



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

---

**Note de synthèse**

---

La gestion des déchets solides dans les villes et cités de la Zone de Solidarité Prioritaire, constitue l'un des défis majeurs de la décennie en matière de développement urbain.

Cette problématique des déchets urbains (collecte, transport, traitement) comporte un double intérêt :

- d'une part en termes de service à la population, avec un impact évident sur l'hygiène, la santé et les conditions de vie ;
- d'autre part en termes de gestion communale de services urbains, notamment dans le cadre d'un processus de décentralisation visant à renforcer les responsabilités des communes et d'intervention du secteur privé et de la population.

Des approches novatrices ont été développées pour combattre ce problème. Certaines donnent de bons résultats, d'autres ne se maintiennent que par des appuis extérieurs, d'autres encore périssent pour différentes raisons. Dans ces derniers cas, il s'agit d'approches ayant souvent privilégié une entrée par un procédé technique au détriment d'une analyse de la capacité et de la pérennité financière et institutionnelle du système.

Diverses expériences ont été capitalisées parmi les bailleurs de fonds. A l'AfD, divers projets dans ce secteur ont été financés, avec des résultats plus ou moins heureux.

Dans ce contexte, l'AfD a souhaité disposer d'une réflexion méthodologique et stratégique en vue de préparer ses prochaines interventions dans ce domaine.

Elle a donc fait réaliser une étude dont les objectifs étaient les suivants :

- effectuer un bilan des expériences passées et en cours, quelque soit le bailleur de fonds, sur quelques pays de la ZSP, et tirer des leçons de ces expériences ;
- analyser, dans chaque pays, le mode de gestion et de financement de la filière déchets, en évaluer ses performances et sa pérennité ;
- dégager des axes de réflexion stratégique et les discuter, de façon à alimenter la réflexion.

Les études ont porté sur cinq pays, et neuf villes : Sénégal (Dakar, Louga), Burkina Faso (Ouagadougou, Bobo Dioulasso), Guinée (Conakry), Ghana (Accra), Maroc (Fès, Agadir, Rabat-Salé-Temara).

L'étude a privilégié une approche en termes de gestion de service public urbain et non en termes de procédés techniques. Cette approche a permis de procéder à une analyse de la capacité et de la pérennité financières et institutionnelles des services.

Le document ci-après présente les principaux résultats de l'étude, avec notamment une présentation synthétique des constats, suivie de recommandations dont l'objectif est de nourrir une réflexion loin d'être close.

# **Revue comparative des modes de gestion des déchets urbains adoptés dans différents pays de la ZSP**

## **Note de synthèse**

**Vincent Folléa  
Françoise Brunet  
Nora Benrabia  
Marie-Pierre Bourzai  
Patrick Faucompré**

**Octobre 2001**

Le rapport ci-après présente les principaux résultats de l'étude. Il est basé sur une analyse documentaire préalable, présentée dans le rapport d'établissement de l'étude (février 2001), ainsi que sur une série de missions dans les 9 villes retenues, entre le 1<sup>er</sup> mars et le 15 mai 2001. Les données particulières de chaque ville sont présentées en annexe.

L'équipe remercie toutes les personnes qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport, et en particulier :

les membres du Comité de Pilotage de l'Agence à Paris, et les conseillers des agences du Ghana, du Burkina-Faso, du Sénégal, du Maroc et de la Guinée, pour le soutien qu'ils nous ont apporté,

les élus et les agents des collectivités locales et des services centraux à Accra, Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Dakar, Louga, Rabat, Fès, Agadir et Conakry, pour leur accueil et leur appui, grâce auquel la plupart des informations nécessaires ont pu être obtenues,

les experts qui nous ont appuyé sur le terrain, en particulier à Bobo-Dioulasso, Ouagadougou, Dakar et au Maroc, pour la qualité de leur expertise et l'efficacité de leur assistance.

Ce rapport, réalisé pour le compte de l'Agence française de Développement, ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'Agence et n'engage que la responsabilité de ses auteurs.

# Table des matières

<b>Objet, champ et méthode.....</b>	<b>6</b>
1. Objet de la revue.....	6
2. Les villes étudiées.....	6
3. Méthode utilisée.....	6
<b>La gestion des déchets dans les 9 villes.....</b>	<b>7</b>
1. Accra.....	7
2. Ouagadougou & Bobo-Dioulasso.....	8
3. Dakar.....	9
4. Louga.....	10
5. Maroc.....	11
5.1. Fès.....	11
5.2. Rabat.....	12
5.3. Agadir.....	12
6. Conakry.....	12
<b>Constats et analyses.....</b>	<b>13</b>
1. L'enlèvement et le transport.....	13
2. Le nettoyage.....	14
3. Les opérateurs publics.....	14
4. Les opérateurs privés.....	15
5. Les véhicules.....	16
6. Les décharges.....	17
7. Les coûts du service.....	18
8. Le financement du service.....	19
9. L'aide extérieure.....	20
<b>Recommandations.....</b>	<b>21</b>
1. Approche.....	21
2. Objectifs intermédiaires.....	22
2.1. Objectifs financiers.....	22
2.2. Objectifs techniques.....	22
3. Moyens et instruments.....	22
3.1. Acteurs.....	22
3.2. Moteurs.....	22
3.3. Ressources.....	23
3.4. Conditionnalités.....	23
4. Faisabilité des projets.....	23

# Revue comparative des modes de gestion des déchets solides dans différentes villes de la Zone de Solidarité prioritaire

## Note de synthèse

### Objet, champ et méthode

#### 1. Objet de la revue

1. L'objet de la revue est de fournir les éléments de réflexion méthodologique permettant à l'AfD de redéfinir la stratégie, le contenu et les modalités de ses interventions dans le domaine de la gestion des déchets urbains.

2. Conformément aux termes de référence, cette revue, sans négliger les aspects techniques, privilégie les aspects financiers et institutionnels du service des ordures ménagères, facteurs-clé de sa durabilité en termes de ressources et de capacités de gestion.

#### 2. Les villes étudiées

3. Neuf villes ont été étudiées dans 5 pays africains<sup>1</sup>, dont 4 subsahariens et 4 francophones. Ces villes représentent une population totale de plus de 10 millions d'habitants. L'écart entre la plus peuplée et la moins peuplée, toutes 2 sénégalaises, est presque de 1 à 30. (Louga 88 000 et Dakar 2.4 millions).

4. L'écart en termes de capacités budgétaires est également important. Le ratio budget / population est 16 fois plus élevé dans la ville la plus riche que dans la plus pauvre. Il varie de 1 à 2 entre les villes marocaines mais de 1 à 7 entre les villes subsahariennes. On peut ainsi distinguer 4 groupes : Agadir et Rabat (32 et 26 €/habitant), Fès et Dakar (18 et 15), Ouaga, Bobo et Louga (entre 5 et 7) et Accra et Conakry (3 et 2).

#### 3. Méthode utilisée.

5. Pour analyser les modes de gestion et évaluer les services rendus, nous nous sommes efforcés d'identifier dans chaque ville : (1) les schémas de la circulation des Om, (2) les volumes concernés et (3) les dépenses associées. Ce travail s'est appuyé sur les données recueillies sur place, complétées le cas échéant par des sondages, extrapolations ou estimations.

6. Les **schémas de la circulation des déchets** ont été retracés d'après les pratiques réelles d'évacuation, en considérant que la quasi-totalité des déchets sont enlevés<sup>2</sup>, quel qu'en soit le moyen, officiel ou informel, et ont une destination finale quelle qu'elle soit. Nous avons donc identifié pour chaque filière les producteurs et les lieux de production, les destinations, ainsi que les opérateurs et les modes de transport.

7. Les **ordres de grandeur relatifs des flux de déchets** dans chaque filière ont été "calés" en rapprochant les données obtenues des différentes sources, incluant les sondages de la mission.

8. Ce travail de quantification, indispensable pour permettre les comparaisons, a permis de construire pour chaque ville, en rapportant ces flux avec les circuits précédemment identifiés, une image proportionnée à peu près réaliste de l'organisation des différentes filières et de leur activité en termes de volumes d'Om, mais aussi d'opérateurs et d'équipements.

9. Cette image est présentée sous forme d'un tableau consolidé des activités, par types d'enlèvement, de transport, de producteurs, d'opérateurs, de destinations, etc. Ce tableau montre à la fois, par filière et pour la ville : (1) la structure de l'enlèvement et du transport des déchets, en % du volume d'Om passant par les différentes catégories d'opérateurs et d'activités, et (2) la performance de couverture, en % du volume d'Om arrivant en décharge.

10. L'expression de la couverture du service en termes de volumes – enlevés d'une part, mis en décharge d'autre part – est apparue plus fiable et mieux adaptée à la diversité des situations que l'expression en nombre de ménages desservis.

11. En mettant en perspective l'activité des différentes filières et en montrant leur importance relative dans chaque ville, ces quantifications ont permis de corriger les déformations liées à certaines approches trop exclusivement qualitatives ou organisationnelles<sup>3</sup>.

12. Les **dépenses** mobilisées pour le fonctionnement de chaque filière ont été identifiées et estimées selon les mêmes méthodes que pour les flux.

13. Le rapprochement des flux physiques et des flux financiers a permis de construire les ratios indicateurs des performances des différents modes d'enlèvement et de transport des déchets, notamment en termes de % de la production d'Om arrivant en décharge et en termes de prix de revient unitaire moyen par m<sup>3</sup> ou par tonne.

14. Ces indicateurs ont permis également d'évaluer la durabilité des systèmes en termes de capacité de financement de leur fonctionnement. Ces évaluations

<sup>1</sup> Au Burkina Faso : Ouagadougou et Bobo Dioulasso; au Ghana : Accra; en Guinée : Conakry; au Maroc : Raba-Salé-Temara, Fès et Agadir; au Sénégal : Dakar et Louga.

<sup>2</sup> A l'exception des déchets brûlés ou enfouis sur le lieu de leur production.

<sup>3</sup> Qui, généralement, minimisent l'impact des systèmes dominants et maximisent celui des filières marginales.

nous ont amenés à utiliser la notion de "**dépense collective globale**" relative aux déchets solides, somme des dépenses, publiques, privées, directes, indirectes, formelles, informelles, engagées pour le service des déchets<sup>4</sup> sur les différentes filières d'une même ville. La répartition de cette dépense entre les différents stades, catégories d'opérateurs et modes de fourniture du service a été établie chaque fois que possible.

15. Le budget de fonctionnement de la collectivité locale (recettes "ordinaires", sauf exception) a été mis en regard : (1) de la dépense collective effectivement mobilisée, globalement, et par composantes (publique, privée, informelle), et (2) de la dépense théoriquement nécessaire pour enlever la totalité des déchets aux prix de revient unitaires constatés.

16. L'historique de la mise en place et de l'évolution des organisations étudiées, ainsi que les diverses pratiques influençant la durabilité du service rendu, ont aussi été analysés pour comprendre les raisons de leur bon ou mauvais fonctionnement et évaluer leur capacité à fournir durablement les services Om.

## La gestion des déchets dans les 9 villes

### 1. Accra<sup>5</sup>

17. En 1999, environ 77% des déchets produits sur le territoire de l'Accra Metropolitan Assembly (AMA) ont été mis en décharge sur 3 sites : Mallam, site principal, situé sur le district de Gâ, saturé, dont le transfert était imminent au moment de la mission ; Teshie, ex-usine de compost financée par la coopération suisse, et Abeka, à proximité de Mallam, tous 2 situés sur le territoire de AMA.

18. La plus grande partie des déchets (71%) étaient collectées gratuitement, au moyen de conteneurs publics déposés dans les quartiers : 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.

19. La collecte payante officielle concerne environ 5% des déchets. Elle est effectuée 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 ("franchisee") soit avec AMA, qui décide des tarifs et de leurs relèvements (l'entreprise est alors prestataire de service). Comme pour la collecte gratuite, la part

de AMA dans la collecte payante diminue progressivement au bénéfice de celle des PME.

20. 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.

21. 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'Etat<sup>6</sup>. Les recettes de gestion des Om (facturation de services recouvrée par AMA) représentent un peu plus de 5% de la dépense publique Om.

22. Le prix de revient moyen du m3 mis en décharge par les opérateurs des filières formelles (AMA et PME) est de 3.3 €. La dépense totale qu'il faudrait mobiliser pour mettre en décharge la totalité des déchets d'Accra au même prix unitaire équivaldrait à environ 3.22 millions d'€, soit 82% du budget de fonctionnement 2000.

23. Le système PAYD ("Pay As You Dump")<sup>7</sup>, 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.

24. 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%.

25. 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.

<sup>4</sup> Après élimination des doubles comptes (lorsque les dépenses des uns sont les recettes des autres).

<sup>5</sup> Les données sur la gestion des Om à Accra ont été difficiles à obtenir, pour les flux comme pour les dépenses. Elles jouaient visiblement un rôle déterminant dans la stratégie des différents acteurs au moment de la mission. Les données sur les flux d'Om croisent les sources MLGRD-Carl Bro et AMA-GTZ, qui ne sont pas toujours concordantes, comme, semble-t-il, les relations entre ces 2 coopérations.

<sup>6</sup> La notion de budget municipal et plus généralement celle d'autonomie des communes semblent moins fondamentales que dans les décentralisations francophones. Le rôle majeur de l'Etat dans le financement et dans la décision (les différents conseils associant généralement des membres nommés et élus) n'est pas ressenti comme une faiblesse de la gestion municipale.

<sup>7</sup> Ce système consistait à faire payer les apporteurs de déchets au moment de leur dépôt dans le bac...

26. 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.

27. 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 dûs pour l'année 2000, CCWL n'a perçu que 5 millions du MLG&RD et 0.2 millions de AMA.

28. 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.

29. Le contrat avec CCWL a été rompu en mai 2001 et un retour à la situation antérieure est engagée, 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).

30. Ces contrats n'ont pas, à notre avis, réussi à simplifier l'enchevêtrement complexe des différents modes de rémunérations des entreprises et de financement du service.

31. La collecte des déchets et celle des redevances ou des abonnements sont en effet considérées comme des activités indépendantes, diversement associées ou séparées. C'est ainsi que coexistent pour la rémunération des entreprises: 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.

32. 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.

33. Cette complexité ne paraît pas gêner les entreprises, et les autres acteurs du service semblent s'en accommoder sans difficulté. On peut donc penser que lorsque les difficultés actuelles, liées au contexte politico-financier hérité de la gestion précédente, seront surmontées, les facteurs favorables à la durabilité du système permettront une reprise de son fonctionnement, même si le transfert de la décharge induit des coûts supplémentaires. Ces facteurs sont notamment : le dynamisme des entreprises actuelles, le coût relativement modeste du m3 mis en décharge, le rôle dominant de l'Etat dans le financement du service et l'assiette importante de la future redevance Om.

34. 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 2 sites envisagés pour son transfert (Oblogo, pour le très court terme et Kouabanya, 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.

35. Ces arrangements seront d'autant plus difficiles à mettre en place que GAMA inclut la ville de Tema, dont le système de gestion des Om, récemment réorganisé dans le cadre du projet Bm, est indépendant, au plan de la collecte, du financement, des opérateurs, et de la décharge. La fusion de ce système, qui fonctionne apparemment de manière satisfaisante, avec celui d'AMA, qui n'est pas encore stabilisé, ne semble pas souhaitable et n'est, en tout état de cause, pas envisagée par les autorités.

## 2. Ouagadougou & Bobo-Dioulasso

36. Les 2 villes se caractérisent essentiellement par la faiblesse de la collecte officielle et par l'absence de déchets dans les décharges officielles.

37. 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 de ces enlèvements sont gratuits (apports des producteurs aux bacs : 20% et 51%). L'enlèvement payant par ces opérateurs (porte à porte auprès d'abonnés) concerne 16% des déchets produits à Ouaga et 7% de ceux de Bobo.

38. La collecte publique est très peu étendue : l'arrondissement central de Baskuy à Ouaga et des circuits restreints dans une dizaine de quartiers à Bobo<sup>8</sup>.

39. Le rôle des associations et des PME dans la collecte est marginal (3%, 8% à Ouaga, 1%, 6% à Bobo) et ne semble pas progresser avec les années. Parmi les causes de cette stagnation, le prix de revient du m3 enlevé, 3 à 4 fois plus élevé que celui des charretiers individuels, pour un service identique pour l'utilisateur, n'est sans doute pas la moindre.

40. Si l'on exclut le brûlage et l'enfouissement sur place par les producteurs (estimés à 6% de la production totale), il apparaît que **58% des déchets de Ouaga et 37% de ceux de Bobo sont enlevés de manière informelle** soit par les producteurs eux-mêmes, soit par les charretiers individuels rémunérés par les producteurs d'Om.

41. La dépense collective globale est de l'ordre de 940 000 € à Ouaga et de 240 000 € à Bobo. La plus grande partie est financée par les 2 mairies centrales (à hauteur de 57% à Ouaga et de 79% à Bobo),

---

<sup>8</sup> Ce qui semble indiquer un plus grand "civisme" en termes de distance parcourue pour le dépôt dans les bacs



consommant **entre 8 et 10% de leur budget**. Le produit de la redevance Om est nul à Bobo et quasi nul à Ouaga.

42. Contrairement à ce qu'on pouvait supposer, la productivité de la dépense collective globale, en termes de prix de revient par m<sup>3</sup> enlevé, est plus élevée à Bobo qu'à Ouaga (1.8 € contre 3.1€). Cet écart est encore plus important si on ne considère que l'enlèvement par les filières formelles (2.3 € contre 5.4 €).

43. Le dépense nécessaire pour collecter l'ensemble des déchets, aux prix de revient moyens actuels demanderait environ 20% des recettes de fonctionnement de Ouaga et 15% de celles de Bobo.

44. Bien que le Service Technique Municipal et les PME transportent 39% des Om de Ouaga et 64% de celles de Bobo, **les volumes aboutissant à la décharge officielle sont quasi nuls dans les 2 villes**.

45. Une partie des déchets collectés est vendue aux agriculteurs, comme amendement, et dispersée sur les cultures intra ou péri-urbaines, l'autre aboutit sur les différentes concentrations sauvages sur la voirie, les parcelles vides, les drains, marigots, etc.<sup>9</sup> La première destination est vraisemblablement dominante, si l'on en juge par le volume des concentrations sauvages, important mais pas en rapport avec les quantités concernées, ainsi que par l'incroyable dispersion de déchets sur la périphérie des 2 villes.

46. Les principaux vendeurs sont les Services Techniques et les PME, seuls à disposer de véhicules permettant des livraisons éloignées (jusqu'à 20 km). Cependant les charretiers individuels peuvent aussi trouver des maraîchers acheteurs de quantités plus faibles à des distances plus courtes.

47. Cette absence de mise en décharge fait l'objet d'une intervention de la Banque mondiale dans le cadre du "PACVU"<sup>10</sup>. Ce projet fait suite au programme de Développement Urbain qui avait financé les 7 lève-conteneurs encore en service dans chacune des 2 municipalités.

48. 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.

49. Malheureusement la faisabilité de cette organisation ne paraît pas assurée, et il est peu probable, à notre avis, que les futurs CET reçoivent des déchets si elle n'est pas repensée: (1) pour capter le flux des déchets actuellement vendus aux agriculteurs et (2) pour réduire le coût de fonctionnement du système. Le prix de revient

unitaire (collecte et traitement inclus) est en effet de **13 700 Fcfa/m<sup>3</sup>**, soit à peu près 10 fois la dépense actuelle des services techniques ou 20 fois celle des ménages qui recourent aux services des charretiers individuels. Le projet dans son état actuel prévoit néanmoins que ce coût soit entièrement supporté par les usagers.

50. En tout état de cause, la dépense globale de gestion des déchets à ce prix dépasserait le montant total du budget d'environ 10% à Ouaga et 65% à Bobo. Elle est donc aussi hors de portée des budgets locaux, même si Ouaga a montré qu'un effort budgétaire très important pouvait être accompli (son budget a plus que doublé entre 1996 et 1998).

51. En résumé, sous réserve que le coût de gestion de la décharge ne soit pas rédhibitoire, les 2 villes devraient pouvoir financer l'ensemble du service si elles acceptent d'y consacrer environ 20% de leur budget, tout en améliorant la productivité de la dépense, notamment par la mobilisation des charretiers individuels.

### 3. Dakar

52. A Dakar, l'ensemble des activités, depuis la pré-collecte jusqu'au stockage, sont privatisées et organisées en une seule filière, entièrement financée par l'Etat.

53. Environ 80% des déchets de l'agglomération sont mis en décharge par une douzaine de 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 2 entreprises, également collectrices.

54. La plus grande partie de la collecte est effectuée 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 fourchettes<sup>11</sup>).

55. Les PME sont **payées par l'Etat au poids d'Om livrée en décharge**, comme à Accra, selon des tarifs par zone<sup>12</sup>.

56. Ce 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 transport informel (sable de construction), de devenir pour la plupart aujourd'hui des entreprises spécialisées, bien équipées.

57. Après une période d'incertitude consécutive à la suppression de la Communauté Urbaine, la maîtrise

<sup>9</sup> Les rejets sauvages dispersent moins les Om qu'on ne le pense généralement. Effectués de manière régulière par les mêmes personnes sur les mêmes trajets, ils génèrent habituellement des concentrations, plus ou moins nombreuses selon les villes. ("l'ordure attire l'ordure").

<sup>10</sup> Projet d'Amélioration des Conditions de Vies Urbaines

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

<sup>12</sup> Entre 5 et 6 000 Fcfa/T, soit 2 500 à 3 000 Fcfa ou 3.8 à 4.6 €/m<sup>3</sup>. 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 m<sup>3</sup> depuis janvier 2001.

d'ouvrage (délégée) du service est aujourd'hui assurée par l'Agence pour la Propreté de Dakar (APRODAK), qui dépend du plus haut niveau du Gouvernement.

58. Depuis ce changement, les contraintes que subissaient précédemment les entreprises (personnel des GIE imposé, arriérés de règlement pouvant atteindre le tiers de la créance<sup>13</sup>) se sont accrues : les contrats sont désormais renouvelés mensuellement et elles ont perdu l'exclusivité de la collecte sur leur zone, plusieurs entreprises d'appoint, non "zonées", ayant été recrutées.

59. Malgré cette situation difficile faite aux entreprises, le système continue de fonctionner et les tonnages de déchets ont continué d'augmenter, du moins jusqu'en février 2001.

60. Cette durabilité du système (au sens de résistance aux aléas de financement) tient à notre avis à 3 facteurs : (1) financier : à l'inverse du paiement au forfait, le paiement à la quantité relie directement le profit de l'entreprise à la "quantité de service" qu'elle rend ; (2) institutionnel : le paiement par un client unique et public (l'Etat) inspire plus confiance et est moins incertain pour les entreprises que le paiement par de nombreux usagers privés ; et (3) technique : les PME sont "piégées" par la spécificité de leur matériel et par la charge de travail accrue qu'entraîne toute interruption du service.

61. Toutefois, malgré un taux de couverture relativement important, il faut souligner que le système reste défaillant au plan du **nettoisement**. 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, selon nous, à la désresponsabilisation 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.

62. 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 arrondissements<sup>14</sup>. 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.

63. Le prix de revient moyen actuel par m<sup>3</sup> 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.

64. La dépense nécessaire pour collecter l'ensemble des déchets à ce prix demanderait environ 26% des recettes recouvrées par l'ensemble des collectivités locales de l'agglomération<sup>15</sup>.

65. Malgré ses qualités, l'avenir du système dakarais semble incertain depuis : (1) la mise hors jeu du "Consortium Sénégal-Canadien" (CSC), qui, en dehors de sa position de réparateur obligé des camions Chagnon, assurait sa mission de certification avec un souci de rigueur que nous n'avons rencontré ailleurs qu'à Agadir; et (2) la décision de l'Etat de concéder l'ensemble du service à un groupe multinational, lauréat d'un appel d'offres remporté sur la base de propositions qu'il risque de ne pas pouvoir tenir<sup>16</sup>.

#### 4. Louga

66. Plus de 80% des Om de Louga sont enlevées. 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.

67. 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.

68. Jusqu'à la mi-2000, une grande partie de la collecte et la totalité du nettoyage étaient assurés dans le cadre du PAM. 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 €/m<sup>3</sup>). 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.

69. Depuis l'interruption du PAM, l'enlèvement payant par les charretiers individuels s'est probablement accru. Il pourrait concerner aujourd'hui un peu plus du tiers de la production totale d'Om.

70. La dépense globale du service est de l'ordre de 64 000 € par an, ce qui équivaut à **13% du budget municipal**. La part financée par la commune

<sup>13</sup> 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 instaurée par l'AGETIP du temps où elle assurait la maîtrise d'ouvrage du service pour le compte de la CUD.

<sup>14</sup> Ou à 29% des recettes des 5 communes..

<sup>15</sup> Ou à 36% des recettes des 5 communes..

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

consomme environ **11%** de ce budget, soit près de 3 fois le montant actuel du produit de la TEOM.

71. Le prix de revient moyen actuel par m<sup>3</sup> 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.

72. Au plan des coûts et du service rendu, le système actuel de ces 2 filières est donc durable, comme le prouve son ancienneté. Toutefois son fonctionnement reste fragile pour des raisons techniques : vétusté du matériel de la Mairie (véhicules et charrettes) et décès de chevaux. Ces 2 facteurs constituent la cause principale de l'écart entre le niveau de couverture qui pourrait théoriquement être atteint et le service effectivement rendu. La reprise du PAM devrait permettre d'améliorer temporairement la situation, mais un effort budgétaire de la Mairie paraît inévitable à terme.

73. Par ailleurs, cette organisation ne peut fonctionner que parce que les "décharges" sont situées en ville. Elle devra être complètement revue si elles sont relocalisées à plus grande distance, ce qui paraît absolument nécessaire.

74. L'allongement du trajet de mise en décharge imposera alors, d'une part, de mettre en place un transport par camions (charrettes et tracteurs restant limités aux trajets urbains de collecte), et d'autre part, de multiplier les points de groupage intermédiaire pour améliorer l'efficacité des charrettes et des tracteurs. La faisabilité d'un enlèvement par camion sans rupture de charge pourrait également être étudiée dans les quartiers qui le permettent (très faible pluviométrie, mais présence de voies en sable).

75. On peut se demander pourquoi Louga, qui est loin d'être la plus pauvre des villes de l'étude et qui a disposé d'un matériel important (sauf erreur, 7 multi-bennes en 1986), se trouve aujourd'hui dans un tel dénuement au plan du service Om.

76. L'explication est, à notre avis, d'origine "traumatique" : 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.

77. Une augmentation de moitié de la dépense municipale pour le service Om (de 34 à 52 Mfcfa) permettrait d'enlever selon les méthodes actuelles et aux prix actuels la quasi-totalité des déchets de

Louga, ce qui serait déjà un progrès notable. Cette dépense correspondrait à environ 16% des recettes ordinaires de la commune, ou encore 3.6 fois le montant actuel du produit de la TEOM. L'amélioration de la qualité du stockage, elle, demanderait un effort plus important, compte tenu de l'impact qu'entraînera le transfert de la décharge sur le coût de la collecte.

## 5. Maroc.

78. La privatisation de la collecte et de la gestion des décharges est à l'ordre du jour mais ne progresse que lentement. Ce mouvement est soutenu et encadré de près par la Direction de l'Eau et de l'Assainissement, de la DGCL du Ministère de l'Intérieur, à la fois initiateur et point de passage obligé des communes et des communautés urbaines qui souhaitent privatiser tout ou partie du service. Le Ministère de l'Environnement intervient, lui, au niveau national ou régional, et dans des domaines spécifiques (par exemple celui des déchets dangereux).

79. La privatisation de la collecte a entraîné une amélioration très nette du service dans communes urbaines où elle est en vigueur. Toutefois elle reste pour l'instant limitée à 3 communes urbaines (2 à Fès, une à Rabat) sur les 26 communes des 3 villes. Les performances des régies municipales dans les 23 autres communes sont inégales.

80. Le problème le plus crucial actuellement dans les 3 villes est celui de la **gestion des décharges**. Sur ce plan, Rabat et Fès montrent que la privatisation n'a pas encore introduit de progrès, contrairement à la collecte et au nettoyage. L'activité des entreprises gestionnaires des décharges se limite pratiquement au stockage des Om. Elles ne parviennent ni à organiser un comptage efficace et transparent des apports, ni à empêcher l'accès du bétail ni à assurer le recouvrement régulier des Om.

81. Les décharges principales des 3 villes étant proches de la saturation ou dangereusement localisées au plan environnemental, leur **transfert** est actuellement à l'étude. Les sites envisagés étant plus éloignés que les sites actuels, des centres de groupage seront nécessaires. Cette rupture de charge, ainsi que le supplément de distance augmenteront les coûts de fonctionnement du service.

### 5.1. Fès

82. A Fès, à peine plus de la moitié (56%) des Om produites arrivent à la décharge des Oudayas. 18% sont apportés en régie, avec l'aide matérielle de la communauté urbaine, par 3 communes (50% de la population). 34% viennent des 2 autres communes, de population équivalente, et sont apportées par 2 entreprises concessionnaires. Les 4% restant correspondent aux apports directs des industriels ainsi qu'aux opérations ponctuelles, notamment celles de la communauté urbaine.

83. La privatisation de la collecte à Agdal et Medina donne des résultats remarquables en termes d'image urbaine, pour un prix de revient au m<sup>3</sup> peu supérieur à celui de la régie. Une grande part de l'impact du service tient au nettoyage très soigné effectué par les entreprises, conscientes que leur image auprès des autorités et de la population est déterminante pour le renouvellement de leurs contrats (5 et 7 ans), ainsi que pour l'obtention de contrats dans d'autres villes.

84. Fès est la plus pauvre des 3 villes marocaines de l'étude. C'est aussi celle où le rendement de la taxe d'édilité est le plus faible, et où la productivité de la dépense publique (en termes de prix de revient du m<sup>3</sup> mis en décharge) est la plus faible. La dépense collective globale, financée en quasi-totalité par les communes, a été de l'ordre de 6.9 millions d'€ en 2000, soit **18 €/m<sup>3</sup>** mis en décharge. Elle a mobilisé **22% de leur budget**, ou encore 2.6 fois le produit de leur taxe d'édilité.

85. La privatisation du service Om a un impact budgétaire important. La dépense Om des 2 communes où la collecte est privatisée (Agdal et Medina) mobilise 30% de leur budget, contre 7 à 17% du budget des 3 communes où le service est rendu en régie.

86. La collecte de l'ensemble des déchets de Fès au prix de revient moyen actuel demanderait plus de 40% des recettes de fonctionnement des 5 communes.

## 5.2. Rabat

87. A Rabat, un peu moins des 2/3 des Om produites arrivent sur les 3 décharges et les 7 sites secondaires de l'agglomération. 9% sont apportées par l'entreprise concessionnaire de la collecte sur la commune d'Agdal (5% de la population) et 52% sont collectées en régie par les 22 autres communes (13 urbaines et 8 rurales).

88. La dépense collective globale, de l'ordre de 6.7 millions d'€ en 1997, indique un prix de revient par m<sup>3</sup> mis en décharge de 9 €, égal à la moyenne des villes étudiées. Elle est financée en quasi-totalité par les communes, et consomme environ **16% de leur budget**, ou encore 101% du produit de la taxe d'édilité (1997).

89. La gestion de la décharge principale (Akkrach) est concédée à l'entreprise de collecte d'Agdal. Ce service, simple stockage des Om, est financé par la communauté urbaine. Son coût représente environ 5% de la dépense collective globale.

90. A Agdal, le prix de revient du m<sup>3</sup> collecté a doublé après la privatisation, et la dépense Om de la commune est passée de 15% à 30% de son budget (76% à 115% du produit de la taxe d'édilité).

91. La collecte de l'ensemble des déchets de l'agglomération de Rabat-Salé-Temara, aux prix de revient moyens actuels demanderait un peu moins de 30% des recettes de fonctionnement des 14 communes urbaines et environ 1.7 fois le produit de leur taxe d'édilité.

## 5.3. Agadir

92. A Agadir, près de 90% des déchets arrivent en décharge. 70% sont collectés en régie par les 7 communes, avec l'aide logistique de la communauté urbaine pour certaines d'entre elles. Les 19% restant sont apportés par les producteurs (industries portuaires essentiellement).

93. La dépense collective globale a été de l'ordre de 4.2 millions d'€ en 1999, soit 16 €/m<sup>3</sup> mis en décharge, prix de revient le plus élevé après Fès. Elle est financée à 78% par les communes, qui y consacrent **16% de leur budget**, ou encore 94% du produit de leur taxe d'édilité.

94. Malgré un prix de revient élevé, le système paraît financièrement durable du fait de la relative richesse des communes de l'agglomération. La collecte de l'ensemble des déchets des 7 communes au prix de revient moyen actuel mobiliserait environ 23% de leurs recettes de fonctionnement, et le produit actuel de la taxe d'édilité et de la taxe urbaine suffirait à la financer.

95. La gestion de la décharge par la communauté urbaine semble plus rigoureuse qu'à Rabat ou à Fès, au moins au plan du comptage, sans doute parce qu'elle bénéficie de la clôture, des équipements et du dispositif de gestion de l'ex-UTOM. Mais le problème du bétail et des chiens est le même que dans les 2 autres villes.

96. La privatisation complète du service, imminente, semble donc moins justifiée par l'amélioration du service de collecte proprement dit que par la reprise de l'UPAO (ex-UTOM) et le transfert de la décharge (qui induira une nouvelle organisation).

## 6. Conakry.

97. Conakry est la seule ville de l'étude où le paiement direct par les usagers du service de collecte porte à porte ait pu être généralisé.

98. 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 qui ont des 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).

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

100. L'organisation actuelle assure donc la mise en décharge d'environ 71% des déchets produits à



Conakry<sup>17</sup>, dont 59% sont enlevés contre paiement direct à l'entreprise de collecte.

101. La dépense collective globale est d'environ 1.15 millions d'€. Ce montant équivaut à 75% des recettes effectives de l'agglomération en 1999 (Gouvernorat + 5 communes<sup>18</sup>). Il est financé à 45% par le Gouvernorat et à 55% par les abonnés. La dépense moyenne par m<sup>3</sup> (3 € environ, comme à Ouaga) est parmi les plus basses des villes de l'étude.

102. 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'agglomération<sup>19</sup>. Il faut noter cependant que le budget primitif 2000 prévoyait un montant double de celui de 1999.

103. En tout état de cause, on voit mal comment sortir de ce dilemme sans mettre à contribution le budget des 5 communes, dont le montant global est du même ordre que celui du Gouvernorat. La dépense publique 2000 représente 34% du budget global de l'agglomération (1999).

104. 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.

105. 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 m<sup>3</sup> 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.

106. Les nouveaux abonnements (+27%) compensent encore largement les résiliations, mais cet écart se réduira au fur et à mesure que la proportion de nouveaux abonnés augmentera. 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.

## Constats et analyses

### 1. L'enlèvement et le transport

107. L'enlèvement et le transport des Om sont apparus plus efficaces, durables et extensibles lorsqu'ils étaient mis en place et gérés à **l'échelle de la ville, sous l'autorité de la collectivité locale**<sup>20</sup>. La coexistence de plusieurs filières pour un même service suscite des concurrences défavorables à l'activité des opérateurs et complique la gestion du service par la commune. Les villes où le taux de mise en décharge est le plus élevé sont aussi celles où une seule filière est en activité (Agadir, Dakar, Accra, Conakry). On peut dire qu'en matière d'Om, les petits ruisseaux ne font pas spontanément les grandes rivières.

108. Dans la plupart des villes, la collecte officielle associe le service public en régie et l'activité d'opérateurs privés, récurrente ou occasionnelle. Deux exceptions : Agadir, où la collecte est encore entièrement publique, et Dakar, où elle est entièrement réalisée à l'entreprise (à l'exclusion des services fournis dans le cadre du PAM<sup>21</sup>).

109. La collecte officielle apparaît plus efficace et plus durable dans les villes où elle est : (1) effectuée à **l'entreprise** ; (2) rémunérée à **la quantité** ; (3) payée par **la puissance publique** (collectivité locale ou Etat). C'est le cas de Dakar et Accra, où la collecte officielle avoisine ou dépasse 80% des Om et augmente régulièrement. Toutefois, le cas d'Agadir montre que la collecte en régie peut être aussi efficace que la collecte à l'entreprise.

110. La collecte porte à porte payante par les **charretiers individuels** existe partout. Elle est vraisemblablement très importante dans plusieurs villes. Beaucoup moins chère pour l'utilisateur que l'enlèvement payant des opérateurs officiels (services municipaux, PME) ou assimilés (associations), elle freine le développement de leur activité.

111. Les différentes observations et analyses faites au cours de l'étude<sup>22</sup> ont montré de manière claire que la récupération de déchets non industriels n'avait qu'un impact mineur, de l'ordre de quelques %, sur le volume et le poids des déchets à transporter.

112. La seule activité de valorisation ayant un impact important sur la quantité d'Om à transporter est la **vente des ordures aux agriculteurs** comme amendement, pratiquée surtout au Burkina Faso, mais aussi au Sénégal et au Maroc. Cette pratique peut limiter considérablement les apports aux décharges. A

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

<sup>18</sup> 37% du primitif 2000.

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

<sup>20</sup> Ou de l'Etat, qui, à Dakar, s'est substitué à la Communauté Urbaine.

<sup>21</sup> Programme Alimentaire Mondial. Intervention de lutte contre la pauvreté, organisant la collecte et le nettoyage, rétribués en denrées alimentaires ("food for work") et indemnités mensuelles.

<sup>22</sup> Observation des activités de récupération sur les décharges de Dakar et d'Accra, entretiens avec des récupérateurs de Ouaga, Conakry et Rabat et analyse de données sur ces activités à Fès et Rabat.

Ouaga et Bobo, elle est la cause principale de l'absence quasi-totale d'ordures dans les décharges.

113. Aucune des villes ne dispose d'une organisation particulière pour la collecte des déchets bio-médicaux et industriels dangereux. Au Burkina cependant, le projet Bm pour Ouaga et Bobo prévoit la mise en place d'une filière spécifique de regroupement et de neutralisation de ces déchets. Au Maroc, l'organisation au niveau national de la collecte et du traitement de ces déchets est à l'étude.

## 2. Le nettoyage

114. Aucune des villes de l'étude ne dispose d'un système de nettoyage (balayage des voies et espaces publics) desservant l'ensemble de son agglomération, mais, à l'exception de Dakar, toutes emploient sous des statuts divers des effectifs considérables de balayeurs ou de balayuses, pour nettoyer les axes et quartiers "sensibles", centraux ou résidentiels. Le service rendu par ces équipes, coopératives, associations, volontaires, est généralement de bonne qualité malgré leur statut souvent précaire et le faible niveau de leur rémunération.

115. Le souci des maires de conserver ce moyen d'intervention en régie est donc compréhensible, même s'il répond aussi à des motivations de nature politique. Le service de nettoyage est en effet la partie du service Om qui est la plus sensible politiquement et socialement, à la fois comme réservoir d'emplois, et pour son impact sur l'image de la ville, et donc de ses gestionnaires.

116. Le nettoyage à l'entreprise, encore très peu répandu, donne des résultats inégaux. (1) A Rabat Agdal, Fès Agdal et Fès Medina<sup>23</sup>, les entreprises (aussi chargées de la collecte) fournissent une prestation remarquable. Ce résultat (malgré les difficultés dues à la reprise obligatoire du personnel municipal à Fès) semble tenir principalement au souci d'image des entreprises, qui visent à développer leur activité<sup>24</sup>. (2) A Dakar, le nettoyage par les GIE (ex associations de quartier, sous-traitants des entreprises de transport) laisse à désirer en beaucoup d'endroits. La difficulté des entreprises à maîtriser l'activité des GIE, ainsi que l'arrêt du programme PAM et le boum de la construction (qui entraîne la prolifération de gravats dans la ville) contribuent à ces insuffisances. (3) A Conakry, la privatisation du nettoyage a été engagée récemment, les entreprises contractantes étant invitées à reprendre les équipes de balayuses précédemment gérées par le Gouvernement.

117. Le nettoyage des voies et des trottoirs en terre, réputé destructeur des chaussées, est très rarement effectué de manière régulière. Le nettoyage de la voirie, lorsqu'il existe, est presque toujours limité aux chaussées revêtues. L'exemple de Fès-Agdal, où

l'entreprise effectue périodiquement un ramassage manuel de type "cueillette", montre qu'un nettoyage régulier de la voirie en terre en limitant l'emport de matériau est possible.

118. L'enlèvement des déchets **encombrants**, des déchets **verts** et des **gravats**, ainsi que celui des **sachets plastique** ne fait l'objet d'une activité pérenne dans aucune des villes.

119. L'organisation du nettoyage est plus difficile que celle de la collecte. Non mécanisable dans les conditions actuelles, il demande une main d'œuvre très importante. La charrette à traction humaine est utilisée dans plusieurs villes, notamment au Maroc ("tinettes"). Plus lent que la collecte, il ne peut mobiliser en permanence un véhicule, et demande une coordination précise des rotations des véhicules ou des bacs, difficile à obtenir dans l'état actuel d'équipement et d'organisation du service dans la plupart des villes. Ces difficultés entraînent souvent un dépôt plus ou moins prolongé des déchets le long des rues. En terme d'image, l'effet est déplorable. Il donne l'impression que la situation serait meilleure sans nettoyage.

120. Le contrôle du nettoyage est également difficile. Contrairement à la collecte, dont le résultat est mesurable en termes de quantités d'Om livrées à la décharge, le nettoyage ne peut être évalué à partir de critères objectifs et incontestables. Son évaluation comporte une grande marge d'interprétation, source potentielle d'abus et de corruption. Cette caractéristique rend plus difficile la privatisation de l'activité de nettoyage et explique que sa qualité soit parfois meilleure lorsqu'elle est effectuée en régie (employés municipaux) ou quasi-régie (employés extérieurs sous statut précaire).

121. Par son impact sur l'image urbaine, le nettoyage occupe une place essentielle dans la fourniture du service Om. Sa qualité est déterminante pour la crédibilité de la gestion municipale, et aussi pour celle de l'aide extérieure dans le domaine des déchets solides. Il suffit d'un ou 2% des déchets dispersés sur la voirie pour donner l'impression d'une gestion déficiente ou d'un projet inutile, même si la couverture est en fait excellente. Malgré cela, l'organisation du nettoyage ne semble pas faire l'objet d'autant d'efforts de réflexion et d'innovation que la collecte, chez les techniciens comme chez les partenaires de l'aide extérieure, Sa faible technicité, pour les uns, et ses incidences politiques fortes, pour les autres, contribuent sans doute à ce manque d'intérêt.

## 3. Les opérateurs publics

122. Dans toutes les villes, sauf Dakar, un opérateur public participe à la fourniture du service Om. Il s'agit le plus souvent du service technique municipal. L'intervention d'autres opérateurs publics est exceptionnelle (services des TP, parfois l'armée).

<sup>23</sup> A Fès-Medina, le nettoyage et la collecte sont confondus, du fait de l'exiguïté des voies.

<sup>24</sup> Et probablement aussi au fréquent passage du Roi, fortement préoccupé de propreté urbaine.

#### Part des services techniques dans la collecte officielle

	Enlèvement porte à porte	Transport
Conakry 1999	4%	80%
Accra 2000	15%	18%
Bobo 2000	0%	91%
Louga 2000	64%	64%
Ouaga 2000	14%	79%
Dakar 1999	0%	0%
Fès 1998	36%	32%
Rabat 1998	75%	100%
Agadir 1998	88%	79%

123. Le tableau ci-dessus montre que, dans la plupart des villes de l'étude, les services techniques occupent une place dominante, en termes de volume transporté, parmi les opérateurs officiels du transport d'Om. Leur part dans l'enlèvement domiciliaire est par contre moins importante.

124. La comparaison des prestations des opérateurs publics et privés en termes de prix de revient unitaire est difficile à établir de manière fiable. Les services rendus sont rarement identiques, le coût du service privé varie avec les opérateurs, les données ne sont pas toujours disponibles et elles ne prennent pas toujours en compte tous les coûts. Tout au plus peut-on dire que le service public n'apparaît pas systématiquement plus cher ni moins cher que le service privé.

#### 4. Les opérateurs privés

125. Les visites de terrain ont confirmé dans les 9 villes l'existence effective ou potentielle d'**un marché durable pour les différents services Om**. La dépense, publique et privée, déjà importante, est en augmentation partout, du fait de la croissance démographique et de l'élévation des exigences des populations et de leurs élus.

126. En face de cette demande, on trouve dans toutes les villes des opérateurs privés, formels et informels, qui interviennent ou pourraient intervenir à toutes les étapes du service Om. Selon leur capacité technique et leur niveau d'équipement, ces opérateurs locaux peuvent être classés en 2 groupes : (1) entreprises assurant l'enlèvement, le transport ou le stockage des déchets ; (2) petites entreprises, associations et charretiers individuels assurant uniquement l'enlèvement et le groupage (pré-collecte)<sup>25</sup>.

127. On trouve les entrepreneurs du premier groupe dans 4 villes : ils sont opérateurs exclusifs de l'enlèvement, du nettoyage et de la gestion de la décharge à Dakar, dans 2 des 5 communes de Fès et dans 1 des 22 communes de Rabat, et assurent les mêmes services à Accra, où nettoyage est partagé avec le secteur public<sup>26</sup>.

128. Les contrats de Fès et de Rabat sont récents, mais ceux de Dakar et d'Accra ont déjà 5 ans d'existence. Dans ces 2 villes, les entrepreneurs montrent une grande résistance aux conditions difficiles qui leur sont faites, notamment aux **retards de règlement**, qui peuvent aller jusqu'à un an. Leur activité n'a jamais été interrompue et les tonnages mis en décharge augmentent régulièrement.

129. Cette durabilité du service à l'entreprise a plusieurs raisons. Elle vient d'abord de la surcharge de travail, dissuasive, qui suit toute interruption du service Om. Elle a aussi des raisons plus structurelles : en particulier la **spécialisation** progressive des entreprises, dont les véhicules ne peuvent servir à d'autres activités, et qui rend de plus en plus difficile leur désengagement du service Om.

130. Cette spécialisation traduit la **confiance** des entrepreneurs, qui ont perçu le caractère inéluctable du développement du marché des Om. Confiance confirmée par une importante **capacité d'auto-financement**, inattendue relativement à la taille et au niveau d'organisation des entreprises, qui non seulement font face aux retards de règlement, mais aussi s'équipent sur leurs fonds propres (cf. § 152).

131. Dans les 4 villes, l'origine du développement de ces entreprises et/ou de la durabilité de leur activité tient, à notre avis, à 2 causes : (1) le **payeur unique, public** : l'Etat<sup>27</sup> (ou, au Maroc, la commune) reste pour elles, malgré tout, un client plus sûr, dont la créance est plus facile à recouvrer que celle des abonnés ; et (2) le **paiement à la quantité**, qui, à la différence du forfait, lie directement leur profit à la "quantité de service" qu'elles rendent.

132. Dans les autres villes, 2 facteurs limitent le développement de la privatisation du service Om : (1) la **réticence des services techniques** municipaux, qui répugnent généralement à abandonner leur activité en régie ; (2) la **réticence des élus** locaux, dont beaucoup considèrent la privatisation comme hors de portée de leur budget, et souhaitent conserver à la fois la maîtrise des interventions sur la commune et la maîtrise du nombreux personnel employé à la collecte et au nettoyage. Ces points de vue répondent à des motivations politiques, à la fois sociales et électorales, qui semblent légitimes de la part d'élus et ne sont pas toujours sans fondement. En tout état de cause, lorsque la privatisation du service est imposée de l'extérieur en les négligeant, ces réticences subsistent et peuvent en compromettre la réussite.

133. Les opérateurs du second groupe assurent l'enlèvement et – en principe – le groupage des Om dans des bacs ou des sites de transfert, où elles sont reprises par les entreprises précédentes ou par l'opérateur public. Ils peuvent être des entreprises, des associations ou des charretiers individuels ou agissant

<sup>25</sup> Les entreprises assurant le transport des Om à Conakry (2), Ouaga et Bobo (15) sont classées dans le second groupe.

<sup>26</sup> En quasi-régie par les submetros et à l'entreprise par le Department of Urban Roads, pour le compte de l'Accra Metropolitan Assembly.

<sup>27</sup> On peut aussi en déduire que, dans les villes subsahariennes, la commune n'a pas encore acquis une réelle crédibilité auprès des entreprises.

comme tels<sup>28</sup>. Ils sont dans tous les cas payés par les usagers. La charrette et le tracteur/remorque sont leurs véhicules majoritaires.

134. La part prise par ces opérateurs dans l'enlèvement des Om est faible. Dans aucune des villes, sauf à Conakry (§ 137), ils ne sont parvenus à se développer ou à se multiplier suffisamment pour assurer une part significative de la collecte. Leur contribution maximale au service est à Ouagadougou, où ils enlèvent un peu moins du tiers de la collecte officielle, soit 11% de la production totale d'Om.

135. Quatre facteurs concourent à limiter le développement de leur activité : (1) la difficulté que représente le recouvrement mensuel de plusieurs centaines d'abonnements ; (2) la tendance des usagers à se grouper sur un même abonnement (forfaitaire), ce qui limite à la fois le développement de la clientèle et le profit de l'entreprise par m<sup>3</sup> enlevé ; (3) la concurrence des conteneurs publics, où les producteurs peuvent déposer gratuitement leurs Om, et surtout (4) la concurrence des charretiers individuels, qui, dans toutes les villes, assurent l'enlèvement porte à porte à des prix très inférieurs à ceux des entreprises et des associations<sup>29</sup>.

136. Ces charretiers jouent un rôle important dans l'enlèvement des Om : toutes les ordures qui échappent aux filières officielles (bacs ou porte à porte) et qui ne sont pas rejetées ou éliminées directement par les producteurs, passent par eux.

137. A Conakry, le nombre important de petites entreprises de (pré)collecte résulte d'une politique volontariste, impulsée par la Banque mondiale dans le cadre des projets de développement urbain. Le développement de ces entreprises subit, comme dans les autres villes, les freins évoqués précédemment, et la croissance du marché de la collecte tend à se ralentir. Il semble, en outre, que le Gouvernement cherche à éviter les concentrations et limite leur développement. Après 4 ans de fonctionnement, sur une trentaine d'entreprises en activité, 4 seulement ont pu acquérir un ou plusieurs camions.

## 5. Les véhicules

138. **La charrette.** Dans toutes les villes, la charrette à traction humaine est le véhicule de base du petit transport intra-urbain de marchandises diverses. Elle est utilisée aussi pour la collecte Om par les opérateurs non officiels (charretiers individuels), dont l'activité n'a d'ailleurs rien d'informel, les charrettes étant fort bien repérées (et taxées) par les Mairies. La

seule ville où ce véhicule assure une part importante de l'enlèvement officiel des Om est Conakry, avec près de 300 charrettes gérées par une trentaine de PME.

139. La charrette à âne est utilisée pour le transport courant dans les villes marocaines et, dans une moindre mesure, à Ouagadougou et Dakar. Elle n'est utilisée pour la collecte des ordures qu'à Ouagadougou, qui en compte une soixantaine<sup>30</sup>. Bien que ce véhicule soit souvent promu par les ONG pour la collecte des Om par les associations dans les villes sub-sahariennes, il s'avère que le service qu'elle rend est trop cher pour être durable, compte tenu de la courte vie des ânes et de la concurrence des charretiers individuels. Le seul autre cas d'utilisation importante des ânes est celui de Fès- Medina, où 70 ânes sont conservés à la demande de la Mairie, "pour l'image"<sup>31</sup>.

140. Le triporteur, motorisé ou à pédales, très courant dans certains pays moyen- ou extrême-orientaux, n'est pas utilisé dans les villes de l'étude.

141. **Le tracteur** n'est utilisé que marginalement pour la collecte des ordures<sup>32</sup>, principalement par les opérateurs du second groupe. Sa faible utilisation montre, à notre avis, que ce véhicule n'est pas adapté au service Om. Trop lent pour pouvoir assurer le transport des ordures lorsque la décharge est hors de la ville, il favorise plutôt les déchargements clandestins. Il est aussi trop cher pour la collecte et le groupage intermédiaire des Om, face à la concurrence de la charrette à traction humaine ou animale.

142. Le pick-up de 1.5 m<sup>3</sup> ("bâchée" dans les villes subsahariennes) n'est utilisé que de manière marginale pour le service Om, principalement au Maroc.

143. **Le camion benne simple** (6 à 8 m<sup>3</sup>) est, dans la plupart des villes, le véhicule le plus courant de la collecte et du transport des Om, par les entreprises comme par les municipalités, pour la collecte porte à porte comme pour l'enlèvement des tas sur voirie. Son chargement malaisé est générateur d'emploi (4 et 6 personnes selon les villes et les utilisations).

144. En dehors de son usage pour le service Om, ce camion est présent dans toutes les villes pour le transport d'agrégats et autres charges volumineuses. Dans toutes les villes sub-sahariennes, un nombre plus ou moins important de ces camions est disponible en permanence, en attente de frêt, principalement pour le sable de construction. Le taux d'utilisation de cette flotte est faible et les camionneurs interrogés (Ouaga et Bobo) semblent intéressés par le transport d'Om.

<sup>28</sup> Le charretier propriétaire de sa charrette est l'exception, au moins au Burkina, à Dakar et au Maroc. Ce cas n'a été rencontré dans aucune des 9 villes. La charrette fait partie des petits investissements courants dans les classes moyennes (comme les zemdjan de Cotonou ou l'habitat "spontané" dans de nombreuses villes d'Afrique de l'Ouest).

<sup>29</sup> Les analyses faites à Bobo ont montré que le prix de revient pour l'usager de l'enlèvement par charretier individuel (environ 600 Fcfa/m<sup>3</sup>) était 2 fois moins élevé que celui de la collecte porte à porte des services techniques municipaux ou des PME (1 250 Fcfa), et 3 fois moins que celui de la collecte porte à porte par les associations (2 060 Fcfa).

<sup>30</sup> Il faut mentionner également une douzaine de charrettes à âne en cours d'introduction à Bobo, quelques unes à Accra (Jamestown) et les 6 charrettes à cheval du PEUL, encore en activité à Louga.

<sup>31</sup> La gestion de ce troupeau embarrasse d'ailleurs le concessionnaire, qui a importé 6 micro-bennes spéciales qui rendent le même service de manière plus productive.

<sup>32</sup> Ouaga (31 tracteurs) et Rabat (17 tracteurs sur 123 véhicules) sont les 2 villes où il est le plus utilisé.



145. Très répandu, peu sophistiqué, connu des mécaniciens et des fournisseurs de pièces détachées, le camion benne est bien adapté pour la modernisation progressive des systèmes de gestion des Om dans les villes subsahariennes. Comme le montrent les exemples de Dakar et d'Accra, où les véhicules spécialisés (benne-tasseuse et lève-conteneur) ont été introduits progressivement, au fur et à mesure de la spécialisation et de la professionnalisation des entreprises<sup>33</sup>.

146. Le **conteneur public**<sup>34</sup>, déposé sur la voirie et remplacé ou vidé périodiquement, est destiné à recueillir les apports volontaires des producteurs, privés (ménages, opérateurs) et publics (marchés, gares et autres lieux publics producteurs de déchets), ainsi que la collecte des équipes de nettoyage.

147. Ce mode d'utilisation du conteneur présente deux inconvénients : (1) le maintien difficile de la propreté de ses abords, qui exige un travail de nettoyage quotidien, donc une main d'œuvre plus importante que celle du lavage périodique. La présence d'un agent de contrôle permanent, tentée dans plusieurs villes, aggrave plutôt la situation en incitant à ne pas utiliser le conteneur, a fortiori s'il faut payer une redevance<sup>35</sup> ; (2) la visibilité : pour être utilisés, les conteneurs doivent être placés à des endroits fréquentés (places publiques, carrefours, etc.). Le spectacle et les odeurs générés à ces emplacements ont un fort impact sur l'image des quartiers, contraire à l'effet attendu. Cette situation concerne plus particulièrement Dakar, Conakry, Ouaga, Bobo et Fès.

148. Le conteneur public est d'ailleurs souvent mal accepté par les résidents - l'opposition des riverains étant parfois vive<sup>36</sup> - et par les autorités, pour qui il est contraire à l'image d'une ville moderne, et qui le considèrent généralement comme une solution provisoire obligée qu'il faut progressivement remplacer par la collecte porte à porte, en commençant par les endroits les plus visibles.

149. Le **conteneur privatif**, par contre, placé chez les gros producteurs, unités industrielles ou commerciales (hôtels, usines, etc.) mais aussi immeubles et résidences, représente une solution parfaitement acceptée et durable. Le loyer mensuel ne pose généralement aucune difficulté de recouvrement. Cette méthode est pratiquée par les entreprises à

Accra et au Maroc, ainsi que par les services municipaux de Ouaga, Bobo et Conakry<sup>37</sup>.

150. L'exemple des villes marocaines et de Dakar montre que la qualité du service des conteneurs publics est meilleure lorsque leur gestion peut être déléguée aux résidents, en particulier dans les opérations d'habitat où existe une gestion spécifique des parties communes.

151. La **benne tasseuse**, très répandue au Maroc, est réputée inadaptée à la voirie des villes subsahariennes. Elle assure pourtant près de la moitié de la mise en décharge à Accra et 40% à Dakar, ce qui montre que ce véhicule peut rendre, de fait, un service important dans ces villes. La condition est qu'il soit possédé et géré par un opérateur privé, plus à même de contrôler et de sanctionner les usages indus qu'une administration.

152. Les entreprises de Dakar et d'Accra, conscientes de l'intérêt de ce véhicule, en termes de volume transporté par km parcouru<sup>38</sup>, importent aujourd'hui des bennes tasseuses d'occasion d'Europe et des USA à des prix jusqu'à 10 fois inférieurs à celui du neuf local. Le coût de l'amortissement se trouve réduit dans la même proportion. Le coût de maintenance, bien que plus élevé que pour un véhicule neuf, est loin d'annuler l'intérêt de cette acquisition, d'autant plus que des réseaux se mettent également en place pour l'approvisionnement en pièces d'occasion (difficulté jugée par les entreprises plus importante que celle du coût).

153. Pour les collectivités locales maîtres d'ouvrages du service, les bennes tasseuses ont l'avantage, de "piéger" les entrepreneurs, qui, une fois acquis ces véhicules, ne peuvent rien faire d'autre avec. On sait aussi qu'à l'inverse du conteneur, la benne tasseuse est prisée par les édiles pour une question d'image (modernisme).

## 6. Les décharges

154. Toutes les villes de l'étude sauf Louga ont un site de décharge officiel. Dans toutes les villes subsahariennes, la maîtrise d'ouvrage des décharges est assurée par la même entité que celle de la collecte des Om. Au Maroc, les décharges relèvent encore de la compétence de la Communauté Urbaine, alors que la collecte relève de celle des communes.

155. Aucune des décharges des villes de l'étude n'est gérée dans les règles de l'art. Le recouvrement régulier n'a été rencontré nulle part. Le service comprend, au plus, le régalaage et le tassement des Om (toutes les villes), le comptage des apports (villes

---

<sup>33</sup> A Dakar, la mobilisation des camion-bennes des transporteurs sabliers (lors de la mise en place du Nouveau Système de Nettoyement en 1996) a entraîné leur constitution et leur professionnalisation progressives en entreprises spécialisées dans la collecte et le transport d'Om.

<sup>34</sup> Conteneur, bac, coffre, caisson, benne, etc., selon les tailles et les villes.

<sup>35</sup> Expérience tentée sans succès à Accra pendant quelques mois à l'initiative de l'assistance technique allemande, et envisagée à Bobo dans les quartiers collectés par les associations.

<sup>36</sup> Cf les difficultés de localisation des Centres de collecte à Ouaga, Bobo et Conakry, ainsi que les protestations de riverains à Fès-Zouargha

---

<sup>37</sup> Pour qui il constitue une petite recette permettant de régler à temps les fournisseurs "stratégiques" (pneus, réparations, carburant) et d'éviter les immobilisations de véhicules.

<sup>38</sup> La benne-tasseuse permet de réduire d'environ 30% la distance à parcourir par un véhicule non compacteur de même capacité. Ce ratio, bien qu'inférieur de plus de la moitié à celui des pays du nord (compte tenu de la différence de compactibilité des Om), reste intéressant.

marocaines, Dakar, Accra et Conakry), et la décantation des lixiviats (Conakry).

156. Le comptage des apports semble particulièrement fiable à Dakar, où il est confié à un opérateur qui n'est ni collecteur d'Om ni gestionnaire de la décharge, et à Agadir, où la communauté urbaine bénéficie des installations de l'ex-UTOM. A Conakry, il est effectué au mieux, sans bascule, par le SPTD du Gouvernement. A Fès, Accra et Rabat, où il est confié à l'entreprise gestionnaire de la décharge, sa fiabilité laisse à désirer.

157. En matière de capacité des décharges, la situation n'est guère brillante : les sites de 5 villes sont saturés, une ville n'a pas de site et 2 villes ont un site qu'elles n'utilisent pas. Seule Dakar, contrairement à l'opinion commune, semble disposer encore d'une marge d'extension importante à Mbeubeuss. 8 villes envisagent le transfert à court-terme de leur décharge.

158. Le transfert des décharges est une question politiquement sensible qui mobilise les populations locales et souvent l'administration centrale. C'est sans doute pour cette raison que la réflexion sur la faisabilité des transferts est avant tout centrée sur les impacts environnementaux et que l'impact de la nouvelle localisation sur le coût global de fonctionnement du service semble en général soulever une préoccupation moindre.

159. Il en va de même pour les impacts en termes d'urbanisme. La réhabilitation des sites des décharges fermées, non plus que les impacts à long terme des sites projetés sur l'urbanisation future, ne semblent être pris en compte dans aucune des villes.

## 7. Les coûts du service

160. **Dépense collective globale.** La gestion des déchets solides dans les villes de l'étude mobilise une dépense collective (publique et privée) globale qui va de 64 000 €/an (Louga) à plus de 7 millions d'€/an (Dakar). Rapportée à la population, cette dépense se situe entre 0.7 (Bobo, Louga) et 7 €/habitant (Fès). Elle représente entre 12 et 73% des budgets locaux<sup>39</sup>.

161. La plus grande partie de cette dépense est utilisée pour la collecte et le nettoyage. La gestion des décharges, dans les villes où elle donne lieu à une dépense, n'en représente qu'une part minime.

162. Rapportée au tonnage *enlevé* (qui n'est pas partout mis en décharge), cette dépense indique un prix de revient moyen par ville situé entre 4 €/tonne (Bobo) et 36 €/tonne (Fès)<sup>40</sup>.

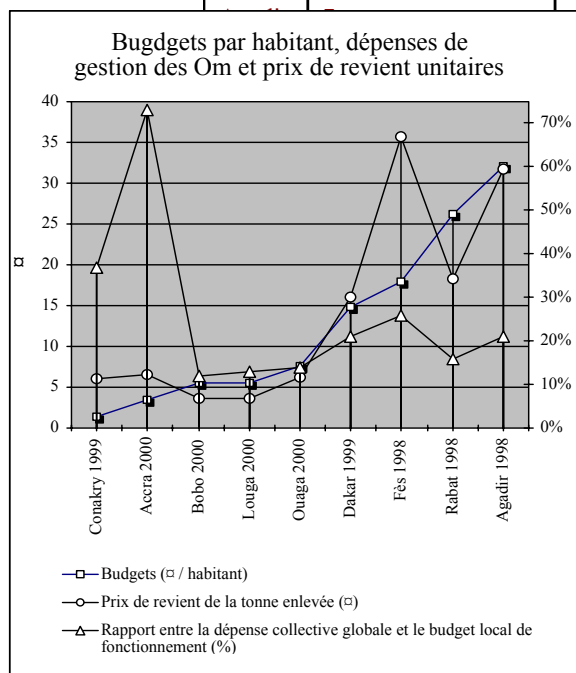
163. Les villes les plus pauvres (en termes de budget par habitant) sont aussi celles où le prix de revient par tonne (qui traduit aussi la productivité de la dépense)

<sup>39</sup> Cette référence n'est donnée que pour fixer les idées, les budgets locaux ne financant que la partie publique de la dépense.

<sup>40</sup> A Paris, la dépense globale est d'environ 150 €/tonne et mobilise 5% du budget. Dans le comté américain de Montgomery, elle est du même ordre et mobilise 4% du budget.

Part du budget local consacré à la gestion des Om

Villes	Budget	année	%
	collectivité	année	
Conakry	Gouvernorat	1999	63%
Accra	AMA	2000	58%
Fès	5 communes	1998	22%
Dakar	5 comm + 43 arrond.	1999	21%
Rabat	14 communes	1998	16%
Agadir	1 commune	1998	16%
Bobo	1 commune	2000	11%
Louga	1 commune	2000	10%
Ouaga	1 commune	2000	8%



est le plus faible. Cette corrélation reste à éclaircir, sachant qu'elle ne vient ni d'une différence dans la qualité du service (qui ne change pas fondamentalement avec la richesse des villes), ni d'une différence de coûts des intrants entre les différentes villes (plus faible que les écarts, et parfois inverse<sup>41</sup>).

164. **Dépense publique.** La part du financement public dans la dépense collective globale est largement majoritaire, de l'ordre de 80% dans la plupart des villes. Seules Conakry et Ouaga connaissent des taux plus faibles (45% et 57%), du fait d'une plus grande participation des usagers.

165. La dépense publique de gestion des Om est financée sur le budget de fonctionnement local dans toutes les villes, à l'exception de Dakar (100% Etat) et d'Accra (forte participation de l'Etat). Le tableau ci-après indique son poids dans le budget de chaque ville.

166. Ce tableau montre que, dans la plupart des villes, la dépense publique de gestion des Om ne consomme qu'une part limitée du budget local : entre 8% et 22%, si l'on excepte Accra (58%), et Conakry (63% du budget réalisé 1999, mais 30% du primitif 2000). En dehors de Conakry et Accra, qui sont sur ce plan des cas particuliers, ce % donne une indication sur l'importance qu'accordent les élus à la gestion des Om. A cet égard, le niveau de priorité de la gestion

<sup>41</sup> Le prix du carburant, par exemple, est plus élevé au Burkina qu'au Maroc.

des Om semble moindre à Louga, ainsi qu'à Ouaga et Bobo, ce qui montre que la forte préoccupation manifestée par les élus de ces villes n'est pas reflétée par leur budget.

167. La part du budget consacrée au service Om dans les villes les plus riches (16 à 22%) est double de celle des villes à ressources moyennes (8 à 11%, hormis Conakry et Accra). Les budgets par habitant étant 3 à 4 fois plus élevés, les écarts de dépense Om par habitant sont considérables (6 à 8). Toutefois, les écarts en termes de service rendu sont moindres, la productivité de la dépense semblant en effet diminuer avec la taille des villes : enlever un même volume cube de déchets dans une grande ville revient plus cher que dans une petite ville (cf. § 163).

168. Ces constats montrent : (1) que le schéma diffère de celui des grandes villes du Nord, où la part de la dépense Om dans le budget est d'autant plus faible que le montant du budget est plus élevé ; (2) que la dépense Om des villes aujourd'hui pauvres devra dans un premier temps s'accroître plus vite que leur budget, avant que, à long terme, sa part dans le budget diminue, compte tenu de l'accroissement des ressources.

169. **Couverture complète.** Afin de donner une idée de la capacité potentielle de gestion des déchets par les collectivités locales, le tableau suivant indique pour chaque ville le rapport entre le budget local et la dépense qu'il faudrait mobiliser pour enlever la totalité des Om au prix de revient unitaires actuels de la collecte (c'est à dire selon les mêmes méthodes, donc sans amélioration qualitative du service). Dans la plupart des villes, cette dépense théorique est inférieure au montant du budget actuel de la collectivité locale (recettes de fonctionnement effectives).

170. Ce tableau montre que 5 villes pourraient financer la collecte de toutes leurs Om en y consacrant moins du quart de leur budget. Accra n'étant pas assimilable aux autres villes du fait du rôle dominant de l'Etat dans ses ressources, seule Conakry, où cette dépense représenterait près du double du budget, sort de l'épure.

171. On peut en conclure que la problématique du financement du service Om est d'abord celle de l'importance que lui accordent les élus, ensuite celle de la productivité des ressources, en termes de volume enlevé, et, en troisième lieu seulement, celle du niveau des ressources :

- Priorité
- Productivité

Villes	Budget		%
	collectivité	année	
Conakry	Gouvernorat	1999	199%
Accra	AMA	2000	82%
Fès	5 communes	1998	40%
Rabat	14 communes	1998	30%
Dakar	5 comm + 43 arrond.	1999	26%
Agadir	7 communes	1998	23%
Ouaga	Commune	2000	20%
Louga	Commune	2000	16%
Bobo	Commune	2000	15%

- Ressources.

## 8. Le financement du service

172. **Taxation spécifique.** Les taxes ou redevances d'enlèvement des Om ne produisent dans aucune des villes des recettes en rapport avec la dépense collective globale de gestion des Om. Au Sénégal, cette dépense est 2.4 fois supérieure au montant de la TEOM à Dakar, près de 3 fois à Louga ; au Burkina, les recettes de la redevance Om sont nulles à Bobo et quasi nulles à Ouaga<sup>42</sup>. A Accra, où la taxation n'est pas encore appliquée, les recettes 1999 liées à la gestion des Om provenaient essentiellement des services vendus par AMA, et représentaient environ 6% de la dépense collective globale.

173. Seule la taxe d'édilité marocaine (qui a pour objet de financer l'ensemble des services urbains) et, dans une moindre mesure, la taxe urbaine produisent des recettes qui se rapprochent et parfois dépassent la dépense collective globale : 2.6 à Fès, 1.01 à Rabat, 0.94 à Agadir.

174. En Afrique subsaharienne, dans les conditions actuelles de fourniture du service, le prélèvement d'une taxe spécifique offre donc peu de perspectives. On ne pourra sans doute pas envisager un meilleur rendement de ces taxes avant que les villes aient rendu suffisamment longtemps un service significatif.

175. La surtaxe sur la consommation électrique, appliquée dans d'autres pays de la région, fait actuellement l'objet de débats dans plusieurs grandes villes de l'étude sur sa faisabilité et sa "moralité". Les argumentations pour et contre sont présentées dans le rapport de synthèse (§ 144 et 145). Une simulation sommaire effectuée pour Dakar pour obtenir un ordre de grandeur montre que ce prélèvement pourrait couvrir la totalité de la dépense Om de la ville<sup>43</sup>.

176. **Valorisation.** Bien que les chiffres d'affaires générés par les diverses activités de valorisation n'aient pu être identifiés dans le cadre de l'étude, il paraît très improbable que les prélèvements supplémentaires auxquels ils pourraient être soumis

<sup>42</sup> A Ouaga, il semble que ces recettes incluent les rémunérations directes du service Om.

<sup>43</sup> Sur la base du prélèvement progressif proposé par le Comité Interministériel de Pilotage et en admettant que Dakar consomme les 2/3 de l'électricité vendue au Sénégal.

puissent produire des recettes permettant de réduire significativement le coût de la fourniture du service.

177. Par ailleurs, différents exemples au Maroc (compost), au Burkina (projet compost) et aux Etats Unis (compost, plastiques, papier, verre, métaux et mâchefers) montrent que la valorisation des déchets, lorsqu'elle est effectuée par les collectivités, ne génère que des recettes insignifiantes par rapport aux dépenses supplémentaires qu'elle nécessite. Les profits tirés de ces activités n'existent que parce qu'ils sont privés et marginaux. Les officialiser les ferait disparaître.

178. **Usagers.** Le financement par les usagers dans le cadre des filières *officielles* est mobilisé par le biais d'abonnements auprès des opérateurs de collecte (services publics, entreprises ou associations). Ce système est utilisé dans 4 villes. Il contribue significativement à la dépense globale Om à Conakry (50%) et à Ouaga (31%). Sa contribution à Bobo et Accra est de 9%. A l'exception de Conakry, où il finance aussi le transport pour 14% des Om, ce système ne finance que l'enlèvement et le groupage.

179. Il ne semble pas y avoir de corrélation, dans un sens ni dans l'autre, entre la part des usagers dans le financement de la dépense Om et les performances du service (en termes de taux d'enlèvement officiel ou de mise en décharge). Tout au plus peut-on constater que les 2 villes où la part du financement formel des usagers est la plus importante sont également celles où la couverture du service est parmi les plus faibles (Ouaga), ou la moins durable (Conakry<sup>44</sup>), et rappeler l'effet adverse de ce système de rémunération sur le développement des entreprises de collecte (cf § 134 et 135).

180. L'enlèvement payant par des charretiers individuels constitue dans toutes les villes<sup>45</sup> une filière parallèle au service officiel. Il est probable que ces opérateurs assurent l'enlèvement de quantités considérables (vers le tas ou le marigot le plus proche), mais, bien évidemment, on ne dispose pas de statistiques fiables sur ce point. Les estimations a minima que nous avons pu faire sur la base de sondages indiquent que ce mode de financement du service représente, selon les villes, entre 6 et 22% au moins de la dépense collective globale.

181. Les expériences de paiement au bac (redevance demandée aux apporteurs de déchets aux bacs publics) ont montré à Accra et Ouaga le caractère contre-productif de ce système, qui incite les ménages à déposer leurs déchets partout ailleurs que dans le bac.

## 9. L'aide extérieure

182. **Multi et bi-latérale.** Les principaux appuis extérieurs à la gestion des déchets solides Om dans les villes de l'étude concernent notamment :

- l'étude et la réalisation d'infrastructures : usines de compost d'Accra (Suisse) et de plusieurs villes marocaines (France), accès et aménagements de la décharge de Conakry (Bm), décharges et centres de collecte de Ouaga, Bobo, Conakry (Bm), et accès et travaux préparatoires de la décharge d'Accra (DFID)
- la fourniture de véhicules de collecte : à Ouaga et Bobo (Bm), Accra (KfW), Conakry (JICA) et Louga (PEUL)
- le fonctionnement : rémunération de volontaires par le programme PAM à Dakar, Louga et Conakry, assistance technique à Agadir (France), Louga (France), Conakry (CECI), Fès (JICA) et Accra (GTZ)
- les études de faisabilité et schémas directeurs de Rabat et d'Agadir (France), de Fès (USAID), de Conakry, Rabat, Ouaga et Bobo (Bm).
- l'assistance au Ministère de l'Environnement du Maroc, pour la gestion des déchets spéciaux (GTZ), et pour le cadre réglementaire (JICA).

183. Les logiques et les contenus des interventions extérieures diffèrent selon les bailleurs et évoluent avec le temps. La privatisation ou l'activité en régie, l'investissement ou le fonctionnement, le traitement spécifique des déchets dangereux ou leur banalisation, bien qu'antagonistes, font l'objet d'appuis, successifs ou parfois simultanés dans les mêmes villes. Toutefois les défauts de coordination (initiatives parallèles ou contradictoires) restent limités sachant que, sauf à Accra, on ne trouve dans aucune des villes de l'étude plus d'un bailleur dominant dans le domaine des déchets.

184. Parmi les apports de l'aide internationale qui nous ont semblé les plus directement positifs sur la fourniture du service Om dans les villes de l'étude, on peut citer : (1) les programmes PAM du Sénégal (au plan de l'efficacité du nettoyage) ; (2) les dons de matériel et l'assistance technique à Accra (où ces véhicules, une fois cédés par AMA, ont permis le démarrage des entreprises), à Conakry (qualité du suivi, activité de transport du SPTD), ainsi qu'à Bobo et Ouaga (où ces véhicules assurent encore l'essentiel du service) ; et (3) les schémas directeurs de Fès et de Rabat (au plan de la connaissance des organisations, des quantités et des coûts).

185. Parmi les impacts plus négatifs, on peut citer des interventions passées (ex. les différentes UTOM marocaines, l'usine d'Accra, l'effet du PEUL et du PAM à Louga), ainsi que, l'aménagement des futures décharges de Bobo et Ouaga si leurs conditions de fonctionnement ne sont pas revues.

186. **ONG, coopération décentralisée.** Plusieurs ONG internationales sont actives dans le domaine des déchets à Dakar, Bobo, Ouaga et Rabat. Toutefois, leurs interventions dans ces 4 villes ont d'autres

<sup>44</sup> Le coût du service représente 63% du budget du Gouvernorat

<sup>45</sup> Y compris à Conakry et à Dakar, bien que nous n'ayions pu obtenir d'indications précises sur cette pratique dans ces 2 villes.



objectifs que l'amélioration du service. La gestion des déchets apparaît plutôt comme un champ d'action parmi d'autres (ex. eau ou assainissement), pour développer le mouvement associatif, éradiquer la pauvreté, générer des revenus, fabriquer du compost,...

187. Les interventions de ces ONG et de leurs relais locaux sont rarement en synergie avec l'action des municipalités d'une part, et avec celle des autres aides internationales d'autre part. Les systèmes qu'elles promeuvent ne font pas école spontanément, leurs expérimentations n'étant pas toujours réussies ni compréhensibles. Tout cela fait qu'elles n'ont qu'un impact marginal sur la fourniture du service<sup>46</sup>, relativement aux flux globaux des Om (3% à Ouaga, 1% à Bobo, 0% à Dakar).

188. A Dakar, l'activité des ONG et de leurs relais locaux est menée en concertation avec certaines communes d'arrondissement mais ne semble pas articulée avec celle des opérateurs de la collecte officielle. A Ouaga, diverses expériences de collecte par des associations se poursuivent depuis plusieurs années sans avoir réellement essaimé. Au Maroc, où les ONG semblent également inconnues des opérateurs du service, les 2 interventions les plus caractéristiques sont celles menées depuis 1998 par ENDA-Maghreb à Rabat-Salé, avec l'aide de la coopération française et de l'Union Européenne : (1) un projet de soutien aux opérateurs de la récupération (badges pour les charretiers, terrains pour les grossistes, micro-crédit) ; (2) une micro-activité de tri-compostage destinée à "réhabiliter le concept de compostage des déchets ménagers".

189. Concernant la coopération décentralisée, la seule intervention en matière de déchets solides qui ait été rencontrée associe Ouaga et la ville de Lyon (don de bennes tasseuses et assistance technique à leur utilisation).

## Recommandations

### 1. Approche

190. **Service collectif.** Le service Om est un service collectif qui doit être rendu à tous. Pour des raisons d'équité (servir aussi les populations pauvres), mais aussi d'efficacité (difficile coordination de filières différentes), une intervention sur la gestion des Om ne doit pas se limiter à un ou plusieurs quartiers mais viser la desserte de tous les habitants. Les expérimentations limitées ou les opérations pilotes n'ont pas démontré leur efficacité, ni leur capacité à se développer dans les villes de l'étude.

191. **Approche budgétaire.** Le premier facteur de la durabilité d'une organisation est celui de la durabilité de son financement. Or, la revue a montré que les collectivités publiques restent, de très loin, la

première source de financement du service, et que le paiement direct du service par les usagers ne pouvait jouer qu'un rôle marginal dans le financement du service. Toute intervention sur la gestion des Om doit donc se pencher d'abord sur le budget local.

192. **Approche municipale.** Les 2 principes précédents impliquent que le rôle de l'administration locale dans une intervention extérieure sur la gestion des Om soit en rapport avec la responsabilité qui est la sienne pour la fourniture du service. Le travail de conception et de mise en oeuvre de la réorganisation doit être accompli en complète concertation avec elle. La logique et les méthodes de l'intervention étant alors celles d'un projet véritablement municipal.

193. **Progressivité technique.** La faible capacité budgétaire des collectivités des villes de l'étude oblige à admettre que le niveau actuel de pollution par les ordures ne pourra être y réduit que progressivement. Le premier principe étant de desservir l'ensemble de la population, il est exclu que l'amélioration du service puisse être poursuivie "géographiquement", quartier après quartier. La progressivité doit donc être "technique", à partir d'un service de base minimum, centré directement sur les usagers et sur le court-terme. L'effort portera donc d'abord sur la partie "amont" de la filière, c'est à dire sur la collecte auprès des producteurs et sur le nettoyage des espaces publics. Il ne s'agit certes pas de négliger l'amélioration de la neutralisation des déchets, partie "aval" de la filière, mais, dans les villes où ce choix se pose, elle devrait être considérée comme seconde par rapport à la collecte.<sup>47</sup>

194. **Approche quantitative physique.** L'objectif d'un service de collecte des déchets est simple, il relève d'une logique quasi-industrielle : enlever et neutraliser les quantités les plus grandes possibles, pour le moins cher possible, dans le moins de temps possible. Cela implique : (1) que le service rendu soit mesuré en quantités enlevées (plutôt qu'en ménages desservis), et (2) que les autres résultats parfois recherchés par les interventions extérieures sur la gestion des Om (lutte contre la pauvreté, structuration sociale, valorisation, etc.) ne soient pas considérés comme des objectifs mais restent des "retombées", secondes par rapport à l'amélioration du service. Les placer au même rang que cet objectif premier ne pourra que freiner son obtention.

195. **Approche "image urbaine".** Outre son impact sanitaire sur la qualité sanitaire de l'air et de l'eau et donc de la santé des populations urbaines, l'impact de l'amélioration du service Om sur la qualité de l'image urbaine est déterminant pour sa durabilité. Par son rôle éducatif et sensibilisateur (changement des habitudes), l'amélioration de l'image urbaine renforce les impacts sanitaires du service Om. Elle favorise aussi l'augmentation des ressources affectées à la fourniture du service : directement, en réduisant son

<sup>46</sup> Et même parfois contre-productifs lorsqu'elles induisent les rejets clandestins des collecteurs sur les dépotoirs et les plages.

<sup>47</sup> A l'inverse des déchets liquides, où l'on commence par construire le tuyau aval.

coût (par réduction de la dispersion des déchets<sup>48</sup>) et indirectement, en améliorant l'image de la gestion municipale aux yeux des populations, et donc l'acceptation du paiement des taxes, base du budget et des ressources consacrées au service.

## 2. Objectifs intermédiaires

196. L'amélioration du service Om, objectif premier, se décline en plusieurs objectifs intermédiaires, moyens de l'obtenir. Ces objectifs sont listés ci-après. Ils peuvent être retenus ou non : (1) selon l'organisation et les performances actuelles du service, (2) selon que les villes ont ou n'ont pas de décharge et (3) selon qu'elles sont grandes ou petites<sup>49</sup>.

### 2.1. Objectifs financiers.

197. Sous cette rubrique, on peut citer 4 objectifs, dont 3 ne nécessitent pas de ressources supplémentaires :

- **Augmenter la part du budget** employée au financement du service Om. La municipalité étant généralement très soucieuse d'image urbaine, l'un des objectifs intermédiaires de l'intervention pourra être de l'amener (non de l'obliger) à traduire cette priorité dans son budget.
- **Réduire les coûts unitaires du service Om**, afin d'augmenter la "quantité de service rendu" à dépense égale (productivité de la dépense).
- **Réduire les dépenses de structure** de la ville au profit des dépenses directement productrices de service. L'augmentation des services rendus, sans prélèvement supplémentaire, ne peut qu'améliorer l'image de la gestion municipale aux yeux des populations et développer à terme un meilleur civisme fiscal.
- **Mobiliser des ressources nouvelles** en améliorant le recouvrement des prélèvements, afin d'augmenter les ressources disponibles pour le service Om. Il va de soi qu'une telle démarche ne pourra réussir durablement qu'après une amélioration conséquente du service Om (le service doit être rendu avant d'être payé).

### 2.2. Objectifs techniques.

198. Privilégier la collecte et le transport. Cette priorité s'impose pour 2 raisons concomitantes : (1) instaurer un niveau de service minimal mais généralisé et visible, finançable durablement par les ressources disponibles avant de passer au service moins visible du traitement ; (2) améliorer l'image de la gestion municipale en concentrant l'effort - et la

dépense - d'abord sur la partie du service la plus visible du plus grand nombre afin de légitimer l'inévitable augmentation ultérieure de leur contribution au financement du service. L'amélioration de l'efficacité et de la propreté du groupage des Om (gestion des centres de transfert et des sites à bac) relève de cet objectif au même titre que l'extension de la desserte des usagers.

199. **Aménagement minimal du stockage.** Objectif lié au précédent visant à limiter les impacts environnementaux les plus importants. Le différé de la dépense permettra d'éviter la mobilisation inutile de ressources financières en créant une décharge avant d'avoir de quoi la remplir.

200. **Nettoisement du domaine public.** Cette partie du service, souvent considérée comme secondaire par rapport à la collecte, devrait à notre avis constituer un objectif à part entière au sein de toute intervention sur la gestion des Om, du fait de son impact majeur sur l'image urbaine et des effets qu'il induit sur la durabilité du système (crédibilité de la gestion municipale, rôle éducatif, justification du prélèvement fiscal).

201. **Gestion des déchets spéciaux et dangereux.** La mise en place d'une organisation spécifique durable, relativement autonome par rapport au reste du service s'impose comme une composante particulière dans une intervention sur la gestion des déchets solides.

## 3. Moyens et instruments.

### 3.1. Acteurs.

202. L'intervention devrait être conçue de manière à mobiliser l'ensemble des acteurs les plus performants. La mobilisation des **charretiers individuels** et les **transporteurs privés** de l'économie populaire, notamment, peut permettre une importante réduction des coûts.

203. Par ailleurs, une **expertise locale** importante en matière de déchets est disponible dans la plupart des pays de l'étude. Elle est souvent mobilisée par les services techniques municipaux ou par les micro-projets. Sa mobilisation sur des projets plus importants permettrait de conférer un caractère plus réaliste à ces projets.

### 3.2. Moteurs.

204. Pour favoriser l'évolution des pratiques populaires relatives aux Om, l'intervention ne doit pas compter seulement sur les activités de sensibilisation, qui sont certes nécessaires, mais loin d'être suffisantes. L'usage de l'autorité et de la sanction en matière d'hygiène étant devenue plus difficile depuis que l'administration locale est élue, il convient d'imaginer des solutions plus réalistes, tenant compte des intérêts bien compris des différents partenaires. Les exemples d'Accra, de Dakar, et des villes marocaines montrent en particulier que la rémunération des collecteurs au volume de déchets

<sup>48</sup> Les effets de l'amélioration du service Om renforcent l'amélioration du service Om ("cercle vertueux"). Si "l'ordure attire l'ordure", son absence est, inversement, contagieuse. Il est moins aisé de jeter des ordures là où il n'y en a pas. Les lieux propres "repoussent" les ordures.

<sup>49</sup> Pour tenir compte des différences en matière de volumes à évacuer, de disponibilités foncières, de ressources, de pratiques des habitants (urbaines ou encore rurales), de pression des usagers, ainsi que d'attention des administrations et des pouvoirs centraux.

déposé à la décharge, ou aux points de regroupement, limite les dépôts anarchiques des collecteurs.

### 3.3. Ressources.

205. **Budget local.** Compte tenu du faible niveau des ressources actuellement mobilisées pour le service Om, en particulier dans les villes subsahariennes, il paraît indispensable que l'aide ne soit pas limitée à l'investissement (décharges et centres de regroupement) mais puisse cibler aussi le **fonctionnement**, afin de prendre en charge le service à un horizon raisonnable pendant que la progression des ressources de la Mairie est organisée.

206. On pourrait imaginer à cet égard que les interventions extérieures sur la gestion des Om donnent lieu (ou soient intégrées) à une sorte de "**programme d'ajustement municipal**" dans lequel l'aide au fonctionnement serait accompagnée d'un appui à l'amélioration de la gestion, à la réduction des dépenses de structure, à l'amélioration de la productivité de la dépense, etc., assortie de conditionnalités basées sur des indicateurs de résultat pertinents, en termes de service rendu (voir ci-après).

207. **Usagers.** Le service de l'enlèvement étant le seul service personnel qui soit rendu dans le service Om, il serait illogique de demander à l'usager de payer pour un service autre que le groupage (pré-collecte). Il serait également anormal de lui demander de payer pour ce service plus que le prix du marché, c'est-à-dire celui couramment pratiqué par les charretiers individuels. Même si, à force de sensibilisation, une partie des usagers accepte de payer plus cher, cette pratique n'est pas durable<sup>50</sup>.

208. **Industriels.** Plusieurs exemples en Afrique subsaharienne montrent que la mobilisation des industriels locaux est souvent pratiquée par les maires, qui peuvent ainsi mobiliser leur contribution à l'équipement ou à la gestion de services publics. Elle peut avoir un impact positif, non seulement sur l'élimination des déchets industriels, mais également sur d'autres aspects de la gestion des déchets.

### 3.4. Conditionnalités.

209. Les conditionnalités de l'intervention devraient : (1) rester réalistes face aux moyens et aux capacités de la Mairie et des autres acteurs ; (2) porter sur des résultats en termes de service rendu (ex. volume collecté), plutôt que sur des moyens (ex. recettes fiscales) ou des indicateurs d'exécution du projet. La Mairie sera plus responsabilisée si elle conserve une marge de liberté dans le choix des moyens ; (3) en cas de non-réalisation, ne pas entraîner l'arrêt de l'intervention, mais au contraire une assistance plus rapprochée pour son exécution.

---

<sup>50</sup> Sauf à interdire l'activité Om des charretiers individuels, ce qui paraît à la fois difficile (comment les distinguer des charretiers "associatifs" ? cartes, fraudes, etc.) et contraire à l'intérêt collectif.

## 4. Faisabilité des projets.

210. **Objet.** L'étude de faisabilité doit être centrée essentiellement sur les conditions nécessaires au fonctionnement pérenne du service et sur les moyens de l'assurer de la manière la plus autonome possible, le plus rapidement possible. L'investissement ne doit être pris en compte que pour son impact sur les dépenses de fonctionnement (charges de fonctionnement, d'entretien et - éventuellement - d'amortissement).

211. Le service Om ne pourra être fourni durablement s'il ne l'est pas "avec les moyens du bord et aux prix du bord". La première étape de la faisabilité, avant d'aborder les modalités de financement et les aspects organisationnels, techniques et environnementaux, consistera donc à cadrer financièrement la fourniture du service Om afin d'identifier ces moyens et ces prix.

212. **Cadrement financier préalable.** Il consiste à :

- identifier l'ordre de grandeur de la dépense moyenne nécessaire et suffisante dans les conditions locales et aux prix locaux pour collecter et transporter un m<sup>3</sup> ou une tonne d'Om ;
- considérer ce prix de revient comme un **coût d'objectif**, en-dessous duquel le service ne pourra pas être correctement rendu partout, et au-dessus duquel la dépense mobilisée sera trop élevée par rapport au service rendu ;
- déterminer la dépense collective globale correspondant à ce coût d'objectif ;
- évaluer l'effort de mobilisation nécessaire, public et privé ;
- rechercher l'organisation et les moyens techniques permettant de fournir le service à ce prix.

213. **Contrats.** Pour éviter les principales défaillances des délégations de gestion observées dans les villes de l'échantillon, il paraît important d'améliorer la qualité des contrats de délégation, en particulier sur les points suivants : (1) définition précise de la mission de l'entreprise, de ses obligations de résultat, des critères de contrôle et de rémunération, (2) simplification des DAO et des contrats, (3) durée des contrats, suffisante pour amortir l'investissement des entreprises, (4) détermination du mode de rémunération, qui doit être directement liée à la quantité de déchets déposés à la décharge, (5) organisation du contrôle, qui doit porter strictement sur le respect des obligations contractuelles de l'entreprise, et de préférence être exercé par une personne ou une institution indépendante à la fois de la collectivité et de l'entreprise.

214. **Aspects techniques et organisationnels.** Ce volet de l'étude doit prendre en compte les pratiques réelles des différents acteurs et les intérêts générateurs de ces pratiques.

215. Le nettoyage, dans la mesure où il met en oeuvre des techniques et des opérateurs différents de

ceux de la collecte, doit être abordé à part, de manière presque "autonome".

216.L'enlèvement et le groupage, par contre, ne peuvent être abordés qu'en intégrant la partie "transport", avec une attention égale. L'activité de pré-collecte des associations montre en effet qu'il ne faut pas engager une action limitée à la pré-collecte si l'on n'a pas assuré de manière certaine l'évacuation régulière des points de regroupement.

217.Le stockage et le traitement doivent être étudiés séparément en 2 phases au moins : une décharge non aménagée pendant quelque temps, mais recevant effectivement des déchets, paraît préférable à un équipement plus sophistiqué qu'on ne peut faire fonctionner. Le restockage des Om accumulées au moment où la décharge sera aménagée ne représente pas un surcoût majeur.

218.**Faisabilité environnementale.** La collecte et le transport des Om ne génèrent pas, sauf exception, d'impacts plus graves que leur absence. Pour cette partie de la filière, les études de faisabilité devront donc aborder essentiellement la qualité du service et les moyens de la garantir, notamment les dispositions à prendre pour assurer la propreté des points de regroupement et de transfert.

219.L'étude des impacts environnementaux des nouvelles décharges doit, au-delà des impacts sur les milieux naturels, pour lesquels outils et méthodes éprouvés sont disponibles, aborder aussi les **aspects urbanistiques**, incluant notamment les impacts sur les valeurs immobilières, sur et de l'extension urbaine induite et les opportunités de réemploi des sites de décharges fermées.