

ATELIER REGIONAL de COTONOU

(9 au 11 Juillet 2002)

PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE DANS LA GESTION DES DECHETS

LA MAITRISE DE L'AMONT DE LA FILIERE DES DECHETS SOLIDES DANS LA VILLE DE COTONOU

- I. L'évolution récente du système de gestion des DSM**
 - A. Le concept de gestion partagée**
 - B. Des projets en cours pour la gestion des DSM**
 - C. Forces et faiblesses du système**

- II. L'action pilote**
 - Hypothèses de départ / Questionnements
 - Méthodologie
 - Actions entreprises
 - Acquis au stade actuel

- III. Partenariat Public / Privé**
 - Partenariat SNG et COGEDA / CUC
 - CUC / Entreprises sous-traitantes
 - CUC / PrAPE

- IV. Perspectives et interrogations au stade actuel**

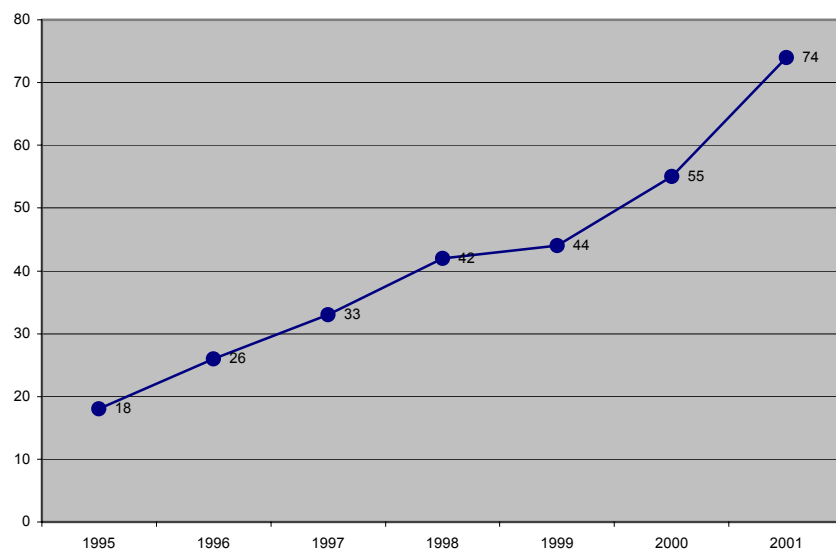
I. L'EVOLUTION RECENTE DU SYSTEME DE GESTION DES DSM

A. Le concept de gestion partagée entre le secteur public (CUC / DST)
et le secteur privé (pré collecte, mise en décharge)

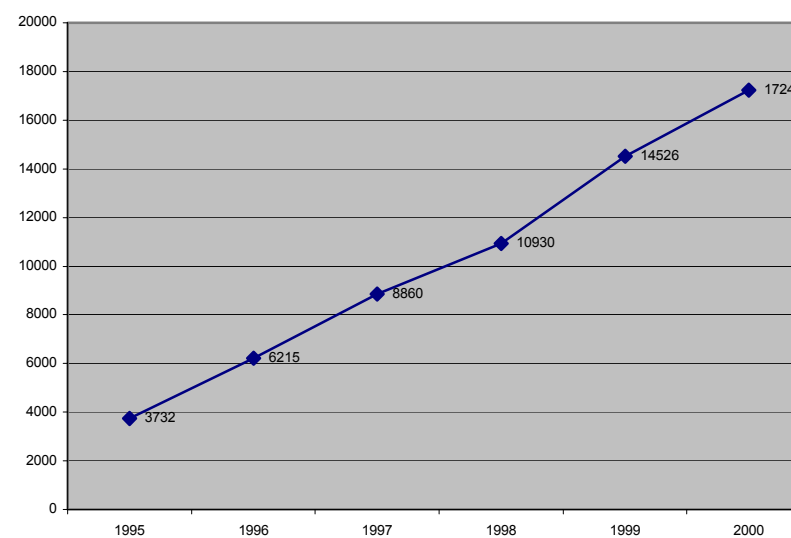
se généralise et se formalise

A.1. Un grand nombre de SNG de pré collecte (associations de quartiers) : x 4 entre 1995 (18) et 2001 (74)

Evolution du nombre de SNG



Evolution du nombre d'abonnements



PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE

17 240 abonnements / 74 SNG : en moyenne 230 abonnés / SNG (faible) ;

17 240 abonnements x 5 ménages / concession x 5 personnes / ménage = 431 000 habitants soit 43 % de la population (devient significatif)

(Source : enquête COGEDA / OXFAM QUEBEC ; rapport janvier 2001)

Autre hypothèse : 11 hab / concession x 17 240 abonnements soit 20 % de la population serait concerné par la pré collecte par les SNG

(Source : rapport ALTER EGO / PDM ; S. Lawson septembre 1997)

A.2. Des marchés de sous-traitance

pour la collecte des DSM

- le long des grands axes (progressivement confiée aux SNG)
- aux points de regroupement (bacs)

et pour la mise en décharge

Contrats passés en Août 2000 : 5 entreprises concessionnaires / 7 zones ; paiement à la quantité livrée en décharge (HEVIE)

Conséquences : pré collecte plutôt efficace, mais les services de la Ville n'ont plus de matériel d'intervention (parc d'engins non entretenu, non renouvelé).

PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE**B. Des projets en cours pour la gestion des DSM****. Projet PrAPE (Projet Assainissement et Protection de l'Environnement) / PARDec**

1993-1997 : financement coopération française ; depuis 1997 : financement EZE (RFA)

opérateur : centre de santé BETHESDA/DCAM (Département Communautaire et Assainissement du Milieu)

*Approche intégrée de la gestion des DSM dans 8 quartiers cibles de la Commune de Sainte Rita :
de la pré collecte à la mise en décharge à HEVIE (y c réalisation et exploitation de la décharge) ;
expérimentation de valorisation : compostage à HEVIE, recyclage des plastiques (atelier AGRIPLAST)*

. Projet PGUD (Programme de Gestion Urbaine Décentralisée)

démarrage : 2001 ; durée 3 ans ; financement : BM ; opérateur : centre de santé BETHESDA/DCAM

*Action pilote dans 2 arrondissements de COTONOU (+ PARAKOU)
pour l'implication des Elus locaux dans la gestion de l'assainissement (décentralisation)*

. Projet PGDSM (Projet de Gestion des Déchets Solides Ménagers de Cotonou)

démarrage officiel : août 2001 ; durée 3 ans ; financement : ACIDI (Canada) ; opérateur : OXFAM – QUEBEC

*Approche de l'amont de la filière sur l'ensemble de la Ville,
l'objectif étant de « créer un cadre de concertation entre tous les acteurs »*

PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE**C . Forces et faiblesses du système****FORCE :**

- . des structures de pré collecte (SNG)
 - dynamiques,
 - relativement organisées autour d'un collectif : COGEDA
(Coordination des ONG de gestion des déchets solides ménagers et de l'assainissement)
70 membres dont 55 réellement actifs

FAIBLESSES :

- . fragilité des SNG
 - reposent sur des individualités
 - probablement peu ont atteint le seuil de rentabilité ?
 - statut inapproprié, SNG pas éligibles aux marchés de la Ville
- . fragilité de la COGEDA
 - pas de programme d'activités, auto-financement insuffisant (cotisations)
- . quasi absence d'évacuation des DSM hors de la ville
 - bacs en nombre insuffisant (1), mal répartis, pas aménagés
 - vidés de façon aléatoire (non respect des engagements de part et d'autre)
 - sorties de la ville très difficiles (position géographique ; trafic)
 - décharge finale : HEVIE insuffisant ; OUESSE toujours en projet

Conséquences : dépotoirs sauvages en ville (remblais, bas-fonds, lagune) ; bacs = nouveaux dépotoirs

(1) : un calcul rapide montre qu'il faudrait entre 200 et 300 bacs de 7 m³, vidés TOUS LES JOURS, ceci pour l'ensemble de la ville ; il y en aurait actuellement entre 70 et 100, vidés de façon TRES aléatoire.

PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE

. Poids et Volume de DSM importants

- **taux de sable dans les DSM (plus de 30 %)**
- **récupération marginale (pas organisée sauf récup plast. / PrAPE)**
- **échec des tentatives de compostage décentralisé des DO**
(seul projet fonctionnel : compostage à HEVIE)

. Gestion encore très centralisée au niveau de la CUC : Maires, Chefs de quartier insuffisamment impliqués

NOTA : nouveau dispositif prévu par la CUC pour le contrôle du travail effectif des entreprises par les Elus locaux – chefs de quartier et Maires d'arrondissement, dans le cadre de la décentralisation)

PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE**II. L'ACTION PILOTE*****Action menée en partenariat avec le CREPA - BENIN***

- A partir :
- de l'analyse des faiblesses du système / points de blocage / dysfonctionnements
 - des enseignements qui peuvent être tirés des études, projets, ... antérieurs
 - des moyens disponibles pour l'action pilote (action limitée en temps et en ressources financières)
 - des actions de terrain des projets en cours (PrAPE notamment)
 - des actions prévues par le projet OXFAM – QUEBEC (PGDSM)

HYPOTHESES DE DEPART / QUESTIONNEMENTS**HYPOTHESE 1 :**

La pérennisation de la gestion partagée des DSM sera assurée par :

- . le renforcement des capacités des initiatives privées à l'amont de la filière et l'amélioration des conditions de travail,***
- . la sensibilisation et la motivation des habitants pour assurer, en particulier, le recouvrement des abonnements,***
- . des modalités de gestion des points de regroupement, dans des conditions satisfaisantes pour les riverains,***
- . la clarification du rôle de chacun des acteurs***

PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE**HYPOTHESE 2 :*****La récupération et la valorisation des déchets sont des activités rentables***

dès lors qu'elles sont correctement appréhendées par l'ensemble des acteurs de la filière, des ménages (tri à la source) aux utilisateurs des produits recyclés, en passant par les techniques de transformation / recyclage / valorisation ; ceci concerne en particulier :

- . la récupération et le recyclage des **déchets plastiques**,*
- . le compostage des **déchets organiques**.*

METHODOLOGIE**Ciblage de l'action auprès de 4 SNG sélectionnées avec la COGEDA**

- . Travail de proximité avec les 4 SNG pendant 16 mois (renforcement des capacités) : *interventions ciblées* sur les points de blocage identifiées avec les SNG**
- . *Expérimentations* (actions innovantes) identifiées, conçues et mises en œuvre avec les SNG sélectionnées**

PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE**ACTIONS ENTREPRISES**

Faiblesses	Expérimentation	Intervention ciblée
Fragilité des SNG / gestion administrative et financière		Outils de gestion (<i>en cours</i>) Seuil de rentabilité (<i>en cours</i>)
Fragilité des SNG / charretiers	Charrette améliorée (<i>prototype construit ; en cours de test par chacune des 4 SNG</i>)	Sensibilisation des charretiers et de leurs patrons aux conditions de travail, règles de sécurité, ...(<i>terminé</i>)

Faiblesses	Expérimentation	Intervention ciblée
Evacuation des DSM hors de la ville / bacs de regroupement (<i>ARTICULATION PUBLIC / PRIVE</i>)		Aménagement bacs (clôture, dallage, rampe d'accès charrette) Suivi enlèvement DSM
Evacuation des DSM hors de la ville / Réduction volume DSM	Tri à la source DO / DNO	
Evacuation des DSM hors de la ville / Réduction poids DSM	Pelle améliorée pour séparation à la source (ramassage) DSM / sable	

Faiblesses	Expérimentation	Intervention ciblée
Valorisation des déchets / compostage	Site décentralisé de compostage (<i>abandon à mi-parcours</i>) (2)	
Valorisation des déchets / recyclage des plastiques		Etude du cpte d'exploit. et du seuil de rentabilité AGRIPLAST (<i>terminé</i>)

(2) : pas d'espace public disponible pour l'un ; pas de financement de l'aménagement du terrain pour l'autre

PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE

ACQUIS AU STADE ACTUEL

(points forts et points faibles de l'expérience ;
premiers enseignements par rapport aux hypothèses et questionnements de départ)

. POINTS FORTS

- Participation active de 2 SNG (sur les 4), particulièrement motivées par l'action pilote.
- L'opération tri à la source « marche » et des enseignements devraient pouvoir en être tirés en fin d'action pilote, notamment :
 - . les conditions d'adhésion des ménages à l'opération,
 - . l'économie de l'opération,
 - . la réduction du volume de DSM évacué à la décharge.

. POINTS FAIBLES

- Difficultés rencontrées avec les différents interlocuteurs (approche « action pilote » et non approche « projet ») : perte de temps, mauvaise compréhension / vision partielle des situations au démarrage, retard dans la prise de décision, dans les choix à faire, peu de disponibilité des interlocuteurs.
- Echec des tentatives d'expérimentation de compostage décentralisé par 2 des 4 SNG sélectionnées.
- Difficulté à obtenir la mise en place de 3 bacs demandés en janvier 2002, afin d'expérimenter les conditions de bon fonctionnement d'un site de regroupement.

PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE

. PREMIERS ENSEIGNEMENTS

- **Seuil de rentabilité des SNG atteignable**
(500 abonnés x 1 500 FCFA / mois d'abonnement ; à confirmer)
- **Aménagement des points de regroupement impératif** (accessibilité pour les charretiers, comportement des riverains)
- **Calcul de flux à faire pour vérifier la « faisabilité » et la cohérence** du dispositif prévu (nombre de bacs, nombre de camions, capacité de la décharge)
- **Tri à la source et valorisation des DO auprès des marâchers possible**, sous réserve d'une organisation, de la sensibilisation des ménages et d'incitations aux différents maillons de la filière (les modalités de ces incitations restent à définir)

PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE**III. LE PARTENARIAT PUBLIC / PRIVE****CUC / SNG et COGEDA*****. Convention de partenariat signée entre la CUC et la COGEDA en Août 2000 pour 12 mois***

SITUATION ACTUELLE / DIFFICULTES	AMELIORATIONS SUGGEREES
La convention existe mais est-elle réellement efficace ?	. Evaluation après 24 mois de fonctionnement
Sont prévus des rapports sur les problèmes rencontrés par les SNG, des réunions trimestrielles ; qu'en est-il effectivement ?	. Mettre en place une structure paritaire habilitée à régler les problèmes sur le terrain
La convention n'a pas été renouvelée à son échéance en Août 2001 ?	. Renouveler la convention avec les amendements éventuellement nécessaires

PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE**. Autorisations d'exercer la pré collecte (contrats CUC / COGEDA–SNG / PGDSM « interface »)**

contrats signés en janvier 2002, à l'issue de l'opération « zonage » (93 secteurs confiés à 74 SNG)

SITUATION ACTUELLE / DIFFICULTES	AMELIORATIONS SUGGEREES
<p>Le zonage a introduit plus d'organisation et une meilleure distribution spatiale entre les SNG, mais il engendre déjà des difficultés : montants d'abonnements différents au sein d'une même zone, ; le PGDSM exerce un contrôle effectif des activités des SNG dans le cadre des contrats signés MAIS qu'en sera-t-il à l'issue du projet ? Qui prendra la relève ?</p>	<p>Renforcer effectivement les capacités de la COGEDA et l'accompagner dans son rôle d'interface entre la CUC et les SNG</p>
<p>En signant les contrats, les SNG ont acceptés des engagements qu'elles ne sont pas en mesure de tenir :</p> <ul style="list-style-type: none"> . obligation de « convoyer les DSM vers les points de regroupement autorisés », sous peine d'amende, or les points de regroupement ne sont pas encore en place (en cours de localisation) . obligation de maintenir propre les points de regroupement, quand ces derniers existent 	<p>Accélérer la procédure, en cours, d'identification des points de regroupement et les aménager</p> <p>La surveillance et la propreté des points de regroupement devraient être du ressort des chefs de quartier plutôt que des SNG</p>
<p>Les attributions de la CUC, suivant le document annexé aux contrats, ne sont pas respectées par la Ville :</p> <ul style="list-style-type: none"> . « enlèvement des bacs à ordures et transport régulier des DSM des points de regroupement vers la décharge finale » . « demande d'intervention de la police environnementale et de la police sanitaire pour la non émergence des dépôts sauvages » 	<p>Exiger des entreprises sous-traitantes le respect de leurs obligations (cf. ci-dessous)</p> <p>Ne sera possible que lorsque le problème des points de regroupement sera réglé</p>

En résumé, il est IMPERATIF que les partenaires (CUC et SNG) aient RAPIDEMENT les moyens de respecter leurs engagements contractuels et que la COGEDA puisse effectivement jouer son rôle d'interface

PARTENARIAT PUBLIC – PRIVE**CUC / ENTREPRISES SOUS-TRAITANTES (enlèvement des DSM)****. Enlèvement des DSM aux points de regroupement (bacs) confiée au secteur privé**

SITUATION ACTUELLE / DIFFICULTES	AMELIORATIONS SUGGEREES
<p>Le niveau d'équipement des entreprises adjudicataires des marchés n'est pas en adéquation avec les volumes de DSM à évacuer CUC / DST prévoit un nouveau découpage de la ville en 16 zones (au lieu de 7) et la relance d'un nouvel appel d'offre ; un plus grand nombre d'entreprises sera retenu</p>	<p>. Déterminer le volume de DSM à évacuer et adjuger les marchés en conséquence</p>
<p>La CUC ne dispose plus de matériel pour suppléer aux défaillances des entreprises</p>	<p>. Doter les services opérationnels de la CUC d'un minimum de moyens (lève-conteneurs, camions, ...) pour leur permettre de suppléer aux défaillances des entreprises privées (après mise en demeure restée sans suite puis imputation des coûts à l'entreprise défaillante)</p>
<p>Les sorties de la ville sont quasiment « inextricables » (trafic routier)</p>	<p>Prévoir les rotations la nuit</p>
<p>La capacité de la décharge de Héviè est très largement insuffisante pour recevoir tous les DSM de la ville</p>	<p>. Accélérer la réalisation de la décharge de OUESSE . Diminuer le volume de DSM en décharge (tri à la source : expériences PrAPE et action pilote)</p>
<p>Les entreprises ne sont pas payées de leurs prestations dans les délais ; quand la Ville est en défaut de paiement, elle ne peut plus exiger le respect des clauses contractuelles par l'entreprise ; suivi et contrôle des prestations par les services de la ville (Service contrôle et interventions) MAIS pas de moyens de pression.</p>	<p>. Effort des 2 parties pour respecter les engagements pris.</p>

IV. LES PERSPECTIVES ET LES INTERROGATIONS AU STADE ACTUEL

PERSPECTIVES AU-DELA DE L'ACTION PILOTE

- **Suite à donner aux résultats de l'action pilote : capitalisation par la COGEDA, plan d'action pour la démultiplication des actions et recherche de financement (actions d'accompagnement des SNG ; tri à la source ; élimination du sable)**
- **Evolution du statut des SNG vers un statut d'entreprise privée :**
 - . **imposition sur les bénéfices, contribution à l'effort collectif notamment pour le financement de l'aval de la filière DSM,**
 - . **possibilité pour ces sociétés de service de pré collecte de soumissionner aux marchés passés par la Ville pour le nettoyage, l'entretien de la voirie, des espaces verts, ... (diversification de leurs activités, source de revenus complémentaires)**
- **Des associations de développement de quartier seront élues (décentralisation) pour l'amélioration du cadre de vie de leur quartier ; elles prendront la relève de la fonction « sociale » des SNG**
- **L'amont de la filière s'organise sous l'impulsion des différents acteurs, ce qui renforce les chances de pérennisation de l'organisation actuelle de la pré collecte **MAIS** nécessité de solutionner les blocages actuels au niveau de l'aval de la filière**

INTERROGATIONS

- **Comment assurer la pérennité de la COGEDA ?**
(la structure repose, comme souvent, essentiellement sur une individualité forte ; comment faire payer les cotisations par les membres ?)

- **Quelles sont les actions entreprises à l'heure actuelle pour débloquer l'aval de la filière ?**

- **Le financement de l'amont de la filière peut être assuré par les ménages (abonnements) ; par contre le financement de l'évacuation des DSM hors de la ville et la mise en décharge finale doit être assuré par la collectivité (Municipalité ou Etat) ; les dysfonctionnements actuels proviennent en grande partie des problèmes de financement. Quelle solution pour l'avenir, en particulier dans le contexte de la décentralisation ?**