



MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES



Programme « Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain »

THEMES SPECIFIQUES GESTION DURABLE DES DECHETS SOLIDES URBAINS

<i>Déchets solides – 1 : Valorisation des déchets</i>	1
<i>Déchets solides – 2 : Optimisation de la précollecte et de la collecte des déchets</i>	4
<i>Déchets solides – 3 : Pour une gestion appropriée des points de ruptures de charges et des décharges</i>	6
<i>Déchets solides - 4 : Optimisation de la chaîne de transport des déchets</i>	7
<i>Déchets solides - 5 : Financement durable de la filière des déchets</i>	8
<i>Déchets solides - 6 : La commune face à la gestion des déchets</i>	10
<i>Déchets solides - 7 : Conditions d'émergence d'expériences alternatives locales</i>	12

Déchets solides – 1 : **Valorisation des déchets**

Problématique

De par leur nature et leur composition, les déchets solides urbains des villes des pays en développement peuvent constituer une matière première pour diverses activités économiques, agricoles, artisanales ou industrielles. L'exploitation de ce gisement peut avoir des impacts positifs sur toute la chaîne de gestion des déchets et au-delà (génération d'emplois et de ressources).

Malheureusement, cet aspect de la gestion des déchets est resté longtemps ignoré par les gestionnaires urbains d'abord préoccupés par la collecte et l'évacuation des déchets. C'est au secteur informel que reviennent les activités de récupération, de recyclage et de transformation des déchets. Mais, les marges bénéficiaires sont faibles, en raison de contraintes techniques (tri manuel, déchets centralisés à la décharge) et économiques (méconnaissance des produits finis, coûts de production).

Cette conception restreinte de la gestion des déchets évolue : les déchets sont de plus en plus considérés comme une ressource, bien que l'impact économique de la valorisation soit encore mal connu, et la gestion des déchets tend à s'élargir à la valorisation. Celle-ci devient alors une composante d'un schéma global et cohérent de gestion des déchets, selon une approche qui, à l'idéal, prend en compte d'autres objectifs (économiques, sanitaires et sociaux, environnementaux).

L'intégration de la valorisation à la filière de gestion des déchets a des retombées de plusieurs ordres :

- économiques et financières (création d'emplois et de ressources, production de matières premières secondaires pour l'artisanat, l'agriculture et l'industrie, impact sur les coûts globaux de gestion de la filière déchets) ;
- techniques et organisationnelles (incidences sur les choix techniques des équipements et l'organisation des différentes séquences de la filière) ;
- sociaux (lutte contre la marginalisation sociale et la pauvreté urbaine).

Attentes

- ▷ La récupération est, en l'absence de système organisé de tri des déchets, un des petits métiers existant dans la filière, première étape du processus de valorisation. Une étude comparative des pratiques (acteurs, modes d'intervention, perceptions, motivations et comportements), conduite selon une approche socio-anthropologique devrait permettre de mettre en évidence d'éventuels freins possibles au développement de la valorisation dans les villes de pays en développement, et notamment d'éventuels blocages d'ordre socio-culturels.
 - quels sont les déterminants socio-culturels (ethniques, religieux, socio-économiques) attachés à l'exercice du métier de récupérateur ?
 - quelles sont les perceptions et comportements des populations vis-à-vis de la récupération et des récupérateurs vis-à-vis des populations ?

Ces analyses pourraient s'intégrer dans une étude anthropologique plus vaste sur la représentation que les populations ont des déchets. Ceci renvoie aux notions de « propre » et de « sale » et à leur intégration dans les comportements culturels.

- ▷ La valorisation semble être une préoccupation largement partagée, les motivations d'ordre économique l'emportant sur les autres (gestionnaire, environnementale, etc.). Pourtant, elle n'est pratiquée qu'à une petite échelle, de manière marginale. On constate par exemple que si certaines matières font l'objet d'un tri à la source (collectes particulières pour des marchés particuliers), d'autres matières, a priori tout aussi intéressantes à valoriser, ne le sont pas. Il s'agirait d'identifier, par types de produits et filières, les obstacles (techniques, économiques, etc.) à la valorisation, et de déterminer par quels moyens ceux-ci peuvent être surmontés (incitations, études de marché, etc.).
 - en ce qui concerne le compostage, c'est moins des problèmes techniques que des questions de rentabilité des procédés et de débouchés qui se posent, les produits issus de la valorisation se heurtant à la concurrence des engrais chimiques. Il serait donc intéressant de faire des études de marchés et d'étudier des mesures financières de soutien et d'incitation pour faire face à cette concurrence. Des critères environnementaux pourraient être introduits dans ces analyses économiques.
 - pour les types de produits susceptibles d'intéresser le secteur industriel ou le secteur artisanal, le problème principal paraît être aussi celui des débouchés. Pour étudier les possibilités d'utiliser plus largement des matières issues du recyclage dans les filières industrielles, il conviendrait d'associer à la réflexion les industries concernées comme utilisatrices finales de matières recyclables.

D'une manière plus générale, il conviendrait d'approfondir la connaissance des gisements des déchets ménagers, tant du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif (composition, biodégradabilité, valeur agronomique, etc.). En particulier, l'étude devrait s'attacher à préciser les potentialités économiques des produits valorisés et leur adaptation aux marchés locaux.

- ▷ Les opérations de tris sont généralement effectuées à la décharge ce qui, par rapport au tri à la source, a pour conséquence un alourdissement des coûts de transport et de valorisation. Il s'agirait de préciser à quelles conditions le tri sélectif peut être mis en place ou étendu et la valorisation positionnée à d'autres étapes de la filière, en s'appuyant sur une analyse d'expériences existantes ou d'actions pilotes de tri sélectif organisé au stade de la précollecte et des points de transit :
 - quel(s) mode(s) d'organisation et de gestion promouvoir, en fonction de quels paramètres (type de quartier, type de déchets, etc.) ?
 - quel accompagnement prévoir en terme de sensibilisation et/ou de « marketing » ?

- ▷ Pour que la valorisation soit moins marginalisée, il faut qu'elle soit prise en compte dans les plans d'organisation et de gestion de la filière déchets. Il conviendrait d'en explorer les conditions techniques, économiques et réglementaires :
- modes d'organisation et de structuration du secteur de la valorisation ;
 - impacts de la valorisation sur les schémas techniques, selon la filière de valorisation choisie (compostage artisanal ou industriel, etc.) ;
- cadre juridique et réglementaire.

Déchets solides – 2 :
Optimisation de la précollecte et de la collecte des déchets

Problématique

La précollecte est une pratique largement répandue dans les pays en développement. Il s'agit d'une collecte primaire des ordures et de leur évacuation, effectuées au moyen de tricycles ou de charrettes à traction animale ou humaine, depuis les parcelles jusqu'à des points de regroupement désignés. Elle est principalement prise en charge par le secteur informel (comités de quartiers, associations, micro entreprises, etc.), qui pallient ainsi les insuffisances du service public, en particulier dans les quartiers inaccessibles aux véhicules conventionnels de collecte des ordures. La conjonction de plusieurs facteurs a favorisé le développement de cette pratique :

- attentes des populations ;
- chômage des jeunes et donc disponibilité de main d'œuvre.

Si elle a permis d'étendre la couverture du service de ramassage des ordures aux quartiers périphériques, et donc d'atteindre un nombre élevé de producteurs de déchets, la précollecte se heurte à un certain nombre de difficultés :

- articulation entre la précollecte et les autres séquences de la filière ;
- concurrence entre acteurs de la filière et rivalités entre structures du même quartier ;
- absence de marketing social et non optimisation des circuits ;
- adaptation de la technologie aux besoins et aux contraintes des villes ;
- statuts des structures et des acteurs.

L'action du réseau Waste Net (réseau africain des professionnels des déchets solides) a permis de faire le point sur ces pratiques. On sait désormais que :

- la précollecte a permis d'étendre le service de collecte des ordures là où les solutions trop technicistes ont échouées ;
- les populations, même à faible revenu, sont disposées à contribuer financièrement et directement à l'amélioration de la gestion des déchets ;
- les négociations du contrat de service entre les prestataires de service de précollecte et les populations sont déjà bien établies et qu'il n'y a plus de sensibilisation à faire entre ces prestataires et les habitants.

Les questions soulevées au vu des cas étudiés sont les suivantes :

- ▷ Niveau de service exigible dans cette séquence de la filière. Telle que la précollecte est pratiquée, les prestataires de service ont pour seule obligation d'enlever les ordures de l'abonné. La question du lieu d'entreposage des déchets n'est pas posée. Les contrats de service entre le prestataire et l'abonné sont passés sous seing privé et, en cas de litige, c'est l'autorité communale qui fait office d'arbitre. Le traitement de ces contrats dépasse donc les relations entre co-contractants pour impliquer d'autres acteurs notamment la municipalité ou la communauté.
- ▷ Organisation de la concurrence. Le système de zonage et de concessions de zones aux prestataires de service, pour résoudre le problème de leur nombre de plus en plus élevé et de leur concentration en centre ville, ne permet pas une émulation des acteurs qui se complaisent dans ce privilège.
- ▷ Interfaces précollecte-évacuation (service public, service privé informel, service privé formel). Ces interfaces sont très difficiles à gérer en l'absence d'un cadre de concertation, de négociation et d'intermédiation.

Une meilleure maîtrise de cette séquence par les collectivités locales, au plan institutionnel, organisationnel et technique, devrait permettre de simplifier et d'améliorer la collecte des déchets dans les villes du tiers monde.

Attentes

- ▷ La précollecte a permis une meilleure couverture spatiale du service de collecte. Mais les conditions de l'intervention des acteurs de la précollecte (défaillance ou insuffisance de service public, chômage de jeunes diplômés) ne permettent pas de l'inscrire dans la durée. Les actions à mener devraient permettre de mieux connaître les conditions d'émergence et de développement de cette activité. Il est important d'étudier les motivations initiales des acteurs, les logiques d'intervention ainsi que les conditions d'exercice de cette activité (statuts, rémunération) . Ceci favoriserait une meilleure reconnaissance de ceux qui prennent en charge la précollecte et leur professionnalisation ainsi que l'insertion de la précollecte dans un schéma global de gestion des déchets.
- ▷ Une des caractéristiques de la précollecte est qu'elle utilise un matériel sommaire, fabriqué localement, ce qui affecte le rendement de la filière. Les charretiers et pousseurs se plaignent des difficiles conditions de travail et du problème que pose la faible résistance des ânes, dont la durée de vie ne dépasse guère 4 mois. Il conviendrait d'analyser les performances de technologies dites alternatives, de proposer et de tester des améliorations afin d'optimiser les technologies utilisées ou à utiliser.
- ▷ L'inadéquation et l'imprécision des textes régissant la gestion des ordures ménagères, la multiplication des acteurs ainsi que l'absence de contrôle et de planification sont préjudiciables à la bonne marche de l'activité de précollecte. Le recherche devrait permettre, en partant des pratiques actuelles, de proposer et tester des cadres organisationnels, réglementaires et contractuels appropriés. Il s'agit
 - de mieux organiser la concurrence en s'attachant aux problèmes de régulation, de niveau de service et de tarification ;
 - de préciser les modes de concertation, coordination et contractualisation afin que soient reconnus et définis les rôle et responsabilités de tous les acteurs concernés, la municipalité étant au centre du dispositif organisationnel
- ▷ L'efficacité tant technique qu'économique d'un système de précollecte et de collecte est dépendante des conditions physiques et socio-économiques du milieu. Il serait pertinent d'analyser les paramètres de définition des relations entre la collecte des déchets et l'occupation de l'espace (densité, taille de la parcelle, contraintes foncières, contraintes physiques accessibilité, etc.)

Déchets solides – 3 :
Pour une gestion appropriée des points de ruptures de charges et des décharges

Problématique

Les points de regroupement ou postes de transit sont des points de rupture de charge, des lieux de stockage provisoire et parfois de traitement des déchets. Compte tenu de leurs fonctions, ils sont des composantes importantes d'une stratégie de gestion intégrée des déchets solides. Mais leur mise en place se heurte à de multiples problèmes d'ordre technique et urbanistique (conception, construction et aménagement des infrastructures), institutionnel et organisationnel (mode de gestion et responsabilités), social et économique (choix du site, gestion des conflits, coûts), environnementaux (pollution, nuisance, normes, protection).

En raison de ces difficultés, très peu de villes disposent aujourd'hui de points de rupture de charge fonctionnels et appropriés. Ceux-ci sont plutôt assimilables à des mini-décharges non contrôlées. La pression foncière, l'hostilité des riverains, le coût des aménagements, les normes et techniques de réalisations sont les principales contraintes à prendre en compte pour améliorer ce maillon essentiel de la filière.

Par ailleurs, les points de regroupement, les postes de transfert sont des sites stratégiques où peuvent s'organiser une valorisation décentralisée des déchets, à condition que leur aménagement leur gestion soient conçus dans cette optique.

On remarque également que les villes possédant des centres d'enfouissement ou des décharges contrôlées sont peu nombreuses dans les pays en développement. L'un des obstacles est le coût élevé des installations garantissant l'étanchéité et protégeant des nuisances. Les municipalités ont alors souvent recours aux coopérations bi ou multilatérales qui imposent des normes environnementales difficiles à satisfaire dans le contexte économique et social des villes de ces pays.

Attentes

- ▷ Du type et de la forme des installations au niveau des ruptures de charge dépend la bonne articulation entre la collecte et le transport des déchets. Mais les seuls critères techniques sont insuffisants. Le choix du site et du type d'infrastructure doivent aussi prendre en compte des paramètres sociaux, économiques et environnementaux. Les actions pilotes à entreprendre devraient permettre de concevoir et d'expérimenter différents types de points de rupture de charge qui, tout en facilitant et optimisant l'articulation avec les autres séquences de la filière, soient fonctionnels et acceptés des riverains.
- ▷ Les activités de récupération et de valorisation des déchets sont intéressantes si elles sont réalisées le plus en amont possible, de manière à influencer sur les coûts de transport et de production. Le tri à la source et la collecte sélective sont difficiles à réaliser dans le contexte des villes des pays en développement. Les points de regroupement et les postes de transfert offrent cette opportunité, à condition que leur aménagement et leur mode de gestion soient conçus dans ce sens. Des expérimentations devraient permettre d'évaluer les avantages et les contraintes des installations adaptées aux activités de valorisation.
- ▷ La multiplication des points de rupture de charge, bien que recommandée dans l'optique d'une gestion efficiente et intégrée, s'accompagne souvent de conflits entre les opérateurs de la précollecte et les populations, surtout les plus pauvres, qui préfèrent se passer des opérateurs et apporter elles-mêmes leurs déchets jusqu'aux points de regroupement, de conflits entre les précollecteurs et les sociétés privées concessionnaires, rémunérées en fonction des quantités, et qui encouragent l'approvisionnement tous azimuts de ces points. Il s'agirait donc d'expérimenter des

modes de gestion concertée, qui préservent les intérêts de tous les acteurs, habitants et opérateurs de la précollecte.

- ▷ Il s'agirait aussi d'étudier la faisabilité technique, organisationnelle et économique de décharges contrôlées adaptées aux capacités techniques et financières des collectivités locales, d'élaborer des normes et critères réalistes et pragmatiques pour la conception et l'aménagement de ces infrastructures, et notamment de trouver des solutions mettant en œuvre des matériaux locaux pour réaliser l'imperméabilisation des décharges.
- ▷ La pratique de la mise en décharge non contrôlée n'est pas sans risque de pollution du milieu récepteur. On étudiera comment dans la conception et l'installation des décharges, on doit tenir compte des externalités, notamment du point de vue sanitaire et environnemental.

Déchets solides - 4 : **Optimisation de la chaîne de transport des déchets**

Problématique

L'opération de transport des déchets concerne l'enlèvement et le transfert des ordures des lieux de production ou des points de regroupement vers les postes de transit, ou des postes de transit vers les décharges finales.

Le choix des moyens de transport se porte souvent sur des solutions conventionnelles (bennes, bennes tasseuses, lève containers, camions remorques ou semi-remorques et autres équipements spécialisés). Le matériel utilisé, souvent importé paraît, d'un point de vue opérationnel, inadaptés aux besoins des villes des pays en développement (contenances, maniabilité, etc.) et les coûts de sa maintenance sont importants.

On estime qu'actuellement les charges liées au transport, qu'il soit réalisé en régie municipale ou par délégation, absorbe plus de 60% du budget consacré par les municipalités à la gestion des déchets, au détriment des autres séquences de la filière.

L'enjeu est donc de parvenir à optimiser la chaîne de transport des déchets (parcours, matériels, manutention, etc.).

Attentes

- ▷ Il s'agirait d'identifier et, le cas échéant, de tester des solutions de transport alternatives qui présenteraient un meilleur rapport coût / efficacité, d'analyser notamment les possibilités et les conditions d'utilisation des "camions entrepreneurs" pour transporter des ordures.
- ▷ La maîtrise des coûts passe par des choix techniques concernant les circuits de collecte, les points de regroupement ou postes de transfert, les modes de transport, etc. Or, les municipalités sont démunies face à ces questions. Il s'agirait de mettre au point des méthodes et outils d'aide à la décision pour l'établissement de schémas de transport des déchets optimum. Ces méthodes et outils doivent en particulier guider l'organisation de la collecte et du transport des déchets (nombre, nature et équipements des points de rupture de charge, itinéraires ; ressources humaines, etc.) ainsi que le choix du matériel (bennes, camions, remorques, etc.) et faciliter le suivi et le contrôle des opérations (gestion, maintenance). En ce sens, il serait intéressant d'explorer la possibilité d'utiliser d'autres infrastructures de transport tels que le fer et l'eau, lorsqu'elles existent en zone urbaine.

Déchets solides - 5 :
Financement durable de la filière des déchets

Problématique

L'efficacité et la viabilité des montages techniques, technologiques et organisationnels, si efficaces soient-ils, dépendent de l'équilibre financier du système, considéré dans sa globalité. Or, la question du financement de la gestion des déchets et surtout la mesure du coût réel du service sont des aspects peu pris en compte dans les diagnostics de situation, dans l'élaboration des stratégies et des planifications et dans la conception des projets et des investissements.

Pour financer le secteur des déchets, les collectivités publiques ont généralement recours à une diversité de formes et sources de financement : financement direct par la collectivité ou l'État sur fonds propres ou par emprunts, fonds de concours ou autres dotations spéciales dans certains pays. Ce mode de financement budgétaire reste limité en l'absence d'une réforme globale de la fiscalité locale.

Les collectivités locales peuvent recourir à la perception de taxes : taxe d'enlèvement des ordures ménagères et parfois taxe sur la consommation d'eau. Mais ces taxes sont d'un rendement et d'un taux de recouvrement trop faibles pour que leur produit puisse réellement contribuer au financement du service. Récemment certaines villes ont instauré une taxe sur la consommation d'électricité. Celle-ci couvrant plus largement les quartiers populaires périphériques peut être d'un meilleur rendement, à condition que le service qui en justifie la perception soit effectivement rendu.

On assiste par ailleurs à un double mouvement de privatisations et de mobilisations de type communautaire, associative, individuelle. L'on observe aussi que les prestataires privés assument une part importante des activités de la filière de gestion des déchets, qu'il s'agisse sous contrat de délégation ou relèvent de l'économie informelle. Dans ce contexte, on voit les systèmes de paiement direct par l'utilisateur du service se répandre. Mais, un tel système dit de recouvrement direct des coûts, nécessite un rapport entre le prestataire et l'utilisateur. Aussi, ne peuvent-ils financer que le premier maillon de la chaîne de gestion, c'est-à-dire la précollecte, et ne peuvent que difficilement être utilisés, sauf convention spéciale qui reste encore à expérimenter, pour les fonctions lourdes comme le transfert, le traitement et l'élimination.

Il est probable que devant l'impossibilité de financer le secteur par les seules ressources budgétaires ou par les seules ressources provenant directement des utilisateurs, c'est en combinant plusieurs modes de financement, adaptés à chaque séquence de la filière, que se trouvent les solutions pour financer durablement la gestion des déchets. Encore faut-il au préalable avoir une connaissance fine des coûts réels, car une des difficultés majeures auxquelles sont confrontés les gestionnaires des déchets solides tient à leur non-maîtrise des coûts (qu'il s'agisse de coûts par nature ou par poste, fussent-ils directs ou indirects, apparents ou cachés). En général se pose un problème d'accès à l'information économique et financière qui fait obstacle à la définition de stratégies et de schémas financiers cohérents. C'est par exemple le cas lorsque l'activité de précollecte est assurée par un prestataire qui se fait rémunérer directement par l'utilisateur. Même dans le cas où il y a délégation, il n'existe généralement pas de disposition faisant obligation de fournir les informations permettant d'établir une lisibilité financière des flux monétaires.

Tout l'enjeu pour les collectivités locales est de parvenir à construire des stratégies financières viables et durables, en adéquation avec les ressources communales disponibles et mobilisables auprès des contribuables.

Attentes

- ▷ Pour apporter des réponses au problème de l'accès à l'information on devrait s'attacher à définir des outils et mécanismes de recueil et exploitation des informations pertinentes, de gestion prévisionnelle et d'analyse financière. Ils porteraient particulièrement sur l'analyse des coûts (coûts d'investissement, coûts de fonctionnement et charges récurrentes), des différentes séquences de la filière suivant différents mode d'exploitation et sur les coûts d'un schéma technique et organisationnel donné, ainsi que sur l'estimation des ressources potentiellement mobilisables (ressources fiscales, ressources commerciales, redevances, etc.). Le développement de la précollecte a introduit un système de récupération directe des coûts. Celui-ci, s'il est justifié par un service rendu acceptable, est bien accepté par la population. Il peut poser cependant des problèmes de fixation et de contrôle des tarifs ainsi que d'accessibilité au service pour les populations pauvres. Sur ce point, il paraît important d'apporter des réponses aux deux questions suivantes :

- Une structuration tarifaire tenant compte de la capacité à payer des populations est-elle possible et souhaitable, à quelles conditions ?
- Ce mode de récupération des coûts peut-il prendre en charge d'autres séquences de la filière ?

Des études de cas et actions pilotes permettraient d'analyser des modalités de recouvrement direct des coûts plus appropriées pour les autres séquences ou l'ensemble de la filière.

- ▷ En matière de récupération indirecte des coûts, la plupart des pays tendent maintenant de transférer la taxe devant financer le service d'enlèvement des déchets solides sur des produits de consommation courante tels que l'eau, l'électricité, etc. Même si déjà en phases expérimentales ces options s'avèrent plus performantes que les précédentes. C'est par exemple le cas des classiques taxes d'enlèvement des ordures ménagères dont le taux de recouvrement se révèle peu satisfaisant. Il n'en demeure pas moins qu'elles posent des questions :

- Comment les mettre en place pour assurer une juste péréquation entre consommateurs ayant des index de consommation et des ratios de production de déchets solides ménagers différents (utilisation de l'électricité basse tension, par exemple) ?
- Comment taxer et recouvrer efficacement les catégories qui échappent à l'enrôlement par l'électricité ou l'eau ?
- Dans le cas d'une taxe transférée sur la consommation d'électricité, comment intégrer la moyenne tension qui contribue pour un taux important à la production de déchets solides assimilables aux ordures ménagères lesquelles, dans la plupart des cas, sont prises en charge par la collectivité, sans contrepartie ?

Une analyse comparative des expériences menées dans ce domaine devrait permettre de formuler des recommandations pour le financement de l'ensemble du secteur des déchets.

- ▷ Il est également attendu une analyse des principes de redistribution à mettre en œuvre au travers d'une fiscalité ou parafiscalité locale ou nationale, afin d'assurer un financement durable de ces services.

Déchets solides - 6 :
La commune face à la gestion des déchets

Problématique

La responsabilité de la gestion des déchets solides urbains est de toujours une compétence reconnue aux collectivités locales, mais celles-ci se trouvent en difficulté pour l'assumer pleinement. Dans les grandes villes, l'État s'est souvent substitué aux communes, passant directement des marchés de concession avec l'aide des financements internationaux. Les villes moyennes, livrées à elles-mêmes, essayent sans grand succès de faire face à des besoins qui ne cessent de croître, notamment dans les périphéries nouvellement urbanisées. En pratique, jusqu'à une période récente, la gestion des déchets solides suivait un schéma très classique (collecte, évacuation et enfouissement en régie municipale ou par une concession globale) avec des résultats très contrastés mais partout insuffisants.

Les politiques de décentralisation ont remis les collectivités locales au centre de la gestion des services de proximité, l'un des plus proches des populations étant sans nul doute celui de la gestion des déchets. Parallèlement, l'implication de nouveaux acteurs (entreprises privées, associations, bénéficiaires des services), associée à l'utilisation de technologies alternatives dans le ramassage des ordures, ont permis d'étendre le service à une plus grande partie de la population, en particulier celle vivant dans les périphéries. Mais, d'une part, ces initiatives ont exploité un marché local de services sans régulation des prix ni normes de qualité (faute d'un cadre de coordination adapté, la collectivité locale se trouve, devoir régler des conflits de concurrence entre les prestataires de service ou avec les populations) et, d'autre part, les niveaux de service atteints ne répondent pas aux besoins. La performance des dispositifs adoptés peut être mise en doute.

La municipalité est bien le premier acteur responsable de la gestion des déchets, non plus forcément comme gestionnaire direct et unique du service mais, pour le moins, dans un rôle de coordination de l'intervention des multiples acteurs impliqués et de régulation. Elles sont amenées à concevoir et gérer un schéma technique, financier et organisationnel global et cohérent, qui prenne en compte l'ensemble de la filière ainsi que l'ensemble du territoire municipal, et non seulement une clientèle solvable où chaque acteur voit son rôle délimité et articulé avec celui des autres acteurs et où chaque maillon voit sa pérennité assurée grâce à une gestion et un financement durable.

Les collectivités locales ont dès lors besoin d'un renforcement de leurs capacités de maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration et la mise en œuvre de ces schémas, la promotion d'un processus de concertation entre les acteurs et l'organisation de contractualisation entre les différents intervenants de la filière des déchets.

Attentes

- ▷ Les municipalités qui ne peuvent ou ne souhaitent pas assumer seules la gestion des déchets mettent en place des systèmes de gestion partagée en utilisant une ou plusieurs formes juridiques à leur disposition (exploitation en régie, par délégation contractuelle – concession, affermage –, passation de marchés publics de prestation de service) ou d'autres formules, plus ou moins formalisées (participation communautaire, etc.). Il s'agirait de déterminer les modes de gestion partagée les plus appropriés pour les différentes séquences de la filière et leur articulation dans un schéma d'ensemble cohérent. L'analyse porterait sur des expériences significatives d'organisation correspondant à différents objectifs ou méthodes définis en fonction des contextes, et notamment des capacités contributives et participatives des habitants, du nombre et de la répartition des lieux de valorisation ou d'élimination et des modalités de collecte sélectives qui en résultent, ainsi que

des modes de transport, de regroupement ou de transfert, etc. Une analyse comparative permettrait d'apprécier les performances respectives des différents modes de gestion du service des déchets (techniques, financières, qualité du service) en établissant un bilan coûts-avantages pour chacun et en mettant en évidence leurs points forts et points faibles.

- Il conviendrait d'expérimenter et d'étudier les modes classiques ou alternatifs de concertation, de négociation et de contractualisation entre les collectivités locales et les autres acteurs de la filière des déchets. Il s'agirait, partant d'une analyse des positions et des jeux d'intérêts des différents groupes d'acteurs, d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes :
 - Comment associer l'ensemble des acteurs concernés à une réflexion globale sur la gestion des déchets urbains et quelle forme donner aux cadres de concertation ?
 - Sous quelles conditions contractuelles organiser la concession des zones de précollecte, de gestion des points de transit, les transports et la gestion des décharges ?
 - Comment articuler les activités dites informelles à un système concerté ?
 - Comment obtenir une répartition opérationnellement satisfaisante des rôles, fonctions et responsabilités et une harmonisation des actions des différents intervenants ?
- Les municipalités ne disposent que rarement d'un schéma d'ensemble pour la gestion des déchets. Une action qui consisterait à apporter aux élus et services techniques un appui méthodologique dans la définition de choix stratégiques en vue de l'établissement d'un schéma technique et institutionnel cohérent, permettrait de dégager des enseignements précieux pour l'ensemble des intervenants concernés. Une telle action concernerait tout particulièrement des villes moyennes. Il serait intéressant de parvenir à modéliser des plans stratégiques locaux pertinents et performants. Ces schémas devraient être élaborés en concertation avec tous les acteurs du développement local et suivre toutes les étapes méthodologiquement nécessaires pour garantir leur cohérence, leur pertinence, leur efficacité et leur viabilité (diagnostic, définition d'objectifs, études techniques et financières, organisation et planification, etc.) incluraient :
 - la mise en place des procédures de concertation et de contractualisation avec les intervenants du secteur ;
 - la prise en compte non seulement les ordures ménagères mais aussi des autres déchets ;
 - la prise en compte de la valeur économique de la valorisation des déchets ;
 - l'ensemble des séquences de la filière déchets (collecte, transport, valorisation, élimination), choix techniques et organisationnels, modalités de financement, etc. ;
 - la prise en compte des zones périphériques ou d'accès difficile (marécageuses par ex.).

Déchets solides - 7 :
Conditions d'émergence d'expériences alternatives locales

Problématique

On a pris l'habitude de penser un système unique au niveau de chaque agglomération, qui généralement concentre les déchets sur une seule décharge et nécessite des systèmes de transports qui finissent par avoir des coûts d'exploitation prohibitifs dans les zones éloignées et non équipées. Or, on sait que moins on les concentre plus les rejets sont assimilables par la nature. Cela a été reconnu pour les rejets liquides et des unités de traitement localisées desservies par des réseaux de collecte de proximité ont été expérimentés avec succès dans les pays du Nord.

Des expériences de ce type ont aussi été menées dans quelques villes d'Afrique. Sans transposition simpliste et hâtive, il serait intéressant d'explorer des solutions alternatives pour le traitement des déchets solides, afin de vérifier différentes hypothèses.

- ▷ Quelle est l'échelle la plus pertinente pour gérer efficacement le traitement et l'élimination des déchets, satisfaisant tant du point de vue de l'environnement que des conditions économiques et de l'acceptation par les populations ?
- ▷ Est-il possible d'introduire dans le schéma de certaines villes l'hypothèse de deux ou plusieurs décharges, quelle optimisation économique et environnementale peut-on en attendre ?
- ▷ Peut-on, et à quelles conditions, gérer le système complet de collecte, traitement et élimination au niveau d'un quartier ?
- ▷ Quelles transpositions aux quartiers périphériques des procédés et des modes de gestion adaptés aux petits centres ruraux ?

De telles actions doivent intégrer les pratiques culturelles des populations et peuvent s'appuyer sur les dynamiques communautaires qui, en Afrique subsaharienne, ont beaucoup influencé la filière des déchets. Grâce à la concertation les besoins s'expriment, les solutions s'imaginent et se construisent, parfois les premiers financements émergent. Cette dynamique ne pourrait-elle pas utilement, si l'environnement technique et administratif le permettait, générer des projets alternatifs de gestion des déchets à une échelle de proximité ?

Attentes

- ▷ Il s'agirait de concevoir et faire l'étude de faisabilité de l'éclatement d'un schéma de collecte avec plusieurs décharges : analyse coûts / avantages sur les plans technique, organisationnel, financier et environnemental.
- ▷ La gestion de mini décharge de quartier mériterait d'être expérimentée pour analyser les conditions d'émergence de nouvelles technologies adaptées et vérifier la possibilité d'une prise en charge collective de ce type d'équipement pour l'élimination des déchets.
- ▷ Les programmes de tri sélectif à la source sont en voie de diffusion dans les pays du Nord. Des expériences probantes ont été menées dans des pays d'Asie et d'Amérique latine. Des recherches et expérimentations pourraient être menées dans le but d'adapter des techniques de tri, de sélection et d'élimination aux conditions socio-économiques locales africaines et en particulier répondre à la question suivante : peut-on conjuguer tri et traitement des déchets ménagers (par enfouissement et/ou brûlage), à quelles conditions ?

Pour fonder la pertinence d'expériences alternatives dans le domaine des déchets, il serait intéressant d'étudier les facteurs qui déterminent les différentes pratiques, les comportements, les attitudes des populations vis-à-vis des ordures ménagères. Ceci amènerait à éclairer les conceptions des notions « d'espaces publics » concernant l'environnement et la gestion des déchets.