

## **La gestion des déchets dans les îles du Pacifique**

### **La voie à suivre**

#### **Contexte :**

Les travaux menés au sein du PROE sur la gestion des déchets solides ont suivi une progression logique depuis plusieurs années :

Phase 1 : Élaboration de la stratégie régionale en consultation étroite avec tous nos Membres.

Phase 2 : Fourniture aux Membres des services suivants :

- a. assistance en vue de l'élaboration de stratégies nationales connexes ;
- b. documents techniques sur des questions spécifiques telles que le financement continu grâce à des instruments économiques, des systèmes de recyclage autofinancés, etc. ; et
- c. partage d'expériences concluantes dans les divers domaines de la gestion des déchets dans l'ensemble de la région.

Phase 3 : La prochaine phase logique de mise en œuvre concerne la coordination par le PROE de projets spécifiques dans les pays tout en maintenant les rôles régionaux en matière de diffusion de l'information, de partage des meilleures pratiques, de renforcement des capacités, etc.

Le personnel et les Membres du PROE ont travaillé dans le contexte de la Stratégie régionale sur les déchets solides adoptée à la 16<sup>e</sup> Conférence du PROE, en 2005, et une réunion régionale a par la suite été organisée pour définir dix activités prioritaires pour 2006-2007. Ce plan d'action a été révisé en novembre 2007. D'importants progrès ont été accomplis dans la fourniture de ressources techniques de la part du PROE tandis que les projets de stratégies nationales ont été achevés (bien que peu aient été approuvés par les gouvernements) et que des projets de qualité ont été exécutés dans les pays. Les priorités n'ont donc pas été fortement remaniées.

Les trois secteurs d'intervention suivants ont été jugés les plus importants lors de la dernière réunion :

- 1. Les décharges**
- 2. Le financement de la gestion des déchets**
- 3. Le soutien des milieux politiques et du grand public**

L'orientation du travail du PROE dans le contexte de la Stratégie régionale est clairement définie par ces priorités et les suivantes : déchets encombrants ; stratégies nationales ; formation et renforcement des capacités ; intégration régionale ; déchets électroniques ; huiles usagées ; recyclage ; élaboration et application des lois ; déchets organiques et compostage.

À la 18<sup>e</sup> Conférence du PROE, reconnaissant les importants impacts négatifs des déchets sur le tourisme, la santé et l'environnement, plusieurs Membres ont vivement exprimé le désir de procéder à leur gestion «sur le terrain». Le représentant de l'Australie a par ailleurs fait remarquer que la gestion des déchets n'est pas directement financée par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et que les donateurs et les Membres devront donc suivre la situation de près pour veiller à ce qu'elle progresse au même rythme que les questions financées à l'échelle mondiale, telles que les POP, le changement climatique et la biodiversité. La Conférence a décidé de placer la lutte contre la pollution, y compris la gestion des déchets, au centre des rapports nationaux présentés à la Conférence annuelle de septembre 2008.

### **Situation actuelle :**

#### *Capacité et engagement*

Comme mentionné précédemment, les travaux sur les déchets solides sont passés de l'adoption de la Stratégie régionale à la formulation de stratégies nationales puis à la mise en œuvre d'outils et de directives. Il existe dorénavant un important ensemble de ressources, tant sur le site web du PROE, que sur DVD, sur film et ailleurs. Des progrès ont également été enregistrés dans le cadre de la formulation de stratégies nationales sur les déchets. L'adoption et l'intégration formelle de la majorité des stratégies dans les Stratégies nationales de développement durable et dans les budgets nationaux ne se sont toutefois pas encore concrétisées. Bien que cela ne signifie pas que les travaux sur les déchets aient été abandonnés ou ne suivent pas les projets de stratégies des Membres, le statu quo semble généralement prévaloir tandis que l'engagement des parties concernées reste discutable. ***Un ferme engagement politique sera nécessaire pour avoir accès à la nouvelle tranche de ressources et l'utiliser.***

Les capacités techniques sont mises à l'épreuve à mesure que la question des déchets est assimilée à des problématiques de plus en plus intégrées et sophistiquées. Tous les Membres du PROE sont dotés d'agents ayant suivi le cours JICA-OMS-PROE mais cette formation ne couvre que les compétences et relations nécessaires pour préparer des séances d'information du gouvernement sur des questions telles que les mécanismes de financement, le développement du secteur privé et les stratégies de mobilisation de la collectivité. La gestion moderne des déchets repose sur un réseau d'agents conscients des enjeux et capables de conseiller les pouvoirs publics sur des problèmes difficiles et coûteux.

#### *Financement de projets ou d'activités courantes*

De par sa nature, la gestion des déchets solides nécessite une source de financement constante et prévisible. Les montants sont importants et exigent une certaine rigueur lors de la modernisation des installations car les erreurs de conception peuvent entraîner des dépenses importantes et inutiles pour les Membres.

La collecte des déchets représente généralement environ 75 % des coûts et est souvent à la charge des pouvoirs locaux, tandis que les administrations nationales assument les coûts plus faibles associés aux décharges, etc. Le financement des projets par les donateurs est adapté aux projets d'infrastructure tels que les décharges ou l'achat de véhicules de collecte mais les frais d'exploitation nécessitent une source de financement locale, qu'il s'agisse de taxes à l'importation ou de TVA, de systèmes de consigne ou de redevances parallèles, comme c'est le cas pour l'électricité. ***Il s'agit sans doute là du principal frein à l'amélioration de la gestion des déchets solides en Océanie.***

*Le succès appelle le succès*

Cela dit, le retournement de situation intervenu aux Îles Marshall est riche d'enseignements. Après de nombreuses années de déclin, le gouvernement a nommé une autorité semi-autonome pour gérer les déchets et l'a soustraite à la supervision des pouvoirs locaux sous-financés. Grâce à cette démarche et au financement fourni, Majuro est régulièrement desservie, la ville est plus propre et, surtout, les donateurs se montrent à nouveau disposés à apporter leur soutien. La leçon de cette expérience et des succès du Samoa et de Kiribati est qu'un ferme engagement politique au niveau national est un préalable à toute amélioration substantielle de la gestion des déchets. ***Ces exemples (et d'autres) semblent indiquer que le PROE et ses Membres devraient se concentrer sur des améliorations immédiates et visibles pour renforcer le soutien dont ils disposent et jeter les bases d'actions futures.***

**Nouvelles perspectives :**

*Financement externe :*

Deux principales sources potentielles de financement de la gestion des déchets dans le Pacifique ont vu le jour au cours de l'année écoulée. L'Initiative sur les déchets solides de l'AFD, qui représente 6 millions de dollars É.-U. sur 3 ans, et l'Alliance FEM-Pacifique, dont tous les détails ne sont pas encore connus.

L'Initiative sur les déchets solides, qui devrait être soumise à l'approbation du conseil de l'AFD en 2009, propose de décaisser 6 millions de dollars É.-U. sur une période de trois ans. Ce financement se répartit comme suit : 2 millions administrés par le PROE dans le cadre de projets régionaux, 2 millions pour des projets sous-régionaux et 2 millions pour des projets nationaux. Ces derniers seront financés par le biais d'un consultant privé, de même que l'administration générale du projet. **Pour aider les Membres à élaborer des propositions de projets dans le cadre des volets sous-régionaux et nationaux, le PROE a sollicité avec succès une subvention de 100 000 dollars É.-U. auprès de l'AFD.** Les principaux représentants des Membres du PROE ont été informés de cette possibilité lors du Forum de planification régionale organisé en novembre 2007 et par une circulaire envoyée en février 2008.

La courte durée de l'initiative de l'AFD (trois ans) nécessite une grande efficacité au niveau de la formulation, de l'approbation et de l'exécution des projets et représente un défi de taille pour tous les intéressés.

Concernant l'Alliance FEM-Pacifique, plusieurs pays ont désigné la gestion intégrée des déchets au rang de leurs priorités. Il est difficile de prévoir comment cela se traduira au vu des créneaux de financement imposés par le FEM mais il semble que des crédits conséquents seront disponibles pour la gestion des déchets solides et les questions connexes au cours des 5 prochaines années. L'intégration de la gestion des déchets dans les créneaux de financement sera primordiale à cet égard. ***Qu'il s'agisse de lier les déchets solides aux POP ou de s'attaquer aux conséquences des déchets sur le changement climatique ou la qualité de l'eau, les compétences du PROE joueront un rôle critique dans la préparation de propositions de projets financables.***

*Financement interne :*

L'aide fournie dans le cadre de l'initiative de l'AFD et de l'Alliance FEM-Pacifique est axée sur les projets et ne s'intéresse pas au financement de l'exploitation courante du système de gestion des déchets. Il est d'ailleurs arrivé par le passé que des financements de projets entraînent une augmentation des frais d'exploitation et de la charge des pays. Un ferme soutien politique est nécessaire pour résoudre ces problèmes de financement car les pays devront mettre en place un mécanisme de collecte de fonds reposant sur des taxes ou des redevances. Le financement des projets doit par ailleurs être axé sur des systèmes efficaces de gestion des déchets pouvant bénéficier d'un financement durable. Le PROE a fourni aux Membres des conseils spécialisés sur ces questions mais des propositions adaptées aux besoins spécifiques de chaque Membre doivent maintenant être élaborées. Il s'agit d'un secteur d'intervention important pour le PROE mais ***il sera plus facile d'obtenir le soutien public et politique nécessaire pour augmenter les taxes si des projets ont déjà été menés avec succès.***

*Possibilités d'intégration :*

La gestion des déchets solides est un problème de base au niveau communautaire. Nul ne doute qu'il s'agit là d'une étape utile et visible pour susciter l'intérêt du public sur des problématiques plus difficiles telles que la gestion des récifs coralliens, l'adaptation au changement climatique et la pollution des eaux souterraines. C'est pourquoi l'amélioration de la gestion des déchets joue un rôle beaucoup plus vaste dans de nombreux domaines d'action du PROE et dans le développement durable du Pacifique.

La gestion des déchets solides peut et doit également être intégrée aux autres questions liées aux déchets qui offrent des possibilités de synergie, telles que les POP et les autres déchets dangereux. Certains projets s'intègrent naturellement dans un cadre sous-régional ou régional tel que l'excellent projet de nettoyage des déchets dangereux « POPs in PICs ».

***Enfin, la récupération des ressources peut jouer un rôle important dans le développement économique et social.*** Le recyclage a été très utile pour encourager la participation du secteur privé à la gestion des déchets tandis que le compostage des matières organiques a permis de réduire la consommation d'eau et de produits chimiques dans les exploitations agricoles et de promouvoir une meilleure alimentation grâce au jardinage. À l'inverse, les déchets sauvages peuvent inhiber la croissance du tourisme. La gestion des déchets a donc des ramifications beaucoup plus étendues que l'on ne pourrait penser à première vue.

**Enjeux :**

Le PROE et ses Membres sont sur le point d'entamer une nouvelle phase dans la gestion des déchets solides et sont bien placés pour tirer le meilleur parti des possibilités qui se présentent à eux. La majorité des pays sont dotés de stratégies nationales de gestion des déchets, formulées ou à l'état de projet tandis que le PROE dispose d'un vaste ensemble de directives sur les meilleures pratiques et d'études techniques spécifiques au Pacifique et que le financement de la modernisation et de l'expansion des services de gestion des déchets semble être sur le point de se concrétiser. Qui plus est, la région dispose aujourd'hui de plusieurs exemples de solutions novatrices et d'un bon rapport coût-efficacité : succès de Majuro, décharges du Samoa, système intégré des Tonga et système de recyclage de Kiribati.

Malheureusement, la situation actuelle montre clairement que l'amélioration rapide de la gestion des déchets solides est entravée par plusieurs obstacles, sur lesquels le PROE devra se concentrer.

### **1. La gestion des déchets en tant que priorité politique nationale**

La gestion des déchets n'est pas un sujet particulièrement en vogue et ne mobilise probablement pas suffisamment l'intérêt ni les crédits des personnalités politiques nationales. La croissance des déchets liée au développement économique et à l'évolution des modes de vie peut sembler accablante et est sans doute responsable de la passivité des personnalités politiques.

Le Projet des eaux internationales géré par le PROE a permis de quantifier pour la première fois les incidences économiques d'une mauvaise gestion des déchets. Les résultats de ce travail (7,5 millions de dollars É.-U. aux Îles Cook, 5,6 millions aux Tonga et 1,6 % du PIB aux Palaos) illustrent le coût économique national d'un financement inapproprié de la gestion des déchets. ***Il ne fait aucun doute que l'inaction peut coûter plus cher que l'action.***

Le problème des déchets peut par ailleurs sembler quasiment insoluble aux citoyens de nombreux pays, car il s'est progressivement amplifié et leurs élus se sentent rarement contraints à le résoudre. Pour que le PROE et ses Membres mobilisent le soutien public et politique nécessaire à l'amélioration de la gestion des déchets, nous devons continuer d'attirer l'attention sur les succès océaniques et montrer que ***l'amélioration de la gestion des déchets est à la fois possible et abordable.*** Cela permettra de renforcer la dynamique auprès du public pour que cette évolution se poursuive.

L'autre question a trait au besoin d'étendre le rôle du PROE au-delà du cadre gouvernemental. ***Les déchets représentent un problème social et économique autant qu'un problème environnemental.*** Le problème des déchets et le besoin de financer sa gestion risquent d'être ignorés à moins que les citoyens n'y soient sensibilisés et n'y participent activement. Les pays qui font participer le secteur privé et l'ensemble de la population à l'élaboration de leurs stratégies et aux systèmes de recyclage semblent être mieux placés pour aborder le problème des déchets.

### **2. Dichotomie gestion/politique**

Dans de nombreux pays, la gestion courante des déchets est assurée par les pouvoirs locaux et parfois par des services opérationnels tels que les travaux publics. ***Dans la structure de gouvernance de nombre de nos Membres, la gestion courante des déchets incombe aux pouvoirs locaux et les progrès peuvent être entravés par des aspects juridictionnels.***

L'augmentation des recettes nationales pour les pouvoirs locaux ne constitue par ailleurs pas une mesure populaire. Nous demandons en quelque sorte aux administrations nationales de fragiliser leur popularité politique en augmentant les impôts et en transférant les fonds ainsi prélevés à un autre niveau de gouvernement. La négociation de tels dispositifs nécessite des compétences et de la persévérance ainsi qu'une bonne stratégie de communication adéquatement financée de sorte que la population comprenne leur nécessité et appuie l'augmentation des impôts. ***Les récents succès utilisant des instruments économiques ont montré que de telles mesures sont possibles et ont même contribué à la popularité du gouvernement.***

### **3. Mobilisation de la population**

La situation de Kiribati a attiré l'attention sur l'importance de la mobilisation de la population. L'effort déployé par le gouvernement, le projet Kaoke Mange et la sensibilisation de la communauté dans le cadre du projet sur les eaux internationales ont créé une dynamique propice à l'amélioration à long terme de la situation. *La participation de la population facilite le travail des responsables de la gestion des déchets et réduit les coûts associés mais augmente également le crédit politique dont jouit le gouvernement suite aux efforts consentis.*

Une grande partie des personnes qui travaillent dans la gestion des déchets n'a qu'une vague connaissance de la commercialisation à but social et de la mobilisation des médias, qui sortent du cadre de leur savoir-faire et de leur zone de confort. La promotion des actions, même lorsqu'il s'agit d'améliorations, est souvent considérée dans les cultures océaniques comme de la démagogie, et émeuse davantage encore l'enthousiasme de la population et des médias. Une formation spécifique a permis d'atténuer ce problème et de fournir les outils nécessaires pour améliorer la communication dans ce domaine. Cet aspect du travail à accomplir ne peut pas être négligé si l'on veut que les autres aspects puissent progresser.

### **4. Capacité et responsabilisation**

Les agents chargés des déchets dans de nombreux pays membres n'ont pas le sentiment de pouvoir améliorer le système. La prise en charge d'un projet important représente un risque d'échec qui pourrait fragiliser leur position actuelle. Les bons résultats ne sont pas toujours récompensés par des promotions et seuls la satisfaction et l'engagement personnels ou la mobilisation politique peuvent surmonter cet obstacle. La gestion moderne des déchets nécessite par ailleurs une approche multisectorielle, qui dépasse les expériences de nombreux agents des administrations locales.

Les activités de renforcement des capacités menées par le PROE (souvent en association avec le JICA et l'OMS) sont restées essentiellement théoriques pour la majorité des participants qui ne les appliquent pas immédiatement dans leur pays. Or, une formation qui n'est pas appliquée à court terme est généralement perdue. Le PROE et le JICA ont donc récemment modifié leurs cours pour les rendre plus spécifiques aux pays. Bien qu'il soit encore trop tôt pour en dresser le bilan, il semble que la formation ainsi dispensée peut être immédiatement utilisée dans le contexte des projets de gestion des déchets.

En outre, le PROE s'est généralement concentré sur le développement de compétences techniques sur les déchets alors que les lacunes concernent plutôt les compétences bureaucratiques de base. *La gestion de projets, l'administration budgétaire et la communication sont des compétences aussi importantes que la conception d'un système financier permettant l'autofinancement du recyclage.* Les fonctionnaires des pays membres hésitent à s'occuper de nouveaux projets lorsqu'ils savent qu'ils n'ont pas les compétences requises et qu'aucune formation pertinente n'est prévue. Cette situation est accentuée par le fait que chaque organisme de financement ou projet a souvent ses propres modalités en matière de formation et de rapports.

## 5. Ateliers/Courtes missions

Le PROE s'est par le passé chargé de coordonner les ateliers dans les pays. **Bien que les ateliers d'une semaine aient été utiles pour certaines activités, notamment pour élaborer des projets de stratégies, ils ne permettront pas de créer la dynamique nécessaire pour la prochaine phase de gestion des déchets solides.** Malgré l'utilité de ces ateliers, les participants se retrouvent confrontés, de retour sur leur lieu de travail, à une charge de travail alourdie par le retard accumulé pendant leur semaine d'absence. Mises au second plan par les tâches quotidiennes associées à leur poste, les compétences nouvellement acquises se révèlent alors éphémères. Ce problème n'est pas spécifique au Pacifique et se retrouve dans le monde entier. Une telle approche ne permet donc pas de cimenter les progrès accomplis pendant l'atelier ni de produire les améliorations immédiates nécessaires pour créer une dynamique.

Le PROE et ses Membres doivent manifestement modifier leur approche pour que la prochaine phase de gestion des déchets solides apporte les améliorations attendues. Cela ne se fera pas du jour au lendemain et le PROE devra passer plus de temps dans les pays pour attirer l'attention sur la gestion des déchets et tirer le meilleur parti de la situation, auprès d'un éventail d'intervenants plus large que par le passé. On pourrait par exemple envisager qu'*un cadre de direction du PROE rencontre des hauts fonctionnaires et/ou des personnalités politiques en vue de l'adoption d'un plan de travail convenu d'un commun accord.* Les agents du PROE spécialisés dans la gestion des déchets solides ou des experts techniques pourraient ensuite appliquer ce plan de travail lors d'une mission d'un mois ou plus dans le pays concerné. La promotion de la gestion des déchets par des cadres de direction du PROE aurait en outre l'avantage d'attirer l'attention des personnalités politiques et des médias locaux sur les possibilités d'amélioration dans ce domaine. Le plan de travail convenu pourrait prévoir des objectifs et un échéancier que le PROE et le gouvernement membre seraient tenus de respecter. Dans le cas contraire, le programme serait suspendu jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord tenant compte des raisons de cet échec.

Bien qu'un séjour d'un mois dans un pays puisse sembler long, il pourrait être plus économique que des ateliers d'une semaine avec les frais de déplacement et de transit associés. Le travail du PROE aurait par ailleurs plus de chances de porter ses fruits tandis que l'agent détaché sur place pourrait offrir son assistance sur une multitude de questions plutôt que de se limiter à des échanges électroniques comme cela est souvent le cas actuellement. Ce type d'assistance plus directe et focalisée pourrait par contre avoir l'inconvénient de limiter la couverture régionale offerte chaque année. Il réduirait par ailleurs la capacité du PROE à répondre à des demandes urgentes d'assistance. L'assistance et le développement des capacités offerts par le PROE pourraient en revanche être plus concrets. On a par ailleurs bon espoir que les ressources supplémentaires provenant du projet de l'AFD compenseront largement la baisse des activités régionales.

*Le processus d'obligation mutuelle associé à la formulation d'un plan de travail permettra de tirer le meilleur parti des ressources du PROE et de ses Membres.* Si la situation d'un pays évolue de sorte à retarder ou entraver les progrès, le PROE peut alors réaffecter ses ressources à d'autres Membres. Une telle approche permet de veiller à l'amélioration de la situation quels que soient les inévitables problèmes qui surgissent au niveau des projets.

**Proposition concernant la phase d'exécution des projets de gestion des déchets solides**

- a. Recentrer les activités autour de projets adaptés aux pays tout en poursuivant la diffusion d'informations à l'échelon régional, notamment sur les pays et projets les plus performants, pour attirer l'attention des décideurs sur la gestion des déchets.
- b. Des cadres de direction du PROE négocient au niveau ministériel un programme de travail annuel assorti d'objectifs spécifiques et attirent l'attention du public pour que cet accord se traduise par une amélioration de la gestion des déchets.
- c. Mettre à l'essai une nouvelle approche prévoyant des missions de longue durée des agents du PROE dans les pays, pour créer une dynamique et fournir une assistance lors de la difficile phase de lancement des projets. Des missions régulières de renforcement des capacités devraient également être prévues tout au long des projets.
- d. Les projets devraient être sélectionnés en fonction de leurs chances de succès et de leur notoriété publique ainsi que de leur impact sur le système de gestion des déchets afin de créer une dynamique et de susciter le soutien des instances politiques et de la population. Les projets devraient également correspondre aux plus hautes priorités des Membres.
- e. Tous les projets devraient être accompagnés d'une stratégie de mobilisation et de renforcement des capacités des communautés.
- f. Aider les Membres à solliciter un soutien financier (si nécessaire) pour chaque projet.
- g. Utiliser les projets pour améliorer les capacités génériques telles que la gestion de projets, et non pas uniquement les compétences techniques. Le renforcement des capacités constituerait ainsi un « apprentissage actif » dans le cadre des projets, notamment en matière de gestion de projets et de communication. Le processus serait ainsi plus utile et attrayant pour les personnes qui ne sont pas directement chargées des projets de gestion des déchets.