

La Nouvelle-Calédonie face à ses déchets. Quel modèle de gestion des déchets pour les territoires insulaires ?

Laurence Rocher, Romain Garcier, Nathalie Ortar, Gilles Pestaña et Myra Hird

Volume 21, numéro 2, octobre 2021

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1088428ar>

DOI : <https://doi.org/10.4000/vertigo.32600>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Rocher, L., Garcier, R., Ortar, N., Pestaña, G. & Hird, M. (2021). La Nouvelle-Calédonie face à ses déchets. Quel modèle de gestion des déchets pour les territoires insulaires ? *VertigO*, 21(2), 1–23.
<https://doi.org/10.4000/vertigo.32600>

Résumé de l'article

Bien que la question des déchets ne domine pas les préoccupations environnementales, politiques et sociales en Nouvelle-Calédonie, elle connaît de profondes transformations depuis une quinzaine d'années. Ces transformations sont menées au nom d'une puissante rhétorique de "modernisation", qui vise à rationaliser la gestion des déchets en vertu d'un modèle très largement inspiré de la France métropolitaine. L'article montre que cette rationalisation prend la forme d'une normalisation institutionnelle, infrastructurelle et comportementale, qui vise à répondre à des impératifs sanitaires et environnementaux. Nous argumentons que le modèle modernisateur repose sur une certaine vision de la mobilité des déchets et de la "circularisation" de l'économie. L'introduction du recyclage en particulier, est emblématique de ce modèle et en révèle les limites. Plusieurs cas relatifs à l'économie du recyclage montrent la difficulté à mettre les déchets en mouvement. L'analyse, qui propose un regard critique sur les modèles modernisateurs dans le domaine des déchets et leur réplique indifféremment des contextes, invite à prêter une attention plus systémique à la génération des déchets d'une part, et d'autre part aux facteurs qui déterminent leur devenir et leur circulation dans des contextes insulaires.



La Nouvelle-Calédonie face à ses déchets. Quel modèle de gestion des déchets pour les territoires insulaires?

Laurence Rocher, Romain Garcier, Nathalie Ortar, Gilles Pestaña et Myra Hird

Introduction

- 1 Il existe aujourd'hui une riche littérature en sciences sociales relative aux déchets dans les villes et pays des Suds. Dans un article de synthèse récent, qui fait une recension critique de cette littérature, Milington et Lawhon (2019) remarquent que certaines entrées analytiques, relativement dominantes, participent à établir une distinction marquée entre l'étude des déchets dans les Nord, et dans les Suds. Aux Suds, les études sur "l'informalité" abondent. Elle est parfois analysée en regard des réformes des systèmes de gestion des déchets dans les villes des Suds : il existe des phénomènes de réplique infrastructurelle et organisationnelle des modèles du Nord, et ces transferts de modèles présentent d'évidentes limites -- par exemple, parce qu'ils peuvent occulter l'informalité constitutive des modes de gestion des déchets dans les Suds. En abordant l'informalité, la littérature sur les Suds s'est également beaucoup penchée sur la vie sociale des résidus, étudiés du point de vue des flux métaboliques qu'ils dessinent (à toutes les échelles géographiques), de la production de valeur ainsi que des phénomènes de relégation sociale qu'ils induisent (Crang et al., 2013). Par ailleurs, les espaces et les sociétés les plus étudiés aux Suds ont la particularité d'être principalement urbains et fortement intégrés dans la mondialisation : les populations et les flux résiduels y sont denses.
- 2 Dans l'agenda de recherche que leur travail esquisse, Milington et Lawhon (2019) appellent à renforcer le dialogue entre les approches des déchets dans les Nord et dans

les Suds, et à éliminer les dichotomies trop faciles entre une gestion technocratique des déchets aux Nords et le règne de l'informalité aux Suds. Le présent article se saisit de cette suggestion et analyse un cas limite entre Nords et Suds, la Nouvelle-Calédonie, où se mêlent des manières très contrastées de faire avec les déchets. Relativement isolée dans l'espace Pacifique, archipel vaste et peu peuplé, la Nouvelle-Calédonie se distingue parmi les pays des Suds qui ont été étudiés. Ces derniers se caractérisent souvent par des revenus moyens relativement faibles, de fortes densités de population, un haut niveau d'urbanisation et une bonne connexion aux flux mondiaux de déchets. En Nouvelle-Calédonie, le revenu moyen par habitant est au 3^e rang de l'espace sud-Pacifique après l'Australie et la Nouvelle-Zélande. La Grande Terre, l'île principale, s'étire sur près de 400 km du nord au sud, mais ne compte que 271000 habitants selon le recensement de 2019. Ceux-ci se distribuent de manière très inégale: la capitale, le Grand Nouméa (182000 habitants) accueille les deux tiers des habitants, tandis que le reste du territoire, très rural, est très peu peuplé. Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie présente des caractéristiques singulières sur le plan politique. Envahie par la France en 1853 qui y installa une colonie de peuplement, la Nouvelle-Calédonie est toujours considérée par l'ONU comme un pays colonisé. Par les accords de Matignon (1988), la France a commencé à reconnaître sa responsabilité historique dans la création et la perpétuation d'une situation de violence coloniale vis-à-vis des populations kanakes autochtones. Ces accords mettent fin à la période de troubles des années 1980 et engagent la Nouvelle-Calédonie dans une nouvelle trajectoire politique. En 1998, les accords de Nouméa lancent une réforme institutionnelle et instaurent une organisation en provinces. Ce nouveau découpage est conçu comme devant engager le pays dans une trajectoire de développement et permettre le "rééquilibrage" territorial entre le nord de la Grande Terre et les îles Loyauté majoritairement kanakes, très pauvres; et le sud, plus riche, où les Kanaks sont minoritaires (Pestaña, 2018). Par ailleurs, les accords de Nouméa ouvrent la voie à une série de référendums sur l'autonomie et l'indépendance. Les deux premiers, tenus en 2018 et 2020, ont confirmé le souhait d'une courte majorité d'électeurs de demeurer dans le giron français.

- 3 Si les déchets ne sont pas identifiés comme partie prenante du "destin" politique néo-calédonien (Bouard et al., 2016), ni étudiés en tant que tels, nous postulons qu'ils représentent un aspect important et sous-estimé des enjeux environnementaux de la Calédonie contemporaine. En Nouvelle-Calédonie, la velléité d'imposer un modèle de gestion des déchets inspiré du modèle métropolitain français se heurte à des modes d'existence et de pratiques des déchets qui constituent une forme alternative d'usage des choses. La situation d'insularité (qui impose une économie d'importation et d'exportation), la géographie physique et sociopolitique d'un pays caractérisé par une faible densité et de nombreuses inégalités sociales et territoriales sont autant de particularités qui conditionnent la manière dont les rebuts se manifestent et sont pris en charge. Le cas calédonien permet de renouveler les questionnements Nord/Sud amorcés au sein des "waste studies", dans la mesure où la Nouvelle-Calédonie peine à être rattachée aux catégories habituelles Nord/Sud, tant du point de vue politique qu'économique. En vertu de son statut *sui generis* qui lui confère une large autonomie, ainsi que du processus de décolonisation en cours, la Nouvelle-Calédonie est dans une position très particulière et non stabilisée, où l'État français est à la fois lointain et très présent.
- 4 Cet article analyse les transformations de la gestion des déchets domestiques engagées depuis une quinzaine d'années sur le territoire. Ces transformations prétendent

introduire davantage de rationalité dans la gestion des déchets : par exemple, en redistribuant les compétences environnementales entre les différentes entités chargées de la planification, de la gestion, ou du contrôle d'infrastructures permettant d'assurer l'enfouissement et le tri des résidus selon des normes établies ; ou en incitant les habitants à trier leurs déchets et à les déposer au bon endroit. Nous montrons dans un premier temps que ces transformations sont conçues comme une tentative de *modernisation* qui articule normalisation institutionnelle, infrastructurelle, et gouvernement des pratiques sociales. Le concept de modernisation, envisagé ici d'une manière heuristique et non pas prescriptive, est très commun dans les situations de réforme des déchets. En Nouvelle-Calédonie, le cadre de référence est le modèle français, mais avec la particularité de combiner dans un même temps des objectifs sanitaires et environnementaux avec de nouveaux impératifs d'économie circulaire. Nous montrons d'autre part que ce modèle modernisateur n'est pas compatible avec plusieurs caractéristiques de l'insularité. En effet, il repose sur l'idée que les déchets doivent circuler – au double sens de leur mobilité dans l'espace et de la mise en place de circuits de recyclage. Or en Nouvelle-Calédonie, il est difficile d'assurer l'évacuation des déchets de manière égale sur l'ensemble du territoire, de constituer des filières de recyclage économiquement viables, et d'anticiper la production de matières résiduelles en augmentation dans le cadre d'une économie d'importation.

- 5 L'analyse est issue d'une enquête de terrain réalisée par une équipe de chercheurs en géographie, aménagement, anthropologie et sociologie. Elle repose sur trois entrées méthodologiques. La première est l'analyse d'un corpus de littérature grise et d'articles de presse de 2000 à 2019 (documents légaux, programmatiques ou réglementaires produits par les provinces néo-calédoniennes, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et son administration, l'ADEME ainsi que les organisations régionales du Pacifique Sud). D'autre part, nous avons mené à l'automne 2018 une campagne d'une vingtaine d'entretiens auprès d'acteurs directement concernés par la question des déchets en Nouvelle-Calédonie au titre de leur responsabilité politique, associative, administrative ou institutionnelle. Ces entretiens ont été enregistrés et retranscrits. Ils forment la base d'informations inédites et ont été complétés par des visites de dépotoirs municipaux, de centres d'enfouissement, d'infrastructures de recyclage en province Nord et en province Sud, le long d'un transect entre les communes de Mont-Dore au sud et de Kaala-Gomén au nord. L'analyse est organisée en trois parties. La première introduit une réflexion sur la notion de modernisation dans le domaine des déchets. La seconde détaille les transformations de la prise en charge des déchets à l'œuvre en Nouvelle-Calédonie sur les plans institutionnel, infrastructurel et comportemental, qui représentent un modèle modernisateur. La troisième partie développe trois situations relatives à l'ouverture d'une déchetterie dans une ville en périphérie de Nouméa, à la mise en place des filières dites « à responsabilité élargie du producteur » (REP) et à celle des « véhicules hors d'usage » (VHU) en particulier, comme trois cas illustratifs des impensés du modèle.

La modernisation, l'horizon radieux de la gestion des déchets

- 6 Dans une brochure de l'ADEME (l'Agence française de la Transition écologique), on trouve un éditorial très éclairant sur les orientations réformatrices portées par l'Agence à propos des déchets en Nouvelle-Calédonie:

« (...) Dans un contexte insulaire comme celui de la Nouvelle-Calédonie, point chaud de biodiversité, dont une partie du lagon est inscrite au patrimoine mondial de l'humanité, avec une économie et une consommation en croissance, la gestion des déchets est une priorité pour tous les acteurs. Ainsi, tous s'entendent sur des objectifs communs : produire moins de déchets, responsabiliser tous les acteurs, y compris les ménages et les entreprises, fermer les anciens dépotoirs et moderniser les infrastructures, stocker moins de déchets, mais les recycler et valoriser plus, et surtout maîtriser les coûts de gestion des déchets face à l'augmentation des coûts liés aux nouvelles infrastructures. » (ADEME, 2017)

- 7 Le chantier de transformation que l'Agence appelle de ses vœux est large puisqu'il concerne à la fois les flux de déchets, les producteurs, et les infrastructures. Sans s'en revendiquer explicitement, il correspond aux orientations préconisées par les organisations internationales, qui font de la modernisation des services de gestion des déchets un point important des politiques de développement dans les Suds (UN Habitat, 2010, The World Bank, 2012, 2018). La modernisation ainsi conçue nécessite d'être contextualisée et précisée, car, dans le domaine des déchets, elle renvoie à trois registres conceptuels distincts.
- 8 La modernisation fait d'abord référence au processus historique qui a amené les politiques hygiénistes des pays des Nord à se saisir, pour les réformer, des modalités de collecte et de valorisation des gadoues urbaines (Melosi, 2005 ; Barles, 2014). En introduisant des perspectives sanitaires dans ce qui était autrefois strictement une évacuation des matières, les réformateurs urbains ont modifié à la fois les règles, les infrastructures et les pratiques de collecte et d'évacuation des ordures. De ce fait, au cours du XIX^e siècle, la collecte et le traitement des ordures deviennent une ingénierie, continûment perfectionnée, associée au développement des réseaux techniques (Frioux et Roussel, 2012). Deuxièmement, le processus historique de développement et de perfectionnement des infrastructures techniques s'accompagne d'une désignation des acteurs légitimes à organiser les services de collecte et de traitement des ordures qui deviennent un objet de gouvernement urbain. Ce qui est alors moderne c'est le fait que l'évacuation des ordures soit un objet d'intervention publique et donc, un objet politique, très encadré par les formes de rationalité de l'action municipale (Frioux, 2013). Depuis les années 1980, une place très importante a de nouveau été faite aux capitaux privés dans la gestion des déchets urbains. Initialement très marquée par une perspective de santé publique (et de lutte contre les épidémies), la modernisation prend le tournant de la protection de l'environnement : la théorie de la « modernisation écologique », par exemple, s'est pleinement saisie de la question des déchets (Scheinberg et Anschtz, 2006). Plus récemment, sont en jeu les manières de produire les déchets et de leur donner une existence, à travers une implication et une responsabilisation marquées des consommateurs, incités à recycler leurs déchets (Hird et al., 2014). La modernisation désigne alors, troisièmement, un ensemble de pratiques marquées par l'idéologie néolibérale, qui fait de l'acte de jeter la continuité de l'acte de consommation lui-même et distingue entre des manières « modernes » et des manières

« archaïques » de recycler les déchets. Ce dernier registre est lui aussi ouvert à des évolutions, comme le montre la relative disgrâce dans laquelle sont en train de tomber les plastiques à usage unique, par exemple.

- 9 Parler de “modernisation” en matière de déchets amène donc à considérer un modèle de gestion reposant sur trois choses: des infrastructures techniques, des modes de prestations des services et une signification accordée à l’acte individuel de jeter. Mais ce modèle n’est pas figé et le moderne d’hier est l’archaïque d’aujourd’hui. En réalité, invoquer la modernisation ou la modernité relève souvent de la recherche d’un effet d’autorité : on s’y réfère pour légitimer des changements politiques ou économiques dans la gestion des déchets urbains, et décrédibiliser les anciennes pratiques. C’est à ce titre qu’une littérature abondante déconstruit et critique la « modernité » des modèles de gestion des déchets urbains, notamment quand les modèles des Nords sont exportés - non sans violence - vers les Suds ou les périphéries (Hird et Zahara, 2017 ; Millington et Lawhon, 2019). La réplique des modèles urbains des Nords, généralement liée à des processus de privatisation, a souvent servi d’horizon à la réforme des systèmes de gestion des déchets dans les pays des Suds (Jaglin et al., 2018, Cirelli et Florin, 2015). De nombreuses enquêtes dans différentes régions ont montré l’inadaptation de ces modèles dans des contextes où le niveau de pauvreté et l’importance du travail informel autour des déchets confèrent à ces derniers une valeur économique (Cavé, 2015) ainsi qu’une matérialité particulière. Par exemple, à Delhi, la modernisation des services de déchets prévoyait l’ouverture d’unités d’incinération par des opérateurs privés : elle s’est heurtée à l’opposition des “wastepickers” qui se voyaient retirer leur gagne-pain, mais aussi à la composition même des déchets, qui du fait de leur forte teneur en matière organique, présentaient un faible pouvoir calorifique (de Bercegol et Gowda, 2019). Ce dernier cas signale que si le rôle de l’informalité et la privatisation de la gouvernance ont longtemps constitué les principales entrées conceptuelles de la géographie des déchets des Suds, les circuits économiques et métaboliques dans lesquels ils s’insèrent méritent une attention particulière (Millington et Lawhon, 2019), particulièrement à l’heure où le modèle “moderne” actuel des sociétés occidentales ne conduit ni à infléchir la production des déchets, ni à encourager la sobriété (Cavé et al., 2020).

Des réformes institutionnelles, infrastructurelles et comportementales au fondement du modèle modernisateur

- 10 En Nouvelle-Calédonie, le processus de réforme de la gestion des déchets est sous-tendu par une puissante rhétorique de modernisation, qui se présente comme un rattrapage accéléré, mais non questionné, du modèle de gestion de la France métropolitaine. En effet, depuis le milieu des années 2000, le domaine des déchets est l’objet d’une régulation qui s’intensifie, de démarches de planification territoriale et de structuration intercommunale qui recomposent l’action publique, ainsi que d’une normalisation infrastructurelle présentée comme urgente. Sont menés de front des projets d’installations de traitement aux normes pour remplacer des dépotoirs encore en activité, la création de filières de recyclage, et les premières démarches de prévention, concernant notamment les plastiques à usage unique. Plus qu’une réforme des services urbains, constatée dans d’autres contextes, ces différentes opérations

relèvent d'une entreprise de rationalisation de la prise en charge des déchets en vertu d'un certain nombre de préceptes et de modes d'action très largement inspirés du modèle métropolitain, mais sans prise en compte des spécificités sociales et spatiales du territoire.

Les déchets en Nouvelle-Calédonie : état des lieux

- 11 En tant que collectivité d'outre-mer dotée d'un statut *sui generis*, la Nouvelle-Calédonie dispose d'une autonomie importante dans de nombreux domaines : seules les fonctions régaliennes (sécurité, justice, éducation...) doivent se conformer au cadre français. La loi organique (n°99-209 du 19 mars 1999) et la loi ordinaire (n°99-210 du 19 mars 1999) organisent les compétences en Nouvelle-Calédonie à partir de l'Accord de Nouméa de 1998. Selon l'article 20 de la loi organique (n°99-209), les provinces ont toutes les compétences qui ne sont pas expressément attribuées aux autres collectivités (communes, Nouvelle-Calédonie, État). La thématique des déchets n'étant pas évoquée par la loi organique, les provinces en ont la responsabilité. C'est donc par défaut que les provinces assurent la régulation des déchets, notamment leur planification, et le soutien aux communes qui elles sont responsables du ramassage et de la gestion. Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie possède la compétence sur certaines substances à caractère dangereux : déchets d'activités de soin à risques infectieux, médicaments non utilisés et déchets d'amiante. Émargent aussi à cette catégorie les batteries et piles, ou les solvants, qu'ils proviennent des industries ou des ménages. La Nouvelle-Calédonie est assujettie à la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989) qui fixe des règles précises sur les exportations autorisées.
- 12 Depuis les années 1960, l'économie néo-calédonienne s'est développée sur la base d'un modèle d'extraversion très prononcé, qui repose d'abord sur les services, l'administration publique et les flux financiers liés à l'économie résidentielle et touristique (70% du PIB en 2017), et secondairement sur l'exportation du nickel (7% du PIB en 2017) (Bouard et al., 2016). La prospérité calédonienne est réelle à l'échelle de la région, et les importations de biens d'équipement et de consommation sont très importantes. Elles représentent, selon les années, entre 40% et 50% du PIB et cela vaut pour les biens manufacturés comme pour les produits alimentaires (à l'exception des produits de la pêche, de la viande et des quelques productions agricoles). Par conséquent, le niveau de production de déchets est élevé -354 à 536 kg/hab/an selon le mode de calcul- ce qui représente un ordre de grandeur similaire à celui de la France métropolitaine, avec toutefois des différences notoires selon les provinces. La population de la Nouvelle-Calédonie se distribue selon un schéma macrocéphale, dominé par Nouméa et la Province Sud, qui concentre les trois quarts de la population calédonienne. La densité de population étant très faible (15 hab./km² en moyenne), à l'exception de l'agglomération du Grand Nouméa, les déchets sont produits de manière très diffuse dans le pays, d'autant que certaines des 340 *tribus*¹ se trouvent parfois éloignées des villages et bourgs des communes sur la Grande Terre. En 2013, les 50000 habitants de la Province Nord produisaient un peu moins de 18000 tonnes de déchets², soit près de 400 kg de déchets par an et par habitant. Ce chiffre admet des variations importantes selon que l'habitant statistique se trouve en tribu (moins de 300 kg/an) ou en agglomération (plus de 450 kg/an) (Province Nord, 2013). La Province Sud produit plus de 80 000 tonnes de déchets ménagers par an (428 kg/hab). La prospérité de la ville

de Nouméa, la diversité du tissu économique et le mode de vie urbain induisent une production de déchets très importante, même si elle a tendance à se stabiliser (Province Sud, 2018). En province des Îles, moins peuplée et quasiment sans industrie, la production individuelle des déchets ménagers est légèrement plus faible, évaluée à 280 kg/hab/an (Institut d'Émission d'Outre-Mer, 2019).

- 13 La question des déchets en Nouvelle-Calédonie ne peut se comprendre sans considérer les fortes inégalités sociales et spatiales qui structurent le territoire, entre les Néo-Calédoniens eux-mêmes, entre nord et sud, entre Nouméa et la « Brousse », nom donné aux espaces ruraux de la Grande Terre, entre les îles et la Grande Terre ou encore la côte est et la côte ouest (Hadj, 2019; Pestaña, 2018). Elle doit également être appréhendée au regard des préoccupations environnementales plus larges. La préservation de la biodiversité et la menace de pollutions liées à l'exploitation du nickel représentent des sujets majeurs d'attention tant pour les pouvoirs publics que pour les ONG. Dans ce contexte, les déchets n'apparaissent pas comme un sujet prioritaire de combat ni de débat, même si la création récente d'associations telles que *CaledoClean* signale une attention nouvelle portée non seulement aux enjeux de propreté, mais aussi à l'envahissement des espaces, naturels ou non, par les résidus.
- 14 Afin de dégager les principaux constituants de la transformation de la prise en charge des déchets telle qu'elle se déploie dans la Nouvelle-Calédonie contemporaine, nous portons l'attention sur trois dimensions. Celle du cadrage réglementaire, c'est-à-dire d'un système de règles et de normes établies par différentes autorités et institutions selon les compétences qui leur sont attribuées. Un aspect dominant de ce cadrage porte sur les infrastructures qui composent le système de prise en charge des déchets, dans le cas présent très orienté vers le stockage. Enfin, nous analysons la manière dont les pratiques quotidiennes des habitants envers les déchets deviennent un ensemble de gestes et de comportements requis pour rendre opérationnel le recyclage. À travers ces différentes dimensions, c'est un ensemble de valeurs qui est promu : inscrire la gestion dans une démarche de progrès et de développement, affirmer l'importance des mécanismes de marché, favoriser la mise en circulation des résidus. Prises ensemble, ces dispositions techniques et institutionnelles, ainsi que ces valeurs plus ou moins explicitement affirmées, constituent le modèle modernisateur selon lequel est réorganisée la gestion des déchets.

Le cadre réglementaire et normatif, une déclinaison du modèle français

- 15 Conformément aux codes de l'environnement dont elles se sont dotées respectivement en 2009 et 2008³, les provinces Sud et Nord ont autorisé en matière de réglementation des déchets ménagers. Leur responsabilité dans ce domaine consiste notamment en l'élaboration de plans de gestion organisant la programmation et la répartition des diverses infrastructures, ainsi qu'en la mise en place de filières de recyclage en vertu du principe de « responsabilité élargie du producteur »⁴. Il s'agit d'équiper l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie en exutoires idoines permettant l'accueil des matières à recycler (déchetteries) ou à stocker (installations de stockage), tout en absorbant les « stocks historiques » d'objets de consommation qui se sont accumulés (carcasses de véhicules, piles et batteries, produits phytosanitaires...). La rhétorique modernisatrice est un vecteur fort de la planification de la gestion des déchets, qui porte à la fois sur une

projection de moyen terme et une remédiation de pratiques héritées qui a conduit à l'accumulation non souhaitée des déchets⁵. Aussi, à travers les démarches de planification et leur compétence de gestion, les autorités provinciales œuvrent à assurer l'enlèvement, éventuellement le dé-stockage, et l'évacuation des matières résiduelles pour les orienter vers des destinations maîtrisées.

- 16 Bien que les autorités néo-calédoniennes jouissent d'une grande latitude dans la conception de leur politique de gestion des déchets, la terminologie qu'elles emploient présente des similitudes frappantes avec la terminologie métropolitaine. Cela concerne autant les principes directeurs (tels que ceux de « réduction, prévention, valorisation » des déchets, de « maîtrise des coûts », ou de « responsabilisation des acteurs »), que la catégorisation de déchets (« véhicules hors d'usage » – VHU, « déchets d'équipements électriques et électroniques » – DEEE, « déchets ménagers et assimilés » – DMA) qui préside à une organisation en « filières » reposant sur des « éco-organismes agréés ». Le vocabulaire relatif aux infrastructures est tout à fait identique à celui employé en métropole, qui distingue les « centres d'enfouissement technique » (CET) ou « installations de stockage de déchets non dangereux » (ISDND) des « décharges brutes » ou des « dépôts sauvages » qu'il s'agit d'éradiquer. Ainsi, la désignation des matières résiduelles, des infrastructures, des acteurs et des opérations nécessaires à leur prise en charge est très fortement calquée sur le modèle métropolitain. Sa transformation souhaitée, explicitement exprimée en termes de modernisation, rappelle la période des années 1980 en France où il était question de se « démarquer des erreurs du passé » dans l'optique d'une meilleure acceptabilité sociale des équipements de traitement (Rocher, 2013). Des mesures de résorption des « points noirs », c'est-à-dire des décharges non contrôlées, étaient portées par les services déconcentrés de l'État, tandis que se mettaient en place, à partir de la décennie 1990, une gestion modernisée associant un traitement dans des infrastructures censées répondre à des normes de protection environnementale et une valorisation permise par la mise en place de filières de recyclage émergentes. En Nouvelle-Calédonie, cette entreprise de modernisation se joue sur une période récente et sa particularité est que sont menés de front un cadrage réglementaire dans le contexte d'une régulation environnementale en cours de structuration, l'équipement du pays en solutions de traitement aux normes, et la mise en place de filières de recyclage.

Collecte, traitement, recyclage : un paysage infrastructurel très contrasté

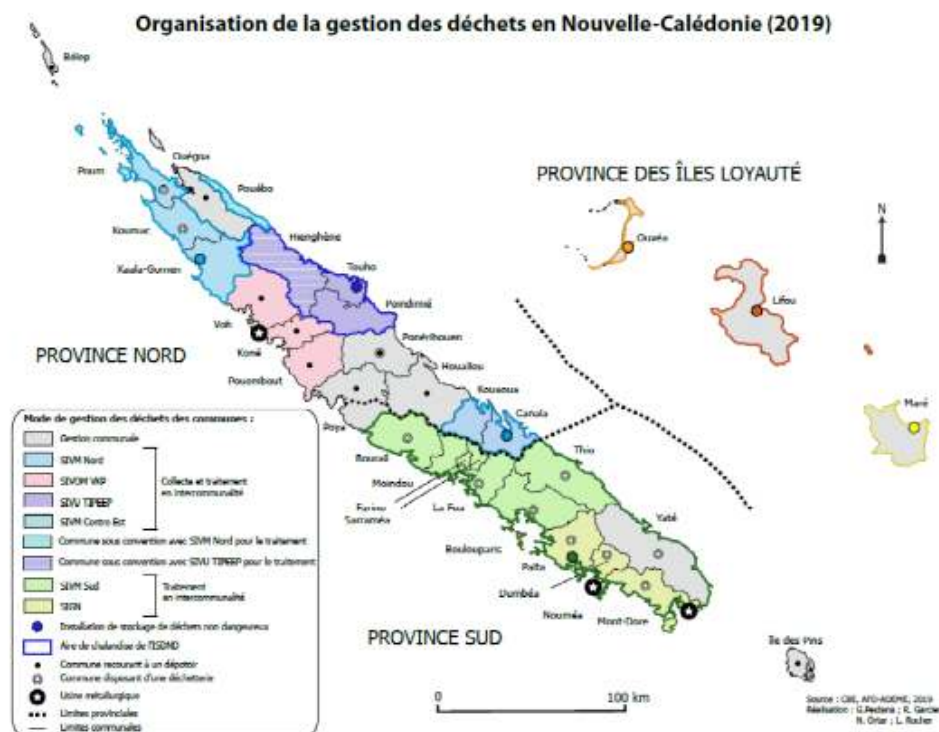
- 17 Si le cadre régulateur repose sur une rationalisation et une normalisation très fortement inspirées du cadre métropolitain, la gestion effective des déchets dépend de particularités – géographiques, sociales, institutionnelles – locales et reste éloignée du modèle visé. À l'exception de l'agglomération du Grand Nouméa, les déchets sont produits de manière très diffuse dans le pays, d'autant que certaines des 340 *tribus* du pays se trouvent parfois éloignées des villages et bourgs des communes rurales. Dès lors, le transport nécessaire à la collecte et l'évacuation devient une contrainte primordiale en particulier pour des communes dotées de peu de moyens. Ces dernières sont compétentes en matière de collecte et de traitement, compétence qu'elles ont pour une partie d'entre elles transférée à des syndicats intercommunaux. Certaines communes non adhérentes à des syndicats ont recours à des conventions qui leur autorisent l'utilisation de sites de traitement (voir carte n° 1). La capacité d'action des

collectivités locales demeure limitée par les difficultés qu'elles rencontrent à recouvrer la redevance d'enlèvement des ordures. Si le taux de desserte par une collecte organisée (en porte-à-porte ou par point d'apport volontaire) a fortement progressé ces dix dernières années (Schéma d'Aménagement et de Développement de la Nouvelle-Calédonie, 2009), certaines communes ne sont toujours pas desservies à 100% (ADEME/AFD, 2019).

Carte 1. Organisation de la gestion des déchets en Nouvelle-Calédonie (2019)

Image

1029E7980000383800002B64BA4A2E9863D34F0E.emf



- 18 L'éloignement et la faible densité expliquent le choix du recours au stockage plutôt qu'à l'incinération, solution qui a été à l'étude, mais n'a jusqu'alors pas été retenue, car elle impliquerait de faire transiter l'ensemble des volumes à éliminer vers une usine centralisée. Si de nouvelles unités de stockage (ISDND) ont été créées ces dernières années (Gadji en 2007, Kaala-Gomen en 2009, voir carte n°1), certains projets sont toujours en cour de négociations (celui du secteur Voh-Koné-Pouembout), et il n'existe en 2019 que quatre installations de stockage aux normes. L'utilisation de dépotoirs municipaux reste l'unique solution pour de nombreuses communes, ce qui présente un défi sanitaire et environnemental : « *La présence des dépotoirs, ainsi que, pour une partie de la population, l'absence de collecte organisée des déchets, posent donc de très sérieux problèmes environnementaux* » (Schéma d'Aménagement et de Développement de la Nouvelle-Calédonie, 2009, p. 110). Les déchets y sont apportés soit par des particuliers, soit par les services de collecte. Parfois qualifiés de « centres d'enfouissement techniques » et organisés pour accueillir les matières de manière séparative (voir figure n° 2), ces sites ne répondent pas aux normes environnementales, en particulier parce que le brûlage y est une pratique courante et les départs d'incendie un problème récurrent. Outre ces sites relativement contrôlés, la persistance de décharges sauvages représente un problème diffus sur le territoire, qu'il s'agit en premier lieu de répertorier⁶. Les

situations tant en matière de collecte que de traitement et de recyclage demeurent très contrastées aussi bien à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie qu'à celle des provinces. La fermeture des dépotoirs, la desserte de l'ensemble des îles et des territoires montagneux en services de collecte, la mise en place de réceptacles de collecte sélective (déchetteries, points d'apport volontaire) participent d'un renouvellement infrastructurel¹⁷, soutenu par une expertise en grande partie assurée par la délégation locale de l'ADEME. La création d'un réseau de déchetteries doit permettre qu'« *avant 2020, les décharges polluantes n'appartiendront plus qu'au passé* »¹⁸, au moyen d'une responsabilisation de l'ensemble des acteurs concernés, notamment des habitants. La modernisation souhaitée ne se joue pas uniquement sur le plan du cadrage de l'action publique ou de l'équipement infrastructurel, elle engage également les habitants qui sont l'objet d'une prescription comportementale incitant au tri et proscrivant le dépôt sauvage.

Les pratiques quotidiennes des déchets : une prescription comportementale appuyée



Un dépotoir en Province Nord, 2018. Crédits : Rocher

- 19 Selon D. Desjeux (2000), le sens dont est porteur un objet dépend du groupe d'appartenance et de la légitimité de l'individu à opérer un classement dans une catégorie ou dans une autre, donc de normes collectives. Ce sens relève également de l'espace social collectif ou privé dans lequel se trouve l'objet. L'acte de conserver ou jeter et donc de trier est lié à la définition émique de ce qu'est une matière recyclable, et donc de la catégorisation de cette matière au sein d'un ensemble de valeurs ainsi que de la proximité affective établie avec l'objet. Cet acte n'est en rien nouveau. Dans le contexte des sociétés contemporaines marquées par la surconsommation ce geste a pu toutefois perdre de son sens et surtout s'est complexifié, car les valeurs attribuées au rebut ne sont plus simplement associées à une définition émique et à des besoins, mais s'inscrivent dans un contexte normatif édicté par des formes de gouvernamentalité qui

se chargent d'éduquer le citoyen et donc de faire évoluer les normes collectives (Hawkins 2017; Ortar et Anstett 2017). Les matières potentiellement recyclées évoluant de façon concomitante à l'industrie du recyclage, trier est aussi devenu l'objet d'un apprentissage évolutif. Dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, l'encouragement au recyclage prend la forme d'une entreprise de normalisation, qui s'appuie sur un ensemble de leviers institutionnels calqués pour partie sur des campagnes réalisées en métropole. Il s'agit d'une part d'inciter au tri et d'autre part de réduire les dépôts sauvages qui existent autant en milieu urbain que rural. La bande dessinée intitulée « Un caillou bien net », réalisée pour l'ADEME par Bernard Berger, met en scène des personnages connus des Néo-Calédoniens et leurs déchets afin d'inviter les habitants à adopter des gestes simples au quotidien pour « *bien acheter, mieux consommer, mieux utiliser et moins jeter* » (Berger, 2014). En dernière de couverture, une carte permet au lecteur d'identifier les différentes déchèteries existantes ou en cours de création sur le territoire.

- 20 Cette mise aux normes des pratiques se heurte au présupposé que l'accès aux infrastructures de tri soit le même sur l'ensemble des îles et de la Grande Terre. Dans les entretiens effectués auprès de personnels administratifs comme d'habitants, l'arrivée des déchets est présentée comme un phénomène associé à l'évolution des modes de vie et dont le caractère problématique n'a émergé qu'au cours des vingt dernières années. Sur la Grande Terre ce laps de temps a été marqué par l'installation de grandes enseignes de la consommation de masse (alimentaire puis de loisir et d'électroménager) d'abord à Nouméa puis dans l'agglomération Voh-Koné-Pouembout et enfin dans quelques autres communes. Là où les chaînes de la grande distribution ne sont pas présentes, ce sont les stations-service qui jouent le rôle de supérettes. Issue du protocole de Bercy, la construction, puis l'exploitation de l'usine du Nord (basée à Voh ; voir carte n°1), devait concrétiser le rééquilibrage spatial et économique à la base du consensus politique depuis 1988. À son apogée, le site a employé 6000 personnes dont le profil type était un jeune, homme, kanak, originaire de la province Nord (Grochain, 2013). La manne économique qu'ont représentée ces emplois a été à l'origine d'une transformation des modes de consommation et s'est traduite par une augmentation importante et sur une période relativement courte (moins de deux décennies) du volume des déchets non organiques. Cette abondance de déchets d'un nouveau type, qui ne peuvent être utilisés pour le compostage domestique destiné à fumer les jardins potagers et au nourrissage des animaux, des pratiques répandues auprès des habitants des territoires ruraux, et leur débordement sur l'espace public via les dépotoirs sauvages et municipaux, est à l'origine d'un nouveau gouvernement des déchets. Cela s'est fait sous l'impulsion de la Province Nord, de la volonté d'élus, mais aussi de la population comme à Touho où les habitants ont exigé la fermeture du dépotoir en bloquant l'accès routier. La conséquence de cette gestion du débordement a été l'exigence d'un apprentissage d'un nouvel ordre normatif qui a affecté la valeur même accordée aux objets. Ainsi, les batteries de voiture utilisées comme poids pour maintenir les tôles des toitures des maisons en tribus ou des squats (nom donné aux poches d'habitat spontanés) de Nouméa ou encore comme siège, sont tombées dans la catégorie des déchets en raison de leur dangerosité. Les entretiens effectués tant auprès d'acteurs institutionnels que d'habitants nous a permis de relever que le remplacement des batteries par des parpaings sur les toits a fait l'objet d'un travail de pédagogie exercé par des agents territoriaux, notamment la région et des agents municipaux responsables de la question des déchets, mais aussi des artisans, voire des

parents résidant dans d'autres territoires, et sur Nouméa, des associations de ramassage des déchets telles *CalédoClean*. Cet exemple éclaire comment l'entreprise de normalisation a été effectuée par une grande diversité d'acteurs convergeant sur l'information dispensée, chacun venant renforcer le message de l'autre sans pour autant qu'il n'y ait eu de concertation. On constate ainsi une vaste entreprise de normalisation des pratiques sociales relatives à la propreté des espaces publics et privés, au respect des milieux naturels et à la collecte sélective des matières destinées au recyclage. Paradoxalement, ces prescriptions comportementales sont relayées de manière fine et avec une certaine efficacité, tandis que sont ignorées des pratiques effectives, mais informelles de réemploi ou de recyclage.

- 21 En grande partie calquée sur le modèle métropolitain, mais selon une temporalité différente, la modernisation de la gestion des déchets en Nouvelle-Calédonie repose sur une rationalisation assez poussée qui se joue sur les plans normatif, infrastructurel et comportemental. L'urgence proclamée est la fermeture des dépotoirs hors normes toujours en activité et l'ouverture de nouvelles infrastructures, dans une préoccupation de réduction des risques environnementaux et sanitaires. Mais il nous semble que la logique de modernisation peut être interprétée sous un autre jour que celui du perfectionnement des infrastructures : nous proposons de la lire comme une tentative de mise en circulation des déchets, dans une double perspective. Il s'agit à la fois d'assurer l'évacuation des déchets (leur collecte et leur accueil dans des exutoires ad hoc), c'est-à-dire leur circulation dans l'espace, et d'organiser leur séparation en flux distincts autorisant le recyclage, autrement dit leur *circularisation* et la création de circuits de valorisation des matières résiduelles. C'est vers ce deuxième registre de la modernisation que nous nous tournons à présent, pour montrer ses limites.

La circulation contrariée, limite du modèle modernisateur en contexte insulaire

- 22 Le développement du recyclage selon une logique de « filières » est caractéristique d'une économie des déchets considérée comme moderne. Les tentatives d'introduction de telles filières en Nouvelle-Calédonie depuis une dizaine d'années renseignent sur l'effectivité de l'entreprise de modernisation contemporaine et sur les difficultés spécifiques auxquelles elles se heurtent. Dans cette partie, nous mettons en exergue ces difficultés à travers trois cas de figure qui ramènent à la géographie singulière de la Nouvelle-Calédonie. Elles illustrent chacune à leur manière les limites du modèle modernisateur tant sur les plans de l'architecture réglementaire et institutionnelle, de l'équipement infrastructurel, que des comportements et pratiques des habitants. Le premier cas exposé est celui du centre de tri du Mont-Dore, illustratif des difficultés à introduire une installation essentielle au recyclage dans un contexte institutionnel, infrastructurel et économique tourné vers le stockage des déchets. Dans un second temps, nous évoquerons, à travers la mise en place des filières à responsabilité élargie du producteur, les freins à une valorisation locale des matières dans une économie d'import-export. Dans un troisième temps, nous montrerons, à travers le cas des véhicules hors d'usage, que la mise en circulation de « stocks historiques » est loin d'être évidente.

De la difficulté d'être moderne avant l'heure : le cas du centre de tri du Mont-Dore

- 23 La commune du Mont-Dore est une ville de 28 000 habitants située dans la périphérie sud-est de Nouméa. En 2007, le maire de Mont-Dore a créé la Société anonyme d'économie mixte locale (SAEML) Mont-Dore Environnement, chargée de développer le recyclage à travers la collecte en porte-à-porte et l'ouverture d'un centre de tri, selon un modèle inspiré du Queensland en Australie. La valorisation des matières collectées (plastiques, papiers/cartons et canettes en aluminium) reposait sur des contrats avec des sociétés australiennes qui achetaient ces matières (autorisées à être exportées du fait de leur statut de matière secondaire et non de déchet), dont une partie était ensuite expédiée en Chine pour être réintroduite dans ces cycles de production. Dans un contexte de forte demande pour ces matières secondaires et de « boom du recyclage en Australie », l'équilibre économique était assuré par le fait que l'acheteur australien prenait en charge l'affrètement et le coût du transport depuis Nouméa (entretien, ancien responsable des déchets de Mont-Dore).
- 24 Lorsque ces conditions ont été remises en cause à la suite de la crise de 2008, la poursuite d'un tel système appelait des volumes plus importants pour absorber le coût du transport, ce qui aurait nécessité d'étendre la collecte séparative à l'ensemble de l'agglomération du Grand Nouméa. Or, les communes qui la composent⁹ sont liées depuis 2007 par un contrat de concession avec les opérateurs successifs du site d'enfouissement de Gadji, auquel elles sont tenues de livrer un volume minimum de déchets. Malgré la mise en place de points d'apports volontaires dans les immeubles d'habitat social et des lotissements grâce à des accords passés avec la Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie, le principal bailleur social, la valorisation des matières recyclables n'a pas trouvé d'équilibre économique. L'envoi en centre d'enfouissement de matières triées, relayé par la presse, a pu détourner les habitants du tri de leurs déchets. Des avenants au contrat de concession reconnaissent dorénavant la particularité organisationnelle de la SAEML Mont-Dore, mais le centre de tri est toujours utilisé en deçà de ses capacités¹⁰.
- 25 L'histoire de cette collectivité qui fait figure de pionnière en matière de tri des déchets est intéressante à plus d'un titre. Elle montre la double difficulté d'une part d'un pays isolé à inscrire des matières recyclées dans des flux économiques mondialisés, et d'autre part à insérer des pratiques et infrastructures destinées au recyclage dans un système institutionnel et contractuel tourné vers l'enfouissement.

La bonne échelle du recyclage : la gageure d'un espace insulaire

- 26 La mise en place de filières dédiées au recyclage de produits spécifiques, en application des principes pollueur-payeur et de la « responsabilité élargie du producteur » et selon un modèle organisationnel reposant sur des éco-organismes, est emblématique de la gestion modernisée des déchets. Or, comme l'illustre le cas précédent, la mise en place de ces circuits de recyclage se heurte à un certain nombre de difficultés, symptomatiques du décalage entre l'effort de normalisation et le contexte économique, social et géographique de la Nouvelle-Calédonie. La mise en œuvre de la récupération en vue du recyclage est donc très aléatoire. Elle demeure dépendante de réglementations à l'échelle provinciale qui sont en décalage avec l'aire d'action des

structures privées telles que les éco-organismes qui interviennent sur l'ensemble du pays. Elle repose aussi sur des règles très inégalement appliquées, à l'instar de l'éco-participation. Outre ces difficultés organisationnelles, il ressort de notre enquête que l'économie d'import-export représente une contrainte structurelle majeure à la mise en place de circuits de recyclage.

- 27 Il existe à ce jour en Nouvelle-Calédonie six filières réglementées (au titre de la responsabilité élargie du producteur) de déchets dangereux (huiles, piles, batteries, pneus, DEEE, véhicules), tandis que les filières d'emballages (papier-cartons, plastiques, canettes aluminium, verre) sont en cours de structuration. La prise en charge des matières réglementées repose sur l'éco-organisme *Trecodec* depuis 2008 pour les cinq filières susmentionnées et depuis 2014 pour les DEEE. Créé à l'initiative des importateurs, fabricants et industriels, l'organisme est agréé par la Province Sud dès 2008 puis par la Province Nord. À partir de 2013, il intervient en Province des îles (Lifou, puis Maré et Ouvéa) sur la base d'une convention pour la collecte et le traitement des piles et batteries usagées. Son rôle est de collecter une rétribution issue d'une éco-participation en théorie versée par les distributeurs, et de financer la mise en place des systèmes de récupération. Les habitants sont chargés d'acheminer ces résidus aux points d'apport volontaires (PAV) disséminés sur le territoire ou aux déchèteries (voir carte n°1). La valorisation de chacune de ces matières est très variable, en fonction des exutoires présents ou non dans le pays. Si une partie des huiles résiduelles font l'objet d'une valorisation énergétique dans des usines de transformation du nickel, les piles et batteries sont expédiées en France métropolitaine, et les pneus en Asie (entretiens), faute de débouchés locaux. D'autres déchets dangereux, tels que les résidus de produits phytosanitaires, de peintures et solvants utilisés par les particuliers ou les professionnels, sont récupérés par une société qui assure leur conditionnement pour envoi vers l'Australie et la Nouvelle-Zélande. L'exportation des déchets dangereux, qui relèvent de la convention de Bâle, fait l'objet d'un cadrage spécifique (incluant notamment l'accord explicite du pays hôte), et de traçabilité formalisée (à travers des bordereaux d'envoi et la tenue d'une comptabilité assurée par l'administration). Le traitement des déchets dangereux (et d'activités de soin) par incinération a été un temps projeté, mais le projet a été abandonné, à cause de volumes trop faibles : ces déchets n'auront donc pas de solution de traitement en Nouvelle-Calédonie à court terme.
- 28 Le fonctionnement des filières de déchets d'emballage est encore moins stabilisé, notamment du point de vue de leur équilibre économique. Les déboires du centre de tri du Mont-Dore sont illustratifs des difficultés à constituer des systèmes de valorisation viables, en l'absence d'utilisation locale des matériaux collectés. Les situations sont toutefois différentes en fonction des caractéristiques matérielles et économiques des produits. Le cas des plastiques et des papiers-cartons, dont la valorisation n'est actuellement envisagée qu'à l'export, montre combien la situation géographique de la Nouvelle-Calédonie est dissonante avec les circuits mondialisés du recyclage. En effet, le coût d'affrètement de conteneurs impose des seuils de rentabilité très supérieurs aux volumes collectés sur le territoire. Des solutions locales sont à l'étude pour l'utilisation du carton comme combustible pour la transformation du nickel. La valorisation des contenants aluminium de boisson, dont la production a fortement augmenté, ainsi que d'autres résidus ferreux, bénéficie d'une valeur économique supérieure, d'entreprises de récupération, et de débouchés locaux dans l'industrie du ferro-nickel. Quant au

verre, dont la récupération est assurée par une entreprise locale, les débouchés sont incertains, notamment parce qu'un usage dans le domaine de la construction et du BTP se trouve en concurrence avec les scories du nickel, présentes en masse dans le pays. Ce qui ressort de ces observations, c'est que le devenir de ces matières ramène d'une manière ou d'une autre à l'industrie du nickel. Pour autant, ces relations ne sont pas anticipées ni prises en compte de manière systémique, conséquence d'une appréhension des déchets très sectorisée et déconnectée des systèmes économiques et sociaux dans lesquels ils s'inscrivent. Les acteurs rencontrés soulignent ces difficultés et questionnent la pertinence environnementale de l'export de matières à très longue distance.

« Le problème c'est que tout le process industriel existant dans le secteur des déchets est fait pour traiter du gros volume, ce n'est pas fait pour traiter 3000 tonnes de plastique à l'année (...) et puis après on a les coûts d'export des matières. Aujourd'hui, c'est ce qui se passe avec les filières en papier, carton, plastique, c'est des filières qui existent à l'export. On pourrait se poser la question du bilan écologique d'exporter du carton, franchement, je ne sais pas s'il ne faudrait pas continuer à l'enfouir dans des installations aux normes, plutôt que de l'exporter. »
(entretien, représentant de la CCI)

- 29 Afin d'insérer les flux calédoniens dans les circuits du recyclage et de les rendre conformes aux modèles techniques et économiques, une gestion reposant sur des gisements d'envergure régionale est envisagée. Il s'agirait d'« *augmenter le gisement des déchets à traiter en Calédonie, en devenant un point de regroupement pour la région Pacifique avec tous les freins que l'on connaît aujourd'hui* » (entretien, représentant syndicat d'éco-organismes). Les freins évoqués sont de nature réglementaire : l'interdiction d'importation des déchets condamne l'option du développement d'un espace régional de recyclage, même si de telles réflexions émergent dans le cadre de la coopération régionale Pacifique. Sous l'égide du Programme régional océanien pour l'environnement (PROE), et à l'occasion des *Clean Pacific Roundtable* organisées en 2016 à Suva et en 2018 à Fidji, la question des déchets tend à être discutée à l'échelle régionale. Parallèlement aux préoccupations relatives à l'échouage des résidus – notamment plastiques – sur les littoraux des différentes îles d'Océanie, et aux problématiques liées au tourisme de croisière, l'économie circulaire devient un sujet d'intérêt régional (PRIF, 2018).
- 30 Le 21 janvier 2019, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie adoptait une loi *relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matière plastique* tels que les sacs de caisse et la vaisselle jetable (à partir de 2019) puis les barquettes alimentaires (en 2020 et 2022)¹¹. En prohibant l'importation de sacs plastiques, la loi vise le développement de filières alternatives et locales. Ce texte est motivé par les menaces que le plastique fait peser sur l'environnement calédonien et pacifique, il fait écho aux alertes qui se multiplient sur la pollution plastique et aux réglementations qui se mettent progressivement en place en Europe, en France et ailleurs. Ce qui retient particulièrement l'attention, c'est qu'il aborde pour la première fois les déchets sous l'angle des produits importés et distribués sur l'archipel. Même s'il est encore tôt pour le dire, ce texte de loi est peut-être le signe d'un double changement. D'une part en ce qu'il appréhende les déchets comme le résultat direct de systèmes de consommation, et d'autre part en envisageant dans leur régulation selon des critères et des outils directement liés à l'économie insulaire, plutôt qu'en imitation ou en rattrapage de modèles extérieurs.

Les stocks historiques de véhicules hors d'usage : des flux stagnants qui résistent à la circulation

- 31 Les stocks dits historiques de véhicules hors d'usage (VHU) représentent une catégorie de déchets qui a été mise à l'agenda pour des raisons de pollution. Les carcasses de véhicules, nombreuses sur l'ensemble des îles, présentent des risques de pollutions liés à la présence d'huiles usagées et des batteries. Elles constituent un danger sanitaire, en particulier dans la province des îles Loyauté qui dépendent d'une lentille d'eau douce de faible profondeur pour leur approvisionnement en eau potable. Toutefois, l'évacuation de ces flux stagnants s'avère complexe pour différentes raisons, économiques comme sociales.
- 32 L'éco-organisme chargé de leur collecte, constitué de trois personnes travaillant à temps plein, est domicilié à Nouméa. Le transport des VHU présente une difficulté logistique et un coût, auquel s'ajoutent ceux associés à la dépollution¹². Les communes sont chargées de recenser les véhicules, les ramasser et entreposer sur un terrain communal avant l'intervention de l'éco-organisme, qui est appelé lorsque sept VHU ont été rassemblés. Pour la municipalité, une première difficulté est de retrouver les propriétaires des véhicules et les papiers afférents¹³, une véritable gageure quand les deux ont disparu, une situation qui n'est en rien spécifique à la Nouvelle-Calédonie. Ces véhicules hors d'usage ne sont toutefois pas nécessairement sans usage ni sans propriétaire. Au contraire, nous avons pu constater lors de l'enquête de terrain que la notion d'abandon, sur laquelle repose la politique d'évacuation, ne correspond pas aux pratiques réelles. Précisément, l'écart entre les représentations de l'administration et la valeur d'usage des biens est à l'origine de conflits. En effet, « *des fois on enlève, [mais] il y a des caillassages* », note un technicien en province Nord. « *La vieille camionnette qui appartient au vieux, il ne faut pas toucher, même si elle est en panne il y a une histoire dessus, il ne faut pas toucher* » précise un autre, remarque qui renvoie aux différentes représentations de l'usage d'un objet. Dans un espace peu peuplé et faiblement doté en transports en commun, posséder un véhicule motorisé et être en capacité de le réparer, est une nécessité. Cet usage s'inscrit en outre dans un contexte de pénurie des pièces détachées, en particulier sur les îles Loyauté et en province Nord. Le véhicule usagé acheté bon marché sert de réserve de pièces détachées : « *Moi j'ai mes petits frères qui sont là, et souvent ils achètent des voitures juste pour faire des pièces, prendre des pièces de l'autre et mettre dans l'autre et là, tu dis : 'mais vends ta voiture !', 'ah non ! C'est juste une petite pièce'* » (entretien, habitant). En outre, l'entretien est souvent réalisé par les particuliers eux-mêmes. Cette économie de seconde main et d'auto-réparation concerne un parc de véhicules relativement anciens, qui comportent peu d'électronique. Nécessaire d'un point de vue sanitaire, en obligeant les particuliers et les mairies à statuer sur le sort, et donc la valeur d'usage de biens, la collecte des VHU vient perturber une économie qui autorise le prolongement de la durée de vie de véhicules. Cette économie, que l'on peut qualifier de circulaire, et les pratiques sur lesquelles elle repose, sont ignorées par la politique de récupération. Selon ce modèle institué, qui vise à mettre en circulation ces flux historiques constitués d'objets stagnants, l'immobilité des choses renvoie nécessairement à une absence d'utilité sociale.
- 33 Ces trois situations illustratives de la modernisation de la prise en charge des déchets montrent les efforts entrepris sur les plans réglementaire, infrastructurel et

comportemental. Elles mettent en exergue les difficultés à rendre effective la mise en circulation attendue, c'est-à-dire à orienter les flux de déchets vers des destinations souhaitées, en particulier vers des circuits de recyclage. Une organisation infrastructurelle et institutionnelle orientée vers le stockage, des contraintes de marché qui imposent des volumes de gisement minimum, freine la mise en place de filières dédiées et d'infrastructures adaptées à une gestion séparative des matières résiduelles. C'est aussi le bien-fondé de telles filières qui pose question, dans la mesure où ces matières rejoignent des circuits mondialisés du recyclage et où elles bousculent certaines pratiques sociales qui, bien qu'elles forcent à une stagnation des objets, leur assurent une réutilisation. Ces exemples soulignent le poids des circulations existantes, et de la géographie effective des flux de déchets, en ce qu'elle est déterminée par des facteurs spatiaux, institutionnels et sociaux.

Conclusion

- 34 Les transformations engagées depuis les années 2000 concernant la gestion des déchets en Nouvelle-Calédonie sont menées au titre d'un processus de modernisation, référentiel très courant dans le domaine des déchets. Notre analyse de ces transformations met en évidence un "modèle modernisateur" qui repose sur trois composantes d'ordre réglementaire, infrastructurel et comportemental. Ce modèle s'avère très similaire au cadre métropolitain, même si la temporalité d'exécution n'est en rien comparable. En effet, la rationalisation de l'organisation intercommunale, des infrastructures et des gestes quotidiens, répond à des impératifs sanitaires et environnementaux, tout en intégrant les préceptes de l'économie circulaire, de manière concomitante, alors qu'ils se sont succédé sur près de 50 ans en France métropolitaine. Ces impératifs sous-tendent l'idée d'une circulation comprise au sens de la mobilité des déchets et de la *circularisation* de l'économie. Or, c'est sur le plan de cette dimension circulatoire que le modèle modernisateur achoppe, tant il s'avère déconnecté à la fois des marchés mondialisés du recyclage, de l'économie locale dominée par l'industrie du nickel, et des pratiques quotidiennes. En nous arrêtant sur des instantanés, des lieux, des types de déchets, des pratiques, cette étude donne à voir les impensés du lexique de la modernisation, en particulier son indifférence prononcée aux effets de contexte. Elle montre comment les modèles de modernisation des infrastructures, souvent présentés comme des impératifs téléologiques, tendent à ignorer les singularités des territoires et des pratiques habitantes. Ces observations ouvrent deux niveaux de discussion conclusive.
- 35 Le premier porte sur la valeur heuristique des déchets dans la compréhension de la Nouvelle-Calédonie contemporaine. Les difficultés énoncées révèlent combien la gestion des déchets en Nouvelle-Calédonie gagnerait, en s'émancipant du modèle métropolitain, à prendre en considération les géographies concrètes, spatialisées, auxquelles elle est articulée. Les enjeux d'échelle de gouvernance sont forts, tant sont flagrantes les dissonances entre les niveaux de législation et de réglementation, de conception des infrastructures et d'organisation des circulations. Les résultats de l'enquête amènent à rapporter la question des déchets à celle de la consommation dont ils sont directement issus. Il s'agit de prendre au sérieux la manière dont le déchet existe socialement dans un contexte insulaire, qui connaît en outre des changements rapides, à cause de l'évolution des modes de consommation et de rejets des choses.

L'économie d'import-export de la Nouvelle-Calédonie laisse derrière elle quantité de résidus, dont le destin social est ensuite, curieusement, abandonné aux responsabilités individuelles. Ne faudrait-il pas faire sortir la question des déchets d'un silo étroitement infrastructurel, pour questionner précisément le modèle de développement dont la production exponentielle de déchets est le signe le plus évident ?

- 36 Le second registre de discussion porte sur les apports du cas calédonien pour la géographie des déchets dans les Suds, dans la mesure où il se distingue des situations habituellement documentées et analysées. Alors que le véhicule habituel de modernisation des déchets dans les pays des Suds est l'expertise et les financements internationaux, ainsi que les opérateurs privés qui y développent de nouveaux marchés, le cadre de référence est ici la France métropolitaine, dans un contexte où la question de la dépendance à l'État colonial reste ouverte. Cela invite à pousser plus avant la compréhension des situations post- ou dé-coloniales concernant les déchets. Par ailleurs, l'étude a montré combien l'identité insulaire et rurale de la Nouvelle-Calédonie est significative en matière de déchets. Alors que la littérature sur les déchets dans les Suds fait une large place à des contextes d'urbanisation dense, très connectés, où la question des volumes se pose en termes de surabondance, la question de l'isolement (au sens d'éloignement et de faible densité), qui est déterminante dans la formation des flux de déchets, gagnerait à être travaillée tant dans l'élaboration des modèles de gestion que des modèles conceptuels.

Remerciements

- 37 Ce travail est issu du projet *Déchets et territoires périphériques*, soutenu par la Maison des Sciences de l'Homme Lyon-Saint-Etienne (Université de Lyon, CNRS). Il a été réalisé grâce au soutien financier IDEXLYON de l'Université de Lyon, dans le cadre du programme "Investissements d'Avenir" (ANR-16-IDEX-0005).

BIBLIOGRAPHIE

ADEME, 2017, *Guide des déchets en Nouvelle-Calédonie. Comprendre la gestion des déchets*, La Librairie ADEME 16 p., [en ligne] URL : <https://librairie.ademe.fr/dechets-economie-circulaire/189-guide-des-dechets-en-nouvelle-caledonie.html>

ADEME/AFD, 2019, *Etude sur la gestion des déchets en Nouvelle-Calédonie à l'échelon (inter)communal*, Rapport de l'Agence Française de Développement 83 p., [en ligne] URL : <https://www.afd.fr/fr/ressources/etude-sur-la-gestion-des-dechets-en-nouvelle-caledonie-lechelon-intercommunal>

Barles, S., 2014, History of waste management and the social and cultural representations of waste, dans Agnoletti M., Neri Serneri S. (dirs.), *The Basic Environmental History*, London, Springer, p. 199-226

- De Bercegol, R., S. Gowda, 2019, A new waste and energy nexus? Rethinking the modernisation of waste services in Delhi, *Urban Studies*, 56, 11, p. 2297-2314
- Berger, B., 2014, *Un caillou bien net*, ADEME/Editions Brousse en folie, 28 p.
- Bouard, S., J.M. Sourisseau, V. Geronimi, S. Blaise, et L. Ro'i (dir.), 2016, *La Nouvelle-Calédonie face à son destin. Quel bilan à la veille de la consultation sur la pleine souveraineté ?* Editions IAC-Karthala-GEMDEV, Paris, 528 p.
- Cavé, J., 2015, *La ruée vers l'ordure. Conflits dans les mines urbaines de déchets*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 250 p.
- Cavé, J., M. Durand, et A. Pierrat, 2020, Sobriété matière, gaspillage évité : s'inspirer des pays du Sud, *Ecologie politique*, 60, 1, p. 121-135
- Cirelli, C., B. Florin (dir.), 2015, *Sociétés urbaines et déchets. Eclairages internationaux*, Tours, Presses universitaires François Rabelais, 450 p.
- Crang, M., A. Hughes, N. Gregson, L. Norris, et F. Ahamed, 2013, Rethinking governance and value in commodity chains through global recycling networks, *Transaction of the Institute of British Geographers*, 38, 1, p. 12-24
- Desjeux, D., 2000, *Objet banal, objet social: les objets quotidiens comme révélateurs des relations sociales*, Paris, L'Harmattan
- Frioux, S., 2013, *Les batailles de l'hygiène : Villes et environnement de Pasteur aux Trente Glorieuses*, PUF, 416 p.
- Frioux, S., I. Roussel, 2012, L'incinération des déchets, bienfait sanitaire ? De l'ère hygiéniste à la crise de la dioxine (années 1890-1990), *Environnement, Risques & Santé*, 11, 5, p. 416-423
- Grochain, S., 2013, *Les dynamiques sociétales du projet Koniambo*, Nouméa: Editions IAC (Etudes & Synthèses), 207p.
- Hadj, L., 2019, Gouvernance et rééquilibrage en Nouvelle-Calédonie : quelles échelles pour mesurer la pauvreté ?, dans *La question des échelles en sciences humaines et sociales*, IRD Editions - Editions Quae, p. 57-71
- Hawkins, G., 2017, Repenser le déchet : de l'éthique au matériau politique, in Ortar, N. and Anstett, E. (ed.), *Jeux de pouvoir dans nos poubelles. Economies morales et politiques du recyclage au tournant du XXIe siècle*, Paris : Editions PETRA, p. 15-37
- Hird, M.J., S. Loughheed, R.K. Rowe, et C. Kuyvenhoven, 2014, Making waste management public (or falling back to sleep), *Social Studies of Science*, 44, 3, p. 441-465
- Hird, M.J., A. Zahara, 2017, The Arctic Wastes, dans Grusin, R.A. (dir.), *Anthropocene feminism*, Minneapolis, University of Minnesota Press, p. 121-145
- Jaglin, S., L. Debout, et I. Salenson (dir.), 2018, *Du rebut à la ressource. Valorisation des déchets dans les villes du Sud*, Agence Française de Développement, 296 p.
- Melosi, M.V., 2005, *Garbage in the cities : refuse, reform, and the environment*, Rev., Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh Press (History of the urban environment), xvi, 302 p.
- Millington, N., M. Lawhon, 2019, Geographies of waste: Conceptual vectors from the Global South, *Progress in Human Geography*, 43, 6, p. 1044-1063
- Ortar, N. et E. Anstett (ed.), 2017, *Jeux de pouvoir dans nos poubelles. Economies morales et politiques du recyclage au tournant du XXIe siècle*, Paris : Editions PETRA

Pestaña, G., 2018, Le rééquilibrage, l'aménagement et le développement des territoires en Nouvelle-Calédonie : éléments de bilan, dans Faberon, F. et al, *Actes du colloque Inégalités sociales et décolonisation : les rééquilibrages de la Nouvelle-Calédonie*

PRIF-Pacific Region Infrastructure Facility, 2018, Solid waste management and recycling. Pacific country profiles, 116 p.

Rocher, L., 2013, La gestion des déchets ménagers : histoire d'une politique publique, Pour Mémoire. *Revue du Comité d'histoire du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie*, n°12, pp. 17-26

Scheinberg, A., J. Anschtz, 2006, Slim pickin's: Supporting waste pickers in the ecological modernization of urban waste management systems, *International Journal of Technology Management & Sustainable Development*, 5, 3, p. 257-270

The World Bank, 2012, *What a waste. A global review of solid waste management*, Rapport de la Banque Mondiale, Hoornweg, D. et Bhada-Tata, P. 116 p., [en ligne] URL : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17388>

The World Bank, 2018, *What a waste 2.0. A global snapshot of solid waste management to 2050*, Rapport de la Banque Mondiale, Kaza, S., Yao, L. C., Bhada-Tata, P., et Van Woerden, F. 296 p., [en ligne] URL : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317/>

UN Habitat, 2010, *Solid waste management in the world's cities*, Rapport d'UN Habitat 257 p., [en ligne] URL : <https://unhabitat.org/solid-waste-management-in-the-worlds-cities-water-and-sanitation-in-the-worlds-cities-2010-2>

NOTES

1. La société kanak est structurée autour d'une organisation coutumière propre dont le clan est la base. Les clans se réunissent en tribus, au sein de districts coutumiers, eux-mêmes regroupés en aires coutumières. La tribu est, depuis 1867, la reconnaissance administrative de l'organisation kanak.

2. Entre 8000 et 9000 tonnes de déchets domestiques, auxquelles il faut rajouter les encombrants, les déchets verts, les déchets issus des activités économiques, les véhicules hors d'usage et environ 850 tonnes de déchets dangereux, selon les chiffres de l'administration provinciale.

3. Le code de l'environnement de la province des Îles Loyauté est en cours d'élaboration.

4. Système amorcé dans les années 1990 en France selon lequel les producteurs ou vendeurs de biens de consommation doivent assurer financièrement (au moyen d'une taxe versée à des "éco-organismes" agréés) le recyclage et la gestion des biens en fin de vie.

5. « La province Nord, soucieuse de poursuivre sa mise en œuvre d'une politique de développement durable ambitieuse, a décidé de se doter d'une politique moderne de gestion des déchets... » (Schéma provincial de gestion des déchets de la province Nord 2013-2018) ; « Ayant élaboré un cadre réglementaire structurant depuis 2008, apporté son soutien à la réalisation d'installations modernes de gestion des déchets sur l'ensemble de son territoire et mené des opérations pilotes pour l'élimination de stocks historiques, la province Sud a fait de la

modernisation de la gestion des déchets un objectif majeur de sa politique de développement du territoire » (Schéma provincial de gestion des déchets de la province Sud 2013-2018).

6. Depuis 2015, les habitants sont invités à signaler et à géolocaliser les dépôts sauvages au moyen de l'application "Ile propre" <https://ilepropre.gouv.nc/#/decharges>

7. « En Nouvelle-Calédonie, la modernisation / structuration du service déchets (pour passer d'une gestion en dépotoir à un territoire avec des infrastructures de collecte et traitement aux normes) suit un schéma linéaire :

1 : Ouverture d'une ISDND permettant d'enfouir les déchets (exutoire final)

2 : Fermeture des dépotoirs et déploiement de la collecte (afin d'éviter les dépôts sauvages)

3 : Réhabilitation des dépotoirs et mise en place de déchetteries

4 : Mise en place de nouvelles filières, réseau de PAV

5 : Eradication des stocks historiques de déchets

6 : Programme de prévention

Ce n'est que très rarement qu'on constate qu'une collectivité gère toutes ces étapes de front. La mise en place de déchetteries, QAV ou CTT dépend donc aujourd'hui directement de la mise en place des ISDND ou CESD il y a 10 ans. » (ADEME/AFD, 2019).

8. Sur les 29 installations prévues, 14 étaient en service en 2017 (ADEME, 2017).

9. Il s'agit des communes de Dumbéa, Nouméa, Mont-Dore et Païta, adhérentes au Syndicat intercommunal du Grand Nouméa, ou SIGN, responsable du traitement des déchets à partir de 2010 en remplacement d'un SIVU (syndicat intercommunal à vocation unique).

10. « Aujourd'hui, l'usine a une capacité théorique de traitement de 3100 tonnes de déchets à l'année. Elle est vouée, à terme, à recevoir les déchets ménagers recyclables du Grand Nouméa (Nouméa, Dumbéa, Païta et Mont-Dore). Actuellement le centre ne traite que 30% de sa capacité théorique. En effet, les déchets collectés proviennent majoritairement des PAV (points d'apports volontaires) de Nouméa, du PAP (porte-à-porte) sur le Mont-Dore et des clients privés de la société. », [en ligne] URL : <http://www.mont-dore-environnement.com>, consulté le 12/11/2019.

11. Congrès de la Nouvelle-Calédonie, Loi n°2019-2 relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matière plastique.

12. La taxe sur les activités polluantes, introduite en 2003, est prélevée sur les produits importés susceptibles de générer, à l'usage, des nuisances environnementales fortes et des risques pour la santé publique. Son produit est destiné à financer des actions de lutte contre les pollutions.

13. Par exemple, la mairie de Kaala-Gomen (Province Nord), qui compte environ 2000 habitants, a comptabilisé 300 carcasses sur une petite partie de son territoire.

RÉSUMÉS

Bien que la question des déchets ne domine pas les préoccupations environnementales, politiques et sociales en Nouvelle-Calédonie, elle connaît de profondes transformations depuis une quinzaine d'années. Ces transformations sont menées au nom d'une puissante rhétorique de "modernisation", qui vise à rationaliser la gestion des déchets en vertu d'un modèle très largement inspiré de la France métropolitaine. L'article montre que cette rationalisation prend la forme d'une normalisation institutionnelle, infrastructurelle et comportementale, qui vise à répondre à des impératifs sanitaires et environnementaux. Nous argumentons que le modèle modernisateur repose sur une certaine vision de la mobilité des déchets et de la "circularisation" de l'économie. L'introduction du recyclage en particulier, est emblématique de ce modèle et en révèle les limites. Plusieurs cas relatifs à l'économie du recyclage montrent la difficulté à mettre les déchets en mouvement. L'analyse, qui propose un regard critique sur les modèles modernisateurs dans le domaine des déchets et leur réplique indifféremment des contextes, invite à prêter une attention plus systémique à la génération des déchets d'une part, et d'autre part aux facteurs qui déterminent leur devenir et leur circulation dans des contextes insulaires.

Although waste issues do not dominate environmental, political and social discourses in New Caledonia, waste management has profoundly changed within the past fifteen years due to, amongst other factors, increases in production and consumption. These transformations are taking place within a "modernization" framework, which aims to rationalize waste under a model largely inspired by France. Our paper shows that this rationalization takes the form of institutional, infrastructural and behavioral normalization, and that it responds to imperatives that prioritize sanitation, environmental protection and the circular economy. The introduction of recycling reveals the assumptions inherent in this (ongoing colonial) emphasis on modernization. We examine several cases relating to the recycling economy to illustrate how the reality of the waste streams are determined by the specific physical, economic and institutional geography of the New Caledonian island. The analysis offers a critical look at the modernization models in the field of waste and their replication indifferently to contexts. We argue that the indifference of initiatives to modernize New Caledonia's waste management system according to French colonial assumptions is resulting in the uneven and complex implementation of modern waste management systems.

INDEX

Keywords : New Caledonia, waste, modernization, recycling, standards, infrastructures, practices

Mots-clés : Nouvelle-Calédonie, déchets, modernisation, recyclage, normes, infrastructures, pratiques

AUTEURS

LAURENCE ROCHER

Maîtresse de conférences. Université Lumière Lyon 2, EVS UMR 5600, courriel :
laurence.rocher@univ-lyon2.fr

ROMAIN GARCIER

École Normale Supérieure de Lyon, Université de Lyon, EVS UMR 5600, courriel :
romain.garcier@ens-lyon.fr

NATHALIE ORTAR

École Nationale des Travaux Publics de l'État (ENTPE), Université de Lyon, LAET UMR 5593,
courriel : Nathalie.Ortar@entpe.fr

GILLES PESTAÑA

Université de la Nouvelle-Calédonie, équipe Eralo, Nouméa, Nouvelle-Calédonie, courriel :
gilles.pestana@unc.nc

MYRA HIRD

School of environmental studies, Queen's University, Ontario, Canada, courriel:
hirdm@queensu.ca