



QUEL ROLE POUR LA COMMUNE DANS LA GESTION DES DECHETS ?

Jean Paul Duchemin

Cette réflexion a été construite pour l'essentiel sur la base du programme « Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain », financé par le Ministère français des Affaires étrangères et animé par le pS-Eau et le PDM, à partir d'études portant sur l'Afrique intertropicale, à l'exception des grandes villes du Nigeria.

I -LA COMMUNE AUJOURD'HUI

Un acteur politique faible, en permanence contourné mais avec lequel il faut compter

En Afrique, comme ailleurs, la "Commune" (1) se trouve investie au plan politique par un ou des groupes porteurs d'intérêts divers (notables locaux, hommes politiques en quête de base locale, grands commerçants ou industriels, etc.).

D'autres groupes sociaux investissent aussi le champ du politique et du social local (ONG, Lobbies et Associations diverses,...). Ils s'auto-proclament, souvent, représentants de la population et porteurs de l'intérêt général. La Commune est donc une arène de pouvoirs où se confrontent au nom de l'intérêt général des intérêts divers.

La gestion des déchets solides et liquides est, probablement, le service urbain sur lequel quasi tout le monde (populations, experts, bailleurs, opérationnels, ...) s'accorde à reconnaître une responsabilité à la collectivité locale.

Dans cette filière de ramassage, évacuation et traitement des déchets, ces groupes, mais aussi des intérêts privés, ont occupé des créneaux laissés en vacance. Ils revendiquent assurer un ou des segments de cette filière "traditionnellement" de la responsabilité de l'autorité municipale. Ils veulent d'autant moins en bouger qu'ils en tirent des revenus et pour beaucoup ceux de leur survie.

La Commune apparaît, aujourd'hui en Afrique, comme une institution encore faible.

Son apparition est, somme toute, récente. Les conditions et les raisons de cette émergence comportent bien des ambiguïtés. La définition de ses missions est restrictive ou, plus grave, reste floue. La recherche autonome de ses moyens lui est, quasi toujours, refusée et leur allocation par la puissance publique chichement mesurée. Dépouillée de parties de ses prérogatives par ces groupes et intérêts privés, elle perd l'accès, direct ou indirect, à des ressources qu'il apparaîtrait utile qu'elle puisse mobiliser pour financer le service qu'elle est censée rendre. Par-là même, elle voit remise en cause la légitimité du prélèvement fiscal qui est mis en œuvre pour ce faire et se voit vivement reprocher l'inefficacité de ses actions dans ce domaine.

Même si au cours des dernières décennies ses compétences et prérogatives dans le secteur des déchets ont été mises en doute, contestées, voire contournées, la Commune est au centre du champ politique local. Elle est un acteur imposé et imposant. A ce double titre, elle est, aujourd'hui, un acteur avec lequel il faut compter.

Un objectif : la propreté de la ville

Les municipalités ont un objectif plus large que celui du seul enlèvement des déchets ; la question qu'elles cherchent à résoudre et qui leur apparaît de leur responsabilité est celle de la mise en œuvre d'un service de nettoyage de la ville.

¹Même si, au regard des quantités à traiter et de leur visibilité, l'enlèvement des déchets ménagers apparaît comme la première priorité, les autres déchets, de toute nature (industriels, hospitaliers, ...) ne doivent pas être ignorés.

De même, l'entretien de la voirie fait partie de ce service du nettoyage.

Dans un grand nombre de villes, le système naturel, (quelquefois, pour partie, artificiel), d'évacuation des eaux pluviales est une des préoccupations majeures des collectivités locales, d'autant plus que ce réseau est utilisé abondamment par les habitants pour se défaire de leurs eaux usées.

Si l'impact de cette pollution sur les cours d'eau en aval est quasiment toujours ignoré et cette pollution jamais traitée, les risques que représentent les pluies torrentielles sont bien connus et redoutés : ravinement des talwegs, dégradation de la voirie, inondations, pollution des sources d'eau potable, ponceaux et maisons emportées voire mort d'homme.

Or, lorsque la question vient à être traitée, elle l'est rarement dans sa globalité. Les bailleurs, en particulier, s'impliquent, quasi toujours, sur la base de projets précis et délimités. Ces projets ne traitent que d'un secteur restreint de ce service de la propreté. De plus, l'intervention des bailleurs se porte préférentiellement sur les segments les plus techniques de la filière "déchets solides et liquides" (camions bennes, station de traitement, décharge contrôlée, etc.).

Une responsabilité reconnue mais à exercer dans un contexte nouveau

Le processus de décentralisation en cours en Afrique semble remettre en exergue cette responsabilité de la collectivité locale.

Toutefois, l'affirmation, ou la réaffirmation, de cette responsabilité se décline maintenant dans un contexte marqué par un triple mouvement :

- Le processus de décentralisation lui-même
- Un modèle fondé sur la privatisation/libéralisation des services publics,
- L'affirmation d'un mode de «gouvernance» qui impose de faire appel à la participation des habitants et à l'implication de nombreux acteurs.

Le processus de décentralisation en cours comporte bien des ambiguïtés.

Le discours officiel est celui d'une étape importante dans la démocratisation de la vie publique. Des municipalités sont, certes, élues ; mais c'est encore loin d'être la norme. De nombreux « maires » sont encore nommés par le Pouvoir central.

La liberté de décision et de gestion de l'action municipale est proclamée totale ; mais les ressources pour agir dépendent toujours du bon vouloir ou plutôt, du mauvais vouloir de l'Etat.

Il est reconnu que pour le traitement des déchets solides et liquides, l'ensemble de la tache urbaine agglomérée nécessiterait une unité de décision et de gestion. Pourtant, le Pouvoir central, toujours inquiet de voir se créer un pouvoir parallèle surtout dans les agglomérations/capitales d'Etat, impose l'éclatement de l'agglomération en plusieurs "communes". Le maire "central" n'a souvent qu'une fonction de représentation.

Le territoire pertinent pour la gestion des déchets solides et liquides n'est pas celui de la commune, voire même celui de l'agglomération. Les décharges et les sites de traitement se situent quasi toujours hors du territoire communal et même hors de l'agglomération. Parce qu'il était impossible de les implanter sur le territoire communal, plusieurs études relèvent la difficulté de trouver de nouveaux lieux de décharges et de traitement.

Quant à l'assainissement des eaux pluviales, des eaux usées et, des déchets liquides déversés dans le réseau d'écoulement naturel, le territoire pertinent est celui du bassin versant.

Les municipalités n'ont d'autorité que sur le territoire de leur commune. Le processus de décentralisation ne semble pas avoir mis en place d'instances efficaces, là où pourraient être pris en charge les différents niveaux d'espaces pertinents pour le traitement des déchets solides et liquides.

Un modèle de gestion du service public fondé sur la privatisation/libéralisation s'est mis en place après des décennies d'efforts, sans grands succès, en direction des politiques publiques de gestion étatique ou municipale des services publics. Il induit une substitution à la doctrine municipale du « faire en direct » (régie municipale) par celle du « faire faire » (délégation, concession, privatisation)

Ce contexte impose l'apprentissage d'un «savoir-faire» nouveau, non seulement technique, mais aussi politique et institutionnel..

"Faire" ou "Faire-Faire" : le choix est-il encore possible ?

¹ Par ce terme, nous entendons à la fois les autorités et l'administration municipale

- II - COMMENT FAIRE ?

Pour assumer sa responsabilité de maître d'ouvrage d'un service urbain, on doit se rappeler, en effet, que la municipalité peut choisir :

- de réaliser elle-même : en régie directe ou par un organisme public communal
- de faire faire : par délégation ou concession à un opérateur privé ou par passation d'un marché ou d'un contrat de service

En fait, le choix exclusif de l'une ou l'autre solution n'est plus possible :

"Faire soi-même"

Aucune municipalité, ne peut, semble-t-il aujourd'hui, quels que soient ses moyens, prendre en charge l'ensemble du secteur déchets et ceci pour plusieurs raisons :

- la première est la diversité, toujours grandissante, des effluents et déchets à traiter (déchets et effluents domestiques, déchets industriels de tous types, déchets hospitaliers, effluents chimiques de tous ordres). Cette diversité se traduit par un éventail élargi des dangers mais aussi par des possibilités accrues de recyclage.
- Dès lors, cette diversité nouvelle impose une spécialisation de la prise en charge et du traitement. Il ne s'agit plus du seul ramassage des déchets ménagers mais d'une série de services spécialisés à mettre en œuvre.
- Cette spécialisation selon le déchet ou l'effluent impose des investissements spécifiques et des compétences particulières qui ne sont plus à la portée des services municipaux.

"Faire-Faire" :

Dans le secteur des déchets, l'apparition des sociétés de services urbains, quelle que soit leur forme (ONG, associations, petites entreprises, mais aussi grands groupes industriels), est un phénomène relativement récent dans les pays qui nous concernent.

Ce phénomène est, certes, porté ou amplifié par la vague de l'idéologie libérale mais, outre les raisons développées plus haut (diversification et spécialisation), il faut bien admettre qu'il correspond à un échec patent du "Faire soi même".

Le principe même de l'économie libérale implique que le service ainsi rendu soit suffisamment rémunérateur. Quel que soit celui qui paye le service (commune, entreprises, citoyens), il faut que l'entreprise de service puisse financer l'ensemble de ses coûts, son effort permanent d'adaptation à la demande, ses investissements et leur renouvellement.

Dans la filière des déchets, seul le secteur de la pré-collecte commence à être solvable, les habitants acceptant de payer directement le service rendu par les pré-collecteurs. Les autres segments de la filière ne le sont pas du tout : la gestion des dépôts intermédiaires, le transport, le traitement final.

Ainsi, aujourd'hui si, aux yeux de tous, et tout particulièrement des citoyens, la municipalité est responsable de l'ensemble du secteur, elle peine à rassembler les moyens pour financer les segments de la filière les moins solvables.

Le nouveau mode de «gouvernance » qui impose de faire appel à la participation des habitants ne se traduit pas toujours par un dialogue constructif avec la population mais souvent par une contestation permanente de l'autorité et des actions municipales. Par la présence active des associations et autres lobbies, le champ local du politique se complexifie. Sur ce terrain du jeu politique, terrain où peuvent s'exacerber les conflits d'intérêts, l'autorité municipale n'est trop souvent qu'un des acteurs alors que son rôle devrait être celui de l'arbitre. Pour que ce terrain soit producteur d'intérêt général, il serait temps de fixer les règles, et les limites, de la concertation et du dialogue avec les intérêts particuliers. La construction d'une vie politique municipale, apaisée grâce au respect de règles du jeu définies ensemble est un challenge permanent.

- III - Vrais et faux débats, premiers enseignements

Un premier faux débat peut être tranché : il n'y a pas antinomie entre service public et opérateurs privés. Dans la plupart des pays du Nord, un grand nombre de services publics urbains (eau, déchets, transports) sont assurés par des sociétés privées. C'est le contrat entre la collectivité publique et l'opérateur qui fixe les règles de fonctionnement du service.

Il n'y a pas incompatibilité entre les approches : "Faire soi même" et "faire faire" mais complémentarité.

Nous avons vu que la collectivité locale ne pouvait pas tout faire soi-même. Au mieux, elle peut prendre à sa charge une ou des parties du secteur. Si on se conforme au modèle libéral, il serait souhaitable qu'elle ne le fasse que si, et uniquement si, la compétence de ses services est la meilleure sur ce segment.

Elle a besoin de s'appuyer sur des opérateurs privés pour toute une série de tâches spécialisées, tâches sur lesquelles l'opérateur privé dispose de compétences spécifiques. Elle se doit de créer un environnement favorable à l'émergence et au fonctionnement de ces opérateurs privés.

Il va de soi qu'au-delà du contrat à établir avec l'opérateur, il est nécessaire qu'elle fixe, et fasse respecter par tous, des normes sanitaires.

La responsabilité de la commune n'est pas d'assurer le service public d'enlèvement des déchets mais de faire en sorte que ce service soit assuré avec une efficacité maximale, au moindre coût et de façon pérenne.

A elle de trouver les meilleurs outils et la combinatoire de "faire" et de "faire faire" pour ce faire.

Toutefois cette responsabilité "faire assurer le service public" implique que l'ensemble du secteur et son organisation soient sous son autorité.

Deux conditions doivent être réunies pour qu'elle puisse exercer cette responsabilité :

- 1- une édicition claire et publique de son autorité sur le secteur. Cette énonciation ne peut venir que de la puissance publique. Elle doit être admise et relayée par tous les acteurs de la filière (en particulier bailleurs et ONG).
- 2- les municipalités doivent disposer de l'ingénierie technique et juridique du contrat et, plus généralement, de l'ingénierie de la négociation. A ce titre, elles ont plus besoin d'appui dans ce domaine que de propositions techniques.

Des nouveaux métiers à apprendre

Il s'agit bien, en effet, de nouveaux métiers à apprendre.

On voit toute l'importance pour les collectivités locales d'acquérir une culture de la négociation permanente.

Ce devrait être une des pistes de renforcement de leurs compétences : formation à la rédaction du contrat quelles qu'en soient ces formes (délégation, concession, etc....), formation à la négociation ; formation à la gestion de ces contrats et à l'évaluation de leurs résultats.. Dans ces négociations il peut être nécessaire qu'interviennent, en médiateurs, des acteurs extérieurs disposant de compétences autres (management et sociologie des relations entre acteurs).

L'exigence mise en avant d'un mode de gouvernance nouveau impose aussi l'apprentissage de métiers jusque là peu pratiqués. Très différents tant dans les concepts utilisés que dans les outils maniés, ils sont souvent abusivement présentés comme une boîte à outils unique et d'usage simple au service de la collectivité territoriale.

Qu'y a-t-il de commun entre animation, réglementation, encadrement, régulation, édicition de normes, etc. ? Les combinatoires alliant ces nouveaux métiers sont encore à construire.

Dans l'exercice de la responsabilité de la commune sur les services urbains, ces mutations, déstabilisantes, peuvent avoir pour effet de rendre moins directement lisible l'action de la municipalité par le citoyen pour justifier de sa contribution à la fiscalité locale et pour accepter l'exercice d'une autorité en matière d'hygiène et de propreté.

- IV - COMMENT FINANCER LA FILIERE ?

Prélèvement fiscal ou redevance directe : une contradiction qu'apparente ?

Si l'objectif premier, prôné par le discours normatif, est bien « l'élimination des déchets solides et liquides de l'espace urbain » un second objectif, non moins important, s'est affirmé au cours de la dernière décennie : « l'utilisation de la filière "déchets" pour générer des revenus ».

En effet, de nombreux « petits opérateurs indépendants » : ONG, GIE, PME ont investi la séquence amont de la filière (pré-collecte). Ils suppléent les carences du système conventionnel dans les zones non desservies. Ils font payer directement leur service par l'utilisateur.

Cette gestion entrepreneuriale de la séquence amont de la filière tend à se généraliser. Elle modifie les mécanismes de récupération des coûts. Dès lors, le financement de la filière en est bouleversé. Le nombre d'acteurs ayant accès au marché des déchets augmente. Une compétition entre ces acteurs se met en place pour capter les dividendes de ce marché. La commune n'est plus que l'un de ces acteurs et pas le mieux placé dans cette compétition. Les règles d'accès au marché ne sont pas ou mal établies. La mission de la commune : assurer la fourniture du service à toute la population sur l'ensemble du territoire communal avec accès aux ressources nécessaires pour ce faire, ne peut s'exercer. Par-là même, son rôle comme pouvoir concédant d'un service public est contesté.

Dans un certain nombre de pays coexistent aujourd'hui une redevance acceptée, car paiement d'un service immédiatement visible et un prélèvement fiscal lointain sans justifications visibles. Cette cohabitation ambiguë est-elle viable à long terme ? Est-elle déontologiquement acceptable ? Le citoyen a l'impression de payer deux fois pour un service somme toute encore très médiocre. D'autant plus que les quartiers de standing disposent généralement d'un service gratuit (enlèvement des déchets par camion à benne tassante) alors que les habitants des quartiers les plus pauvres doivent payer pour un service bien moins performant. L'iniquité de cette situation est flagrante.

Un point positif maintenant bien établi est la volonté de payer pour un service effectivement rendu : l'enlèvement des ordures ménagères. Les études menées ont même permis de calculer l'effort financier que les populations acceptent de faire en fonction de leur niveau de vie.

Toutefois, cette redevance, payée directement par l'habitant, a une caractéristique très particulière ; elle rémunère un service partiel : celui de l'enlèvement des déchets du quartier, et uniquement celui-là. Le citoyen, en quelque sorte, paye pour voir disparaître de sa parcelle ou de devant sa porte ses déchets. A partir du moment où il ne les voit plus, le devenir de ses déchets ne le soucie plus. Il ne réagira à nouveau que si ces déchets réapparaissent dans le cercle d'espace plus large qu'il fréquente au quotidien (dépôts intermédiaires persistants).

Le financement des segments intermédiaire et aval (dépôts intermédiaires et transports, traitement final) n'est pas assuré par ce type de paiement direct.

Si la rémunération directe existe, le segment de la pré-collecte ne devrait-il pas, à son tour, en verser une au segment suivant qui enlève et/ou traite les déchets ? Un système de cascade de redevances dans une filière fonctionnant sur un modèle marchand ne devrait pas être inconcevable. Des ONG de pré-collecte se déclarent prêtes à prendre en charge les sites de dépôts intermédiaires.

Il reste, toutefois, que l'évacuation vers la décharge et le traitement final des déchets ne trouvent pas, dans ce système de redevance directe, leur financement, ne serait ce même que celui de leur fonctionnement courant.

C'est pourquoi le financement de la filière s'appuyant, pour tout ou partie, sur un prélèvement fiscal mérite un examen plus approfondi. Certes les communes disposent de toute une batterie de taxes et recettes réglementaires mais le taux de recouvrement est faible. Il en va de même pour le prélèvement par l'impôt. L'assiette de l'impôt est réduite et l'évasion fiscale importante. Il est, certes, nécessaire qu'en préalable à toute taxe nouvelle un sérieux effort soit fait, d'une part, pour que les règles de reversement aux communes soient transparentes et ... permanentes et, d'autre part, pour élargir l'assiette et le taux de recouvrement des recettes actuelles. L'identité des contributeurs actuels n'est pas à ignorer. Il s'agit des entreprises et des gros contribuables. Par ce biais une péréquation peut se mettre en place pour développer le service de l'enlèvement des déchets en direction des plus démunis. L'équipe de l'ENSP de Yaoundé propose, par exemple, de recouvrir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères par le biais d'un prélèvement sur les factures d'électricité. Ceci permettrait d'après eux de faire passer le taux de recouvrement de 50% à 75%. Des solutions de ce type existent sur la base des factures d'eau. Un prélèvement sur la base d'un pourcentage de la facture (d'électricité ou d'eau), et donc proportionnel à la consommation, se traduit par une contribution équitable et ... solidaire si ces sommes collectées sont utilisées en vue d'étendre le service en direction des plus démunis.

Il restera à savoir si les sommes dégagées par ce biais couvriront l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement nécessaires pour assurer le fonctionnement de l'ensemble de la filière.

Deux orientations pourraient être données à ces recettes : la couverture de l'ensemble de l'espace urbain et en particulier des quartiers mal ou non desservis et la couverture du fonctionnement de la filière. Ces ressources devraient donc être des ressources affectées et une répartition entre fonctionnement et équipement sous la forme d'un pourcentage fixe devrait être arrêtée afin que l'extension du service ne soit pas sacrifiée.

Par contre, le financement des sites de traitement final qui représentent des investissements lourds, devrait continuer à être recherché auprès de bailleurs de fonds internationaux ou par le biais d'une banque d'équipement des collectivités locales.

Certains proposent de continuer à faire coexister redevance directe pour le secteur amont et prélèvement fiscal. Cette coexistence n'a de sens que si les citoyens constatent, de visu, l'intervention de la commune, et en particulier une amélioration rapide du segment intermédiaire (dépôts intermédiaires et transports).

Le segment aval, celui du traitement, moins directement visible, doit devenir, dans les prochaines années, une préoccupation importante des municipalités. Le rôle de la commune est alors de piloter un système de financement qui permet au maillon du traitement de ne plus être le parent pauvre de la filière.

D'autres pistes doivent être suivies. Le principe pollueur payeur peut être appliqué aux entreprises industrielles et aux entreprises de service productrices importantes de déchets. Des filières spécialisées pourraient être mises en place pour traiter ces déchets spécifiques. Elles devraient être financées par les entreprises directement. De même, on ne saurait trop insister sur la création d'une filière spécialisée pour les déchets hospitaliers, d'autant plus que ces déchets sont particulièrement dangereux. Elle doit être financée par les producteurs de ces déchets.

Enfin, toutes les possibilités de cofinancement entre Commune et usagers doivent être recherchées.

- V - AUJOURD'HUI, QUELS ROLES POUR LA COMMUNE ?

Dans ce contexte renouvelé, le rôle de la municipalité doit s'exercer selon quatre axes :

L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan stratégique de gestion des déchets solides et liquides

La collectivité locale semble garder l'intégralité de son rôle de concepteur d'un plan global d'élimination des déchets. Son rôle de maître d'ouvrage de l'ensemble du service public n'est pas ouvertement contesté, même si un certain nombre d'opérateurs de la filière développe des stratégies d'évitement ou de contournement.

Le plan stratégique est d'abord un outil de concertation et de mobilisation de l'ensemble des acteurs. Il s'agit de se projeter dans l'avenir en prévoyant des objectifs atteignables avec des rendez-vous fixes qui permettent à l'ensemble des acteurs de faire le point et de vérifier l'état de réalisation des objectifs qu'on s'était donnés collectivement. Il a à proposer des orientations de travail sur chacun des maillons de la filière tout en étant attentif à la cohérence de l'ensemble des actions. Il doit porter sur l'ensemble de l'agglomération. Il arrête des choix de politiques, voire, éventuellement, des choix techniques. Ces choix de politiques à mener, s'ils ont été soigneusement réfléchis, ne devraient pas être remis en cause tout au long du plan. Toutefois, il doit rester souple et adaptable ; les rendez-vous périodiques entre tous les acteurs devant servir à confirmer ces choix ou à les infirmer. Des changements de politiques doivent être possibles lorsque, lors de ce bilan d'étape, elles se révèlent erronées ou inefficaces. Ces rendez-vous doivent servir aussi à affiner les orientations de travail prises. Le plan définit les modes de relation entre la collectivité locale comme maîtrise d'ouvrage et les différents acteurs.

Un tel plan a été élaboré à Cotonou où la Municipalité a piloté l'étude et la mise en place d'un système d'évacuation des déchets solides basé sur le principe de gestion partagée. Il serait intéressant, là, de repérer les mécanismes de concertation avec les différents acteurs et groupes concernés pour impulser cette dynamique de gestion partagée, maintenant si souvent avancée.

Ce plan stratégique doit s'imposer comme cadre de l'action en particulier pour les bailleurs de fonds et les coopérations. C'est dans ce cadre que doivent s'inscrire les projets financés.

Enfin, le moment pourrait être venu de mettre en œuvre un autre mode opératoire que le projet. Les bailleurs pourraient être associés dès le départ à la conception du plan. Comme les autres acteurs, ils participeraient à son élaboration. Leur engagement serait alors de la durée du plan avec ses étapes d'évaluation et de bilan. Même limitée par les moyens qu'ils peuvent mobiliser, leur action aurait la force de la continuité et de la cohérence.

Certes l'élaboration de ce type de Plan stratégique ne suffit pas à arrêter une politique publique. Il en forme toutefois le cadre et s'il est accompagné, au moins dans sa première phase, de la définition d'actions visant à sa mise en œuvre, il en est l'amorce.

La pré-collecte des déchets ménagers est aujourd'hui un incontournable. Le plan stratégique doit attacher une particulière importance à ce niveau dont on pressent bien que, de la qualité de son fonctionnement, dépend le fonctionnement des deux autres niveaux et l'efficacité de l'ensemble de la filière.

L'efficacité du niveau intermédiaire semble être à rechercher dans la réduction du temps de séjour des déchets à ce niveau. Le plan devra se préoccuper non seulement de la répartition des dépôts mais aussi et surtout de prévoir et mettre en œuvre un système de gestion courte des déchets.

Au plan global, plus que des controverses byzantines sur le découpage institutionnel à prendre en compte (commune, district, bassin versant etc.), ne devrait-on pas considérer plus simplement que c'est la zone de production des déchets qui doit être prise en compte. Même si le volume des déchets et effluents de tous types peut être réduit au niveau du local, voire de l'intermédiaire, il restera que c'est à ce niveau global que se fera le traitement ultime.

Lors de l'élaboration de ce Plan, ne devrait-on pas chercher à mettre en œuvre le principe de subsidiarité et rechercher quels sont les niveaux spatiaux et organisationnels les plus efficaces ?

Enfin, certains font valoir que tout traitement local (compostage, tri, ...) minimise les quantités à déplacer et donc le coût des transports et du traitement final. La recherche devrait continuer à explorer et à tester des solutions de ce type.

La prise en charge directe ou indirecte (concession) des séquences, intermédiaire et aval (dépôts intermédiaires, transport, traitement)

Dans les grandes agglomérations d'Afrique, il n'existe plus de régies municipales qui gèrent l'ensemble du service. Par contre ce service peut faire l'objet d'une concession censée couvrir l'ensemble de l'agglomération ou une partie comme c'est le cas pour Yaoundé ou Fès Agdal. Il est là intéressant de s'attarder sur la nature de la contractualisation entre le prestataire et la municipalité et son évolution d'un contrat de moyens ou de service rendu à un contrat d'objectifs plus adaptable aux modifications de la demande.

Dans tous les cas, si on exclut le maillon amont (pré-collecte) qui peut faire l'objet d'un paiement direct, les autres séquences génèrent des coûts qui sont censés être pris en charge par le budget de la collectivité locale et deviennent, de ce fait, de la responsabilité de gestion de celle-ci.

Dans ce schéma, peuvent ainsi être considérés comme demandant une implication plus directe de la municipalité : la gestion des points de regroupement et dépôts intermédiaires d'ordures, les transports des déchets à la décharge et la gestion de celle-ci.

On notera là l'importance que revêt une articulation efficace entre le maillon de la pré-collecte et celui de la collecte secondaire et du transport par la mise en place de points de transfert convenablement implantés, conçus, équipés et exploités, ainsi que l'assurance d'une évacuation régulière des déchets qui y sont regroupés. Ce point garantissant un «déblocage» de l'ensemble du dispositif par l'aval apparaît sans contexte comme prépondérant et prioritaire.

Des exemples de traitement par la collectivité de ces séquences peuvent être cités :

- l'aménagement des points de regroupement par la Municipalité de Lomé avec une mise en concession auprès des ONG sous le contrôle des comités d'Habitant.
- la mise en appel d'offre du transport, depuis les zones de collecte jusqu'à la décharge, auprès des transporteurs organisés en syndicats professionnels à Cotonou.
- la valorisation des déchets liquides et solides (compostages) à Kumasi, la ville ayant aménagé la station et créé un consortium pour sa gestion.
- la création du CERVAD par la Ville de Ndjaména et la contractualisation avec le milieu industriel pour la récupération de déchets spéciaux.

L'organisation / la coordination des séquences amont (pré-collecte et vidange) ;

L'émergence, la spécialisation et l'intégration des petits opérateurs prestataires du service des déchets de proximité dans les schémas organisationnels ont permis une certaine maîtrise technique et un relatif équilibre financier de l'amont de la filière.

Ce qui apparaissait auparavant comme des activités informelles est devenu aujourd'hui l'apanage des GIE, des ONG et des PME souvent managés par des jeunes diplômés. Il y a, là, une capacité de création d'emplois et de redistribution de revenus ainsi que des jeux d'intérêts qu'il ne faut pas négliger.

Toutefois, à moins qu'un encadrement par la municipalité ne fasse peser sur eux des exigences quant au service rendu, les conditions d'intervention de ces petits opérateurs indépendants ne garantissent pas l'équité d'accès aux services, ni non plus qualité et continuité du service, ni les coûts les plus justes pour les populations concernées.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire que les collectivités locales exercent un droit de contrôle sur cette séquence (édiction et application de règles et de normes). Il semble aussi leur appartenir d'en assurer la coordination (droit d'exploitation et zonage ?), ainsi que la régulation (contractualisation, tarification). Il faut «faire de la municipalisation et du renforcement de la capacité municipale, l'objectif prioritaire et préalable ou au moins parallèle à la multiplication d'initiatives privées » «la cohérence générale de la filière, du domicile jusqu'à la décharge finale et le traitement, impose une action publique coercitive de conception, d'arbitrage et d'évaluation à la fois technique et économique » (Etude IRD)

Les résultats de recherche récents sont riches en expériences et recommandations sur le mode de fonctionnement des petits opérateurs (Comités d'assainissement, ONG, GIE etc.) et sur leur gestion économique et sur l'importance de favoriser leur professionnalisation..

Les expériences de Cotonou et Lomé montrent l'intérêt que trouve la Commune à dialoguer avec des organisations professionnelles regroupant ces petits opérateurs.

Cet encadrement et organisation des petits opérateurs peuvent se faire efficacement dans le cadre d'un projet avec une ONG jouant un rôle de facilitation et de médiation avec les pouvoirs publics. Mais cela pose la question de la pérennisation du système à la fin du projet.

Cette organisation par la municipalité au niveau de l'agglomération peut amener à effectuer un zonage avec affectation de zones de collecte aux opérateurs assortis d'une réglementation d'exploitation et d'une tarification comme cela est fait à Cotonou et Porto Novo. Cette question reste en débat ; le zonage ne supprime-t-il pas une compétition dans la recherche du client, facteur d'une amélioration du service rendu ?

Les contrats de services avec les pré-collecteurs peuvent être passés directement par la municipalité (les charretiers à Nouakchott) ou indirectement par le biais d'un projet (Yaoundé).

Mais est-on certain que l'obligation de rendre un service à tous, même minimal - obligation sur laquelle sera jugée la municipalité - sera tenue par le seul biais de l'organisation et la coordination des petits opérateurs de l'amont ?

Quid des quartiers les plus pauvres ? Quelles autres solutions pour ceux qui ne peuvent ou ne veulent pas payer ? Payer est-il le seul geste citoyen ? N'est-ce pas antinomique avec l'antienne sur la participation et l'implication des citoyens dans la vie de leur cité et tout particulièrement à travers l'image qu'ils souhaitent en donner ?

La mobilisation sociale, et la participation des usagers

Les changements dans les approches et les pratiques de gestion des déchets intervenus avec l'émergence des nouveaux acteurs semblent désigner le citoyen consommateur, usager, payeur comme élément clé de tous les dispositifs organisationnels et financiers

Cet acteur a besoin d'être informé, sensibilisé et motivé pour répondre aux nombreuses sollicitudes dont il est l'objet. Aussi les collectivités locales sont-elles amenées à initier ou à s'associer à des programmes d'information et de communication pour susciter l'adhésion des habitants aux schémas organisationnels et à des programmes d'éducation et de marketing social visant le changement de comportement et de pratique d'hygiène et de salubrité indispensable à la réussite des programmes d'élimination des déchets. L'efficacité de ces programmes d'IEC est contestée. La réussite n'est pas toujours au rendez-vous, surtout quand on néglige de prendre en compte les connaissances et surtout les pratiques des habitants ou quand on ne tient pas compte de leurs priorités. Il semble que les messages insistant sur l'amélioration de confort de l'environnement proche soient plus efficaces que ceux traditionnellement à visée sanitaire.

La légitimité des instances municipales dans ce domaine passe par la capacité à assurer des services à la communauté des citoyens sur des priorités dont le nettoyage est peut être la première. Cette légitimité est-elle systématiquement renforcée, comme le veut la bonne gouvernance, par la capacité de contrôle par le citoyen de l'action municipale ?

Il est intéressant de constater qu'à travers nombre d'expériences relatées, apparaît une certaine reconnaissance du droit de contrôle par les usagers du service qui leur est rendu et qu'ils rémunèrent et par delà, même, l'apparition du droit d'exercer un contrôle de l'action municipale à travers les systèmes et les services qu'elle met en place et gère directement ou indirectement.

Comités de quartiers à Nouakchott, Amicales à Fès, Structures relais à Yaoundé, comité de surveillance de rue à Lomé, ces organisations d'habitants exercent un pouvoir de veille sur l'effectivité du service par les opérateurs et également une sorte de pouvoir de dissuasion sur les comportements déviants des habitants concernant la salubrité. Elles jouent un rôle d'arbitre et de contrôleur qui ne peut, semble t'il, être confondu avec une participation au dispositif de recouvrement des coûts, faute de les dévoyer de leur mission.

Leur présence dans les instances de décision, de suivi et d'évaluation des programmes paraît nécessaire. Elle permet une meilleure diffusion des innovations, et permet d'éviter ou d'atténuer d'éventuels conflits qui pourrait naître de l'application de nouvelles mesures.

Leur présence dans ces instances suffit-elle à créer de la solidarité à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération ?

Qui doit porter l'utopie de la réduction des inégalités dont on voit bien que favoriser l'accès de tous aux services est un des vecteurs ? C'est sur ce point peut être que les municipalités trouveront les voies de leur crédibilité et, au final, la reconnaissance par les citoyens de leur légitimité.