



Session thématique : Les déchets solides

Panel : Financement et maîtrise des coûts pour les collectivités

Le Financement du service de Gestion des Déchets ménagers en Afrique

Nora Benrabia

Introduction

Tout service de gestion des déchets solides a pour principale vocation de rendre et de maintenir une ville propre. Il consiste à organiser la collecte des déchets solides produits par les ménages et les acheminer jusqu'à leur lieu de traitement. La précollecte-collecte, le transport et le traitement sont là les trois principales étapes de la filière. La nature des déchets solides (externalités négatives¹) implique un service guidé par les principes de service public (égalité entre les prestataires d'une part et entre les usagers d'autre part, continuité des services rendus et adaptabilité aux évolutions économiques et sociales).

Face à la nature de ce service², les municipalités auxquelles incombent la compétence institutionnelle³ de ce service dans la plupart des cas, sont confrontées à une contrainte budgétaire forte. La gestion publique de ce service, en régie municipale s'avère de moins en moins viable financièrement dans les villes subsahariennes. Parmi les alternatives à cette gestion publique, figurent les différentes formes de délégation de service qui impliquent un partenariat public-privé. En Afrique subsaharienne, différentes villes ont doré et déjà expérimenté de tels schémas organisationnels. C'est la cas de Dakar, Conakry et Accra par exemple.

Ces nouvelles formes d'organisation du service sont-elles de nature à améliorer le financement du service ? Est-il envisageable de passer d'un système fiscal (TEOM) à un système commercial sur la base de redevances payées directement par les ménages aux entreprises ? Ce système commercial ne met-il pas en péril le financement de toutes les étapes de la filière, sur l'ensemble du territoire de la ville, y compris les quartiers périphériques ?

En bref, dans quelle mesure est-il possible d'assurer les principes d'égalité entre les usagers et de continuité du service lorsque le financement est privé, entièrement ou pour partie ?

1 - Il est entendu dans ce papier que nous traitons la filière formelle ou dite officielle de la gestion des déchets solides. Il existe par ailleurs une filière informelle de récupération et de recyclage pour laquelle les déchets sont une ressource ou plus précisément, un input, un facteur de production : « La réalité africaine sur les déchets ménagers montre que leur perception et leur usage peuvent être différents. Les observations montrent que les déchets ménagers sont tour à tour considérés comme des nuisances sur l'environnement naturel et la santé publique et comme des ressources pour les activités économiques de récupération et de recyclage » (N.Benrabia, 2002, p.118).

Sur le plan analytique, pour la science économique, il ne s'agit plus d'une externalité technologique négative (pollution et danger pour la santé publique), mais d'une externalité pécuniaire. Cette analyse est développée dans le chapitre 2 (section 1) de la Thèse en sciences économiques de Nora Benrabia, 2002, « *Choix organisationnels et institutions, le cas de la réforme du secteur des déchets ménagers en Afrique subsaharienne* », p.118-129.

2 - Le service de gestion des déchets ménagers présente les caractéristiques économiques d'un bien public local. Cf. Op.Cit. , N.Benrabia, 2002, p.130-154.

3 - La gestion des déchets ménagers est un service qui relève en général de la compétence des municipalités. Cependant, dans de nombreux cas, à défaut d'exercer effectivement cette compétence à l'échelon municipal, l'Etat est intervenu directement tant pour le financement que pour l'organisation technique du service (entreprise publique) dans les années 70-80 (ex : Abidjan et Dakar).

Pour répondre à ces interrogations, nous commencerons par présenter un état des lieux sur les modes de financement actuels dans différentes villes subsahariennes. Nous mettrons en relation ces modes de financement avec les choix organisationnels sur service (1). Ensuite, nous nous focaliserons sur certaines questions spécifiques que soulève le financement du service dans ce contexte d'ouverture au secteur privé (2).

1 - Aperçu général des modes de financement

Jusqu'au milieu des années 80, le service de gestion des déchets ménagers a été exclusivement le fait des municipalités ou de l'Etat sous forme de régie municipale ou d'entreprise publique. Les difficultés des finances publiques conjuguées à la vague de privatisation des années 80 en Afrique subsaharienne ont contribué à favoriser l'ouverture de ce service au secteur privé. Or cette intervention du secteur privé a posé et aujourd'hui encore de nombreuses interrogations tant sur le financement que l'organisation du service.

Pour établir ce panorama général nous nous sommes appuyés sur la dernière étude en date réalisée par l'AFD, 2001, « *Revue comparative des modes de gestion des déchets solides dans différentes villes de la zone de solidarité prioritaire* ». Une description du système de gestion en place et de leur mode de financement pour les villes de Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Accra, Dakar, Louga et Conakry, est présentée en annexe de ce document.

Plusieurs types de configurations sont apparus pour favoriser l'ouverture au privé du financement du service. Ces catégories sont établies selon les sources de financement (publiques et/ou privées) et du type d'opérateurs (publiques et/ou privées) :

- ✓ Dans le premier type de configuration, les autorités publiques conservent un mode de financement public via la fiscalité, tout en organisant l'intervention d'opérateurs privés : Dakar ;
- ✓ La deuxième configuration combine un mode de financement public (fiscalité et/ou redevances auprès des ménages) et l'intervention d'opérateurs privés et publics : Accra, Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Conakry ;

TAB. 1 : Modes de financement du service de gestion des déchets solides en Afrique subsaharienne			
Villes	Modes de financement		Opérateurs Publics/privés
	Type de ressources	Emplois	
Dakar <i>Depuis 1996</i>	TEOM + concours de l'Etat	Rémunérations des entreprises sénégalaises de transport et des GIE	Entreprises privées (12) ; GIE (1500 personnes)
Accra	Subvention de l'Etat à AMA Redevances aux entreprises ou à la municipalité (AMA)	Rémunération des PME et des services techniques AMA	Opérateurs privés : PME contrats de franchise avec la municipalité et CCW Opérateur public : WMD
Ouagadougou Bobo-Dioulasso	Redevances sur abonnement REOM, Taxe sur les charretiers.	Rémunération du service du STM, des PME et Associations	Services techniques municipaux, PME, Associations et charretiers individuels
Conakry	Redevances et budget municipal	Rémunération des PME et charretiers	PME (30) et SPTD : Service public de transfert des déchets
Louga	TEOM	Rémunération des charretiers + service public en régie	Les services techniques municipaux et charretiers hippomobiles

Source : A partir de l'étude comparative des modes de gestion des déchets solides dans différentes villes de la Zone de Solidarité Prioritaire, AFD, 2001.

Si les opérations de collecte et de transport ont été en grande partie déléguées d'une manière ou d'une autre aux opérateurs privés, le financement du service reste essentiellement public. Dans le tableau suivant les contributions des municipalités sont en majorité assurées par le budget de l'Etat sous forme de concours ou autre.

TAB.2 : Contribution des finances publiques au service de gestion des déchets solides			
Villes	Montants	Part dans le budget municipal	Sources de financement
Dakar	4.615,5 Mfcfa 7,1 M d'euros (2001)	30 % du budget de la CUD	TEOM et les concours de l'Etat
Accra	Budget déchets solides 2001 : 551 milliers d'euros	4,84% du budget de AMA Accra Metropolitan Assembly	Budget AMA
Bobo-Dioulasso	272 Mfcfa (2001)	85 % du budget STM 20,7 % du budget municipal	Budget municipal : redevances, taxes charretiers et ventes de déchets
Ouagadougou	482 Mfcfa / an	8 % du budget municipal	Budget municipal : TEOM
Conakry	838,6 MFG soit 0,52 M d'euros en 2000	? SPTD	Budget municipal et gouvernorat
Louga	34 à 42 Mfcfa / an	11 % du budget municipal	budget municipal complété par l'Etat

Source : A partir de l'étude comparative des modes de gestion des déchets solides dans différentes villes de la Zone de Solidarité Prioritaire, AFD, 2001.

2 - Eléments de réflexion sur la question du financement

La tendance d'ouverture aux opérateurs privés a été effectivement observée sous différentes formes, dans la plupart des villes d'Afrique subsaharienne. Plusieurs réflexions, sans être exhaustives sur le sujet, peuvent en être tirées pour alimenter les débats sur le financement du service :

✓ Aujourd'hui les opérateurs privés sont largement présents dans la filière formelle des déchets solides. Il n'est pas possible de distinguer une seule catégorie professionnelle homogène pour ce service.

- (1) Dans les grandes villes telles que Accra et Dakar, ce sont en tre autres des entreprises privées de transport qui se sont développées. Elles assurent la collecte, le transport et le « traitement » des déchets solides. Elles se sont entièrement spécialisées dans ce secteur et ont investi dans des actifs dits spécifiques, autrement dit des actifs non redéployables à des activités alternatives (ex : camions fourchettes).
- (2) Ensuite ce sont développés des entités plus légères en termes de capacités d'investissement : ce sont les petites entreprises, les associations, les Ong et les charretiers individuels.

L'ouverture aux opérateurs privés présente un avantage certain : les investissements en actifs peuvent être réalisés désormais par les opérateurs privés. Cette tendance qui soulage les finances publiques, demeure inégale selon les villes et selon certains actifs qui font toujours l'objet de financements publics : un pont à bascule (ex : financé par la CUD à Dakar) ou la construction d'un point de regroupement.

Les mécanismes qui ont favorisé le développement et la professionnalisation du secteur privé dans les villes de Dakar et Accra constituent des pistes intéressantes pour le financement privé. En effet, l'encadrement contractuel des entreprises, leur sélection sur des principes concurrentiels (appels d'offres) et leur rémunération en fonction du service rendu (au poids de déchets déposés à la décharge) sont des éléments décisifs. Répliquer ou s'inspirer de ces mécanismes dans les autres villes pourraient encourager les investissements privés. Par ailleurs, il n'empêche que sur ces points certaines améliorations pourraient être apportées : des contrats plus formels et plus longs par exemple.

✓ Même si dans la plupart des villes, les collectivités publiques pèsent toujours sur le financement du service, l'Etat vient souvent en dernier recours assurer ce financement. Afin d'éviter de faire perdurer cette situation dans laquelle l'Etat peut être tenté de récupérer les prérogatives de ce service, ne faudrait-il pas renforcer les budgets communaux ? Cet appui ne saurait se limiter aux aspects financiers des municipalités mais il serait utile d'améliorer le fonctionnement et la gestion municipale pour renforcer la crédibilité de cette institution auprès des opérateurs privés. De cette manière les partenariats public-privés pourraient être favorisés dans le secteur des déchets solides. En effet, établir et gérer des arrangements contractuels avec les entreprises privées constitue un exercice inhabituel pour certaines collectivités locales. A ce sujet, la CUD à Dakar a été encadrée par l'Agetip de 1995 à 2000, depuis l'Aprodak (Agence constituée de femmes) a pris la relève.

✓ Si le financement public mérite ainsi d'être soutenu dans ce secteur, restent à envisager les moyens d'améliorer les recettes fiscales de l'enlèvement des ordures ménagères. Les taux de recouvrement de cette taxe sont faibles en raison des différences d'écart de rendement de la chaîne fiscale de la TEOM⁴. Ces écarts peuvent survenir aussi à l'étape de l'assiette, de l'émission que du recouvrement. L'évaluation du rendement de la TEOM est un exercice rendu difficile dans la plupart des villes par manque de disponibilité des données nécessaires.

Cependant, à défaut de réformer le principe de la taxe certaines villes ont envisagé des solutions alternatives. C'est le cas par exemple des municipalités qui y ont substitué ou ajouté une redevance auprès des ménages (Accra, Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Conakry). Une autre solution alternative consiste à modifier le mode de recouvrement de la taxe, en passant par la facture d'électricité. Cette solution a été à l'étude à Dakar par exemple et appliquée à Abidjan. Elle n'a pas été retenue à Dakar puisque la compagnie d'électricité n'a pas souhaité prendre en charge ce recouvrement.

La question qui se pose est alors de trouver les moyens d'améliorer les ressources publiques sachant que le rendement des redevances s'avère peut-être meilleur que celui de la TEOM ?

De plus ce financement qu'il soit public ou privé se doit de prendre en considération l'ensemble des étapes de la filière, autrement la qualité du service est en péril.

L'enjeu du financement du service de gestion des déchets ménagers n'est-il pas finalement de réussir à combiner à la fois l'intervention d'opérateurs privés (pour l'investissement privé des actifs), d'améliorer d'une manière ou d'une autre les ressources publiques et/ou privées et d'assurer le service à toutes les étapes de la filière sur tout le territoire de la ville ?

⁴ « Afin d'évaluer le rendement de la TEOM deux types d'erreur doivent être distingués. On entend par erreur l'écart entre le rendement actuel de la taxe et son rendement potentiel. La première erreur est de droit lorsque le législateur, après avoir défini la matière imposable, édicte l'exemption ou l'exonération d'une partie de la matière imposable ou des personnes imposables. La seconde erreur possible est de fait, lorsque l'Administration ne maîtrise pas la matière fiscale telle qu'elle est définie par la loi. Cela peut être dû à des difficultés d'appréhension de la base par l'administration mais aussi à la volonté des contribuables de se soustraire à l'impôt.

Ces deux types d'erreurs seront analysés suivant les étapes de la chaîne fiscale : l'assiette, l'émission et le recouvrement.

Pour l'assiette, il s'agit d'apprécier la base légale telle que prévue par la loi. La connaissance de cette assiette requiert des opérations de recensement et d'évaluation. L'analyse de l'écart au niveau de l'assiette est donc une opération d'évaluation de la qualité du recensement des contribuables et de la matière imposable.

Pour déterminer l'erreur au niveau de l'émission, il convient d'analyser les performances réalisées dans la liquidation de l'impôt, et précisément de savoir si le rôle émis chaque année comprend tous les contribuables et les propriétés recensées imposables.

Au niveau du recouvrement, l'analyse de l'écart consiste à rechercher le taux de recouvrement de l'impôt, c'est à dire le rapport entre les recettes de l'émission et l'émission elle-même, et à en expliquer les causes ». L'évaluation du rendement de la TEOM a pu être réalisée pour la Communauté Urbaine de Dakar dans un rapport « *Le nouveau système de gestion des déchets ménagers dans la CUD, Evaluation* », rapport de mission pour l'ADEME, 1998, p.42-62.

ANNEXE

Un Etat des lieux par ville :

1 - Ouagadougou et Bobo-Dioulasso

✓ *Système de gestion des déchets ménagers :*

Dans ces deux villes du Burkina-Faso, le service de la collecte officielle des déchets ménagers est très limité. Les déchets déposés jusqu'aux décharges officielles restent rares. Environ 36% des déchets produits à Ouagadougou et 57% de ceux produits à Bobo-Dioulasso sont enlevés par des opérateurs formels : Service Technique Municipal, PME et associations. La majeure partie (20% et 51%) de leur service d'enlèvements est effectué par apports volontaires aux bacs. L'enlèvement porte à porte auprès d'abonnés concerne 16% des déchets produits à Ouaga et 7% de ceux de Bobo. La collecte publique est très peu étendue : l'arrondissement central de Baskuy à Ouaga et des circuits restreints dans une dizaine de quartiers à Bobo⁵. L'activité informelle d'enlèvement des déchets est évaluée à 58% à Ouaga et 37% à Bobo soit par les ménages eux-mêmes, soit par les charretiers individuels rémunérés par les ménages d'Om.

Cette absence de mise en décharge fait l'objet d'une intervention de la Banque mondiale dans le cadre du "PACVU"⁶. Ce projet fait suite au programme de Développement Urbain qui avait financé 7 lève-conteneurs encore en service dans chacune des 2 municipalités. Il prévoit dans les 2 villes l'aménagement de Centres d'Enfouissement Technique (actuellement en cours de réalisation), en même temps qu'une refonte complète de l'organisation du service, incluant une filière spécifique de collecte et de stockage des déchets dangereux ainsi qu'une expérimentation de compostage.

✓ *Le financement du service*

Plus précisément concernant la ville de Bobo-Dioulasso, le service traditionnellement en régie avec une forte implication de la population a évolué. Aujourd'hui ce système a changé sous l'influence du PACVU (Schéma Directeur de la Gestion des Déchets) et du PPDU, qui prévoient tous deux des partenariats, avec les entreprises pour l'un et avec les associations pour l'autre:

- l'agrément par zone pour les entreprises (10 000 Fcfa) et les associations (5 000) est envisagé (prévu avant l'élection 2000 mais reporté sine die à la suite des troubles qui l'ont suivie).
- un Comité Technique Municipal des Déchets a été institué et doté d'un budget
- un budget est prévu pour une journée de la salubrité et pour l'éducation environnementale
- l'activité de communication fait l'objet d'une grande attention⁷ et le Service de Communication gère 3 programmes radio sur l'encombrement des voies et la salubrité.

Les recettes liées directement et indirectement à la fourniture du service Om sont de l'ordre de 10 Mfcfa/an, donc sans commune mesure avec la dépense engagée pour ce service.

Le recouvrement de la redevance d'enlèvement des Om (350 F/mois et par concession) est quasi nul, malgré l'emploi de collecteurs rémunérés à 15%. L'ordre de grandeur de l'assiette est de 200 Mfcfa. Cette taxe paraît en voie d'extinction pour la Mairie⁸. Il est vrai qu'elle n'est compréhensible ni pour les habitants qui apportent eux-mêmes leurs Om aux bacs (jugés sales et irrégulièrement vidés), ni pour ceux qui paient directement le service des PME, des associations ou des charretiers informels. La location du matériel du STM (chargeuse, camions) constitue également une petite source de recettes (3.5 Mfcfa), perçue directement par le STM, qui dispose d'une régie de recettes. Cette pratique permet au STM de limiter les blocages dus au retard de paiement de fournisseurs. Mais, en immobilisant des moyens déjà très insuffisants, elle désorganise inévitablement la gestion du service et implique en fin de compte une baisse du service rendu par la mairie.

⁵ Ce qui semble indiquer un plus grand "civisme" en termes de distance parcourue pour le dépôt dans les bacs

⁶ Projet d'Amélioration des Conditions de Vies Urbaines

⁷ 700 000 Fcfa inscrits en 2000 pour toute la couverture événementielle de la municipalité

⁸ 0.5 Mfcfa ont été inscrits au budget primitif 2001.

La croissance du produit de la taxe sur les charrettes depuis 2 ans montre un effort particulier de la Mairie pour fiscaliser les charretiers, dont le véhicule est enregistré et numéroté. Une brigade de recouvrement *ad hoc* doit même être mobilisée. Les charretiers dits "informels", dûment enregistrés et taxés, ne le sont donc que de nom. La "vente de fumier et autres déchets" ne rapporte plus rien, mais la présence de cette ligne au budget traduit l'importance de cette pratique à Bobo.

2 - Accra

✓ *Système de gestion des déchets ménagers :*

La plus grande partie des déchets (71%) étaient collectée par apport volontaire : 14% par les conteneurs de AMA et 60% par ceux des 11 PME prestataires de service intervenant sur des zones prédéfinies attribuées par contrat, et rémunérées par AMA au poids livré en décharge.

5% de la collecte des déchets est effectuée en porte à porte, par bennes simples, par conteneurs privés et, progressivement, par bennes tasseuses. Les contrats d'abonnements des usagers sont passés soit directement avec la PME chargée de la zone ("franchise") soit avec AMA, qui décide des tarifs et de leurs relèvements (l'entreprise est alors prestataire de service). Globalement, la part de AMA dans la collecte a tendance à diminuer progressivement au bénéfice de celle des PME.

Le désengagement de AMA s'est poursuivi de manière progressive de 1995 à 1999. Les PME, introduites à l'instigation de la Banque mondiale après 1995, ont pris une part croissante de la collecte. Elles ont bénéficié au départ de la reprise à des conditions intéressantes d'une partie des véhicules et conteneurs qui avaient été précédemment donnés à AMA par la coopération allemande. Elles font aujourd'hui preuve d'un grand dynamisme, notamment pour se procurer des véhicules spécialisés à moindre coût aux USA et en Allemagne. En 1999, 80% du tonnage total mis en décharge était collecté par 3 des 11 PME.

✓ *Le financement du service*

La dépense publique pour les prestations des PME était en 1999 de l'ordre de 2.7 millions d'€, soit l'équivalent d'environ 58% du budget de fonctionnement de AMA. La plus grande partie de cette dépense a été financée par l'Etat, directement et indirectement, les 2/3 des ressources d'AMA venant de subventions de l'Etat⁹. Les recettes de gestion des Om (facturation de services recouvrée par AMA) représentent un peu plus de 5% de la dépense publique Om.

Le système PAYD ("Pay As You Dump")¹⁰, essayé puis rapidement abandonné, illustre les tâtonnements des différents décideurs de la ville, incluant l'assistance technique (allemande auprès de AMA, anglaise auprès du Minister of Local Governments and Rural Development, MLG&RD, pour le projet Bm) pour mettre au point un système simple de financement du service.

L'instauration d'une redevance d'enlèvement des Om est maintenant envisagée. Elle serait limitée aux "medium, upper & super classes". Son assiette se situe entre 0.9 et 1.7 millions d'€ selon les différentes hypothèses de peuplement (nombre d'unités d'habitation taxables). L'hypothèse la plus basse correspond à environ 33% de la dépense collective globale, et la plus haute à 64%.

La situation a été brutalement modifiée après que l'Etat ait décidé de confier l'ensemble de la gestion du service à un consortium, City Country Waste Ltd (CCWL), associant des intérêts privés locaux et extérieurs (Chagnon), et.. AMA.

Après son entrée en activité en juillet 1999, les PME sont devenues "subcontractors" (sous-traitantes) de CCWL. Leur activité a considérablement diminué et celle de AMA s'est arrêtée.

La rémunération de CCWL, initialement fixée à 30 puis à 25 \$ par tonne livrée, équivalente au montant total du budget de la ville, n'a jamais été versée. Sur les 9 millions de \$ théoriquement dus pour l'année 2000, CCWL n'a perçu que 5 millions du MLG&RD et 0.2 millions de AMA.

Les PME, qui devaient être rémunérées par CCWL sur la base de 5\$ par tonne mise en décharge, n'ont pas été payées pendant plus d'un an, mais, comme à Dakar, et pour les mêmes raisons, elles n'ont pas interrompu pour autant leur activité.

⁹ La notion de budget municipal et plus généralement celle d'autonomie des communes semble moins fondamentale que dans les décentralisations francophones. Le rôle majeur de l'Etat dans le financement et dans la décision (les différents conseils associent généralement des membres nommés et élus) n'est pas ressenti comme une faiblesse de la gestion municipale.

¹⁰ Ce système consistait à faire payer les apporteurs de déchets au moment de leur dépôt dans le bac...

Le contrat avec CCWL a été rompu en mai 2001 et un retour à la situation antérieure est engagé, dans le cadre de contrats de service ou de franchises mis au point avec l'aide de la Banque mondiale (Accra a été réintégrée dans la composante "Om" du projet Bm, dont elle avait été retirée suite à l'arrivée de CCWL).

La rémunération des entreprises comprend : le paiement (par AMA ou l'Etat) sur la base du tonnage livré en décharge, le paiement (par AMA ou l'Etat) sur la base de forfaits définis par appels d'offres, le paiement direct par les abonnés, les ristournes sur les redevances et abonnements recouverts pour le compte de AMA dans des zones où l'entreprise ne collecte pas d'Om, etc.

En sens inverse, les entreprises doivent verser ou reverser à AMA : une redevance de mise en décharge ; tout ou partie des paiements reçus des abonnés qu'elles servent ; le produit de la collecte financière (redevances et abonnements) lorsqu'elle est distincte de la collecte Om, etc.

Cette complexité ne paraît pas gêner les entreprises, et les autres acteurs du service semblent s'en accommoder sans difficulté. Notons que ce qui caractérise le système de Accra est le dynamisme des entreprises actuelles, le rôle dominant de l'Etat dans le financement du service et l'assiette importante de la future redevance Om.

Toutefois, ce système ne dessert aujourd'hui que la population vivant sur le territoire de AMA, alors que la croissance de l'agglomération se poursuit sans discontinuité sur le district de Gâ, qui compte aujourd'hui 25% de la population de la ville et où sont localisés non seulement la principale décharge actuelle (Mallam) mais aussi les deux sites envisagés pour son transfert (Oblogo, pour le très court-terme et Kouabenya, à plus long terme). L'unicité du service sur l'agglomération demandera que des arrangements institutionnels particuliers soient trouvés en attendant que GAMA (Greater Accra Metropolitan Area) devienne une institution opérationnelle en termes de services urbains. Ce problème est spécifique à Accra.

3 - Dakar

✓ *Système de gestion des déchets ménagers :*

A Dakar, l'ensemble des activités, depuis la pré-collecte jusqu'au stockage, est organisé en une seule filière, entièrement financée par la Communauté Urbaine de Dakar¹¹. De 1995 à 2000 le service de collecte et transport était assuré par six entreprises de transport et une centaine de GIE, tous liés contractuellement à la CUD via l'AGETIP. A partir de 2000, l'Etat reprend en main le service avec une nouvelle agence l'APRODAK (l'Agence pour la Propreté de Dakar) qui encadre les opérateurs privés du service de collecte et de transport (une douzaine de PME et les GIE).

Environ 80% des déchets de la CUD sont mis en décharge par les PME, mobilisant plus de 220 véhicules. La pré-collecte et le nettoyage sont assurés par une centaine de GIE (1 500 personnes) dans le cadre de contrats que les PME sont tenues de passer avec eux. La gestion de la décharge est assurée par deux entreprises, également collectrices.

La plus grande partie de la collecte est effectuée en porte à porte (100 bennes tasseuses et 100 bennes TP) et le reste par bacs déposés dans les quartiers (une vingtaine de multi-bennes et fourchettes¹²).

Les PME sont payées par l'Etat au poids d'Om livrée en décharge, comme à Accra, selon des tarifs par zone¹³. Chacune des PME se voit affecté sur appel d'offres, une à trois zones de collecte sur le territoire de la CUD.

Le mode de rémunération, ainsi que l'importance et la pérennité du marché de la collecte, ont permis à ces entreprises, y compris celles qui venaient du secteur du transport (sable de construction, arachide, etc ..), de devenir pour la plupart aujourd'hui des entreprises spécialisées, bien équipées.

Après une période d'incertitude consécutive à la suppression de la Communauté Urbaine, la maîtrise d'ouvrage (déléguée) du service est donc aujourd'hui assurée par l'Agence pour la Propreté de Dakar (APRODAK), qui dépend du plus haut niveau du Gouvernement. Depuis ce changement, les contraintes que subissaient précédemment les entreprises (personnel des GIE imposés, arriérés de

¹¹ La CUD regroupe 5 communes et comptent environ deux millions d'habitants.

¹² Lève-conteneurs/tasseurs à chargement avant fournis par la société Chagnon à la communauté urbaine, qui les a revendu - fort cher - aux PME. Les (11) véhicules encore en service assureraient près du tiers du tonnage total mis en décharge.

¹³ Entre 5 et 6 000 Fcfa/T, soit 2 500 à 3 000 Fcfa ou 3.8 à 4.6 €/m3. Ces tarifs ont été récemment augmentés, au moins pour certaines entreprises, si l'on en juge par la forte augmentation du prix de revient au m3 depuis janvier 2001.

règlement pouvant atteindre le tiers de la créance¹⁴) se sont accrues : les contrats sont désormais renouvelés mensuellement.

Toutefois, malgré un taux de couverture relativement important, il faut souligner que le système reste défaillant au plan du nettoyage. Même si les volumes de déchets non ramassés et dispersés sur la voirie sont faibles, ils suffisent à donner l'image d'une ville sale. L'une des causes de ce dysfonctionnement tient à la déresponsabilisation des PME, qui ne peuvent maîtriser l'activité des GIE qu'elles ont obligation d'employer. La mise en place d'une organisation permettant d'améliorer la qualité du nettoyage, incluant la gestion des gravats, constitue actuellement une priorité à Dakar.

✓ *Le financement du service*

La dépense globale du service a atteint 7.1 millions d'€ en 2000, ce qui équivaut à 21% des recettes recouvrées par les 5 communes et les 43 arrondissements¹⁵. Mais aucune collectivité locale n'y contribue, en dehors de la participation minimale des communes aux actions de nettoyage organisées par le PAM. Après avoir augmenté progressivement son aide depuis 1996, l'Etat finance donc aujourd'hui la quasi-totalité de cette dépense.

Le prix de revient moyen actuel par m³ enlevé est de l'ordre de 8 €. Il faut noter qu'il inclut un service de décharge limité mais réel, équivalent à celui qu'on trouve à Accra, Conakry et dans les 3 villes marocaines.

Malgré ses qualités, l'avenir du système dakarois semble incertain depuis la décision de l'Etat de concéder l'ensemble du service à un groupe multi-national, lauréat d'un appel d'offres remporté sur la base de propositions qu'il risque de ne pas pouvoir tenir¹⁶

4 - Louga

✓ *Système de gestion des déchets ménagers :*

Le taux de couverture de la collecte des déchets solides s'élève à 80% à Louga. Environ 44% le sont dans le cadre des 2 filières officielles : 28% en régie par le Service Technique Municipal (incluant la reprise de la pré-collecte des marchés, concédée à un GIE), et 16% par une dizaine de charretiers hippomobiles ("cochers"), payés par la commune et utilisant ses charrettes (héritées du PEUL). Les 37% restant sont enlevées soit par les producteurs eux-mêmes (rejets sauvages) soit, contre paiement, par des charretiers individuels (informels).

L'organisation actuelle de la collecte par les cochers fonctionne de manière satisfaisante pour la Mairie et pour les usagers desservis. Chaque cocher desservant les mêmes concessions, les usagers le connaissent et assurent, de fait, le contrôle de son activité.

Jusqu'à la mi-2000, une grande partie de la collecte et la totalité du nettoyage étaient assurés dans le cadre du PAM (Programme alimentaire mondial). Cette filière mobilisait les cochers ainsi qu'environ 160 volontaires et des charretiers individuels. Elle aurait assuré la dernière année l'enlèvement de plus de 60% des déchets de la ville, pour un coût total de l'ordre de 110 000 € (2.8 €/m³). La commune participait à cette dépense à hauteur de 7%, le reste étant financé par l'Etat et le PAM, sous forme d'indemnités mensuelles et de denrées alimentaires.

✓ *Le financement du service*

La dépense globale du service est de l'ordre 64 000 € par an, ce qui équivaut à 13% du budget municipal. La part financée par la commune consomme environ 11% de ce budget, soit près de 3 fois le montant actuel du produit de la TEOM.

Le prix de revient moyen actuel par m³ enlevé est de l'ordre de 1.8 €. Ce prix ne finance que le dépôt sur 2 terrains non aménagés et 3 dépotoirs de transfert, tous situés en ville, et ne comprend donc aucun service de décharge. Louga n'a, en effet, toujours pas de décharge malgré l'attention soutenue dont elle bénéficie depuis près d'une dizaine d'années de la part de l'aide extérieure.

¹⁴ Dans le but de répartir équitablement la dotation mensuelle forfaitaire de l'Etat, souvent insuffisante avec la croissance ou les variations saisonnières des quantités à payer, un abattement sur les décomptes des entreprises avait été instauré par l'AGETIP du temps où elle assurait la maîtrise d'ouvrage du service pour le compte de la CUD.

¹⁵ Ou à 29% des recettes des 5 communes..

¹⁶ "Zéro déchets" grâce à des valorisations multiples (compost, énergie, dessalement d'eau de mer, glace industrielle et alimentaire, eau minérale, etc.).

Rétrospectivement, la mise en place du PEUL - dont l'objectif premier n'était pas l'amélioration du service Om - a entraîné une désorganisation et une démobilisation des moyens municipaux, qui n'ont pu être rattrapés après l'abandon du projet. La réussite du PAM, ensuite, est venue se substituer à l'effort municipal. Cette aide, pour efficace qu'elle ait été, a retardé la prise de conscience par les élus que le service Om devait faire partie des priorités budgétaires. Depuis qu'elle est interrompue, la Directrice du Service Technique se débat dans des difficultés extraordinaires pour assurer un minimum de service dans le cadre du maigre budget dont elle dispose.

5 - Conakry

✓ *Système de gestion des déchets ménagers :*

Conakry est la seule ville de notre échantillon, dans laquelle le paiement direct par les usagers du service de collecte porte à porte a été généralisé.

Une trentaine de PME collectent les déchets de leurs abonnés dans les zones qui leur sont concédées. Elles enlèvent ainsi plus de la moitié des déchets de la ville (56%). Les 4 entreprises équipées de camions déposent leurs déchets (14%) à la décharge de la Minière, située au centre de l'agglomération. Les autres déposent les 42% restant à l'aide d'environ 300 charrettes à traction humaine, dans des bacs publics évacués par le Service Public de Transfert des Déchets (SPTD).

Le SPTD assure également la mise en décharge des apports directs des ménages aux bacs (12% de la production totale), et poursuit parallèlement une activité marginale de collecte porte à porte rémunérée (3%).

L'organisation actuelle assure donc la mise en décharge d'environ 71% des déchets produits à Conakry¹⁷, dont 59% sont enlevés contre paiement direct à l'entreprise de collecte.

✓ *Le financement du service*

La dépense globale de la gestion des déchets ménagers est d'environ 1.15 millions d'€. Ce montant équivaut à 75% des recettes effectives de l'agglomération en 1999 (Gouvernorat + 5 communes¹⁸). Il est financé à 45% par le Gouvernorat et à 55% par les abonnés.

Malgré ce partage et le coût relativement peu élevé du service, la faiblesse des capacités budgétaires du Gouvernorat entraîne une incertitude sur le financement qui pourrait compromettre la durabilité du système. En 1999, la part du Gouvernorat dans la dépense globale du service équivalait à près de 60% de son budget, ou 34% du budget de l'ensemble de l'agglomération¹⁹. Il faut noter cependant que le budget primitif 2000 prévoyait un montant double de celui de 1999. La dépense publique 2000 représente 34% du budget global de l'agglomération (1999).

Ces incertitudes sur le financement du fonctionnement du système seront prochainement aggravées par le transfert de la décharge à environ 25 km de son emplacement actuel. L'allongement de la distance de transport augmentera fortement la dépense publique, qui pourrait devenir hors de portée du budget de l'agglomération.

Une troisième source d'incertitude sur la durabilité du système concerne le marché de la collecte pour les PME. L'abonnement étant forfaitaire, non lié formellement à la quantité d'Om présentée, les ménages tendent à se grouper sur un même contrat. L'écart entre le % de ménages abonnés et le % de m3 enlevés montre l'importance de cette pratique. 16% des abonnements ont été ainsi résiliés en 2000. Cette pratique (constatée aussi à Bobo) a pour effet de restreindre le marché de la collecte, et donc de freiner le développement des PME, notamment l'acquisition de véhicules plus productifs. L'autorité et la sanction, exercées par les brigades d'hygiène du Gouvernorat, qui persuadent les ménages de s'abonner aux services des PME, sont donc un facteur important de la durabilité du système.

¹⁷ Le taux de 95% annoncé par le SPTD ne prend en compte que les déchets domestiques.

¹⁸ 37% du primitif 2000.

¹⁹ Ces proportions passeront à 30% et 17% si les recettes inscrites pour 2000 ont été effectivement recouvrées.