

**Programme « Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain »
PS-Eau - PDM**

**« Revue comparative des modes de gestion des déchets urbains
adoptés dans différents pays de la ZSP » :**

Présentation et débats autour de l'étude commandée par l'AFD

Compte-rendu de la réunion thématique du 27 juin 2002

TA Thu Thuy

En accompagnement de la lettre d'invitation, tous les participants avaient reçu la synthèse de l'étude et une introduction du comité scientifique du programme.
Cette diffusion préalable a permis d'engager très vite les débats sur certains points méthodologiques et conclusions de fond énoncées dans le document.

Introduction du comité scientifique accompagnant la diffusion de l'étude

La dimension financière et institutionnelle de la question des déchets

Dès la conception du programme de recherche, un accent particulier a été mis sur les questionnements d'ordre financier et d'ordre institutionnel :

- l'appel à propositions du 15 octobre 2000 a été structuré autour de 4 entrées thématiques, dont une entrée financière et une entrée institutionnelle,
- et parmi les 7 thèmes spécifiques détaillés dans la composante Déchets du programme, l'un d'eux portait en particulier sur le financement durable de la gestion des déchets.

Pourtant, les nombreuses propositions de recherche et d'action pilote reçues en réponse à l'appel du 15 octobre se sont peu manifestées sur ces questions.

Dans le commentaire général du comité scientifique à mi-parcours du programme et les recommandations d'ordre méthodologique faites à l'attention de toutes les équipes engagées, une recommandation s'est attachée particulièrement à rappeler l'importance d'aborder la dimension financière dans tous les travaux de réflexion et d'analyse des interventions déjà engagés.

L'opportunité de l'étude commandée par l'AFD pour enrichir les réflexions en cours

De son côté, l'Agence Française de Développement a récemment financé une étude comparative des modes de gestion des déchets dans plusieurs pays, qui a privilégié les aspects financiers et institutionnels du service des ordures ménagères, facteurs-clé de sa durabilité en termes de ressources et de capacités de gestion.

Cette étude est terminée et une synthèse en a été produite en octobre 2001.

En tant que membre du comité scientifique et du comité de pilotage du programme de recherche, l'AFD met cette étude à la disposition du programme.

Le comité scientifique diffuse donc cette étude très récente à l'ensemble des équipes engagées dans le programme, comme renforcement des outils bibliographiques mis à la disposition de tous, et pouvant ouvrir le champ de la réflexion et de l'imagination de chacun.

Les analyses et les recommandations contenues dans cette étude n'engagent que leurs auteurs, et peuvent être largement discutées.

Néanmoins, l'approche globale et comparative qui a inspiré ces travaux peut être source d'analyses plus pertinentes dans les travaux en cours au sein du programme, et peut donner des fils conducteurs pour mieux intégrer les dimensions financières et institutionnelles dans les analyses et dans les innovations en cours.

Présentation de quelques résultats de l'étude

La réunion étant courte par rapport à tout ce qu'il pouvait être débattu à partir de l'étude, il a été demandé aux auteurs de la présenter en la centrant sur les enseignements d'ordre financier :

- évocation de la méthodologie utilisée pour le diagnostic quantitatif et financier des systèmes de gestion des déchets, et surtout pour la construction de la « dépense collective globale »,
- évocation de quelques cas observés, centrée sur les particularités d'ordre financier,
- présentation des analyses sur les coûts du service, le financement et l'aide extérieure,
- présentation détaillée des recommandations émises par les auteurs.

Quelques points saillants du débat qui a suivi

Concernant les raisons de la commande de l'étude par l'AFD

Dans le domaine des déchets en Afrique, en recevant essentiellement des requêtes émanant de promoteurs de procédés techniques « miracle », l'AFD a pour l'instant toujours été approchée par des acteurs de nature technique et jamais par des responsables municipaux ou nationaux.

La réponse de l'AFD à ces requêtes a en général été négative, et actuellement, l'AFD n'apporte aucun concours financier dans ce domaine dans les pays de la zone ZSP.

Devant l'accroissement des besoins sur le terrain, l'AFD a commandé cette étude faisant un bilan des actions récentes, conduites avec le concours d'autres bailleurs de fonds (essentiellement la Banque mondiale), dans l'intention de se forger sa propre stratégie d'intervention dans ce secteur.

Cette étude, qui était relativement courte – une à deux semaines d'investigation sur chaque site observé – était centrée sur les risques de non durabilité des projets et des stratégies, et donc surtout sur les facteurs d'ordre financier et institutionnel.

Concernant la méthodologie du diagnostic quantitatif et financier

La méthodologie du diagnostic quantitatif et financier a fait l'objet de nombreux débats techniques d'où il ressort que les incompréhensions viennent surtout des objectifs des méthodes utilisées par les uns et par les autres.

L'étude n'avait pas d'objectif scientifique sur la connaissance des déchets mais un objectif pragmatique de compréhension globale des enjeux financiers majeurs et de comparaison rapide entre les stratégies globales de gestion des déchets dans des villes assez différentes.

Les évaluations quantitatives visaient à dessiner le schéma exhaustif de circulation des déchets afin de n'oublier aucun type d'acteur intervenant sur un site observé et d'estimer le poids relatif de chaque type d'acteur. Les valeurs annoncées sont considérées comme des estimations à 30% près et n'ont aucune ambition de validité en direction d'une conception de projet.

Les évaluations financières, et notamment celle de la « dépense collective globale », sont des évaluations purement monétaires. Là également, on ne peut comparer les méthodes rapides et pragmatiques développées dans cette étude avec celles qui seraient développées dans un organisme à caractère scientifique comme l'ADEME.

Concernant l'analyse de la gestion des déchets en termes de « logique industrielle »

Un débat fourni a été suscité par le terme un peu malheureux de « logique industrielle », utilisé par les auteurs dans la recommandation concernant l'approche quantitative physique.

En fait, il ressort du débat que l'idée sous-jacente et mal exprimée par les auteurs est que le service de collecte des déchets relève d'une logique de masse où il faut rechercher une meilleure productivité des dépenses engagées, c'est-à-dire chercher à réduire les coûts unitaires du service.

Concernant le service dans les quartiers défavorisés

Le terme de « logique industrielle » a induit l'assistance en erreur sur les intentions des auteurs en faisant penser qu'ils préconisaient de se centrer sur les quartiers où le service pouvait être rendu selon des approches industrielles, c'est-à-dire le centre ville.

En fait, leur recommandation est une approche de « progressivité technique » où toute la ville doit être concerné par le service mais selon un service techniquement progressif.

Concernant l'image urbaine en tant que facteur de changement des comportements

Un autre débat s'est ouvert sur les aspects sanitaires, les facteurs de changement des comportements et l'efficacité réelle des campagnes de sensibilisation. L'opinion des auteurs est que l'amélioration de l'image urbaine a un effet éducatif et sensibilisateur au moins aussi grand. Un participant disait même que le moteur du changement urbain est l'image urbaine.

Concernant la problématique du financement et les recommandations de stratégie financière

En matière de financement, les auteurs ont insisté sur la contradiction des responsables locaux dont les discours mettent la gestion des déchets parmi leurs premières priorités et dont les budgets ne reflètent pas du tout ces priorités dans la répartition des dépenses.

Ils ont fortement insisté sur leurs recommandations en matière de hiérarchie dans les efforts à fournir pour améliorer le financement de la gestion des déchets, à savoir :

1. augmenter la part du budget municipal, en cohérence avec les discours affichés,
2. réduire les coûts unitaires du service des déchets,
3. réduire les dépenses de structure de la ville au profit de dépenses directement productrices de service aux habitants,
4. mobiliser des ressources nouvelles.

Concernant les enseignements tirés par l'AFD

Le premier enseignement fort, et relativement inattendu, tiré par l'AFD de l'étude est que : « C'est à la portée des villes africaines de disposer d'un service de gestion des déchets ».

En effet, si l'on excepte le cas de Conakry, la part du budget local actuellement consacré à ce service va de 8-11% (Ouagadougou, Bobo Dioulasso, Louga) à 58% (Accra).

L'extrapolation à une couverture intégrale du service dans les conditions techniques et financières actuelles aboutirait à un rapport entre le coût global du service et les ressources locales qui irait de 15-20% (les mêmes villes) à 40-82% (Fès, Accra).

Le deuxième enseignement tiré par l'AFD est qu'il faut commencer un projet de gestion des déchets par la collecte, la plus étendue possible, et non répondre aux promoteurs de procédés de traitement « miracle » qui annoncent pouvoir financer l'ensemble de la chaîne. Notamment, le marché du compost semble pour l'instant un leurre vis-à-vis des enjeux financiers globaux.

Concernant les jeux d'acteurs autour de la gestion problématique des déchets

Pour finir, il a été débattu de l'analyse un peu provocatrice (émise par l'animatrice) selon laquelle on peut se demander si la bonne gestion des déchets intéresse réellement les acteurs locaux (et autres) intervenant dans ce secteur, et si les projets et leurs acteurs directs ne poursuivent pas finalement d'autres objectifs.

Les auteurs ont renforcé cette analyse en évoquant les différentes dérives qu'ils ont répertoriées dans leurs investigations sur les divers modes de gestion observés, à savoir :

- l'acharnement technologique,
- l'acharnement idéologique (exemple d'une certaine privatisation, d'une certaine pratique de contractualisation),
- l'ignorance politique (connaissance insuffisante des jeux des acteurs locaux),
- la création de PME « conjoncturelles », sous le nom de GIE ou autre,
- le manque de réalisme,
- la priorité du « comment » au « pourquoi »,
- le « nez sur le guidon »,
- l'interférence d' « autres enjeux »,
- la forme « projet » de l'aide extérieure.

Quelques réflexions complémentaires émises par le PDM

Le PDM, co-organisateur de la réunion, n'a pas pu être présent.

Néanmoins, l'étude a suscité des réflexions détaillées de sa part, qu'il a paru judicieux de joindre en annexe à ce compte-rendu de la réunion.

Ces réflexions rejoignent certains sujets ayant fait l'objet de débats approfondis durant la réunion.

ANNEXE 1

Quelques réflexions sur la note de synthèse de l'étude

« Revue comparative des modes de gestion des déchets urbains adoptés dans différents pays de la ZSP »

1- L'étude dit à juste raison qu'il s'agit de rendre un service collectif à toute la population sur l'ensemble des quartiers d'une agglomération (190) et qu'il s'agit d'une fonction placée sous la responsabilité de la collectivité locale. Des lors il faut prendre en compte, dans l'élaboration des plans de gestion des ordures ménagères l'ensemble des objectifs d'intérêt public du secteur et non limiter la problématique proposée à l'AFD seulement aux fonctions de ramassage et transport.

2- En tenant compte de la « déclaration d'Abidjan » où il est notamment dit que « les déchets doivent être regardés non seulement comme une nuisance, mais aussi comme une ressource, et que la filière déchets solides doit être considérée comme une activité économique, créatrice d'emplois urbains » on doit demander aux programmes de gestion des OM de considérer que: la lutte contre la pauvreté, l'insertion sociale, la valorisation ne sont pas seulement des retombées secondaires (194) mais sont également des objectifs. Ces points entrent au même titre que la salubrité dans les préoccupations centrales des collectivités locale qui sont responsabilisées sur le secteur

3- Il faudrait dans une stratégie municipale probablement donner aux programmes d'OM des objectifs plus larges que celui énoncé, même s'il peut être considéré comme essentiel, « d'enlever et de neutraliser les quantités les plus grandes possibles, pour le moins cher possible, dans le moins de temps possible » (194) en l'assortissant d'une dimension spatiale et de l'accessibilité du service aux populations des quartiers périphériques. Sans cela on ne fera qu'améliorer une situation bien connue : celle d'un centre urbain et des quartiers résidentiels correctement desservis, garantissant « l'image urbaine » (195) comme il est justement demandé, mais ignorant l'insalubrité des quartiers non desservis.

Aussi pour une desserte équitable, il nous semble qu'il faut probablement moduler le principe juste en soit « que le service rendu soit mesuré en quantité enlevée, plutôt qu'en ménage desservi » (194).

4- A ce titre on peut s'interroger sur les limites, sans autres précisions, des seuls critères volumétriques d'évaluation proposés (09) : « pourcentage des déchets enlevés transporté et mis en décharge ». Il serait intéressant de connaître comment sont évaluées les quantités produites et quelle en est la composition, ne serait ce que pour appréhender les circuits court de recyclage des matières végétales qui ne sont pas négligeables (112) et pour circonscrire l'importance des matières minérales dans les coûts de transport. Ce sont des questions sur lesquelles le programme de recherches peut sur l'axe tri-valorisation apporter des éléments de réponse pour optimiser les systèmes de collecte et de transport.

5- Il est juste de considérer que les collectivités publiques restent de très loin la première source de financement(191) mais il faut préciser que ce sont les budgets communaux qui doivent être renforcés pour ce faire et que les bailleurs de fonds peuvent utilement intégrer leur appui financier à des « programmes d'ajustement municipal » portant plus largement sur l'aide au fonctionnement et à l'amélioration de la gestion.

Il faut ainsi renforcer la crédibilité financière des collectivités financières vis à vis des opérateurs (note n° 27) et empêcher cette pratique de substitution qui fait que l'Etat gère directement les marchés d'entreprise où, sous prétexte de subvention, pèse anormalement sur les procédures d'attribution.

6- Le financement public de ce service urbain doit donc être repensé dans une réforme de la fiscalité locale étant donné que les taxes habituelles, sauf cas d'exception, ne peuvent couvrir les dépenses à consentir (172). Une taxation indexée sur des produits de grande consommation (comme l'électricité dans certains pays de la sous régions) mérite d'être étudiée dans le cadre d'une réforme de la fiscalité locale. (175)

7- Mais cela ne veut pas dire que le financement par la collectivité publique peut et doit être la seule source financière du système et que le paiement direct du service par les usagers ne joue qu'un rôle marginal dans le financement. (191) . L'étude montre d'ailleurs que le financement par les usagers contribue entre 20 et 50% de la dépense globale (178), sans compter les charretiers individuels qui assurent l'enlèvement de quantités considérables (180) couvrant ainsi près de 20% de la dépense collective globale (180).

8- Le financement direct par l'utilisateur couvre généralement et exclusivement la collecte et le groupage des ordures ménagères (178). Mise en oeuvre par des PME, des associations et des individuels cette pratique qui semble se généraliser et s'organiser (comme à Conakry, à Cotonou, ce paiement direct est généralisé et c'est la Ville qui affecte les périmètres de collecte et contrôle les tarifs). Cela confirme une recommandation de la déclaration d'Abidjan selon laquelle : « le financement de la filière doit être différencié suivant les séquences, en se basant sur la capacité et la volonté à payer des usagers.... ».

9- Cette approche sur les modes de financement différenciés amène à considérer particulièrement chaque séquence (précollecte-collecte, transport, traitement) et les articulations entre chacune d'elle. Cela est valable aussi pour les acteurs et leur intervention technique, chaque séquence faisant appel plutôt à l'entreprise ou plutôt aux acteurs associatifs ou informels. A un système unitaire comme à Dakar ou les précollecteurs ont été intégrés à l'entreprise ayant un marché global, on préférera une diversité d'acteurs organisés dans un plan général et un cadre fixé par la collectivité locale.

10- Ce cadre organisationnel doit permettre, de faire jouer la concurrence entre les opérateurs à tous les niveaux car « la concurrence dans un cadre légal et institutionnel transparent est source de réductions des coûts, d'innovation, d'émergence et de multiplication de savoir-faire » comme il est fait remarque dans la déclaration d'Abidjan.

Dans les séquences collecte- transport, il faut probablement, tout en gardant une économie d'échelle, éviter l'opérateur unique qui peut jouer sur sa position monopolistique, comme ce fut le cas à Douala et organiser des appels d'offre sur la base d'un zonage comme vient de le faire la ville d'Abidjan.

11- Le jeu de la concurrence encadrée doit également pouvoir s'appliquer à la précollecte, d'autant plus si c'est l'utilisateur qui paie directement. Celle ci peut jouer entre les PME et les associations mais également avec les charretiers individuels puisqu'il semble qu'ils offrent ce service à des coûts plus avantageux pour l'utilisateur (110). L'étude fait à ce propos remarquer que les charretiers sont rarement propriétaire de leur charrette et qu'ils sortent ainsi du secteur informel. La collectivité publique doit pouvoir alors appréhender leur activité. Le parallélisme avec les Zomidjan de Cotonou (note n°28) est à ce titre éclairant.

Claude BAEHREL

Le 24- 06- 2002

ANNEXE 2

Liste des personnes inscrites

Les personnes qui se sont inscrites sont pratiquement toutes venues, à quelques exceptions près.

1 FOLLEA	Vincent		follea@aol.com
2 TA	Thu Thuy		tathuthuy@sandweb.net
3 DONADINI	Mireille	Mairie des Ulis	mdonadini@lesulis.fr
4 MONJOUR	Loic	EAST	monjour@ext.jussieu.fr
5 BERTOLINI	Gérard	CNRS	berto@univ-lyon1.fr
6 CONAN	Hervé	Burgeap	h.conan@burgeap.fr
9 CHAPAL	Eric	LYSA	eric.chapal@lysa.fr
11 NAQUIN	Pascale	POLDEN (INSA de Lyon)	naquin@insa-lyon.fr
12 LEVRON	Eric	Groupe URD	elevron@urd.org
13 BOTTA	Henri	INSA Lyon	henri.botta@insa-lyon.fr
14 RACHMUEHL-BERROA	Virginie	GRET	rachmuhl@gret.org
15 VENARD	Jean-Louis		mfetjl.venard@wanadoo.fr
16 MONVOIS	Jacques	GRET	monvois@gret.org
17 HAINSSELIN	Anne-Sophie	AJECID	as.hainsselin@free.fr
18 BOURZAI	Marie-Pierre	Aditem Ville de Paris	mbourzai@aditem.org
19 BRUNET	Françoise	Consultante	fra.brunet@wanadoo.fr
20 WILLERVAL	Sébastien	VALOR	swillerval@valor.fr
21 ETIENNE	Janique	AFD	etiennej@afd.fr
22 de BEAUMONT	Hubert	TechDev	techdev@club-internet.fr
23 DESILLE	Denis	pS-Eau	denisdesille@aol.com
24 AUBOURG	Guillaume	pS-Eau	aubourg@pseau.org
25 FOLLEA	Laurence		l.follea@free.fr
26 LE BRIS	Emile	IRD	elebris@bondy.ird.fr
27 PACAUD	Pierre-Alain	AFD	pacaudpa@afd.fr
28 COSTE	Tamara	Savigny sans frontière	slt.ssf@laposte.net
29 DANIEL	Jean	CARE France	donicl@carefrance.org
30 RIDARD	Gw�n�elle	Guinée 44	guin�e44@biasy.net guinee44@naonet.fr
31 COUZIN	Thierry	SITA	thierry.couzin@sitagroup.com
32 GARDET	Françoise	EPASQY	fgardet@epa-sqy.fr
33 FILIPI	Freddy	AFD	filippif@afd.fr