

Partenariat pour le Développement Municipal
AFRICITES 2003
Yaoundé 2-6 décembre

Session thématique : Les déchets solides

Financement et maîtrise des coûts pour les collectivités

**CONNAISSANCE DES COUTS ET
MAITRISE DES FLUX FINANCIERS PAR
LES COLLECTIVITES PUBLIQUES**

Dr Djibril DOUCOURE
El Housseynou LY
IAGU

Préambule

Les villes africaines connaissent en majorité une forte croissance démographique et par delà produisent des quantités de plus en plus élevées de déchets. La situation économique des pays, très difficile, se ressent au niveau des villes bien que l'évolution des recettes soit souvent positive en valeur absolue au niveau des municipalités. Cependant, le taux annuel de croissance de ces recettes ne suit pas celle de la population et de l'inflation. Ainsi, les capacités de fonctionnement et d'investissement se dégradent de plus en plus pour tous les services gérés par les municipalités. La gestion des déchets solides municipaux, la principale responsabilité environnementale des municipalités, est ainsi la première victime de cette situation.

Ainsi la collecte, le transport et l'élimination des déchets solides municipaux posent problème aux municipalités africaines et interpellent tous les acteurs urbains. Parmi les obstacles majeurs à la gestion efficace des déchets solides municipaux figure le binôme connaissance des coûts réels et la maîtrise des flux financiers (ressources - dépenses).

I L'équation du « combien ça coûte ? »

Cette question qu'on pourrait penser de réponse évidente beaucoup de gestionnaires des déchets dans nos villes ne peuvent y répondre avec exactitude. La plupart diront nous dépensons x francs au niveau des services techniques de la municipalité et sans détail sur la répartition effective.

La connaissance des coûts passe d'abord par une maîtrise du système de gestion des DSM. Le premier niveau de maîtrise concerne le milieu d'évolution (Géographie - Type d'urbanisation, Population et activités économiques, Nombre - nature et répartition spatiale des équipements, Organisation du réseau des infrastructures et de la trame urbaine). Le deuxième niveau est spécifiquement dévolu à la production et à la nature des ordures. Le troisième niveau intéresse l'identification des différents acteurs, les modalités d'échange, de partenariat.

Ainsi doivent être connus :

- l'investissement en équipements de collecte/traitement des déchets via le gisement à gérer quotidiennement et la prise en compte de l'accroissement annuel ;
- les coûts de fonctionnement, les dépenses qui intéressent toutes les composantes de la filière en terme de personnel et d'équipement (balayage, collecte, entretien, mise en décharge).

I-1 Les dépenses directes

La maîtrise des coûts de fonctionnement implique la mise en oeuvre de plan de gestion axé sur un plan comptable stratégique pour le suivi de tous les paramètres : les dépenses de personnels, d'équipements, les consommables (carburant, lubrifiant, pièces de recharge, entretien, réparation), frais généraux.

Des indicateurs d'activités et financiers doivent être produits et suivis pour améliorer les performances du service. S'agissant des indicateurs d'activité on peut considérer : les kms parcourus par les véhicules, les consommations en carburant, le tonnage collecté, les coûts par km parcouru en relation avec le volume collecté. En ce qui concerne les indicateurs financiers peuvent être pris en compte : les recettes ordures ménagères, les dépenses ordures ménagères, la fraction dépenses/recettes réalisées sur dépenses/recettes prévues, les structures des dépenses, la part des dépenses ordures ménagères sur dépenses totales, etc.

Aussi, des composantes particulières de la filière seront suivies. Par exemple pour le matériel : les circuits de collecte, le coût d'entretien des véhicules, le montant de l'amortissement, etc.

I-2 Les dépenses indirectes

Hormis ces dépenses directes, devront être identifiées chez les différents acteurs les dépenses connexes :

- **les dépenses liées aux formes de financement.** Parmi les modes de financement possibles du secteur certains impliquent des dépenses importantes dont on devra tenir compte dans les comptes de la gestion des déchets solides municipaux et pour l'évaluation de l'efficacité de la forme : Taxes (coût d'impression des rôles, frais de gestion de la comptabilité, distribution des rôles, gestion du fichier); redevances (.préposés à la collecte, impression des reçus, supervision des opérations, gestion des différends (base de redevances et facturation), comptabilité); vente de déchets valorisables (préposés à la vente, déplacements, conditionnement du produit, préparation du produit).
- **les dépenses de recherche innovation.** Beaucoup de travaux, de programmes, souvent méconnus, sont menés dans les instituts, les universités et par les ONG. Un recensement de ces activités de recherche et leur appropriation par les municipalités devra être mené pour leur prise en compte dans les dépenses dans le domaine de la gestion des déchets solides municipaux.
- **les dépenses d'études et de planification.** Elles sont souvent incluses dans les frais de fonctionnement du secteur d'autant que ce sont les services municipaux qui ont en charge la programmation et la planification dans les situations de régie et de concession d'études, des promoteurs.
- **les dépenses de formation et conseil pour accélérer le changement (IEC) :** La formation, l'information et la communication sont souvent les secteurs où les investissements ne sont pas opérés par le système de gestion des déchets solides municipaux mais sont assurés notamment par les ministères. Un programme prenant en compte tous les canaux et cibles et financièrement évalué devra être pris en compte dans les dépenses de la gestion des déchets solides municipaux.
- **les dépenses de marketing des services et des produits :** Il s'agira de maîtriser le personnel et les consommables nécessaires au bon fonctionnement de poste.

Tous ces paramètres pourraient maintenant être pratiquement à la portée des gestionnaires dans toutes les formes de système de gestion mises en place : régie, délégation, intervention du secteur privé ou communautaire.

Des outils simples et des mécanismes peuvent être utilisés, mis en œuvre afin d'accéder à l'information pertinente et de façon régulière de sorte à détenir une base de données fiables et dont l'exploitation permettrait une meilleure définition de politique et stratégie en matière de gestion des déchets solides municipaux : les registres ; les tickets de pesage ; la responsabilisation de GIE dans le décompte au niveau des décharge ; des clauses dans les contrats dans le cadre de l'implication du secteur privé.

Une récente étude commanditée par l'AFD¹ dans 5 pays de l'Afrique de l'Ouest et neuf villes montre qu'entre 12 et 73% des budgets locaux finançant que la partie publique de la dépense sont orientés vers la gestion des déchets solides municipaux. En terme de dépense collective globale (publique et privée) les estimations vont de 64 000 euros par an (42 millions CFA) pour Louga à plus de 7 millions d'euros par an (4,6 milliards CFA) pour Dakar (Sénégal). Cette dépense rapportée à l'habitant et au tonnage donne respectivement 0,7 euros/ hbt (460 CFA) à Bobo et

¹ Revue comparative des modes de gestion des déchets urbains adoptés dans différents pays de la ZSP Note de synthèse Oct 2001 Vincent Folléa et coll

Louga, 7 euros / hbt (4590 CFA) à Fès ; 4 euros (2623 CFA) par tonne à Bobo et 36 euros par tonne (23614 CFA) à Fès.

La part du financement public dans cette DCG est largement majoritaire, environ 80%, sauf à Conakry 45% et Ouagadougou 57% du fait d'une plus grande participation des usagers. Le poids de la GESTION DES DÉCHETS SOLIDES MUNICIPAUX dans le budget municipal varie selon les villes et la capacité financière de celles-ci.

Villes	Budget Collectivité	année	%	Rapport entre ressources locales et coût collecte intégrale %
Conakry	Gouvernorat	1999	63	199
Accra	AMA	2000	58	82
Fès	5 communes	1998	22	40
Dakar	4 villes, 1 commune, 43 communes arrondissements	1999	21	26
Rabat	14 communes	1998	16	30
Agadir	7 communes	1998	16	23
Louga	Commune	2000	11	16
Bobo	Commune	2000	10	15
Ouaga	commune	2000	8	20

La dépense publique de gestion des DSM ne consommerait qu'une part limitée du budget local 8 à 22% dans la plupart des villes. Aussi, la plupart des villes pourraient financer la collecte de toutes leurs DSM en dépensant moins du quart de leur budget excepté à Conakry où la dépense représente près du double du budget.

Cependant une connaissance grossière notamment au niveau du secteur privé des dépenses n'édifie pas sur les prix réels. En effet il faudrait mener une étude sur l'évaluation du coût exact – des composantes concédées. Cet exercice est d'importance car dans les AO l'adjudication est souvent effectuée sur la base des propositions de prix des sociétés et de la capacité financière du maître d'œuvre. Mais le moins disant (avec le meilleur schéma d'organisation) offre-t-il le prix le plus voisin possible du prix réel ?

2 Equilibre dépenses / ressources : la difficile maîtrise des flux

Une fois les coûts connus leur évolution doit être suivie de manière régulière et suivant les différents secteurs principalement : le fonctionnement, l'entretien, la formation sensibilisation, le recouvrement, la valorisation. Quelques paramètres opérationnels devraient être pris en compte :

- éviter la pléthore de personnel
- maintenir régulièrement le matériel
- disposer d'un nombre d'équipement suffisant (pas de surcharge ou de sur utilisation)
- remplacer le matériel et les équipements à temps et en nombre.

Tous ces critères ont été les principales causes d'échec des systèmes antérieurs notamment ceux basés sur la régie municipale.

Tout ceci suppose une planification rigoureuse de la part de l'équipe municipale, un suivi régulier sur base de registres ou tout autre support d'information mais aussi une stratégie de mobilisation des ressources et une stratégie de gestion des entrées de fonds.

2-1 La mobilisation des ressources

2-2-1 les types de ressources

S'agissant des ressources il est notable que la collectivité publique n'est pratiquement intéressée que par la taxe directe qu'elle maîtrise d'ailleurs de moins en moins s'il en était ainsi. En effet la TEOM rencontre beaucoup de contraintes :

- l'identification des contribuables par l'occupation spontanée de l'espace des villes ;
- la difficulté d'évaluation de l'assiette par la difficulté de l'appréciation de la valeur locative ;
- la difficulté du recouvrement (mauvaise acceptation sociale, repérages des contribuables, préférences des grandes côtes, moyens insuffisants en personnel et en ressources).

Toutes les difficultés de l'impôt foncier se répercutent ainsi sur la TEOM. Ainsi la TEOM est 2,4 fois inférieure au montant de la DCG à Dakar, 3 fois à Louga. Aussi d'autres supports sont recherchés notamment les factures d'électricité (CI effectif avec néanmoins quelques difficultés; Sénégal en évaluation). La taxe d'édilité au Maroc qui finance l'ensemble des services urbains produit des recettes intéressantes se rapprochant ou dépassant la DCG de la gestion des déchets solides municipaux : 2,6 à Fès, 1,01 à Rabat, 0,94 à Agadir.

L'autre type de ressource la plus identifiée concerne la Redevance à l'usager. Certaines villes l'appliquent à la collecte (Conakry) et dès fois les usagers payent directement les rémunérations sur la base d'un service rendu. Cependant ces redevances ont rarement un rôle incitatif. En effet, les mauvais payeurs posent le problème de la multiplication des dépôts sauvages. Aussi, à l'échelle d'une grande ville le service de collecte aura des difficultés d'identification et n'a presque pas de mesure de répression. Néanmoins l'implication des GIE et autres structures communautaires permet de rehausser l'efficacité.

Dans la sous-région ouest africaine, un système de redevance est appliqué au Mali, au Burkina Faso, au Benin, au Ghana, au Congo (Brazzaville). Ce financement par les usagers dans le cadre de la filière officielle est utilisé notamment à Conakry, Ouaga, Bobo et Accra contribue significativement à la Dépense Globale avec respectivement 50%, 31% et 9%. Il reste à connaître de manière précise les montants générés par ce paiement direct de la population pour le ramassage des ordures ménagères.

La redevance à l'élimination "taxe de décharge" est rarement appliquée et serait pertinente pour les déchets difficiles à éliminer (pneumatique), aux déchets industriels qui sont en général gérés par leurs producteurs.

La plupart des redevances à la production ne sont pratiquement pas utilisées en Afrique. Ce type de redevance pourrait être instauré pour aider à la mise en place d'unités de valorisation de déchets plastique par exemple qui pose un problème énorme dans la Gestion des déchets solides municipaux.

L'autre forme de financement le plus rencontré est du fait des budgets publics par :

- les subventions concernant la planification, la formation, l'acquisition d'équipements ;
- L'avance sur trésorerie pour combler les déficits du recouvrement de la taxe.

De manière subsidiaire, les activités de gestions des déchets sont financées par des fonds provenant d'investissement sur fonds propres des municipalité, des sociétés privées intervenant dans la gestion des déchets solides municipaux peuvent investir dans l'acquisition de matériel et d'équipement de collecte ; de prêts bancaires attribués le plus souvent au secteur secteur privé et communautaire de

la gestion des déchets solides municipaux ; par le biais de la coopération bilatérale, multilatérale ou décentralisée (jumelage villes nord - villes Sud).

De même, la vente de déchets valorisables est une source potentielle de ressources pour le secteur de la gestion des déchets. Cependant, il est très difficile de l'intégrer leur contribution dans le système de gestion des déchets solides municipaux du fait du statut informel des principaux acteurs.

2-1-2 L'affectation des ressources

2-1-2-1 Ressources pour les investissements

Les principales possibilités disponibles pour les autorités locales pour le financement de l'investissement dans le secteur des déchets solides sont les ressources budgétaires locales, crédits par les banques et/ou des subventions ou prêts spéciaux du gouvernement central. Dans quelques pays, les bons de trésors municipaux peuvent être une source de financement. Le financement par le secteur privé a émergé ces récentes années et a un intérêt de plus en plus croissant. Le gouvernement central est quant à lui la principale source de financement pour les principaux investissements en infrastructure dans les déchets solides et autres secteurs et dans la plupart des pays.

2-1-2-2 Ressources pour les dépenses de fonctionnement

Il est préférable de financer les opérations à travers la contribution des bénéficiaires plutôt qu'à partir d'une taxe. Ceci participe de la promotion de la responsabilité du service chargé de la gestion des déchets sur les contributions; ce dernier devra en outre s'assurer que les fonds collectés sont réellement destinés à la gestion des déchets.

La contribution des bénéficiaires peut-être basée sur les coûts actuels de la gestion des déchets solides municipaux et devra être liée autant que possible au service rendu. Quant il s'agit des gros producteurs, les tarifs peuvent être variables pour promouvoir la réduction des volumes de déchets produits. En pratique, les performances des collectivités locales dans les collectes des taxes des ordures sont médiocres.

Les populations sont réticentes à payer le service qu'elles jugent insatisfaisant ; en même temps, le faible taux de paiement conduit à une détérioration de la qualité du service et un cercle vicieux se met en place. L'amélioration de la collecte des taxes peut s'obtenir par leur intégration dans la facture d'un autre service (eau-électricité). Un tel système peut-être progressif dans la mesure où les gros usagers pourraient payer un taux plus élevé par volume de déchet collecté que les petits usagers.

Dans le cas des gros producteurs isolés (industrie, entreprises commerciales), les taxes basées sur le volume ou le poids peuvent être plus appropriées ceci à l'avantage de lier les revenus des déchets aux prestations réellement fournies. Dans plusieurs villes, les recettes des services de déchet tombent dans l'escarcelle de la comptabilité municipale générale, là où elles sont absorbées par toutes les dépenses au lieu d'être affectées à la gestion des déchets. Le danger d'un tel détournement d'orientation des fonds est même plus grave lorsque les taxes collectées localement sont transférées au gouvernement central avant d'être redistribuées au niveau local.

Hormis le simple fait de réduire le budget destiné à la gestion des déchets municipaux, l'absence de lien entre recettes et les niveaux de fourniture réels du service tend à noyer la responsabilité des

institutions locales de gestion des déchets municipaux et leur retire leur volonté à améliorer et/ou étendre le service.

La résolution de ce problème appelle des décisions politiques claires et des procédures comptables autorisées qui assurent que les recettes collectées sont réellement affectées à la gestion des déchets municipaux.

2-2 Construction d'une stratégie financière

La construction d'une stratégie financière passe par l'acceptation des municipalités d'une gestion partagée des déchets c'est à dire la reconnaissance de multiples acteurs gravitant autour des déchets. Ceci implique des choix stratégiques fondamentaux techniques, organisationnels en relation avec des objectifs financiers, ainsi qu'un mode efficace de mobilisation des ressources pour entretenir le système. L'objectif assigné à l'équilibre est d'assurer durablement les dépenses par les recettes du secteur et mettre en place une stratégie qui suscite l'intérêt du secteur et attire d'autres ressources.

En effet, il faut noter les budgets alloués aux Collectivités Locales sont très faibles. Le poids financier des collectivités locales africaines varie de 5 à 10% du budget de l'Etat. En moyenne c'est de 2.000 à 3.000 Frs CFA par habitant que disposent les communes et pour les plus importantes environ 10.000 FCFA.

Le planificateur chargé de la gestion des déchets évalue le coût de la gestion de ces derniers sur la base des données locales et de choix stratégiques dans la plupart des cas de nos villes :

- tous les postes essentiels à la gestion des déchets solides municipaux peuvent ne pas être pris en compte. L'essentiel étant d'évacuer les ordures. Les composantes connexes (formation, information, etc.) sont très souvent négligées ou sont budgétisées au titre d'un autre acteur (ministère) ;
- toutes les dépenses ne sont pas prises en intégralité le souci étant un équilibre budgétaire au niveau macro ;
- les ressources réelles sont occultées ou évaluées en deçà de leur juste valeur.

Ainsi on constate : l'incapacité du secteur à couvrir toutes les dépenses dans le temps ; le territoire couvert dépasse les capacités du système de gestion. Les questions suivantes doivent donc être posées en ce qui concerne les modalités d'intervention :

1) Où intervenir dans la filière pour une dépense efficace des ressources disponibles : élimination finale ; modalités de transport ; modes de collecte.

2) Où et comment peut intervenir le secteur privé, le secteur communautaire : L'objectif étant d'une part d'obtenir des niveaux de service en cohérence avec les niveaux de financement pour que les services proposés soient durables sur le plan financier; et d'autre part d'obtenir que les niveaux de financement puissent croître dès lors que les niveaux de services réels croissent et gagnent en crédibilité. Ceci suppose que les sources de financement soient utilisées de façon optimale par rapport aux postes de dépenses : la précollecte, la collecte et le transport, l'élimination (traitement-valorisation).

La tendance de l'implication du budget municipal à toutes les étapes ne constitue point une utilisation optimale des ressources et a montré ses limites. Les bénéficiaires devant payer tout ou une partie des coûts de service, une bonne stratégie financière concerne d'abord la sécurisation des ressources et ensuite privilégier le paiement direct sans intermédiaire entre celui qui offre le service et le bénéficiaire.

La précollecte peut ainsi être prise en charge par les redevances sur les populations, le transport assuré par le budget municipal et par exemple l'élimination par le secteur privé. Ce dernier assurant toujours ce poste, la précollecte et le transport pourrait aussi être pris en charge par des redevances.

L'approche par coût élémentaire peut aussi être appliquée. Elle aurait l'avantage de permettre une évaluation précise de chaque fonction et de préconiser des solutions fragmentaires dans le cadre d'une planification stratégique : par exemple, optimiser les circuits de ramassage, produire du compost, récupérer des ressources dans une déchetterie pour réduire les coûts de transport et d'élimination.

En effet, dans les zones résidentielles où la collecte porte-à-porte prévaudrait, le bénéficiaire, facilement identifiable, paie directement au prestataire la redevance. Dans les zones non loties et spontanées ; la pré collecte serait organisée avec paiement direct aussi du service. Des conteneurs pourraient être attribués à un groupe de ménages qui assurerait son transport jusqu'au lieu d'élimination (traitement/valorisation) ou la station de transit sur la base d'un contrat avec un prestataire de service.

Une bourse de déchets peut aussi être instaurée. Une prime sera donnée aux ménages pour la livraison de composantes séparées : déchets fermentescibles, papier/carton, métaux ferreux, plastiques, etc. Une Taxe d'Elimination (TDE) pour le traitement/valorisation des ordures ou la mise en décharge contrôlée des résidus pourra être instaurée. Enfin, la redevance devrait aussi couvrir les charges d'élimination des ordures.

Ceci démontre l'efficacité de la modification du cycle de planification c'est à dire partir des ressources disponibles pour planifier le service au lieu de partir des dépenses sans tenir compte des réalités des sources de financement. En effet, ce modèle se traduit souvent par des gaps importants entre niveau de dépenses et niveau de ressources ; gap que doit souvent combler le budget municipal ou le budget national sans pour autant en être tout le temps capable.