

Evaluation des conditions de mise en œuvre de la politique Environnementale initiée par le Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire

La mission de contrôle du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, a porté sur l'évaluation des conditions de la mise en œuvre de la politique environnementale initiée par ce dernier.

Cette mission a été effectuée conformément à l'article 72 de l'ordonnance n° 95/20 du 17 /07/95 relative à la Cour des comptes.

L'objectif principal consistait à s'assurer si les moyens juridiques, institutionnels et financiers mis en œuvre ont permis de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés.

Cette évaluation a permis aussi à la Cour, d'apprécier l'efficacité des actions et programmes entrepris en faveur de la protection de l'environnement, notamment la stratégie et le plan d'action pour l'environnement et le développement durable mis en œuvre par le Ministère et ce, par l'analyse des principales caractéristiques à savoir : la cohérence, l'atteinte des objectifs, l'efficacité, l'efficience, et l'impact.

Outre ce qui précède, la Cour s'est intéressée au financement de la mise en place des instruments de cette politique, et ce par le contrôle de l'utilisation des moyens financiers mobilisés à travers différentes sources et mécanismes de financements tant nationaux qu'internationaux.

En dernier lieu, les investigations ont concerné le contrôle et l'évaluation d'une des principales actions du plan, à savoir la gestion des déchets ménagers et en particulier la mise en œuvre et l'exécution du programme de gestion des déchets municipaux (PROGDEM).

Le rapport s'articule autour des axes suivants :

Evaluation de la mise en place des instruments juridiques et institutionnels, pour la protection de l'environnement.

Appréciation des moyens financiers mis à la disposition du ministère :

Appréciation de l'utilisation des Instruments économiques pour la protection de l'environnement. (Fiscalité écologique)

Evaluation de la mise en œuvre du plan national d'action pour l'environnement et le développement durable (PNAE-DD).

- La lutte contre la pollution ;
- La gestion des déchets spéciaux ;
- La protection de la biodiversité ;
- La préservation de la qualité de l'air ;
- La protection du littoral ;
- La protection de la couche d'ozone ;
- La gouvernance environnementale ;

Evaluation de la politique de gestion des déchets ménagers et assimilés.

Evaluation du programme de gestion intégrée des déchets municipaux(PROGDEM).

I/ Evaluation de la mise en place des instruments juridiques et institutionnels, pour la protection de l'environnement.

I-1/ Instruments juridiques.

La cour constate que l'arsenal juridique mis en place a touché pratiquement à tous les aspects relatifs à l'environnement, néanmoins, elle émet les observations suivantes :

- Le cadre juridique est incomplet en raison du retard pris dans la préparation et la promulgation des textes d'application, ce qui ne manquerait pas de réduire les actions de la mise en œuvre de la stratégie de l'environnement et du développement durable.
- Le droit de l'environnement mis en place a adopté une approche intégrée, dans la mesure où les considérations liées à l'environnement sont intégrées dans les autres politiques sectorielles, il s'est caractérisé de ce fait par un foisonnement des textes, ce qui pose des difficultés d'harmonisation, et vu l'horizontalité de la mission de l'environnement, il pourrait être confronté au problème de l'existence de réglementations et de politiques contradictoires.
- Certaines dispositions et principes de la réglementation environnementale nationale trouvent leur source dans le droit de l'environnement international, et posent par conséquent le problème de leur applicabilité, en l'absence d'une adaptation à la réalité et aux normes nationales.

- Une faiblesse de la législation en matière de droit à l'information et la participation du public, faute de promulgation de textes prévus à cet égard.
- Faible capacité de la réglementation mise en place, à empêcher des agissements néfastes à l'environnement, en raison de la difficulté du choix entre la recherche d'une croissance économique et la nécessité de mettre en place une stratégie de protection de l'environnement.

I-2/ appréciation du respect des engagements internationaux

La cour a apprécié, dans quelle mesure les engagements pris en faveur de quelques conventions ratifiées par l'Algérie ont été respectés, comme elle s'est intéressée à l'impact de l'application de celles-ci sur l'environnement.

L'évaluation de la cour n'a concerné que les conventions dont le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement est point focal national.

-Mise en œuvre de la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques, et du protocole de Kyoto :

la cour a constaté que le secteur de l'énergie premier concerné par les émissions à consenti beaucoup d'investissements pour leur réduction des gaz à effet de serre , avec un objectif de les éliminer totalement en 2010,Cependant elle émet les observations suivantes :

- Cet effort de réduction des émissions, n'a pu être rentabilisé économiquement et ce, par une mise en œuvre des mécanismes protocole de Kyoto, en faisant des crédits carbone un mode de financement de projets dans le cadre du mécanisme de développement propre, mais aucun projet n'a été enregistré dans ce sens.
- Les actions entreprises dans le cadre de la convention, demeurent encore très insuffisantes, notamment en matière de développement des énergies renouvelables et la maîtrise de la consommation énergétique, la gestion des déchets, développement de l'utilisation des carburants propres.

Mise en œuvre de la convention de Stockholm sur les produits organiques persistants «pop's » :

Les engagements pris dans le cadre de la convention de Stockholm, ont été respectés notamment sur le volet réglementaire et institutionnel, cependant :

- Beaucoup d'effort restent à faire au regard du passif en la matière, plus particulièrement dans le domaine du traitement et réhabilitation des sites contaminés, ainsi qu'en matière d'interdiction de l'incinération au niveau des décharges sauvages (principales génératrices de dioxines).

- Mise en œuvre de la convention de vienne pour la protection de la couche d'ozone, et du protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (SAO) et ses amendements :

Les engagements pris en vertu de la convention et du protocole, sont en voie d'être accomplis, les premiers résultats sont tangibles.

I.2/instruments institutionnels

Dans sa stratégie le ministère a prévu la mise en place d'un cadre institutionnel, pour accompagner la nouvelle politique environnementale.

Considérant que le ministère en est aux premiers stades de la mise en œuvre de sa stratégie et qu'il lui faudra du temps pour atteindre tous les objectifs fixés, la cour dans son évaluation, s'est intéressée principalement aux objectifs à court et moyen termes.

Tel que prévu dans le cadre de la stratégie du ministère, les instruments institutionnels, devant soutenir la nouvelle politique environnementale ont été mis en place, néanmoins, les résultats ne sont pas très satisfaisants :

- L'efficacité des actions demeurera limitée, si des mesures de renforcement de leurs capacités, ne sont pas prises, pour pallier aux différentes contraintes, qui paralysent leurs actions sur le terrain.

- Si l'objectif de mise en place des structures est atteint en grande partie, il n'en demeure pas moins que l'objectif primordial qui est la mise en place d'une capacité institutionnelle réelle en vue d'une mise en œuvre efficace de la politique environnementale et d'exécution des programmes et actions, et de leur assurer une durabilité dans le temps, n'est pas totalement atteint.

- La cour estime que le parachèvement du nouveau cadre institutionnel, doit aboutir sur une véritable structure institutionnelle avec des rôles bien déterminés, coordonnés et complémentaires, et ce par l'allocation de ressources financières suffisantes, de ressources humaines en rapport avec leurs natures, et enfin d'aider ces institutions à gérer plus efficacement leurs moyens.

II/ Appréciation des moyens financiers mis à la disposition du ministère :

Les orientations budgétaires traduisent bien la volonté des pouvoirs publics envers ces politiques. C'est à partir de ce volet que la cour évalue l'engagement de l'Etat en matière de protection de l'environnement et du développement durable, notamment envers la stratégie lancée par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, ainsi que la capacité de ce dernier à mobiliser d'autres ressources par le biais d'instruments économiques et de financements étrangers.

II.1/ Appréciation des moyens financiers accordés par le budget de l'Etat

La cour constate que le secteur de l'environnement a bénéficié d'un soutien appréciable de l'Etat, toutefois, il a été constaté ce qui suit :

- L'exécution de toutes ces opérations connaît une lenteur (taux de consommation des crédits moyennement faible), qui est dû principalement, à une inadéquation entre le volume des opérations et les moyens de mise en œuvre.

La cour estime que ,s'il est évident que la réalisation des objectifs, dépend en grande partie, des moyens mobilisés pour leur réalisation, il n'en demeure pas moins qu'une consommation lente, ou nulle est interprétée, comme une disproportion des objectifs visés, par rapport aux moyens (autres que financiers) sinon, une appréciation démesurée des capacités offertes, pour une mise en œuvre efficace de la stratégie.

La cour juge enfin, que l'une des conditions essentielles pour le succès de la politique de protection de l'environnement et du développement durable, est constituée par la recherche d'une association harmonieuse des différents moyens de réalisation, et qui doit passer nécessairement par une mesure exhaustive et objective de ces derniers, avant l'engagement des actions de cette politique.

II.2/ Appréciation des moyens provenant des mécanismes financiers (les fonds)

Le ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire dispose de trois fonds, dont le ministre est ordonnateur principal.

Ces fonds sont des mécanismes financiers destinés à assouplir les règles financières de la gestion publique dans la mesure où ils sont soumis à des règles financières moins restrictives dans la gestion des fonds publics destinés à la protection de l'environnement.

- Le fonds national pour l'environnement et la dépollution

L'examen par la cour des ressources et dépenses du fonds depuis sa création appelle les observations suivantes :

Les recettes du fonds proviennent essentiellement de la taxe sur les activités polluantes ou dangereuses pour l'environnement, et des subventions de l'Etat accordées durant les exercices 2001 et 2002. et ce malgré la multitude des ressources susceptibles de le financer, qui sont fixées au préalable, à l'exemple de la taxe sur les carburants dont le recouvrement reste à un niveau trop bas et, demeure très en deçà des estimations,

- Une partie importante de la taxe sur les carburants n'est pas reversée au fonds, bien qu'elle soit perçue en totalité par les collecteurs.

- peu d'actions ont été entreprises, en effet, il n'a été enregistré au cours des années précitées aucune action financée par le fonds et qui touche le secteur industriel tant

privé que public. Notamment en matière de lutte contre la pollution industrielle, tel que la réalisation d'installation de dépollution, ou projets d'investissement intégrant les technologies propres.

- La cour constate que la gestion du fonds, ainsi que le ciblage des actions susceptibles d'être financées par ce dernier se sont améliorés d'année en année, il a été remarqué que les actions menées en 2006, étaient mieux ciblées que les années précédentes, et répondaient mieux à l'esprit des textes régissant le fonds.

II.3 / Instruments économiques pour la protection de l'environnement. (Fiscalité écologique)

L'utilisation de la fiscalité dans la politique environnementale en Algérie a réellement commencé avec l'institution de la taxe sur les activités polluantes ou dangereuses pour l'environnement (TAPD).

Avec l'avènement du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, une multitude de taxes à caractère écologique ont été introduites par des dispositions fiscales, néanmoins la cour constate ce qui suit :

- un caractère non écologique des taxes instituées, et ce au vu de l'affectation de leurs produits dont une partie est affectée, au financement d'autres actions, étrangères à l'environnement, sauf pour la taxe sur les activités polluantes dont les recettes vont en totalité au profit du fonds de l'environnement.

- difficulté de mise en place de la batterie de taxes, en raison de manque de moyens de mesure, d'analyse, de contrôle et de suivi.

- mesures non convaincantes pour les redevables.

- La multitude des taxes risque d'exercer une pression fiscale sur les redevables, et donnerait par conséquent l'effet inverse de celui espéré.

III/ Evaluation de la mise en œuvre du plan national d'action pour l'environnement et le développement durable (PNAE-DD).

Le plan, qui est l'instrument clé qui définit la politique environnementale de l'Algérie, découle de la stratégie nationale de l'environnement et du développement durable (SNE-DD). Il représente le programme d'action dans le domaine de l'environnement à court et moyen terme.

Le plan se base sur quatre objectifs stratégiques :

- a. amélioration de la santé et la qualité de vie,
- b. conservation et amélioration du rendement du capital naturel,
- c. réduction des pertes économiques,
- d. protection de l'environnement global.

Outre la fixation des objectifs, le plan met en exergue, les résultats attendus, les mesures institutionnelles et d'accompagnement, et décrit dans le détail, la nature des domaines et interventions stratégiques.

La démarche évaluative consiste à mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, et l'analyse de la pertinence des actions et leurs impacts sur l'environnement.

- En matière de lutte contre la pollution

La pollution industrielle en Algérie a atteint un degré de gravité qui cause de grandes nuisances graves à l'environnement et à la santé. Partant de ce constat, le ministère s'est engagé à travers le plan d'éliminer une partie des sources de cette pollution.

La cour estime que le ministère a atteint de façon relativement satisfaisante, les objectifs prioritaires fixés dans le cadre du plan notamment, la mise en place des mesures institutionnelles et d'accompagnement. Toutefois, les actions inscrites ou engagée à travers ces projets doivent être exécutées dans les délais fixés. Les efforts déployés doivent se poursuivre, afin de garantir la durabilité des projets et la perpétuation des résultats obtenus.

- En matière de gestion des déchets spéciaux

La mise en place d'une nouvelle politique en matière de gestion des déchets sous leurs différentes formes, a bénéficié d'une part très importante des fonds destinés à l'environnement, des actions ont ainsi été inscrites dans le cadre du plan.

De l'analyse des actions entreprises, il appert que beaucoup d'efforts ont été consentis pour la gestion et l'élimination des produits dangereux.

La cour a constaté ce qui suit :

- Important stock de produits dangereux périmés, n'est pas pris en charge d'une manière écologiquement fiable.

- Le recours aux outils économiques, selon le principe du pollueur payeur, par le biais des taxes, n'est pas suffisamment contraignant pour les producteurs de déchets, à cause de la faiblesse des montants des taxes appliquées. Ces derniers ont tendance à privilégier cette procédure à l'investissement beaucoup plus coûteux.

- L'application de la taxe d'incitation au déstockage des déchets industriels spéciaux, en l'absence de site de stockage officiels et répondant aux normes, donnerait l'effet inverse en poussant les industriels à se débarrasser de leurs déchets de manière peu conforme aux normes environnementales.

- En matière de biodiversité

L'ensemble des actions que le ministère a entreprises en matière de biodiversité, constituent le cadre juridique et institutionnel en faveur de la biodiversité, et bien que répondant aux objectifs fixés, il n'en demeure pas moins que, beaucoup d'efforts restent à faire en matière de mise en œuvre du cadre national de biosécurité, notamment en matière de prévention des risques biotechnologiques.

- En matière de d'amélioration de la qualité de l'air

En matière de l'amélioration de la qualité de l'air, et au vu des objectifs fixés, et des résultats obtenus, la cour constate, que ces objectifs sont loin d'être atteints sur le court terme.

- La généralisation de l'utilisation des carburants les moins polluants (essence sans plomb, GPL, GNC), reste très timide.

- Le recours aux instruments économiques, par une taxation des carburants polluants, n' pu à lui seul, suffire à infléchir le comportement des automobilistes.

- les résultats réalisés ne sont pas à la hauteur des dits efforts. L'essentiel de la charge de la pollution provenant des automobiles, des rejets industriels, de la combustion à l'air libre des déchets solides, n'est pas totalement maîtrisée.

- En matière de protection du littoral

Les actions engagées dans le cadre du plan ont concerné principalement le renforcement du cadre juridique et institutionnel liés à la protection du littoral contre toute forme de pollution.

Toutefois des contraintes d'ordre technique, financier et humain, achoppent, à la mise en œuvre effective de toutes ces actions.

Bien que, beaucoup d'actions aient été mises en œuvre, leur efficacité demeure très limitée, au vu des atteintes graves à l'encontre littoral, dues principalement à un antagonisme entre intérêts économique et intérêts écologiques, ainsi qu'à la timide implication de tous les acteurs, et du manque de coordination entre eux, il est à citer dans ce volet :

- En matière de protection de la couche d'ozone

Signataire de la convention de Vienne et du protocole de Montréal, concernée par l'importation des substances appauvrissant la couche d'ozone (SAO), l'Algérie s'est engagée à les éliminer progressivement.

Les engagements pris à la faveur du protocole de Montréal, en matière d'élimination des substances appauvrissant la couche d'ozone (SAO), ont été globalement honorés.

Bien que les objectifs aient été atteints (élimination de 80% des CFC), il n'en demeure pas moins qu'il reste difficile de valider les quantités indiquées au vu de la faiblesse de moyens de mesure, de suivi et de contrôle notamment en ce qui concerne le projet RMP, qui a bénéficié en grande partie à des ateliers de réparation et de maintenance du matériel frigorifique, repartis à travers le territoire national.

- En matière de renforcement de la gouvernance environnementale

Les objectifs en matière de renforcement de la gouvernance environnementale, sont en partie atteints.

Toutefois, ces efforts seraient vains en l'absence de mesures de renforcement et de consolidation des acquis et de correction des actions dont les résultats sont peu probants afin de pallier aux insuffisances constatées.

En conclusion, la Cour rappelle que la vérification de la concrétisation de toutes les actions inscrites dans le cadre du plan, la mesure des résultats, et plus particulièrement leur impact sur l'environnement, demeurent incertaines en l'absence d'indicateurs, qui sont des outils essentiels pour la mesure des performances environnementales et le suivi des progrès réalisés.

IV/ Evaluation de la politique de gestion des déchets ménagers et assimilés

En l'absence de données exactes et fiables sur la quantité des déchets ménagers produits en Algérie, des estimations fixent le taux de génération par habitant entre 0,5 et 1 Kg/Hab./J, soit en moyenne 0,85 Kg/Hab./J. Ce taux n'est pas loin d'égaliser la norme internationale en la matière estimée à 1 kg/Hab./J, et qui est appelé à connaître une évolution constante avec la croissance démographique et l'amélioration du niveau de vie.

IV-1/Modes de gestion des déchets ménagers en Algérie

Avant que le problème de la gestion des déchets ne prenne des proportions alarmantes, l'élimination des déchets ménagers en Algérie s'est toujours effectuées de la manière la plus simple à savoir, la mise en décharge qui se traduit par un dépôt des déchets dans des aires souvent non ou très mal aménagées, non contrôlées, et dont l'exploitation est loin d'être conforme aux règles élémentaires de santé et d'environnement. Cette gestion se caractériserait par :

- Une absence de vision associée à une faiblesse des moyens tant humains, que matériels.
- Les communes auxquelles incombe la gestion des déchets, ont du mal à assumer cette mission, qui suscite peu d'intérêt pour les élus locaux.
- Absence de filières de récupération et d'installations, de valorisation et de recyclage des déchets.

IV-2/. Financement et recouvrement des coûts de la gestion des déchets

Des insuffisances ont été constatées par la cour et qui se résument en ce qui suit :

- Faiblesse des moyens financiers mis en œuvre pour leur prise en charge des déchets. En effet, avant l'institution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), en vertu de la loi de finances 1993, les budgets des communes supportaient en totalité les coûts induits par la dite gestion.
- L'institution de cette taxe, le relèvement de ces taux en 2002, n'ont pas été suivi d'effets, le taux de recouvrement n'excède pas les 15% dans les communes l'ayant appliqué, et ce pour diverses raisons.

V/ Evaluation de la mise en œuvre du programme de gestion intégrée des déchets municipaux(PROGDEM)

L'objectif de ce programme réside dans l'éradication de la pratique des décharges sauvages, l'organisation de la collecte, le transport, et l'élimination des déchets solides municipaux dans des conditions garantissant la protection de l'environnement et ce, par l'introduction de nouvelles techniques de gestion, notamment la réalisation et l'équipement des centres d'enfouissement technique (CET) à travers le territoire national.

a/ Sur le plan juridique et institutionnel:

Le ministère en tant qu'initiateur de la politique en la matière, a satisfait à l'engagement de mise en place d'instruments juridiques, en mesure d'accompagner la mise en place d'un système de gestion des déchets qui réponde aux conditions de protection de l'environnement et du développement, toutefois la mise en application n'est pas l'apanage du seul ministère, dont la responsabilité se limite à l'élaboration et au suivi des textes d'application, à l'élaboration de guides et prescriptions et de l'assistance par le biais de l'Agence Nationale des Déchets (AND) aux collectivités locales et autres utilisateurs.

b/ Sur le plan du financement et des recouvrements des coûts

La nouvelle politique de gestion des déchets, prône le recours aux instruments économiques et à la fiscalité écologique pour la couverture des coûts de la gestion, en application du principe du pollueur payeur. Cependant la cour a relevé :

- La mise en application de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères, a démontré ses limites, au vu du très faible taux de recouvrement, et même revalorisé, par la loi de finances 2002. Cette dernière est loin de couvrir les coûts de la gestion.

c/ Sur le plan du choix du mode de traitement

Des investissements ont été consentis pour la réalisation des centres d'enfouissement techniques des déchets (CET), à travers le territoire national. Néanmoins la cour a relevé ce qui suit

- Cet effort d'investissement, s'est heurté au problème d'exploitation des dits centres, sur le plan humain et matériel.

- Les centres réalisés ne sont pas exploités, créant ainsi d'autres difficultés en matière de leur préservation, de leur gardiennage et du maintien du matériel acquis dans un bon état.
- Exploitation de certains centres sans autorisation du ministère de l'environnement, dans l'irrespect des principes élémentaires de gestion, et de respect de l'environnement
- Manque de cohésion des actions entreprises,
- Manque de coordination entre les intervenants, voire même un conflit de compétences, et une définition aléatoire des moyens de mise en œuvre, notamment les moyens financiers.
- Non exécution des programmes dans les délais impartis.
- Les décharges sauvages continuent à être exploitées, dans l'irrespect des dispositions de la loi n° 01/19 du 12 décembre 2001, relative à la gestion, au contrôle et à l'élimination des déchets.

d/ sur le plan recyclage et valorisation des déchets:

La création du système public de reprise, de recyclage et de valorisation qui permettrait la récupération d'une quantité de déchets recyclables de l'ordre de 760 000 tonnes annuellement, dont 50% de papier, 17% de plastique, 13% de métal, et 7% de verre.

Cependant et en l'absence d'un système de tri sélectif, de réseaux de collecte, de centres de tri, et le retard dans la promulgation des textes d'application. Le système n'a pas connu une mise en place effective, et ses résultats ne sont pas encore tangibles.