainsi produite.	Gouvernement Commission de régulation de l'énergie	Délibération	2023
23	Pour permettre de développer une stratégie régionale de gestion des déchets : - Faire application de l'article 349 du TFUE pour obtenir l'adaptation du règlement européen sur les transferts de déchets en cours de révision, aux contraintes particulières des outre-mer ; - Ouvrir des discussions dans le cadre de la	Union européenne Gouvernement	Règlement européen	2023
		Gouvernement	Convention internationale	2023

N°	Objet (formulation synthétique)	Acteurs concernés	Support	Mise en application
	convention de Bâle afin de conclure des accords régionaux pour le traitement des déchets des outre-mer français.			
24	<p>Accélérer sur la création de filières locales de valorisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en créant une plateforme de partage des expériences ultramarines ; - en renforçant la défiscalisation ; - en structurant des éco pôles de la valorisation à proximité des centres de tri multifilières ; - en rendant obligatoire pour tous les éco-organismes agréés la réalisation d'études sur les solutions locales de traitement dans les outre-mer ; - en soutenant la recherche et l'innovation en faveur de filières industrielles miniaturisées. 	<p>Ademe</p> <p>Gouvernement Parlement</p> <p>EPCI, Régions</p> <p>Gouvernement</p> <p>Gouvernement</p>	<p>Bonnes pratiques</p> <p>Loi de finances</p> <p>Mesures administratives, bonnes pratiques</p> <p>Décret</p> <p>Mesures administratives</p>	2023-2024
25	Augmenter et simplifier l'aide au fret, en particulier pour les liaisons entre les outre-mer français.	Gouvernement Parlement	Décret Loi de finances	2023-2024
26	Réaliser pour chaque territoire une étude d'opportunité et de faisabilité sur la création d'une installation de stockage de déchets dangereux (ISDD) ou d'équipements de traitement de ces déchets.	Régions	Mesures administratives Bonnes pratiques	2023