

Coopération décentralisée et gestion des déchets



Association de femmes
triant les déchets plastiques
Ouagadougou, Burkina Faso



Collecteurs populaires
Ho Chi Minh City,
Vietnam



Déchets secs triés
par des catadores
Vitorria, Brésil



Décharge
de Surulere
Nigéria

Guide à l'attention
des collectivités françaises



**Coopération
décentralisée
et gestion des déchets**

**Guide à l'attention
des collectivités françaises**

Réalisé et publié avec le soutien technique et financier de l'ADEME et de l'Agence Française de Développement.



Remerciements

Nous remercions l'ensemble des personnes qui ont contribué à la rédaction et à l'illustration de ce guide, en particulier les membres du comité de pilotage, pour leur implication.

Merci également à Coralie Peyrot-Bégard du Conseil régional de Picardie, Louis-Edouard Pouget du Grand Lyon, Olivier Bergemayou du Syndicat Mixte pour le Traitement des Déchets Ménagers et Assimilés du Bassin Est, Jean-Jacques Dohogne de l'ACR+ et Céline Egger du Grand Chalon pour leur relecture et leurs conseils.

Avril 2013

Rédaction, coordination :

AMORCE : Christelle HONNET

Contributions et relecture :

ADEME : Elisabeth PONCELET

AFD : Fabien MAINGUY, Bénédicte WEYL

CEFREPADE : Pascale NAQUIN

CIEDEL : Christophe MESTRE

Pour Cités Unies France : Jean-Louis TESTUD

Conseil Général d'Ille-et-Vilaine : Sylvain SEGAL

Communauté Urbaine de Strasbourg :

Jean-Paul CHANTREL

Enda Europe : Fabricia DEVIGNES

GEVALOR : Jocelyne DELARUE, Georges MORIZOT

RESACOOOP : Rose-Marie DI DONATO

Ville de Suresnes : Valérie GAUDE DA SILVA,

Christine DONNAT, Lise QUENNEVILLE

Sources photos couverture :

Nigéria : Agence Française de Développement, 2013

Vietnam : Enda, 2011

Burkina Faso : Grand Lyon, 2010

Brésil : Jérémie Cavé, 2010



Décharge le long du fleuve à Brazzaville, Congo

source : Agence Française de Développement, 2010

	PAGE
Introduction	6
Préambule	7
Objectifs du guide	7
La coopération décentralisée en quelques chiffres	7
Cadre éthique	8
Cadre juridique des financements disponibles au niveau de la coopération décentralisée	9
Terminologie	10
Chapitre 1 : Les enjeux de la gestion des déchets dans les pays en développement	11
I- Etat des lieux de la gestion des déchets municipaux dans les PED	11
II- Principaux besoins des pays en développement en matière de gestion des déchets	16
III- Apports de la coopération décentralisée aux collectivités françaises	19
Chapitre 2 : Montage et réalisation d'un projet relatif à la gestion des déchets	20
I- Mise en place de la coopération décentralisée et identification du projet	20
II- Montage du projet	22
III- Quelques bonnes pratiques pour la conception du projet	25
Chapitre 3 : Les partenaires techniques et financiers des collectivités	28
I- Le dispositif français de coopération internationale	28
II- Les autres partenaires des collectivités	30
Conclusion	33
Synthèse : points d'attention	34
Bibliographie	36
Annexes	39
Contacts des membres du comité de pilotage de ce guide	64

Introduction

La gestion des déchets dans les pays en développement (PED), bien que répondant aux mêmes enjeux que dans les pays industrialisés, se caractérise par des modalités de mise en œuvre très différentes, qui s'adaptent aux réalités socio-économiques locales.

D'une façon générale, les municipalités, en charge du service, manquent de moyens institutionnels, humains, techniques et financiers, pour en assurer le bon fonctionnement. La mise en œuvre incomplète des processus de décentralisation les rend fortement dépendantes de transferts de l'Etat souvent insuffisants ou inadaptés aux besoins.

La faiblesse des moyens des municipalités laisse une large place au secteur informel, plus ou moins organisé et non régulé. Le secteur informel se positionne principalement sur le service de pré-collecte des déchets et sur les filières de récupération. Il tire sa rémunération de la facturation aux ménages du service d'enlèvement des déchets et de la vente des produits récupérables. Le reste des déchets est souvent déposé de façon anarchique dans des dépôts non contrôlés.

Les dysfonctionnements du système formel et l'absence de régulation du système informel engendrent alors une prolifération de déchets dans les espaces publics, avec des effets induits en termes de diffusion de maladies, de pollution de l'air, des sols et des eaux, d'atteinte à la biodiversité et d'émission de gaz à effet de serre. Le phénomène prend aujourd'hui une importance préoccupante, en raison d'une part de la croissance urbaine exponentielle des dernières décennies, et d'autre part de l'accès croissant des populations à des marchés de consommation générant davantage de déchets non-biodégradables et complexes (emballages, plastiques, piles, etc.). Les déchets organiques restent cependant souvent majoritaires.

La gestion des déchets ménagers devient ainsi une priorité des collectivités territoriales des pays en développement, en zones urbaines comme en zones rurales. A travers la coopération décentralisée¹, les collectivités territoriales françaises peuvent apporter un soutien à leurs partenaires des pays en développement en mettant leur savoir-faire à leur disposition.

¹ La coopération décentralisée consiste à établir des relations durables entre les collectivités françaises et les collectivités étrangères. Une convention ou un accord de coopération vient formaliser ces relations.

Objectifs du guide

Ce document a pour vocation d'aider **les collectivités françaises qui souhaitent se lancer dans un partenariat de coopération décentralisée** dans le domaine de la gestion des déchets. Par extension, les différents acteurs accompagnant les collectivités pourront également y trouver un intérêt.

En premier lieu, le guide fait état des principaux **enjeux de la coopération décentralisée** et des échanges Nord-Sud en matière de gestion des déchets. Il est notamment souligné que les collectivités françaises peuvent appuyer les collectivités des pays en développement dans leur structuration, l'organisation d'un service de gestion des déchets, leurs prises de décisions, le renforcement de leurs capacités. En retour, elles peuvent tirer bénéfice de l'expérience des collectivités partenaires qui sont amenées, dans un contexte institutionnel radicalement différent, à rechercher des solutions innovantes pour la gestion des déchets avec un minimum de moyens.

Dans un second temps, le guide propose **une démarche type de montage d'un projet de gestion des déchets**, avec à chaque étape des indications sur les bonnes pratiques, afin d'assurer la durabilité du travail engagé et des relations entre les collectivités.

Enfin, le guide s'attache à présenter **les partenaires des collectivités françaises et les pistes de cofinancements** à explorer dans le montage d'un projet de gestion des déchets.

Le guide traite principalement des déchets solides dont la gestion est placée sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité : déchets ménagers et assimilés, déchets de voirie, de marchés et des espaces verts. Des synergies sont parfois possibles avec la gestion des boues d'assainissement, des déchets agricoles, hospitaliers ou industriels (cf. paragraphe « Terminologie »).

Périmètre concerné par ce guide (encadré en vert)

Déchets ménagers

Déchets assimilés

Déchets de voirie, de marché,
des espaces verts

Boues d'assainissement

Déchets agricoles

Déchets de construction

Déchets industriels

Déchets hospitaliers

Il ne s'agit pas de calquer des modèles occidentaux puisque les contextes socio-économiques et culturels sont différents (avec par exemple une forte présence du secteur informel), mais de faire en sorte que les collectivités des PED aient les connaissances et les moyens techniques et financiers nécessaires pour organiser et maîtriser leurs services de gestion des déchets.

La coopération décentralisée en quelques chiffres

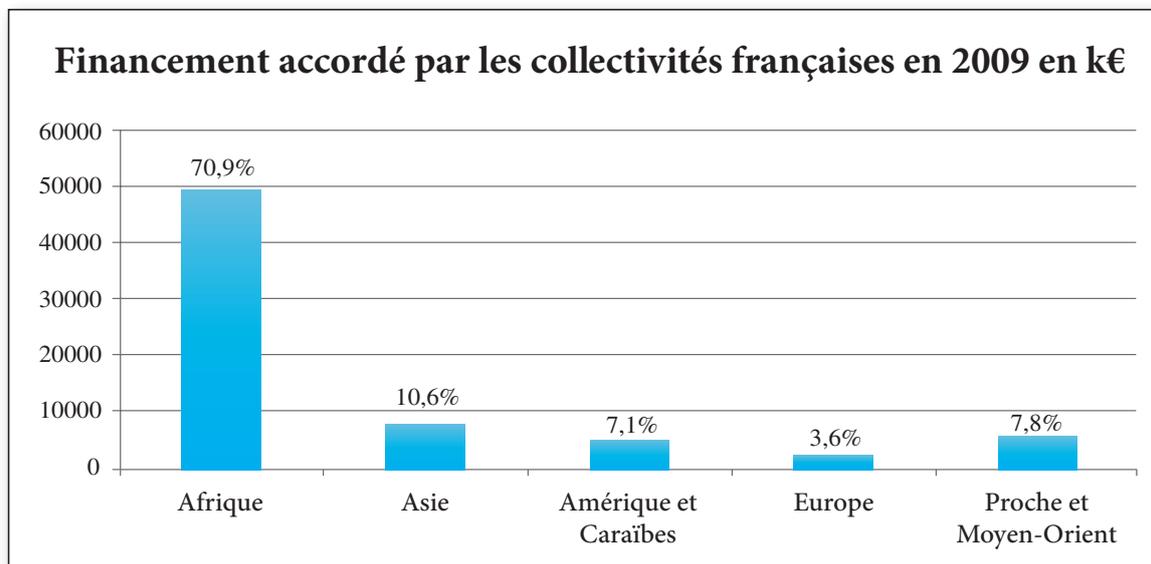
Le nombre de collectivités territoriales françaises impliquées dans des relations de coopération décentralisée augmente chaque année. En 2010, 4 789 collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes, groupements de collectivités) ont été répertoriées dans l'Atlas français de la coopération décentralisée, pour environ 12 000 projets avec 9 939 collectivités partenaires dans 141² pays.

Hors pays de l'OCDE, la coopération décentralisée des collectivités françaises est principalement orientée vers les pays d'Afrique francophone et d'Europe de l'Est. Historiquement, elles s'inscrivent en effet dans la continuité des relations d'amitié ou de jumelage,

²Coopération décentralisée et action extérieure des collectivités locales : état des lieux, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, mars 2011.

elles-mêmes largement influencées par la présence dans la collectivité française de ressortissants de la collectivité partenaire (par exemple, la ville de Montreuil et le cercle de Yélimané dans la région de Kayes, au Mali). Cependant, on observe de plus en plus de relations avec la Chine, l'Asie du Sud, l'Afrique anglophone et lusophone, et dans une moindre proportion avec l'Amérique latine. Ainsi de nombreuses collectivités françaises fondent désormais leurs politiques de coopération sur un engagement général pour le développement qui va au-delà des relations d'amitiés historiques.

Les collectivités françaises ont alloué environ 70 millions d'euros d'aide publique au développement en 2009, dont 71% à des pays d'Afrique.



Source : Coopération décentralisée et action extérieure des collectivités locales : état des lieux, mars 2011

Zone géographique	Eau et assainissement	Environnement (dont gestion déchets)	Education	Appui institutionnel	Santé	Autres domaines
Projets africains	13%	5%	20%	16%	13%	33%
Projets asiatiques	8%	2%	25%	16%	7%	32%
Projets Amériques et Caraïbes	10%	2%	14%	31%	43%	

Tableau 1 : Destinations des financements 2009 des collectivités françaises par thématique par zone géographique.
(Source : Coopération décentralisée et action extérieure des collectivités locales : état des lieux, mars 2011)

Au 31 décembre 2012, l'Atlas français de la coopération développé par la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) recense 72 projets de coopération décentralisée en cours concernant l'assainissement et 29 projets en cours relatifs au traitement des déchets (voir liste Annexe 1 de la version électronique). Le recensement étant volontaire, d'autres projets de gestion des déchets existent et ne sont pas recensés dans l'atlas.

Cadre éthique

La coopération décentralisée consiste à établir des relations durables avec des collectivités d'autres pays, dans une perspective d'intérêt mutuel où les deux collectivités s'enrichissent de cette relation. Il s'agit de s'engager sur le long terme dans des actions structurantes, contribuant au renforcement de l'institution publique partenaire et des services qu'elle rend au citoyen. La coopération décentralisée peut ainsi se traduire par la réalisation de projets, qui lui donnent une traduction concrète, mais ne se limite pas à cette seule perspective. Par exemple, il ne peut être envisagé la construction d'une installation de traitement de déchets en laissant la collectivité partenaire gérer la suite.

La coopération décentralisée des collectivités françaises est également un vecteur de démocratie, de renforcement de la francophonie et contribue à l'image internationale de la France. Elle doit donc respecter les engagements internationaux de la France, qui encourage la mise en œuvre de la charte européenne de la coopération décentralisée.

Charte européenne de la coopération décentralisée en matière d'appui à la gouvernance locale

Lancée en novembre 2008 lors des Journées Européennes du Développement à Strasbourg, la Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale a pour objectif d'améliorer l'aide apportée aux collectivités des PED en renforçant leur gouvernance. Des axes d'intervention prioritaires sont définis :

- ▶ Promouvoir un cadre national favorable à la gouvernance locale démocratique
- ▶ Renforcer la gouvernance démocratique à l'échelle locale
- ▶ Promouvoir le développement économique et social local et lutter contre la pauvreté et les inégalités
- ▶ Renforcer la décentralisation fiscale et le financement des autorités locales.

La charte indique également les modalités de coopération entre acteurs européens, insistant sur la coordination et l'harmonisation des interventions européennes

Elle est disponible sur le site de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée :
www.cncd.fr/frontoffice/article.asp?aid=340&menuid=304&lv=3

Cadre juridique des financements disponibles au niveau de la coopération décentralisée

La **loi du 6 février 1992** (article 131) a permis aux collectivités territoriales compétentes de financer des actions de coopération décentralisée sur leur budget général : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ».

La **loi « Thiollière » du 2 février 2007** a par la suite renforcé la loi de 1992, indiquant que les conventions signées entre les collectivités précisent « l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers ». Par ailleurs, elle autorise les collectivités françaises à organiser et financer des actions humanitaires en cas d'urgence, sans qu'une convention ne soit requise.

La **loi Oudin-Santini du 9 février 2005** modifiée du 7 décembre 2006 permet aux collectivités de financer des actions de coopération décentralisée dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, et de la distribution d'électricité et de gaz en utilisant jusqu'à 1% des budgets associés à ces services.

Concrètement, un syndicat intercommunal de gestion des énergies peut financer une coopération incluant un programme de distribution de l'électricité, ou une ville ayant la compétence assainissement peut financer un projet concernant l'assainissement, tous deux en utilisant jusqu'à 1% de leurs budgets dédiés à ces services.

Une **proposition de loi** a été déposée en avril 2010 par le député Xavier Breton, élargissant le principe de la loi Oudin-Santini à la gestion des déchets. Elle permettrait aux collectivités d'affecter jusqu'à 1% de leur budget du service public de gestion des déchets à des actions de coopération décentralisée.

AMORCE soutient cette initiative en l'intégrant dans les propositions d'amendements déposées lors des lois de finances pour 2011, 2012 et 2013. A la suite de la déclaration du président Hollande en clôture des assises de la coopération décentralisée de mars 2013, cet amendement sera repris dans le cadre des projets de lois de décentralisation qui seront discutés à partir du printemps 2013.

Terminologie

Il a été choisi dans ce guide d'utiliser le vocabulaire défini par la Commission Européenne, qui est notamment appliqué dans les appels à projets européens ou à défaut le lexique à l'usage des acteurs de la gestion des déchets (Ministère de l'écologie, mai 2012). Certains termes peuvent ainsi avoir un sens différent de celui qu'ils revêtent au sein des collectivités territoriales françaises.

La notion de déchet s'entend au sens de la Directive cadre déchets 2008/98/CE : « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'intention ou l'obligation de se défaire ».

Les déchets ménagers sont les déchets produits par les ménages, les déchets assimilés sont les déchets produits par des activités économiques et collectés par le service public d'élimination des déchets.

Le guide traite des déchets solides municipaux (hors boues d'épuration) soit l'ensemble des déchets solides collectés par la collectivité, ils englobent les déchets ménagers et assimilés ainsi que les déchets de la collectivité, à savoir les déchets de marché et de voirie et les déchets des espaces verts. Les déchets agricoles et industriels sont exclus de cette définition, de même que les boues d'assainissement et les déchets de construction.

Les déchets dangereux sont des déchets qui contiennent, en quantité variable, des éléments causant des risques pour la santé humaine et pour l'environnement. Ils présentent une ou plusieurs des caractéristiques dangereuses suivantes : explosif, comburant, inflammable, irritant, nocif, toxique, cancérigène, corrosif, infectieux, toxique pour la reproduction, mutagène, qui dégage un gaz acide toxique ou très toxique au contact de l'eau, de l'air ou d'un acide, sensibilisant, écotoxique, ou dont l'élimination génère une substance ayant une des propriétés précédentes.

La pré-collecte des déchets représente l'ensemble des actions visant à regrouper des déchets (sur des points d'apport qui peuvent être formalisés par des bennes ou non) dans une optique de faciliter la collecte des déchets.

La collecte des déchets correspond au ramassage des déchets en vue de leur transport vers une installation de traitement des déchets, y compris leur tri à la source et leur stockage préliminaires (en déchèterie par exemple).

Le traitement des déchets regroupe toute opération de valorisation ou d'élimination des déchets, y compris la préparation qui précède la valorisation ou l'élimination.

L'OIT (Organisation Internationale du Travail) définit le travail informel comme : « un travail ou une activité réalisée par des personnes qui travaillent dans une entreprise informelle, ou bien par des personnes salariées d'entreprises formelles dont l'emploi n'est ni régulé, ni stable ni protégé. Les travailleurs temporaires peuvent en faire partie. »

Par ailleurs, une collectivité étrangère avec laquelle une collectivité française a établi une coopération décentralisée sera désignée dans la suite de ce guide comme une « collectivité partenaire ».

Les enjeux de la gestion des déchets dans les pays en développement

I- Etat des lieux de la gestion des déchets municipaux dans les PED

Structuration de la gestion des déchets et capacités des collectivités

Selon la Banque Mondiale³, en 2011 les habitants des villes de la planète (environ 3 milliards d'habitants) ont généré de l'ordre de 1,3 milliards de tonnes de déchets solides, leur coût de gestion étant évalué à 205,4 milliards de dollars au total. A l'horizon 2025, 4,3 milliards de personnes habiteront en ville (+43%), produisant 2,2 milliards de tonnes de déchets solides (+70%) pour un coût de gestion de 375,5 milliards de dollars (+83%).

A l'heure actuelle, **la production de déchets est très variable d'un pays à l'autre**. En moyenne, un habitant de PED produit 0,6 kg de déchets par jour contre 2,1 kg dans un pays développé. Certains PED, comme le Guatemala ou les Comores, se distinguent toutefois par une production de déchets excédant celle des pays industrialisés (voir tableau ci-dessous).

Pays	Année de référence	Production de déchets (kg /habitant /jour)
Allemagne	2006	2,11
Brésil	2001	1,03
Comores	2003	2,23
Etats Unis	2006	2,58
France	2006	1,92
Guatemala	2001	2
Indonésie	2008	0,52
Irlande	2006	3,58
Japon	2005	1,71
Madagascar	2003	0,8
Maroc	2002	1,46
Niger	2005	0,49
Vietnam	2004	1,46

Tableau 2 : Quantité de déchets solides municipaux produits dans quelques pays (source : What a waste - A global review of solid waste management, mars 2012).

Les moyens financiers à disposition des collectivités ne sont pas proportionnels à la quantité de déchets à gérer. Les pays consacrent en moyenne 0,2 à 0,4% de leur PIB à la gestion des déchets, ce qui représente environ 1 à 10 € par habitant par an dans les PED contre 100 € environ dans les pays développés.

Or le secteur de la gestion des déchets se caractérise par **des coûts de fonctionnement importants** (principalement matériel roulant et carburant), **dépassant largement les coûts d'amortissement des infrastructures dédiées** (centres de transfert, centres d'enfouissement technique).

En conséquence de la limitation de leurs moyens financiers, à laquelle peut s'ajouter un certain nombre de faiblesses organisationnelles, les PED présentent un taux de collecte (inférieur à 50% en Afrique subsaharienne et dans les pays les plus pauvres) et une qualité de traitement perfectibles. Dans les sites d'enfouissement, le contrôle et le recouvrement des déchets sont souvent mal maîtrisés. Les déchets ménagers y sont régulièrement mélangés à des déchets à caractère infectieux (déchets hospitaliers) ou dangereux (batteries de voitures, peintures, huiles, produits de nettoyage, aérosols). Le captage du biogaz et le traitement des lixiviats sont généralement absents.

La faiblesse de la gestion formelle des déchets permet le développement de pratiques alternatives indésirables. Ainsi, les opérateurs informels pratiquent des brûlages sur les sites d'enfouissement, dans le but de réduire le volume des déchets et

³ What a waste - A global review of solid waste management, Urban Development Series Knowledge Papers n°15, The world Bank, Daniel Hoorweg and Perinaz Bhada-Tata, mars 2012.

⁴ Setting priorities for waste management strategies in developing countries, Waste Management & Research, Paul H. Brunner and Johann Fellner, ISWA 2007.

d'accéder aux matériaux récupérables, générant des fumées toxiques pour la santé humaine. De même, en l'absence d'un système de collecte efficace, des dépôts illégaux apparaissent à proximité des zones d'habitation, reproduisant les mêmes nuisances à un niveau plus local.

Cette prolifération de déchets a des **impacts sanitaires et environnementaux** significatifs : pollution des sols et des nappes phréatiques, transmission de maladies, troubles respiratoires et digestifs (six fois plus fréquents dans les zones où la collecte des déchets est déficiente⁵), émission de gaz à effet de serre (5% des émissions mondiales sont dues à la décomposition et au traitement des déchets).

Les populations locales ont encore souvent une connaissance limitée de la problématique sanitaire et environnementale liée à l'accumulation des déchets. Même si elle est en forte progression, la production de déchets reste sauf exceptions relativement faible dans les PED et les programmes de prévention et de sensibilisation des habitants sont peu développés.

De plus, **les collectivités des PED connaissent généralement mal la composition des déchets produits sur leurs territoires**, et n'exploitent que peu leur potentiel recyclable et valorisable, les activités de recyclage étant traditionnellement l'apanage du secteur informel.



Situation actuelle au Cap Haïtien : déchets utilisés comme remblais source : ville de Suresnes

Pays	Année de référence	% putrescibles	% papier /carton	% plastiques	% verre	% métaux	% autres déchets
France	2005	32	20	9	10	3	26
Brésil	2006	60	15	15	3	2	5
Guinée	2007	58	9	4	1	1	27
Indonésie	2000	62	6	8	9	10	5
Madagascar	2007	52	4	1	1	1	41
Maroc	2000	68	19	4	4	3	2
Niger	2005	38	2	2	n.c.	1	57
Vietnam	2000	60	2	16	7	6	9

Tableau 3 : Composition des déchets municipaux produits dans quelques pays, en pourcentage du tonnage global (source : What a waste - A global review of solid waste management, mars 2012).

Il existe pourtant un potentiel important, notamment dans le compostage de la matière fermentescible (déchets organiques) qui représente la plus grande part des déchets. Le développement des filières de compostage peut par ailleurs répondre aux besoins d'amélioration de la qualité des sols, pour l'agriculture mais aussi pour la lutte contre l'érosion.

L'incinération contrôlée des déchets est peu courante car elle est coûteuse et peu adaptée pour des déchets contenant principalement des composants inertes et fermentescibles, avec une teneur en eau élevée. Elle est également dangereuse en l'absence de normes et de systèmes de contrôles des rejets. En milieu urbain, en raison de l'émergence de modes de consommation proches de ceux des pays développés, la composition des déchets rend possible leur prétraitement avant envoi dans des installations de combustion.

Contexte institutionnel, politique et réglementaire

L'étude du contexte institutionnel permet d'établir la répartition des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales et la réalité de la mise en œuvre de cette répartition. Le service de gestion des déchets incombe généralement aux collectivités territoriales, mais l'Etat central joue encore souvent un rôle prépondérant, que ce soit par l'exercice d'une tutelle sur la collectivité ou ses services techniques, ou par son contrôle des transferts financiers et des questions foncières.

⁵ ONU Habitat, 2009.

⁶ Les teneurs en autres déchets sont souvent dues au fait que les fractions fines (<20mm) ne sont pas différenciées, alors qu'elles sont généralement soit riches en matière organique (cas de Madagascar) soit riches en sable (cas du Sahel).

Transfert de compétences en Afrique

Le mouvement de décentralisation est né en Afrique francophone dans les années 1990, au moment des conférences nationales et à la suite des crises de la dette : les Etats étant contraints de se désendetter, ils ont peu à peu créé des collectivités territoriales et leur ont transféré un certain nombre de compétences, sans transfert de moyens humains et financiers en proportion. Aujourd'hui, les dotations de l'Etat restent très faibles et les collectivités ont souvent des difficultés pour assurer pleinement leurs nouvelles compétences.

Les collectivités ont souvent de grandes difficultés à prélever l'impôt local, pour plusieurs raisons : pauvreté de la population, défiance envers l'action de la collectivité liée à la faiblesse des services proposés, absence de cadastre et de plan d'adressage, absence de moyens de coercition en direction des mauvais payeurs. Cette difficulté est plus aigüe encore pour ce qui concerne la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Le service de gestion des déchets n'est pas toujours perçu par la population comme prioritaire par rapport aux abonnements à l'eau, à l'électricité, ou aux dépenses de santé.

Par ailleurs, pour une question de salubrité publique, la collectivité assure l'enlèvement des déchets même en cas d'impayés. En conséquence, la tarification ne permet généralement à la collectivité de financer que partiellement les charges de fonctionnement.

L'équilibre, ainsi que l'investissement, sont assurés par le budget général de la collectivité, ou par des transferts de l'Etat.

La gestion foncière est également complexe, et peut se heurter à plusieurs obstacles, tels que l'absence de structure de concertation intercommunale, l'existence d'un droit coutumier se superposant au droit, et des enjeux financiers dépassant les moyens des collectivités. Un soutien fort de l'Etat est souvent nécessaire pour faire aboutir les projets nécessitant une acquisition, un droit d'usage ou une régularisation foncière.

Le contexte politique et social peut être source d'interruptions du service de collecte et de traitement des déchets, à la suite d'une déstabilisation du pays ou de la région : rébellion, grèves générales, conflits locaux. Les solutions robustes et fonctionnelles de gestion des déchets sont les plus à même de traverser de telles crises, en garantissant la capacité de la collectivité à redémarrer le service à l'issue de la période de trouble.

Le contexte réglementaire, souvent inspiré du droit des pays industrialisés, est généralement peu adapté au contexte local et peu appliqué. Cette faiblesse restreint l'ambition des initiatives de valorisation ou de prévention des déchets. Cependant, il existe un certain nombre d'initiatives intéressantes, telles que l'interdiction des sacs plastiques ou des barquettes en polystyrène dans plusieurs pays. Bien que le Tchad ait voté une telle loi dès 1992, la mise en œuvre est très partielle, par manque de moyens financiers et politiques.

Etat des lieux économique et social

80 à 90% du budget total dont disposent les collectivités des PED pour la gestion des déchets (1 à 10 € par an par habitant) est alloué à la collecte⁷, principalement dans les zones d'habitat loties et carrossables. L'autorité publique est ainsi très peu présente sur les activités de tri, de valorisation et d'élimination des déchets, ainsi que sur la collecte dans les quartiers précaires. Cela a permis au secteur informel de se développer dans des conditions environnementales, sanitaires et sociales non régulées et parfois difficiles : il est par définition constitué d'individus et de groupements non répertoriés comme entreprises formelles.

Le secteur informel constitue ainsi un acteur à part entière de la filière de gestion des déchets, aux côtés de l'Etat et des collectivités territoriales. Il doit être pris en compte pour l'organisation de la filière par la collectivité. Son action pour la pré-collecte permet de sortir les déchets des quartiers d'habitat précaire, et dans certaines situations, les prélèvements qu'il opère ont pour effet de diminuer le volume de déchets que la collectivité aura à traiter.

A contrario, son activité représente pour la collectivité un risque financier (concurrence fiscale auprès des ménages), social (extrême pauvreté, conditions de travail dégradées) et environnemental (absence de maîtrise des lieux de dépôt et des conditions de transformation des déchets).

La population des villes des PED vivant des activités informelles de pré-collecte et de récupération des déchets est estimée à environ 2% de la population totale⁸.

⁷ What a waste - A global review of solid waste management, Urban Development Series Knowledge Papers n°15, The world Bank, Daniel Hoornweg and Perinaz Bhada-Tata, mars 2012.

⁸ Les pays du Sud face au défi des déchets urbains, Gilles Van Kote, septembre 2012.

Espace de tri et de conditionnement des déchets secs de l'association de catadores Recuperlixo, Serra, Brésil
Source : « Comment gouverner des objets flous ? Le cas de la gestion des déchets urbains, en Inde et au Brésil » Jérémie CAVE.

Les catadores au Brésil

Le secteur informel des « catadores », gérant les filières de récupération et de recyclage, s'est principalement développé dans les années 1990, à la suite de réformes nationales ayant engendré une hausse du chômage pour les personnes les moins qualifiées.

Afin de consolider leur travail et de défendre leurs intérêts, un mouvement social s'est constitué, créant des associations et des coopératives, puis un mouvement national structuré qui a cherché à communiquer avec les pouvoirs publics : le Movimento nacional de catadores de residuos. Ils sont aujourd'hui plus de 800 000 au Brésil à œuvrer de manière non formelle pour le recyclage des matériaux issus des déchets (aluminium, papier / carton, plastique, verre).

Le Ministère du travail brésilien a fini par reconnaître, en 2002, l'activité des catadores comme une catégorie socio-professionnelle. Grâce à une loi de 2007, les municipalités ont maintenant la possibilité de faire réaliser la collecte des déchets par des coopératives de catadores sans passer par un appel d'offres. Cependant, les relations entre le secteur informel et les collectivités restent précaires.



La présence d'un volume croissant de déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) favorise le développement du secteur informel qui récupère certains métaux dans des conditions techniques et environnementales parfois peu efficaces et insatisfaisantes (par exemple en Inde⁹).

Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a publié en février 2010 un rapport¹⁰ sur le recyclage des DEEE dans onze pays émergents, qui analyse les impacts

sanitaires et environnementaux du secteur informel. Il y est notamment fait état de rejets dans l'environnement d'acides (utilisés pour le nettoyage des métaux) et d'émanations toxiques avec un impact sur la santé humaine et l'environnement. Le PNUE recommande que les étapes les plus dangereuses du recyclage de ces déchets soient prises en charge par des sociétés agréées, le secteur informel pouvant sans difficulté garder à sa charge le reste de la filière.

⁹ Le Ministère de l'environnement indien annonce 800 000 tonnes de DEEE à gérer en Inde en 2012 (contre 150 000 tonnes en 2005), principalement des ordinateurs et des téléphones usagés. Il prévoit une augmentation des tonnages atteignant un million de tonnes de DEEE sur le territoire indien en 2019 et deux millions de tonnes en 2025 (+1235%).

¹⁰ Recycling - From E-waste to resources, Sustainable Innovation and Technology Transfer Industrial Sector Studies, juillet 2009.

Projet IWPAR : Informal Waste Pickers And Recyclers

Le projet IWPAR, vise à améliorer l'inclusion sociale des récupérateurs et les recycleurs populaires de déchets dans quatre villes en développement : Addis Abeba, Antananarivo, Ho Chi Minh Ville et Bogota. Coordonné par Enda Europe, il a été lancé en janvier 2011 pour une durée de 3 ans, avec un cofinancement de la Commission Européenne, du Ministère Allemand de l'Education et de la Recherche, du Ministère français de l'Emploi, de Genève Tiers-Monde et de la Fondation Raja.

Dans ces 4 villes, 40 000 personnes environ travaillent de manière informelle dans la récupération de déchets et le recyclage. Le projet vise l'amélioration de leurs méthodes de travail et leur intégration dans des systèmes légaux de gestion de déchets (reconnaissance officielle de leur travail par les autorités pour leur permettre d'accéder à des marchés et à des zones de travail légales). L'un des axes du projet concerne le renforcement de l'organisation du secteur en coopératives ou associations professionnelles.

Après une phase d'étude sur les conditions de travail et de vie des travailleurs informels, le projet vise à renforcer leurs capacités, notamment via de la sensibilisation sur l'accès à la protection sociale et de la formation technique. La mutualisation de bonnes pratiques est également prévue en ce qui concerne l'inclusion et la protection sociale des travailleurs.

Site internet : www.iwpar.org



*Pré-collecteurs en action,
Addis Abeba, Ethiopie
source : Enda, 2011*



*Collecteurs informels
à N'Djamena, Tchad
source : Agence Française
de Développement, 2012*

II- Principaux besoins des pays en développement en matière de gestion des déchets

Dans le domaine des déchets, les collectivités françaises peuvent apporter leur expertise et leur expérience technique, économique et sociale, en renforçant les capacités de la collectivité partenaire dans son rôle de maître d'ouvrage du service de collecte et des équipements de traitement. Des actions plus ponctuelles, si elles peuvent dans certains cas paraître utiles, apportent souvent peu de bénéfices à la collectivité partenaire. Il en est ainsi, par exemple, de la construction d'une installation de traitement de déchets ou de la fourniture de bennes de collecte, sans accompagnement pour leur gestion opérationnelle.

Appui à la gestion et à la structuration du service

Les collectivités françaises peuvent proposer à leurs partenaires un appui dans la conduite d'une **réflexion intégrée et à long terme** sur l'ensemble de la filière de gestion des déchets solides, dont découleront les choix technologiques et d'organisation du service : service interne à la municipalité ou externalisé, options technologiques, fréquence des tournées, maintenance du matériel et des ouvrages, viabilité des filières de recyclage, etc. Cette réflexion, alimentée par l'étude des options de financement et du montage institutionnel, se traduit idéalement par l'élaboration ou la mise à jour du schéma directeur de gestion des déchets ménagers.

La priorité opérationnelle, dans les PED, sera d'assurer la collecte et l'élimination (en général par enfouissement) d'une fraction maximale des déchets ménagers, pour en limiter les impacts sanitaires et environnementaux au niveau des lieux d'habitation.

Les filières de valorisation (compostage, tri et recyclage des plastiques) sont à étudier dans un second temps, les solutions devant être abordables et pérennes. Les questions de séparation des flux (collecte sélective des emballages, filières de responsabilité élargie du producteur, collecte de la fraction fermentescible), d'actualité en France, sont généralement prématurées dans les PED, la filière dans son ensemble étant souvent trop peu structurée.

Dans un contexte où le secteur informel est très présent, l'approche intégrée doit inclure une composante de sensibilisation des populations et des acteurs économiques aux enjeux sanitaires et environnementaux d'une bonne gestion des déchets.

En ce qui concerne la prévention des déchets, bien que les quantités produites sont souvent bien inférieures à celles des pays développés, l'enjeu est significatif. Les premières actions peuvent par exemple consister à limiter le mélange de déchets dangereux avec les déchets ménagers, ou à rechercher des synergies entre déchets ménagers et non-ménagers (déchets végétaux et déchets de marchés, papier et carton, etc.).

Au niveau social, l'approche intégrée identifiera les différents groupes représentant le secteur informel (de l'activité individuelle de subsistance à la filière organisée et lucrative), et la définition du projet veillera à ne pas accentuer la vulnérabilité des populations les plus fragiles. Le développement d'outils de sensibilisation des populations et des acteurs économiques aux enjeux sanitaires et environnementaux d'une bonne gestion des déchets est également à prévoir.

Des stratégies différentes peuvent s'appliquer entre la capitale, dont certains quartiers sont proches d'un mode de consommation occidentale, ou les quartiers périphériques et les zones rurales, dans lesquels l'organisation économique et sociale est plus traditionnelle.

Une fois finalisé le schéma directeur de gestion des déchets, la collectivité française peut renforcer son appui en le déclinant en modes opératoires : planning et circuits des tournées de collecte, plan de maintenance des véhicules, plan de gestion des sites de traitement et d'élimination, plan de communication et d'information, etc.

Programme IWWA¹¹

Un projet de recherche financé par la Commission Européenne (7ème Programme cadre) a été mené par divers organismes européens et africains sur la gestion intégrée des déchets, de juin 2010 à mai 2012. L'objectif était de fournir des recommandations sur les systèmes intégrés de gestion des déchets solides en Afrique de l'Ouest. Ainsi, un guide à l'attention des décideurs locaux pour la mise en place d'un système de gestion intégrée des déchets a été publié en mai 2011, disponible sur le site internet du programme IWWA : www.iwwa.eu

¹¹ Programme IWWA : Integrated Waste Management in Western Africa.

Renforcement des capacités de la collectivité

Le renforcement des capacités de la collectivité partenaire passe par la formation des élus et des personnels techniques et administratifs. A cette fin, des échanges de personnel et des voyages d'études peuvent être encouragés afin de permettre à la collectivité partenaire de s'inspirer d'autres expériences. En particulier les échanges entre collectivités de PED aux situations comparables sont à encourager. Dans le cas d'échanges entre collectivités françaises et partenaires, un effort de pédagogie est à prévoir pour expliquer pourquoi les solutions mises en œuvre dans les pays industrialisés ne sont pas toujours les plus adaptées dans les pays en développement.

Les domaines de formation concernent les aspects institutionnels, techniques, juridiques et économiques de la filière. Le personnel technique doit être sensibilisé aux questions d'hygiène et de sécurité (équipements de protection, produits dangereux), ainsi qu'à l'entretien des équipements et infrastructures utilisés. Au niveau administratif, des besoins existent dans l'analyse comptable de la gestion des déchets et la gestion des aspects sociaux en lien avec les populations : participation des habi-

tants à l'élaboration des politiques publiques, communication¹², campagnes de sensibilisation, évaluation sociale des projets. D'autre part, les responsables du service de gestion des déchets doivent connaître les règles applicables localement en matière de marchés publics, et être en capacité de lancer un appel d'offres.

Les propositions de formation initiale dans le domaine des déchets solides sont relativement rares dans les PED, mais se développent. L'université Senghor d'Alexandrie, créée en 1989 par le Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement ayant le Français en partage, propose un master 2 en développement avec une spécialité « Gestion de l'environnement » reconnu dans l'ensemble des pays francophones.

De même, le Centre International de Formation des Autorités / Acteurs Locaux (CIFAL)¹³ favorise la mise en réseau et les retours d'expérience entre pays industrialisés et pays en développement, mais également entre pays d'Afrique. Les principaux thèmes abordés sont l'urbanisation durable et l'environnement (dont la gestion des déchets), la planification urbaine, le développement économique local, la mobilisation des ressources financières, la gouvernance locale et électronique.

L'Institut des Métiers de la Ville

Des écoles de formation et des instituts locaux ont été créés dans certains pays afin de former les services existants ou les futurs ingénieurs aux problématiques des collectivités. Ainsi, la coopération entre le Conseil Régional d'Ile-de-France et la commune urbaine d'Antananarivo (Madagascar) a créé une structure d'échanges et de formation, l'Institut des Métiers de la Ville (IMV, www.imvtana.org) qui a pour principal objectif de renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage de la commune urbaine d'Antananarivo. L'Institut a développé sept axes d'interventions dont un programme concernant l'assainissement, et réfléchit à inclure un module de formation concernant les déchets.

Le Conseil régional d'Ile-de-France a également créé un IMV à Hanoi (Vietnam) dans le cadre de sa coopération avec le comité populaire de Hanoi (<http://imv-hanoi.com/fr-FR/Home/default.aspx>)



Session de formation CIFAL février 2011
source : Grand Lyon

La conception du programme de formation et de renforcement de capacités de la collectivité partenaire privilégiera une adaptation au contexte local, plutôt qu'une application stricte et souvent inadaptée du référentiel normatif occidental. Il est recommandé de travailler en collaboration avec les partenaires locaux et de prendre en compte la situation géographique, humaine, politique, économique de la collectivité partenaire.

En fin de programme, il est important pour les agents d'obtenir un diplôme ou une attestation de formation, après une étape d'évaluation des connaissances acquises : cela leur permettra de valoriser professionnellement les compétences acquises.

¹² Dans le domaine de la communication, la recherche d'un contact efficace avec les populations est un point clé : élus de quartier, les autorités traditionnelles, les acteurs du secteur informel, etc. En milieu rural, la formation de « relais de l'information » parmi les habitants pourra s'avérer utile pour atteindre l'ensemble des populations concernées par le projet.

¹³ Situé à Ouagadougou (Burkina Faso) et financé par UNITAR (United Nations Institute for Training and Research, www.unitar.org), en partenariat avec l'AIMF, Villes Unies contre la Pauvreté, la Communauté Urbaine de Lyon et Veolia Environnement.

Le centre de formation CEFEB - séminaire « Coopération et développement »

Créé en 1963 et basé à Marseille, le CEFEB (centre d'études de l'AFD) s'adresse aux cadres des collectivités partenaires qui ont besoin d'une formation pour renforcer leur rôle de maître d'ouvrage public. Des séminaires sont régulièrement organisés sur divers sujets liés aux collectivités territoriales. Le CEFEB propose par ailleurs un master professionnel « Maîtrise d'ouvrage publique et privée » aux cadres des pays en développement disposant déjà d'une expérience professionnelle de cinq ans minimum. Il organise également des formations pour les acteurs du développement français, le cycle Coopération et Développement.

Site internet : www.cefeb.org/home/presentation

Maîtrise de la fiscalité locale et du foncier, financement de la gestion des déchets

La fiscalité associée à la gestion des déchets (taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères) et l'acquisition du foncier nécessaire à cette activité (centre d'enfouissement, station de transfert, plateforme de compostage) sont deux problématiques majeures pour la gestion des déchets dans les pays en développement. La collectivité française

peut accompagner la collectivité partenaire dans la mise en place et la gestion des bases de données fiscales, le recouvrement des recettes, et la gestion des interactions avec l'Etat sur des dossiers complexes liés au foncier (acquisition d'un terrain ou conversion d'un droit d'usage) ou à la fiscalité locale (échange d'informations).

Mise en place d'une cotisation

Depuis 2005, Enda met en place dans les quartiers défavorisés d'Antananarivo et de Mahajanga (Madagascar) des systèmes de pré-collecte de déchets gérés par des comités de gestion et financés par les redevances mensuelles versées par les habitants des quartiers desservis. Plus de 47 quartiers sur les 192 d'Antananarivo disposent d'un système de pré-collecte des déchets opérationnel, bénéficiant à 59 222 ménages (plus de 325 000 personnes) pour 592 emplois créés dont 221 pré-collecteurs.

Au-delà de la dynamique sociale créée par ces systèmes communautaires (mobilisation sociale, inscription dans un programme communautaire de long-terme), des retombées en terme d'emplois (collecteurs, membres des comités de gestion) et de l'intérêt grandissant des populations pour l'environnement de leur quartier, ce système entraîne la prise de conscience des pouvoirs locaux, les « fonkontany », sur leur responsabilité dans la délivrance du service d'assainissement ou d'autres services en réponse à la contribution financière des habitants.

Pour plus de transparence sur le service, la redevance a été transformée en « cotisation » à l'initiative d'Enda afin de bien distinguer des taxes prélevées par ailleurs : impôt foncier sur les propriétés bâties, facture d'eau et d'électricité ou paiement de l'eau à la borne fontaine.

Les fokontany souhaitent désormais disposer d'un décret pénalisant le non-paiement de la cotisation pour assurer la viabilité du projet. Des discussions ont été engagées dans ce sens avec les communes.

Evolution du cadre institutionnel et réglementaire

La collectivité française peut engager des échanges sur le cadre réglementaire s'appliquant à la collectivité partenaire, et formuler des propositions pour l'améliorer : gestion des risques sanitaires et environnementaux, définition des responsabilités entre les différentes couches institutionnelles, encadrement des activités de tri et de recyclage, etc.

Il est parfois pertinent, notamment dans les grandes agglomérations, de porter la réflexion sur la filière au niveau de l'intercommunalité. Ce type d'organisation se développe dans certains pays d'Afrique du Nord, mais souffre de l'absence d'une définition juridique appropriée. La collectivité française peut être amenée à faire part de son expérience de l'intercommunalité et à encourager la concertation entre les communes d'une même agglomération.

Amélioration des conditions de vie des populations

L'amélioration des conditions de vie des populations est la conséquence des actions entreprises au niveau de l'organisation et de la structuration de la filière (partenariats avec le secteur informel, juste rémunération des travailleurs), du renforcement

de capacités de la collectivité (service efficace de collecte et de traitement des déchets), de sensibilisation des populations et des acteurs économiques (adoption de bonnes pratiques) et d'évolution du cadre institutionnel et réglementaire (renforcement des normes sanitaires et environnementales).

III- Apports de la coopération décentralisée aux collectivités françaises

Communication auprès des administrés

Traditionnellement, l'action internationale des collectivités françaises s'inscrit dans une démarche de renforcement des liens culturels, avec un autre pays dont est parfois originaire une partie de la population de la collectivité.

Si cette motivation reste très présente, elle évolue peu à peu vers une démarche citoyenne et pédagogique, qui vise à échanger avec les habitants de la collectivité française sur les actions de la coopération : projets d'éducation à la citoyenneté internationale, intervention dans les écoles, communication dans les bulletins municipaux, etc. La coopération permet ainsi de prendre conscience du niveau élevé de service disponible dans les pays industrialisés et de sensibiliser les administrés sur les disparités de développement dans le monde, pour justifier l'effort de solidarité de la commune.

Gestion de la croissance urbaine et des acteurs informels

Les collectivités des PED sont amenées à gérer les déchets dans des villes en forte expansion et avec des moyens limités. Elles sont contraintes de concentrer leur action sur les besoins les plus urgents et parfois de trouver des mécanismes innovants permettant de compenser leur manque de moyens et de s'adapter à leur contexte (notamment en ce qui concerne la prise en compte du secteur informel). Cette ouverture sur des pratiques différentes peut amener les collectivités françaises à réfléchir en retour à leur propre mode de fonctionnement et éventuellement le faire évoluer en s'inspirant de l'expérience acquise dans le cadre de la coopération.

Les échanges entre agents des services de gestion des déchets français et partenaires participent par ailleurs à la mobilisation et à la valorisation des compétences des agents municipaux des collectivités françaises.

Même s'il n'est plus aussi développé et organisé, le secteur informel existe toujours en France et les collectivités françaises peuvent s'inspirer d'exemples de coopérations réussies entre secteur informel et collectivités de pays en développement.

Echanges de bonnes pratiques avec les partenaires, associations, universités

Le fait de travailler avec des partenaires qui n'ont pas la même conception de la gestion des déchets participe à l'ouverture

des collectivités et à l'amélioration de leurs connaissances. Dans le cadre de son intervention dans les PED, la collectivité du Nord peut interagir avec un certain nombre d'acteurs qui lui permettent d'enrichir ses connaissances : les universités et centres de recherche qui développent une pensée scientifique, les associations qui font la promotion des emplois solidaires, les autres collectivités des pays industrialisés engagées dans des programmes de coopération.

Projet «Déchets et Citoyenneté»

Le projet recherche-action « Déchets & Citoyenneté » a débuté en janvier 2012 pour une durée de 3 ans. Il est piloté par Enda Europe, France Libertés et la Chaire d'Economie Sociale et Solidaire de l'Université Paris Est Marne-la-Vallée (UPEMLV). Il est financé par le Conseil régional d'Ile-de-France via le dispositif PICRI (Partenariats Institutions - Citoyens pour la Recherche et l'Innovation).

Les objectifs principaux sont l'étude et la mise en valeur de la contribution de l'économie sociale et solidaire (ESS) à de nouvelles formes de prévention et de gestion des déchets en Ile-de-France et à l'international.

En s'inspirant d'exemples trouvés dans les pays du Sud, les porteurs du projet questionnent notre modèle de gestion des déchets privilégiant les modes de traitement industriels et la délégation de service public à de grandes entreprises privées, et développent un certain nombre de propositions selon deux axes :

- Ⓧ la promotion d'une gestion plus démocratique et sociale des déchets, en favorisant l'insertion professionnelle et l'inclusion de populations marginalisées ;
- Ⓧ le développement d'une économie circulaire, en soutenant le réemploi des biens et le recyclage des matières.

Site internet : www.iledefrance.fr/recherche-innovation/dialogue-science-societe/partenariats-institutions-citoyens-picri/projets-2011/dechets-et-citoyennete

Chapitre 2

Montage et réalisation d'un projet relatif à la gestion des déchets

I- Mise en place de la coopération décentralisée et identification du projet

Qu'elles s'inscrivent dans la continuité d'une relation d'amitié ou de jumelage, ou qu'elles soient fondées sur un engagement plus général pour le développement, les relations de coopération décentralisée ont pour vocation d'accompagner les collectivités des PED dans une approche durable et avec le souci de **favoriser au maximum le développement local**. Les actions de coopération utiliseront au maximum les ressources internes de la collectivité partenaire, la collectivité française se positionnant en appui dans le respect du contexte local, et non en substitution.

Sensibilisation indispensable des agents français qui partent en mission : exemple de la ville de Suresnes

De nombreux agents de la ville de Suresnes sont impliqués dans la coopération décentralisée avec la ville du Cap Haïtien. Il s'agit d'un projet fédérateur au sein de la municipalité qui considère comme primordial que les techniciens échangent entre pairs. Lorsque les agents se déplacent au Cap Haïtien pour accompagner la mise en place d'outils et de méthodologies, ils portent en eux la culture du service public et la recherche de l'intérêt de la collectivité, plus-value de la coopération décentralisée. Ces agents volontaires sont informés, au préalable de leur mission d'appui, du contexte du pays, du projet et des attentes de la mission. La sensibilisation réalisée par le service relations internationales permet d'expliquer la posture à avoir en mission : être en appui, ne pas se substituer aux agents du Cap Haïtien, être préparé à une culture différente, à un contexte avec des moyens limités, faire tomber toutes ses références, et les rassurer sur les aspects logistiques. Des termes de référence sont réalisés conjointement avec la mairie du Cap Haïtien précisant les livrables attendus pendant la mission. Un rapport de mission est réalisé au retour, également partagé avec la mairie partenaire.

Juridiquement, toutes les collectivités territoriales peuvent établir des relations de coopération décentralisée, quel que soit leur niveau : communes, départements, régions et EPCI¹⁴. En théorie, elles ne peuvent agir que dans les limites de leurs compétences légales.

Les relations de coopération doivent être formalisées par **une convention, signée entre la collectivité française et la collectivité étrangère**, qui présente le cadre général, les principaux objectifs et le mode de gouvernance de la coopération. Elle peut être plus ou moins détaillée selon l'état d'avancement de la relation (par exemple, préciser des actions concrètes, prévoir les moyens humains mis à disposition, un échéancier et des indicateurs de suivi). Si la relation de coopération est naissante, il est souvent préférable de signer en premier lieu une convention cadre, qui sera ensuite précisée par des conventions opérationnelles.

En France, la convention fait obligatoirement l'objet d'une délibération de l'organe exécutif : conseil municipal, conseil communautaire, assemblée départementale ou assemblée régionale. Il en est souvent de même pour la collectivité étrangère.

La délibération accompagnée de la convention non signée doit être transmise au préfet (de département ou de région selon le cas) pour contrôle de légalité. Celui-ci effectué, la convention peut être signée par l'ensemble des parties prenantes, une copie étant ensuite adressée au préfet.

Dans la vie de la coopération décentralisée, il peut arriver de façon impondérable, lors de **changements politiques** (élections municipales, crise nationale), que la relation soit ralentie

¹⁴ EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

ou interrompue momentanément. Malgré cela l'intérêt de long terme des deux collectivités est généralement de maintenir la relation. Par mesure de précaution, il convient de s'assurer que les mesures appropriées sont prises (conservation des dossiers relatifs à la coopération décentralisée) afin d'assurer la continuité des relations et des actions sur le long terme.

Aux différentes étapes de la mise en place de la coopération décentralisée et du montage du projet, **la collectivité française est invitée à se mettre en contact localement avec l'ambassade de France**, qui constitue une source d'informations incontournable sur le contexte national et les autres coopérations en

cours et pourra apporter son appui à l'identification des acteurs nationaux et locaux à rencontrer. Lorsqu'elle dispose d'une agence dans le pays (ce qui est le cas dans une soixantaine de pays), l'Agence Française pour le Développement (AFD) peut également être sollicitée pour sa connaissance des acteurs publics locaux, du contexte institutionnel et des politiques publiques nationales.

De même, **la vérification de l'existence d'autres coopérations** dans la région partenaire permet d'échanger, de coordonner les actions sur le terrain et de rechercher des synergies d'intervention.

Coopération décentralisée entre la Communauté urbaine de Strasbourg et Jacmel (chef-lieu du Sud est de la République d'Haïti, 140 000 habitants)

La coopération de la Communauté urbaine de Strasbourg avec Jacmel est née en 1991, à l'initiative de la communauté haïtienne strasbourgeoise regroupée au sein de l'association Hibiscus, et dans le contexte favorable d'un retour à la démocratie dans ce pays après plus de trente ans de dictature. Les actions de coopération ont depuis 1996 pour fil conducteur la **propreté de la ville**. L'Institut Régional de Coopération Développement (IRCOD, www.ircod.org) assure un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour coordonner leur mise en œuvre.

En 2007, un ambitieux programme de renforcement des capacités de la mairie de Jacmel, cofinancé par l'Agence Française de Développement à hauteur de 2 millions d'euros, a été lancé, donnant lieu à plusieurs missions liées à la question des déchets solides. Un **état des lieux** de la collecte et du traitement a mis en évidence les besoins locaux, les déchets collectés étant déversés dans des ravines urbaines et dans le lit de la rivière majeure, polluant les écosystèmes et générant des risques d'épidémies. Les échanges se sont concentrés sur :

- ▶ la **collecte des déchets** solides : mise en place d'un plan de collecte, réorganisation logistique, technique et humaine, sensibilisation de la population ;
- ▶ leur **transport** : choix des équipements de pré-collecte et de collecte en fonction de la configuration et de l'état des routes ;
- ▶ le **traitement** : ouverture en juillet 2009 d'un centre de brûlage provisoire et de compostage (CBPC), permettant également le tri des matériaux recyclables.

A terme, l'ouverture d'une décharge contrôlée est prévue par l'Etat haïtien.

Pour la réalisation de ces actions, la mairie de Jacmel a pu s'appuyer sur son propre service voirie (41 agents) et sur une assistance technique sur le terrain (principalement pour la conception et la réalisation du CBPC), en complément de l'intervention de l'IRCOD et d'une importante mobilisation d'expertise technique à titre gracieux apportée par la Ville et la Communauté urbaine de Strasbourg, sur les volets écologie urbaine, organisation et management.

Un **recensement fiscal** basé sur une cartographie précise de la commune, réalisé en parallèle dans le cadre du projet, devrait permettre de renforcer les capacités financières de la mairie de Jacmel et de pérenniser les actions engagées entre 2007 et 2012.

II- Montage du projet

La phase d'identification et de préparation d'un projet dure en moyenne un à deux ans, que ce soit un projet de coopération décentralisée ou un projet mené par un bailleur de fonds comme l'AFD.

Diagnostic et expression du besoin

Afin d'assurer sa bonne appropriation par la collectivité partenaire, le projet doit relever d'un **diagnostic partagé**, et répondre à un **besoin reconnu par l'ensemble des parties prenantes**.

Le diagnostic partira d'une **analyse du contexte local**, selon les composantes suivantes :

- responsabilités institutionnelles aux différentes étapes de la filière de gestion des déchets (selon l'état du processus de décentralisation) et interactions éventuelles avec les communes voisines (intercommunalité) ;
- cadre légal et juridique de l'activité de gestion des déchets ;
- capacité financière de la collectivité, autonomie fiscale (disponibilité des plans d'adressage et des bases fiscales) et efficacité de la collecte de la redevance ou de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- capacité technique de la collectivité, moyens humains et matériels, organisation du service de gestion des déchets ;
- analyse des acteurs présents aux différentes étapes de la filière, avec accords éventuels signés avec la municipalité : secteur informel, mais aussi ONG, associations de quartier ;
- maîtrise foncière et disponibilité des terrains nécessaires pour la réalisation du projet.

Les collectivités sont également amenées à se tenir au courant des évolutions politiques et administratives du pays dans lequel elles ont une coopération. Elles doivent prendre en compte les démarches de passation de marchés publics, les délais administratifs.

La réalisation d'une **caractérisation des déchets** est nécessaire à l'analyse, afin d'orienter les choix techniques de recyclage et de traitement / élimination des déchets. Si la méthode de caractérisation utilisée peut s'inspirer de la norme française, elle doit néanmoins être adaptée au contexte local (nature des déchets très humides et organiques, moyens matériels disponibles...).¹⁵ Dans certains cas, cette caractérisation doit être réalisée à différentes époques de l'année, l'impact des saisons climatiques et touristiques sur les caractéristiques des déchets (et donc sur les performances du service de collecte et de traitement) pouvant être important. Compte tenu de la récupération informelle de matériaux qui se fait souvent à toutes les étapes, il est important de cibler les caractérisations en fonction de l'information recherchée.

Une observation des habitudes locales sera réalisée afin d'améliorer les pratiques existantes et de développer celles qui

vont dans le bon sens. Par exemple, si la matière organique est donnée en nourriture aux animaux ou le compostage individuel réalisé, il importe de les prendre en considération. Sur la base de l'analyse du contexte local, une **expression des besoins et des pistes d'amélioration du service** pourront ensuite être formulées avec la collectivité partenaire, qui donnera les principales lignes du projet à monter et définira un premier budget.

Il convient ensuite d'établir clairement les objectifs à atteindre et les priorités du projet, pour parvenir à une définition partagée de la **cible du projet**. Celle-ci doit être accessible par la collectivité partenaire, dans le respect des règles et des normes locales, et avec les moyens humains et financiers dont elle dispose. A ce stade le **périmètre du projet** (types de déchets, couverture géographique, etc.) doit être connu de façon définitive et accepté par tous.

Etude de faisabilité et conception du projet

Une fois les axes de coopération et les objectifs à atteindre définis, l'étude de faisabilité s'attache à définir les réalisations à mener et vérifie leur faisabilité ainsi que la pérennité de leurs effets. Cette étude est souvent réalisée par un bureau d'études local ou international, ou une ONG.

L'étude de faisabilité couvre classiquement les domaines suivants (liste non exhaustive) :

- définition des activités à mener, des ouvrages à construire et du matériel à acquérir ;
- disponibilité du foncier nécessaire à la réalisation du projet et faisabilité de l'acquisition des terrains manquants ;
- gestion des impacts sociaux et environnementaux du projet : déplacements de populations, pertes d'emploi ou de revenus, prévention des pollutions, etc.
- moyens humains et financiers nécessaires en phase projet puis en phase de fonctionnement et modalités de couvertures de ces postes de charge dans la durée ;
- renforcement des capacités de la collectivité partenaire ;
- renforcement du contexte institutionnel et réglementaire s'appliquant à la collectivité partenaire ;
- mise en place d'**indicateurs de suivi** des impacts du projet et de la réalisation des objectifs (volume de déchets collectés, à enfouir et recyclés, nombre d'accords passés pour la récupération de déchets dangereux ou DEEE, évolution du nombre de ménages touchés par le service, recettes collectées, etc.).

Les **moyens humains et financiers à mobiliser pour la conduite du projet dans les deux collectivités** doivent être définis à ce stade, de même que la fréquence des rencontres et les modalités de communication entre les collectivités.

¹⁵ Le CEFREPADE travaille à l'élaboration d'une méthodologie d'échantillonnage et de caractérisation des ordures ménagères adaptée au contexte des pays en développement.

Principales questions à se poser lors de l'étude de diagnostic (liste non exhaustive)

Aspects juridiques et institutionnels :

- ▶ Quelles sont les compétences de la collectivité partenaire ? Quel est le rôle du maire ? Qui est responsable de la collecte des déchets municipaux ? Qui est responsable de leur traitement ?
- ▶ Existe-t-il une réglementation nationale sur la gestion des déchets ? Existe-t-il une autorité chargée de faciliter la mise en œuvre ou de la contrôler ?

Capacités techniques et financières de la collectivité :

- ▶ Quelles sont les connaissances en matière de gestion des déchets des agents de la collectivité et des élus ? Combien d'agents travaillent actuellement sur la gestion des déchets ? Combien d'agents la collectivité pourrait-elle mettre à disposition ?
- ▶ La collectivité dispose-t-elle de terrains qui pourraient être utilisés pour construire éventuellement des stations de transfert ou des installations de traitement ?
- ▶ Quel est le budget général de la collectivité ? Existe-il un cadastre ? Comment est financé et combien coûte le service de gestion des déchets ? Assiette et pourcentage de recouvrement de la taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères ?

Caractérisation des déchets :

- ▶ Quantité et composition des déchets municipaux produits sur le territoire ?
- ▶ Identification et quantification des autres déchets, et leur mode de gestion : déchets agricoles, industriels, hospitaliers ?

Organisation de la filière :

- ▶ Quels sont les acteurs présents sur le territoire : entreprises, établissements publics, ONG, autres coopérations décentralisées, bailleurs de fonds ? Que font-ils ? Dans quels secteurs ?
- ▶ Dans quels quartiers le secteur informel est-il présent ? Quel service rend-il ? A quel coût ? Avec quelles conditions de travail ? Quelles sont ses recettes ?
- ▶ Quel est l'état actuel de la pré-collecte et de la collecte des déchets municipaux : qui collecte, pourcentage de foyers desservis, modalités de collecte (bacs, sacs, équipements de collecte, fréquences) ?
 - ▶ Où vont les déchets municipaux après la collecte ?
 - ▶ Y a-t-il des habitudes locales ? Y a-t-il une gestion particulière des déchets organiques (pratique du compostage) ?
 - ▶ Quelle est la capacité des différentes installations de traitement ? Quelles y sont les conditions de travail ? Comment les déchets sont-ils gérés sur chaque site ? Y a-t-il du brûlage à l'air libre ? Y a-t-il des casiers séparés pour les déchets dangereux ?
 - ▶ Peut-on développer des activités de réparation / réemploi ?

Le **plan de financement du projet** prévoira une contribution de la collectivité française (a minima par la mise à disposition de personnel) et de la collectivité partenaire (a minima par la mise à disposition du personnel et du foncier nécessaires). Les pistes de cofinancement sont détaillées au chapitre 3. A noter que les financements de bailleurs de fonds sont destinés à des programmes à grande échelle, pour des installations de traitement de déchets de taille importante (montants généralement supérieurs à 5 millions d'euros). Ces financements sont par ailleurs assortis d'exigences fortes en termes de suivi du projet, notamment par la rédaction de rapports périodiques et d'évaluation.

Dans les cas où le projet développé permet la réduction d'émissions de gaz à effet de serre (méthane notamment), comme la mise en place du compostage de la fraction organique des déchets au lieu de leur enfouissement, des **crédits carbone** peuvent être obtenus (voir Annexe 3 de la version électronique).

Ce financement peut alors assurer une partie des coûts d'exploitation de l'installation de traitement pendant la durée de l'obtention des crédits carbone. Cependant, le dossier pour l'obtention de crédits carbone est d'un montage complexe, il demande du temps (environ un an pour une collectivité qui se lancerait dans cette démarche pour la première fois) et doit absolument être envisagé en amont du projet : l'obtention a posteriori de financements carbone est impossible, le projet déjà lancé étant considéré comme viable.

Réalisation du projet

Le **projet** doit être approuvé dans le cadre de la convention de coopération décentralisée en précisant les objectifs généraux et annuels, un planning des différentes étapes avec leurs durées, la répartition des tâches entre les différentes parties prenantes au projet, les financements disponibles ou à trouver, les rapports à rédiger, les moyens de transmission des informations, les modalités d'échanges techniques et politiques entre les deux collectivités.

La collectivité française se positionne généralement en **appui à la collectivité partenaire** dans son rôle de pilotage et de supervision du projet : rédaction de cahiers des charges, dépouillement d'appels d'offres, suivi des travaux, formation du personnel technique, etc. La réalisation du projet donne lieu à de nombreux échanges politiques et techniques entre les deux collectivités, qui peuvent se traduire par la mise à disposition de personnel de la collectivité française, au travers de missions ponctuelles ou permanentes.

Cet accompagnement s'étend en général au-delà de la mise en place du projet, et permet d'assurer un renforcement de capacités de long terme et une bonne appropriation des infrastructures financées, y compris en phase de fonctionnement.

*Construction d'un centre d'enfouissement
à Djibouti, République de Djibouti
source : Agence Française de Développement,
2011*



Evaluation

A mi-parcours et/ou à l'issue du projet, il est recommandé de mener une évaluation de l'atteinte des objectifs fixés au moment de sa conception.

L'évaluation s'appuie généralement sur les **indicateurs de suivi** élaborés lors de l'étude de faisabilité. Elle porte sur les réalisations techniques (constructions, équipement), les impacts (taux de ménages bénéficiant du service, volume de déchets traités, indicateurs sanitaires et sociaux) et le renforcement des capacités de la collectivité partenaire pour la gestion du service en fonctionnement et la conduite de projets futurs. Elle retrace les difficultés rencontrées et la façon dont elles ont été surmontées.

L'évaluation de projet peut être réalisée par la collectivité française elle-même lorsque celle-ci dispose en interne des compétences nécessaires. Elle peut également être externalisée au moyen d'un **marché de prestation**, dont le cahier des charges doit rappeler le contexte et les objectifs de la coopération, les différents acteurs impliqués, le contenu du projet initial, les principes mis en œuvre par les collectivités, les points à évaluer, les différents rapports techniques et financiers produits et mis à disposition du prestataire. Dans le cas où le projet a fait l'objet d'un financement par un bailleur de fonds, ce dernier pourra demander une évaluation externe.

L'évaluation de la coopération décentralisée (voir Annexe 6 de la version électronique) analyse les résultats obtenus par rapport au programme initial, indique les forces et faiblesses de la relation établie et des projets réalisés. Elle fournit des recommandations aux collectivités afin de poursuivre efficacement le programme en accord avec le contexte local. Elle peut également proposer des pistes de mutualisation des moyens avec d'autres coopérations existant sur le territoire, qui n'auraient pas été identifiées auparavant.

III- Quelques bonnes pratiques pour la conception du projet

L'objet de cette partie est de présenter quelques bonnes pratiques de gestion des déchets dans un PED, qui permettent notamment d'éviter l'écueil d'une transposition inadaptée des pratiques occidentales à forte composante technologique.

Prévention des déchets et recyclage

Les propositions doivent viser à optimiser le coût de la gestion des déchets : par une approche intégrant la **prévention des déchets ainsi que le recyclage, le réemploi et la réutilisation**, en partenariat avec les différentes parties prenantes notamment informelles : des revenus peuvent être générés et des économies réalisées par la **réduction du volume de déchets entrant dans la filière**.

Les autorités territoriales peuvent étudier les possibilités d'interdiction des **sacs plastiques** ou de substitution de ces matériaux par des matériaux moins polluants tels que le papier et le carton.

L'installation de **lignes de tri** en amont du site de traitement permet d'améliorer la récupération des matériaux valorisables. Attention toutefois, dans le cas où la collectivité voudrait assurer elle-même la valorisation des déchets, ce service représente toujours un coût additionnel, qui doit être couvert par des recettes nouvelles (ventes de produits, fiscalité dédiée).

Cofinancement de l'évaluation

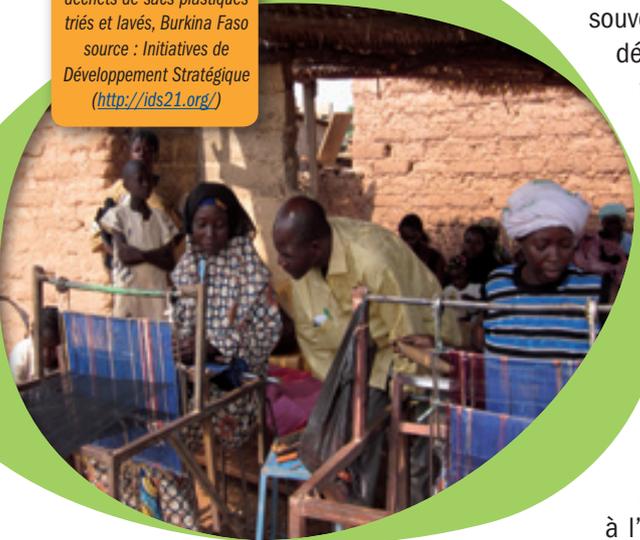
Le F3E (fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations, www.f3e.asso.fr) est un réseau associatif regroupant des ONG, des collectivités territoriales et des établissements publics de santé français engagés dans des actions de solidarité internationale et de coopération décentralisée.

Dans un objectif d'amélioration de la qualité des pratiques de coopération internationale, le F3E accompagne ses adhérents lors de la réalisation d'études (principalement d'évaluations) et les cofinance. Il peut ainsi favoriser la recherche d'un bureau d'études et apporter des conseils à la collectivité pour l'évaluation, par exemple pour rédiger le cahier des charges.

Les adhérents du F3E peuvent aussi solliciter auprès du fonds un **cofinancement de l'évaluation du projet**.

Le F3E publie par ailleurs des documents et propose des outils favorisant les échanges de pratiques. Il a également une mission de formation des différents acteurs.

Association de femmes du quartier de Bogodogo à Ouagadougou tissant des déchets de sacs plastiques triés et lavés, Burkina Faso
source : Initiatives de Développement Stratégique (<http://ids21.org/>)



Le **recyclage des plastiques** est très développé en Asie et en Afrique. Le plus souvent, les plastiques durs sont collectés, lavés, triés par couleur et famille, découpés puis broyés pour produire des granulés pouvant entrer dans la fabrication de nouveaux produits localement ou être exportés.

D'autres modes de recyclage, plus marginaux, existent. A Ouagadougou (Burkina Faso), une association de femmes du quartier de Bogodogo et une école de couture ont créé une activité économique de production de tissus à partir de sachets en plastique. Les plastiques sont récupérés à la source, auprès des habitants, puis découpés en bandes, filés, tissés en pagens et transformés en sacs à main.

Des essais de fabrication d'éléments de construction (pavés, briques, dalles de latrines) à partir de plastiques fondus ont été menés dans plusieurs pays : Madagascar, Burkina Faso, Niger.

A Madagascar, les essais montrent que le prix de revient est inférieur à l'achat de pavés en béton, de qualité équivalente. Les émissions lors de leur fabrication et utilisation doivent encore être maîtrisées et traitées ce qui n'est pas toujours le cas actuellement. Des développements complémentaires sont attendus pour atteindre un développement industriel de la filière.

Compostage

Sachant que la part organique peut être très importante dans les déchets ménagers des pays en développement (jusqu'à 60-70%), il peut être pertinent de **transformer les déchets organiques en compost**. Celui-ci pourra être utilisé en reforestation ou en agriculture, sous réserve d'analyses et d'essais qualitatifs pour en vérifier l'innocuité et la valeur agronomique par rapport aux engrais chimiques et aux autres amendements.

Cette pratique répond de manière durable aux enjeux des PED, mais peut présenter des difficultés de mise en œuvre et d'équilibre financier. De petites plateformes de compostage à partir de déchets ménagers, suivies par GEVALOR et le CEFREPADE, sont notamment actuellement opérationnelles à Mahajanga (Madagascar), Dschang (Cameroun), Lomé (Togo), Cité Soleil (Haïti). Un programme financé par l'AFD et le FFEM, « Africompost », est en cours pour développer 6 plateformes en Afrique avec le soutien de crédits carbone.

Déchets dangereux et déchets hospitaliers

La prévention passe également par l'isolement des **déchets dangereux**¹⁶ afin d'éviter la pollution des autres catégories de déchets. Le projet pourra s'appuyer sur les réseaux de collecte déjà mis en place par le secteur hospitalier ou les principaux groupes industriels. Le traitement des **déchets hospitaliers**¹⁷, en particulier, est à placer parmi les priorités. La solution de base pour limiter leur impact sanitaire, s'il n'y a pas de collecte et de traitement spécifique prévus, reste l'incinération des déchets dans de petites unités dédiées sur place, le stockage avec inertage à la chaux par exemple dans un casier spécifique de la décharge, ou la banalisation des déchets¹⁸.



Stocks de déchets dans un hôpital avant banalisation, Madagascar
source : GEVALOR, 2012



¹⁶ Il est intéressant de savoir si le pays a ratifié la convention de Bâle sur les déchets dangereux (convention : www.europa.eu/legislation_summaries/environment/waste_management/128043_fr.htm et liste des signataires : www.basel.int/Countries/Statusofratifications/PartiesSignatories/tabid/1290/language/en-US/Default.aspx). Cette convention a pour objectif de contrôler les mouvements transfrontières et l'élimination des déchets dangereux pour la santé humaine et l'environnement, au niveau international.

¹⁷ Voir les recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) www.who.int/water_sanitation_health/medicalwaste/en/manuel1.pdf.

¹⁸ Désinfection chimique ou thermique, associée à une modification de l'apparence des déchets.

Des incitations financières peuvent être mises en place par les commerçants au retour en magasin des piles usagées ou des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)¹⁹. Alternativement, il est envisageable de développer l'utilisation de piles rechargeables et de petits panneaux solaires pour le rechargement, installés sur le territoire de la collectivité.

Fourniture de matériel

Dans la définition du matériel à acquérir, il convient de privilégier les équipements produits et/ou disponibles localement. La priorité à rechercher est l'**intensité du service en création d'emplois**, plutôt que sa mécanisation : outre les contraintes d'alimentation en énergie (coût élevé, coupures de courant), le contexte géographique (routes endommagées) et climatique (chaleur, humidité) entraîne une altération rapide du matériel sophistiqué. Ainsi, une charrette à traction animale peut se révéler plus efficace qu'une benne compacteuse.

Dans le cas où le projet de coopération inclurait la **fourniture de matériel par la collectivité française**, il convient d'assurer la capacité de la collectivité partenaire à l'utiliser et à le maintenir (mise en place d'un plan de maintenance). Par exemple, la fourniture d'un unique camion, outre les questions sur son adaptation au contexte local et la durée de vie limitée d'un matériel de seconde main, peut se révéler contre-productive en l'absence de pièces de rechanges et si le parc de véhicules dont dispose la collectivité partenaire est hétérogène.

Points de stockage intermédiaires

Dans les quartiers difficiles d'accès pour des véhicules de collecte, la collectivité peut réfléchir à encourager les modes de collecte alternatifs (charrettes, cyclo-pousses, etc.). Le déploiement d'un système de **points de stockage intermédiaire** est alors adapté pour matérialiser l'interface entre le service de pré-collecte assuré par les acteurs communautaires et/ou informels, et la prise en charge des déchets par la collectivité. La collectivité doit assurer une gestion et un gardiennage appropriés des points de stockage intermédiaire, afin d'éviter leur dégradation et leur transformation progressive en points de dépôt sauvage.

Communication et sensibilisation

En termes de communication et de sensibilisation des habitants, les grandes villes des PED peuvent mener auprès de quelques ménages volontaires des **opérations pilotes de prévention et de tri des déchets** pendant une période restreinte (quelques mois), avec une formation et un suivi médiatisé des ménages. Les résultats, communiqués largement, diffusent les bonnes pratiques auprès du grand public. Des **interventions dans les écoles** permettent également de sensibiliser les élèves à la gestion citoyenne des déchets. Cependant, il est primordial que les actions de communication s'accompagnent de la mise en place d'un service de collecte et de traitement efficace et transparent, afin de ne pas décevoir les populations qui s'investissent dans le projet.

Mutualiser les bonnes pratiques

Il est intéressant d'encourager les échanges entre collectivités françaises et partenaires intervenant dans une même région. L'annexe présente sous forme de fiches trois exemples de coopérations décentralisées incluant des projets de gestion des déchets²⁰.

¹⁹ Voir Annexe 5 de la version électronique.

²⁰ Dont deux fiches extraites de la publication Coopération décentralisée - Recueil d'exemples comportant des projets de gestion des déchets ou de l'énergie, AMORCE, février 2012.

Développer des outils de communication entre les acteurs : exemple de la plateforme Agora

Suite au séisme qui a frappé Haïti en 2010, les différents acteurs de la coopération œuvrant dans le département du Nord en Haïti se sont réunis. Cette initiative de la ville de Suresnes a été renouvelée en mai 2011, afin d'échanger sur l'avancement des projets, de partager les expériences menées sur le terrain et de faire le point sur la situation en Haïti. Afin de faciliter la transmission, la mutualisation des informations et la coordination des acteurs agissant dans le Nord d'Haïti, voire créer des passerelles entre les projets respectifs, une plateforme informatique d'échanges et de travail collaboratif a ensuite été créée en septembre 2012 : la plateforme Agora Project « coopération Acteurs du Nord ».

Chapitre 3

Les partenaires techniques et financiers des collectivités

Les collectivités ont à leur disposition de nombreux acteurs qui peuvent les aider à monter et à financer des projets de coopération décentralisée.

I- Le dispositif français de coopération internationale

Les partenaires institutionnels

Au sein du Ministère des Affaires Étrangères (MAE²¹), et en concertation avec le réseau des ambassades, la **Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales** (DAECT) définit et met en œuvre la stratégie de soutien à la coopération décentralisée en complémentarité avec l'ensemble des partenaires et élabore les textes juridiques nécessaires. La DAECT fournit également des services d'information (portail de la coopération décentralisée, atlas français de la coopération, bourse de projets en ligne), d'analyse et de conseils auprès des collectivités engagées à l'international.

Depuis 2007, le **Ministère des Affaires Étrangères** cofinance des projets de coopération uniquement dans le cadre d'appels à projets annuels ou triennaux. Environ 250 collectivités répondent chaque année à ces appels à projets, qui ciblent généralement certaines régions géographiques et certaines thématiques.

Afin de bénéficier des financements, la maîtrise d'ouvrage du projet doit être assurée par une ou plusieurs collectivités françaises, la maîtrise d'œuvre pouvant être déléguée à une association. Le MAE finance jusqu'à 25% du coût global du projet et jusqu'à 35% s'il s'agit d'un projet de plusieurs collectivités françaises regroupées.

La réponse aux appels à projet se fait en ligne sur le site du MAE. 173 dossiers ont été retenus dans le cadre de l'appel à projets triennal 2010-2012, pour un financement total de 16,6 millions d'euros. Pour l'appel à projets annuel de 2009, 152 dossiers ont été retenus pour un financement total du MAE s'élevant à 3,2 millions d'euros. Il est à retenir que l'ambassade de France dans le pays concerné est partie

prenante de l'évaluation des projets. Il est donc conseillé aux collectivités d'aller présenter leur projet à l'ambassade au moment de la demande de financement.

Le Délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales du MAE (responsable de la DAECT) assure le secrétariat de la **Commission Nationale de la Coopération Décentralisée** (CNCD). La CNCD rassemble des représentants des principales associations de collectivités territoriales et de l'ensemble des Ministères concernés par la coopération décentralisée. Il s'agit d'un espace d'échanges et de concertation, chargé d'établir et de tenir à jour un état de la coopération décentralisée. Elle peut légalement formuler des propositions visant à améliorer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée.

Etablissement public au cœur du dispositif français de coopération, l'**Agence Française de Développement** (AFD, www.afd.fr/home) agit depuis soixante-dix ans pour lutter contre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer. Au moyen de subventions, de prêts, de fonds de garantie ou de contrats de désendettement et de développement, elle finance des projets, des programmes et des études, et accompagne ses partenaires des pays en développement dans le renforcement de leurs capacités.

Les financements peuvent notamment être octroyés à l'Etat (avec ou sans mécanisme de rétrocession aux collectivités) ou directement aux collectivités locales, ainsi qu'à des ONG. Le montant annuel de financements destiné aux collectivités locales et au développement urbain est de l'ordre de 1 milliard d'euros par an. L'AFD est intervenue ou intervient sur des projets de gestion des déchets notamment dans les

²¹ www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/cooperation-decentralisee/

Identifier une collectivité en demande de coopération

grandes agglomérations au Togo, au Burkina-Faso, au Kenya, au Tchad, au Congo, à Djibouti, en Ethiopie, en Haïti, au Brésil, en Inde, dans les Territoires Autonomes Palestiniens, dans les collectivités d'outre-mer françaises, etc.

L'AFD assure le secrétariat du **Partenariat Français pour la Ville et les Territoires (PFVT)** lancé en juillet 2009. Il s'agit d'un partenariat ouvert à l'ensemble des acteurs français de la coopération urbaine : l'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs associations, les professionnels, les entreprises et les bureaux d'études, les organismes techniques, de recherche et de formation, les organisations non gouvernementales et des personnalités qualifiées. Il est co-présidé par le MAE, le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE) et le sénateur Yves Dauge. L'objectif du PFVT est de définir et de promouvoir les positions françaises communes lors de débats internationaux. Un des thèmes de travail concerne l'accès aux services de base qui inclut la gestion des déchets.

Piloté par les Ministères de l'Economie, des Affaires Etrangères, de l'Ecologie, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, de l'Agriculture et par l'AFD qui est en charge de sa gestion, le **Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM)** intervient spécifiquement sur des programmes de développement durable dans les domaines de l'environnement mondial (www.ffem.fr/accueil/ffem). Il apporte des subventions à la demande d'un des partenaires institutionnels, en cofinancement minoritaire à des réalisations concrètes.

Les autres acteurs publics français

Cités Unies France (<http://www.cites-unies-france.org>) fédère 500 collectivités territoriales françaises engagées dans la coopération internationale. Ses activités comprennent l'animation de 27 groupes-pays et de groupes thématiques, l'organisation des journées annuelles de la coopération décentralisée, l'information et le conseil aux adhérents (publications, lettre mensuelle), la mise en relation des collectivités des PED et des collectivités françaises.

L'**ADEME** (www2.ademe.fr) développe, en liaison avec ses ministères de tutelle et en accompagnement de la politique étrangère française et de ses partenaires publics et privés, des coopérations institutionnelles, scientifiques et techniques.

Les collectivités françaises qui souhaitent s'engager dans des relations de coopération décentralisée peuvent consulter les réseaux et associations nationales qui travaillent sur cette thématique. En effet, les organismes spécialisés dans la coopération décentralisée (Cités Unies France, l'AIMF, etc.) reçoivent régulièrement des demandes de collectivités de pays en développement qu'ils ne peuvent toutes prendre en compte.

Il peut être intéressant pour une collectivité française de choisir une collectivité partenaire de taille similaire avec des enjeux communs sur lesquels elles pourront échanger (par exemple situées en zone montagneuse avec la problématique de la collecte des déchets dans des zones très rurales, ou subissant un accroissement démographique important, etc.).

Elle mène des projets pilotes de référence, adaptés au contexte local, avec l'objectif de porter des politiques publiques élaborées.

L'**Association Internationale des Maires Francophones** (AIMF, www.aimf.asso.fr) offre aux élus et aux cadres des collectivités francophones un espace d'échange, de réflexion et de dialogue autour des pratiques de gestion territoriale. Elle peut apporter un appui technique au montage, au financement et à la conduite des projets de coopération décentralisée.

Il existe 9 réseaux régionaux **multi acteurs** qui jouent au plan local un rôle de centre de ressources, au service des acteurs de la coopération internationale de leur région respective (par exemple RESACOOP en région Rhône-Alpes : www.resacoop.org). La carte suivante indique la localisation de ces réseaux.

Ces réseaux conseillent et accompagnent les organisations engagées dans des actions de coopération et de solidarité internationale avec les pays en développement et en transition économique, quel que soit leur statut. La plupart développent des actions spécifiques en direction des collectivités territoriales de leur région.

Deux autres réseaux régionaux, liés plus spécifiquement à la coopération décentralisée sont à mentionner :

- L'IRCOD (Institut régional de coopération décentralisée) met en œuvre la coopération de la Région Alsace. Il peut répondre aux appels à projets en tant qu'opérateur et mobilise pour cela le savoir-faire des collectivités alsaciennes.
- ABCIS (Acteurs bretons de la coopération internationale et de la solidarité) est une plateforme multi partenariale, pour la mise en œuvre d'actions concertées entre les différents acteurs bretons de la solidarité internationale. Elle est animée par la Région Bretagne.



II- Les autres partenaires des collectivités

Les acteurs scientifiques et économiques

Les scientifiques peuvent apporter un cadre théorique et méthodologique à l'action des collectivités territoriales françaises. Les universités et grandes écoles françaises ont souvent déjà des partenariats avec des universités de pays en développement.

Sur la question des déchets, l'Institut National des Sciences Appliquées (INSA, école d'ingénieurs) de Lyon développe un partenariat avec le ZIE de Ouagadougou au Burkina Faso, l'Université Quisqueya en Haïti et l'École Nationale Polytechnique de Yaoundé. L'ENSI de Limoges coopère de son côté avec des universités au Togo, en Algérie, en Tunisie.

Les universités ont généralement des laboratoires et des moyens techniques intéressants pour les collectivités, pour la mesure de polluants, la caractérisation de déchets, l'analyse de composts, la réalisation d'essais pilotes.

Les centres de recherche français (Institut de Recherche pour le Développement - www.ird.fr - et Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement - www.cirad.fr), ou du Sud (Eau et Assainissement en Afrique) peuvent également apporter leur aide à des projets qui incluent la recherche de nouvelles techniques de traitement.

Les bureaux d'études français interviennent parfois à l'étranger, dans le cadre de coopérations décentralisées, pour réaliser les études de faisabilité et assister les collectivités dans leur maîtrise d'ouvrage. Les grandes entreprises françaises y sont également très présentes et peuvent apporter un appui technique aux projets par l'intermédiaire de leurs fondations.

Les bailleurs de fonds et les fondations

L'Union Européenne (EuropeAid www.ec.europa.eu/europeaid/work/index_fr.htm) accorde des subventions et lance des appels à propositions pour des projets liés aux programmes d'aide extérieure de l'Union Européenne. Il s'agit de contributions financières directes issues du budget de l'Union Européenne ou du Fonds Européen de Développement. Elle lance régulièrement des appels à projets pour les acteurs non étatiques (ANE) auxquels les collectivités et les associations peuvent répondre.

La Banque Mondiale (www.worldbank.org) conduit de grands projets urbains à travers la banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD, pour les pays à revenu intermédiaire et les pays pauvres solvables) et l'association internationale de développement (IDA, pays les moins avancés). Les collectivités peuvent rechercher les programmes qui ont lieu dans le pays où elles ont une coopération et essayer de s'insérer dans ces programmes.

Les banques continentales de développement ont la même fonction que la banque mondiale mais sur des continents uniquement. Elles appuient des programmes favorisant la diminution de la pauvreté et des inégalités dans les pays en voie de développement. Les principales banques continentales sont la Banque Asiatique de Développement (www.adb.org), la Banque Africaine de Développement (www.afdb.org/fr/), la Banque Ouest-Africaine de Développement (www.boad.org), la Banque Interaméricaine de Développement (www.iadb.org), la Corporation Andine d'Investissement (www.caf.com).

Les bailleurs de fonds bilatéraux sont soit des agences nationales ou des institutions financières (comme l'AFD ou la KfW allemande), soit des administrations dépendant du Ministère des Affaires Etrangères (DFID britannique). Dépendantes des politiques étrangères de leurs pays, elles sont souvent présentes sur un périmètre géographique restreint associé à leurs sphères d'influences nationales. Elles financent les projets en prêts ou en dons.

Les principaux bailleurs bilatéraux sont la KfW et le GIZ en Allemagne (www.kfw.de et www.giz.de), le DFID britannique (www.dfid.gov.uk), l'AECID espagnole (www.aecid.es), les coopérations japonaise (www.jica.go.jp), américaine (www.usaid.gov et www.mcc.gov), canadienne (<http://www.acdica.gc.ca>), suisse (www.ddc.admin.ch), suédoise (www.sida.se).

Les fondations peuvent également financer des actions dans les pays en développement en adéquation avec leurs programmes : fondations Clinton (www.clintonfoundation.org), Veolia (www.fondation.veolia.com), GDF-Suez (<http://www.fondation-gdfsuez.com>), Saur, etc.

L'Association européenne des Cités et Régions pour le Recyclage et la gestion durable des Ressources (www.acrplus.org) a récemment mis en ligne un site internet dédié aux collectivités méditerranéennes, qui comporte notamment des fiches descriptives de villes hors Europe ainsi que des fiches profils de bailleurs de fonds (www.acrplusmed.org/home).

Exemple de programme financé par EuropeAid : Re-Sources

Ce programme prévu sur 5 ans (2013 – 2017) vise à promouvoir la valorisation des déchets en Afrique et aux Caraïbes. La plateforme Re-Sources, constituée à sa création par 11 partenaires du Nord et du Sud²² et dont le siège est à Ouagadougou, a pour objectif de répondre au besoin important de capitalisation, de formation des acteurs de terrain et d'information des collectivités et des services de l'Etat pour leurs choix stratégiques.

La capitalisation des expériences est organisée au sein de groupes de travail thématiques transnationaux, associant les partenaires et d'autres personnes ressources. Des ateliers de travail et des visites de terrain permettent aux participants d'échanger sur leurs méthodes et sur leurs résultats. Des actions pilotes sont menées et des manuels pratiques seront produits et diffusés pour permettre la réplification des expériences dans davantage de pays.

En outre, ces groupes de travail doivent élaborer des modules de formation sur la gestion des déchets à destination des services techniques des collectivités, des ONG ou des autorités nationales. L'objectif final de ce réseau est de porter à la connaissance des décideurs publics des messages clairs sur les stratégies à adopter dans la réduction, la réutilisation et la valorisation des déchets. A l'opposé d'une gestion dans l'urgence des quantités exponentielles de déchets produites par les villes du sud, le réseau recherchera des solutions économiquement et techniquement viables, porteuses d'impacts positifs pour les populations.

EuropeAid finance 75% du budget total (soit 2 millions d'euros), le montant restant étant financé par l'AFD et le FFEM (via le programme Africompost) ainsi que par les partenaires.

²² GEVALOR (porteur), CEFREPADE, Goodplanet (France), LVIA (Italie et Burkina Faso), ERA Cameroun, ZIE de Ouagadougou (Burkina Faso), ENPRO et Université de Lomé (Togo), Université Quisqueya (Haïti), Planète Contact (Bénin), Université de Maurice.

Les ONG et structures spécialisées

Plusieurs **structures spécialisées** dans les déchets ou dans la coopération décentralisée peuvent apporter leur aide technique aux collectivités lors de projets de coopération décentralisée.

Le Centre International d'Etudes pour le Développement Local (CIEDEL, www.ciedel.org) accompagne les collectivités territoriales dans leurs relations (principalement Nord Sud). Il a une mission de conseil et d'étude pour les collectivités ou pour le MAE. Il forme également les élus et les techniciens des collectivités françaises ou étrangères.

Structure associée à l'INSA de Lyon, le Centre Francophone de Recherche Partenariale sur l'Assainissement, les Déchets et l'Environnement (CEFREPARE, www.cefrepade.org) regroupe des experts du Nord et du Sud autour des thématiques environnementales. Il privilégie les petits projets (compostage, valorisation, assainissement, crédits carbone).

GEVALOR (www.gevalor.org) mène depuis 2004 dans plusieurs pays d'Afrique des projets de valorisation en compost des déchets organiques, avec un financement partiel par des crédits carbone, sous le programme Africompost. L'association a une expérience en matière de valorisation organique des déchets, de recyclage des plastiques et de financement par crédits carbone dans les pays en développement. En outre, GEVALOR dispose d'une expérience en diagnostic, montage et évaluation de projets.

France Volontaires et la Délégation Catholique pour la Coopération sont deux **associations d'envoi de volontaires** de solidarité internationale qui assurent des missions d'intérêt général (<http://www.france-volontaires.org>). Les collectivités peuvent les solliciter pour l'envoi d'un volontaire pour une durée déterminée dans la collectivité partenaire.

Quelques **ONG européennes** sont bien connues dans la coopération décentralisée : CISV en Italie (www.it.cisv.org), Ingénieurs Sans Frontières en Belgique (<http://www.isf-iai.be>). Par ailleurs, les **ONG locales** ont généralement une bonne connaissance du contexte et des différents acteurs et institutions locaux. Certaines peuvent être contactées par l'intermédiaire **des agences des Nations Unies**

(UN Habitat, Programme des Nations Unies pour le Développement – PNUD –, Programme Alimentaire Mondial – PAM –, UNICEF).

L'association internationale Environnement, Développement Action (Enda – Tiers Monde www.endatiersmonde.org) basée à Dakar au Sénégal s'investit dans la recherche et la mise en œuvre d'un développement alternatif dans les pays du Sud. Elle s'appuie principalement sur les initiatives et les moyens d'action populaires. Enda a une expérience de plus de 30 ans dans l'organisation de systèmes de pré-collecte, de tri et de recyclage des déchets, à moindre coût et créateurs d'emplois en Colombie, au Vietnam, à Madagascar, au Maroc, au Sénégal et en Ethiopie, et promeut l'intégration des acteurs informels par les collectivités territoriales dans la gestion des déchets municipaux.

L'association GRET (www.gret.org) regroupe des professionnels du développement solidaire. Elle soutient des processus de développement durable en milieu urbain et rural, en s'appuyant sur l'équité sociale, la promotion économique et le respect de l'environnement. Ayant une représentation permanente dans 13 pays en développement, le GRET intervient notamment dans des projets relatifs aux domaines de l'eau et de l'assainissement.

Le réseau Projection (www.reseauprojection.org) est constitué de jeunes professionnels, ayant une expérience de deux à dix ans dans le domaine des services essentiels urbains dans les PED. Il vise à créer un espace d'échanges entre acteurs de terrain et acteurs institutionnels, pour contribuer à l'évolution du débat dans le secteur.

Les pays et collectivités partenaires

Il existe parfois localement des possibilités de soutien technique et financier, que la collectivité partenaire ne sollicite pas spontanément par manque d'information ou de capacités. La recherche en amont du projet de ces soutiens peut alors mettre en évidence des opportunités intéressantes.

Conclusion

Ce guide vise à apporter des éléments d'aide et des exemples concrets aux acteurs de la coopération décentralisée qui souhaiteraient développer des projets relatifs à la gestion des déchets avec leurs partenaires dans les pays en développement.

Les pays en développement produisent, en moyenne, une quantité de déchets solides municipaux par habitant relativement modeste par rapport aux pays industrialisés. Cependant, le manque de moyens techniques et financiers pour en assurer une gestion appropriée entraîne souvent une prolifération de déchets dans les espaces publics et l'environnement, avec un impact sanitaire et environnemental négatif. Ce phénomène de nuisance s'est fortement accentué depuis plusieurs décennies, à la faveur d'un double phénomène de forte croissance démographique d'une part, et d'évolution des modes de consommation entraînant une augmentation de la part des déchets non-biodégradables et dangereux d'autre part. L'amélioration de la gestion des déchets devient ainsi une question primordiale pour les collectivités des pays en développement.

Dans le cadre de relations durables de coopération décentralisée, les collectivités françaises peuvent apporter leur expérience et leur expertise technique, économique et sociale, en appui à leurs collectivités partenaires. Les points d'application de la coopération sont divers : amélioration du cadre juridique et institutionnel, amélioration des circuits de financement, organisation et équipement de la filière, formation des élus et agents municipaux, mise en place de filières de valorisation (plastiques, compost, etc.). Dans tous les cas, la définition des travaux de la coopération décentralisée doit partir d'un diagnostic partagé entre les deux partenaires, et la collectivité française doit adapter ses pratiques au contexte des pays en développement. En retour les collectivités françaises pourront valoriser leurs coopérations auprès de leurs agents et de leurs administrés, à travers un retour d'expérience différent sur la gestion des déchets, une nouvelle approche du secteur informel, des supports éducatifs.

Etant donnée la grande diversité de situations, des points de vue institutionnel, géographique, climatique, social, économique, il n'existe pas une solution unique de gestion des déchets mais une variété de cas différents qui nécessitent une adaptation au contexte local. Ce guide a été conçu pour décrire les principales caractéristiques du secteur dans les pays en développement, et ses recommandations sont ainsi applicables à de nombreux cas. Par exemple, il sera toujours pertinent de ne mettre en place des filières de valorisation de matériaux que si les débouchés existent et s'il existe une faisabilité économique à leur développement.

Pour les aider à monter et à cofinancer leurs projets, les collectivités ont à leur disposition l'ensemble du dispositif français de coopération décentralisée, auquel s'ajoutent de nombreux partenaires techniques et financiers dont certains se sont spécialisés dans le domaine de la gestion des déchets.

Sur la base d'une volonté politique commune entre deux collectivités partenaires, la coopération décentralisée peut permettre le développement durable de nouveaux projets de gestion des déchets solides municipaux dans les collectivités des pays en développement.

Synthèse :

points d'attention

Ce chapitre récapitule les points essentiels à retenir pour assurer une coopération décentralisée efficace et durable dans le domaine des déchets.

Choix de la collectivité partenaire :

Les échanges entre collectivités sont facilités si elles se rencontrent sur des problématiques communes : taille similaire, accroissement démographique, situation géographique, présence d'un port, etc. Les liens d'amitiés préexistants, construits par exemple autour d'un jumelage, constituent un capital significatif en vue de développer une coopération décentralisée. Aux différentes étapes de la mise en place de la coopération décentralisée, la collectivité française est invitée à se mettre en contact localement avec l'ambassade de France et les autres acteurs français de la coopération internationale (Agence Française de Développement, autres collectivités françaises présentes dans le pays).

Volonté politique :

La coopération décentralisée ne fonctionnera que si les deux partenaires font la preuve d'une forte volonté politique, de nature à surmonter les difficultés et à assurer la pérennité de la relation. Par ailleurs, la mise en place d'une gestion efficace des déchets ne pourra pas se faire sans une volonté politique coordonnée du pays et de la collectivité en développement.

Approche de la gestion des déchets :

Les modèles de gestion occidentaux sont souvent inadaptés au contexte des pays en développement (en particulier les normes techniques qui imposent des coûts de gestion prohibitifs dans un PED). Ils ne doivent pas être imposés. La coopération décentralisée doit plutôt permettre les échanges et rechercher des solutions adaptées au contexte local, social, géographique, climatique, institutionnel, juridique et réglementaire.

Le guide recommande une approche intégrée de la gestion des déchets sur toute la filière, de la collecte à l'élimination en passant par le recyclage et la valorisation, sans oublier les aspects organisationnels, juridiques et institutionnels. Un volet de prévention pourra traiter de l'interdiction des déchets indésirables (sacs plastiques, emballages en polystyrène) ou de l'isolement des produits dangereux (piles, DEEE).

Par ailleurs, la formation du personnel et des élus permettra de renforcer leurs capacités à maîtriser les techniques de gestion des déchets et les stratégies de communication et de sensibilisation des habitants.

Don de matériel :

Le don de matériel réformé est déconseillé dès lors qu'il ne s'intègre pas de façon durable dans le parc de véhicules de la collectivité partenaire. Il est par ailleurs préférable de faire fonctionner l'économie locale du pays en développement en choisissant des solutions disponibles dans le pays.

Dans tous les cas, l'acquisition de matériel doit s'accompagner d'une formation du personnel à son utilisation et à sa maintenance et les pièces de rechange doivent pouvoir être trouvées localement à un coût raisonnable.

Secteur informel :

Le secteur informel est souvent très présent dans les pays en développement. Il ne doit pas être écarté mais au contraire associé à la réflexion globale sur la gestion des déchets et dans la mise en place des projets, dans un objectif de complémentarité entre les différents acteurs.

Montage du projet :

Le projet de coopération dans le domaine de la gestion des déchets doit partir d'un diagnostic partagé et d'un besoin observé et reconnu par les deux collectivités. La phase de définition des objectifs, du périmètre et des modalités d'intervention (financement, mise à disposition de personnel, etc.) conditionne largement la réussite du projet. Les indicateurs de suivi sont à définir dès le démarrage du projet, afin de contrôler régulièrement l'efficacité des actions menées.

Communication :

Des campagnes de communication sur le projet de coopération peuvent être réalisées dans les deux villes partenaires. Elles permettront aux citoyens de suivre l'avancée du projet et de s'impliquer.

Financement du projet :

En phase d'investissement, plusieurs pistes de co-financements existent au niveau français, européen et international. La mobilisation de ces prêts et subventions est assortie de conditions à respecter et d'une obligation de reporting.

Principaux organismes de financement	Type de financement	Qui peut être financé ?
Ministère des Affaires Etrangères	Subventions sur appel à projet annuel ou triennal	Collectivités françaises
Union Européenne	Subventions sur appels à projets thématiques	Collectivités françaises ou partenaires (les financements semblent plus facile à obtenir par les collectivités partenaires)
Agence Française de développement	Majoritairement prêts, subventions pour certains pays	Etats, collectivités des PED, ONG ou entreprises
Banque mondiale	Prêts, crédits sans intérêt voire dons pour les pays les plus pauvres	Pays en développement
Banques continentales de développement	Prêts, crédits sans intérêt voire dons pour les pays les plus pauvres	Etats dans les continents concernés

En phase de fonctionnement (après-projet), les transferts de l'Etat restent généralement indispensables. En effet, le recouvrement des taxes locales est souvent difficile, en l'absence de bases fiscales complètes et de moyens de coercition. Ainsi, dans certains cas il n'existe même pas de taxe dédiée à l'enlèvement des ordures ménagères. La vente de matériaux de récupération ou les crédits carbone génèrent par ailleurs des revenus insuffisants pour financer l'ensemble du service. Le financement du service en phase de fonctionnement doit

donc être envisagé en amont, dès l'étude de faisabilité du projet, afin d'assurer sa pérennité.

Pour ce qui est de la relation de coopération décentralisée elle-même, il est préférable que les collectivités, française et partenaire, s'investissent financièrement dans les projets, même très modestement (a minima par la mise à disposition de leur personnel), afin d'assurer sa bonne appropriation de part et d'autre.

Bibliographie

Données générales sur la gestion des déchets

Gestion des déchets ménagers. Regards croisés, Liaison Energie – Francophonie n°90, 4ème trimestre 2011, 80 p.

Guide pratique sur la gestion des déchets ménagers et des sites d'enfouissement technique dans les pays du Sud, Philippe Thonart et al., Collection Points de repères, Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie, 2005, 146 p.

Le savoir-faire français dans le domaine de la gestion des déchets, ADEME, avril 2013, 32 p.

Les déchets : quels enjeux pour les pays en développement ? Secteur Privé et Développement, revue de PROPARCO (groupe AFD) n°15, octobre 2012, 28 p.

Les pays du Sud face au défi des déchets urbains, article du Monde, Gilles Van Kote, 1er septembre 2012.

Setting priorities for waste management strategies in developing countries, Paul H. Brunner, Johann Fellner, Waste Management & Research, 2007, 7 p.

Solid Waste Management in the World's cities, UN-Habitat, 2010, 257 p.
www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2918

What a waste, A global review of Solid Waste Management, Daniel Hoornweg and Perinaz Bhada-Tata, the World Bank, Urban development Series knowledge papers n°15, mars 2012, 116 p.

Réglementation

Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale, 7 p.

Loi n°2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Loi n° 2005-95 (dite Oudin-Santini) du 9 février 2005 modifiée par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

Coopération décentralisée

Coopération décentralisée et action extérieure des collectivités locales : état des lieux, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, mars 2011, 17 p.

Coopération décentralisée - Recueil d'exemples comportant des projets de gestion des déchets ou de l'énergie, AMORCE, février 2012, 61 p.

Enseignement des partenariats AFD / Collectivités territoriales françaises, Robert de LA ROCHEFOUCAULD, Jean-Pierre LEMELLE, Françoise BRUNET, Savoirs Communs n°3, mars 2008, 97 p.

Guide de la coopération décentralisée, Ministère des Affaires Etrangères, 2006, 178 p.

Guide pratique et méthodologique. Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée, Assemblée des Départements de France, juin 2008, 124 p.

L'AFD et l'action extérieure des collectivités françaises : développer des complémentarités avec la coopération décentralisée, 6 p.

Pour une analyse des pratiques de la coopération décentralisée pour le développement et la solidarité internationale, Commission Coopération décentralisée du Haut Conseil de la Coopération internationale, janvier 2004, 20 p.

Eau et assainissement

Guide de la coopération décentralisée pour l'eau potable et l'assainissement, Direction Générale de la Coopération décentralisée et du Développement, 2ème édition, mise à jour 2009, 54 p.

Guide de la coopération décentralisée pour l'eau potable et l'assainissement, Programme Solidarité Eau, novembre 2009, 68 p.

Recyclage matière et organique des déchets, crédits carbone

Clean Development Mechanism Booklet, United Nations, mai 2012, 251 p.

Compostage des déchets ménagers dans les pays en développement : modalités de mise en place d'installations décentralisées pérennes, CEFREPADE, version 2012, 65 p.

Développement durable de la gestion des ordures ménagères et financement carbone : les conditions d'une mise en œuvre conjointe dans les pays en développement, Jocelyne DELARUE, Baptiste FILIPO, Georges MORIZOT, Matthie TIBERGHIE, 2012, 7 p.

Recycling – From E-waste to Ressources, United Nations Environment Programme, juillet 2009, 120 p.

Déchets hospitaliers

Principes fondamentaux de la gestion des déchets de soin médicaux, Plan National de Gestion des Déchets de Soins Médicaux – Manuel Guide, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, Organisation Mondiale de la Santé, 20 p.

Secteur informel

Comment gouverner des objets flous ? Le cas de la gestion des déchets urbains, en Inde et au Brésil, Jérémie CAVE, Transformations des Horizons Urbains : Savoirs imaginaires, usages et conflits, L'Oeil d'Or, 2012, 268 p.

Integration of the informal recycling sector in solid waste management in Brazil, Sonia Maria DIAS, Fabio Cidrin GAMA ALVES, mars 2008, 93 p.

Les déchets solides municipaux en Afrique de l'Ouest : entre pratiques informelles, privatisation et amélioration du service public, E. MÜLLER, H. BÖNI, A. WITTMANN, 2012

Le secteur informel : plaidoyer pour une meilleure prise en compte dans les politiques de développement d'un pays, Muyeye CHAMBWERA, James MACGREGOR, Antonia BAKER, L'actualité au service des entreprises n°22, octobre 2011, 4 p.

Que rien ni personne ne soit jeté, in *Des Déchets et des Hommes : expériences urbaines de recyclage dans le Tiers Monde*, German JARAMILLO, 1990, éditions Enda, série Environnement Africain 029/030, 297 p.

Recyclage des déchets et développement durable. L'émergence d'une « filière sociale » de collecte et de traitement des déchets peut-elle contribuer au développement durable dans les villes du Sud ? Alicia TSITSIKALIS, Coopérer aujourd'hui n° 74, octobre 2011, 75 p.

Solid waste collection that benefits the urban poor, Suggested guidelines for municipal authorities under pressure, Collaborative Working Group on Solid Waste Management in Low- and Middle-income Countries (CWG), 2003, 20 p.
www.cwgnet.net/documentation/skatdocumentation.2010-11-04.4775677729/

Status, working conditions and access to occupational safety and health of Informal Waste Pickers and Recyclers in Addis Abeba, Ho Chi Minh City, Antananarivo and Bogota, coordination Fabricia DEVIGNES and Annelaure WITTMANN, ENDA, 2011

The Economics of the Informal Sector in Solid Waste Management, GTZ / CWG, 2011, 36 p.
www2.gtz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0116en-informal-sector-solid-waste-management.pdf

Annexes

ANNEXES

**Liste des projets de coopération décentralisée en cours
incluant une thématique déchets recensés dans l'atlas de la CNCD
(au 31 décembre 2012)**

Intitulé du projet mené	Collectivité française	Collectivité partenaire	Pays	Convention / lancement
Aide à l'organisation des systèmes de collecte des ordures ménagères	Anancy	Sassandra	Côte d'Ivoire	1997
Réseau de villes européennes	Lille	Naplouse	Territoires palestiniens	1998
Sensibilisation des populations et actions en faveur de l'environnement et l'hygiène publiques	Les Ulis	Sédhiou	Sénégal	1998
Envoi de camions	Communauté d'agglomération d'Angers Loire Métropole	Bamako	Mali	1999
Travaux de salubrité et d'assainissement du marché central de Koutiala	Alençon	Koutiala	Mali	2000
Appui au fonctionnement de la politique locale de santé et d'environnement	Ris Orangis	Salfeet	Territoires palestiniens	2000
Projet GODEM	Roubaix	Bouira	Algérie	2003
Assistance à la maîtrise d'ouvrage pour la mise en place d'un plan urbain de gestion intégrée des déchets solides au Cap Haïtien	Suresnes	Cap Haïtien	Haïti	2005
Echanges institutionnels dans le domaine de l'environnement	Conseil général du territoire de Belfort	Municipalité de Kab Elias	Liban	2005
Réaliser un audit sur la gestion des déchets	Communauté d'agglomération Chalon Val de Bourgogne	Communauté des Communes du Plateau	Bénin	2006
Zé-Bessancourt pour un développement durable	Bessancourt	Zé	Bénin	2006
Coopération technique	Bordeaux	Wuhan	Chine	2006
Gestion des ordures	Aiffres	Amlamé	Togo	2006
Transformation et valorisation des déchets agricoles	Conseil régional d'Ile-de-France	Conseil régional de Dakar	Sénégal	2007

Intitulé du projet mené	Collectivité française	Collectivité partenaire	Pays	Convention / lancement
Coopération dans le domaine de l'environnement	Nantes	Qingdao et Shenyang	Chine	2007
Gestion des ordures ménagères	Communauté de communes du Bas Chablais	Communauté rurale de N'dande	Sénégal	2007
Protection de l'environnement	Fort de France	Roseau	Dominique	2007
Stratégie intercommunale pour la gestion des déchets urbains	Conseil général des Yvelines	Groupement intercommunal du Mono	Bénin	2008
Gestion locale de l'hygiène et des déchets médicaux dans les postes de santé du département de Podor	Conseil général des Yvelines	Cadre de concertation des collectivités locales du département de Podor	Sénégal	2009
Amélioration de la gestion des déchets ménagers et assimilés	Montreuil-sous-Bois	Beit Sira	Territoires palestiniens	2009
Etudes préalables à l'organisation de la gestion des déchets	Conseil général des Yvelines	Cadre de concertation des collectivités locales du département de Podor	Sénégal	2009
Gestion des déchets et assainissement	Saint Nazaire	Progresso	Mexique	2009
Mise en place d'une gestion des déchets dans la ville de Boukhara	Rueil Malmaison	Boukhara	Ouzbékistan	2009
Organisation de la collecte des déchets dans la commune de Niandane	Conseil général des Yvelines	Cadre de concertation des collectivités locales du département de Podor	Sénégal	2009
Projet d'étude d'impact environnemental dans le domaine de la gestion et la collecte des déchets sur le territoire de Zinder	Conseil général du Val de Marne	Ville de Zinder	Niger	2010
Appui à la gouvernance locale pour l'élaboration d'un plan de gestion des déchets dans la communauté rurale de Baba-Garage	Communauté de communes des Véziaux d'Aure	Communauté rurale de Baba Garage	Sénégal	2010
Engagement dans une politique environnementale	Rueil Malmaison	Ville du Bardo	Tunisie	2011
Métropolisation et intégration des territoires	Communauté urbaine de Bordeaux	Etat du Guanajuato	Mexique	2011
Programme d'échange d'expertise, d'accompagnement, en vue de l'élaboration d'un schéma directeur de gestion des déchets inertes (BTP)	Conseil général des Bouches du Rhône	Wilaya d'Alger	Algérie	2012

Caractériser le gisement

La connaissance du gisement de déchets, tant quantitative que qualitative, est indispensable pour l'élaboration de tout plan de gestion de déchets solides municipaux (pré-collecte/collecte, valorisation/traitement, élimination des résidus).

La caractérisation des déchets doit être réalisée périodiquement en fonction des saisons climatiques et touristiques, la composition des déchets collectés pouvant varier très fortement dans le temps (changement de modes de consommation en fonction du taux de croissance du pays) et ainsi modifier les performances des unités de traitement

Quantité de déchets produits

Il n'existe pas de méthode normalisée pour déterminer les quantités de déchets produits, que ce soit à l'échelle globale d'un territoire ou à celle des foyers le composant, fonction de leur niveau socio-économique. Chacun procède donc avec les moyens dont il dispose. Cela peut être relativement simple lorsque les véhicules de collecte sont systématiquement pesés et que leur origine est connue (nombre d'habitants, type d'urbanisation), ce qui est de plus en plus fréquent dans les grandes villes des pays industrialisés. C'est beaucoup plus rare dans les PED, où l'objectif principal est encore très souvent de collecter le plus de déchets possible avec les moyens disponibles et de les évacuer vers une décharge. Quelques grandes collectivités du Sud ont pu s'équiper d'outils de gestion permettant notamment la pesée des bennes de collecte mais peu disposent de bases de données permettant de rattacher les quantités au nombre d'habitants d'un secteur et à un type d'urbanisation. C'est pourquoi on ne retrouve souvent d'une étude à l'autre qu'un ratio moyen national en kg par habitant et par jour, obtenu par une approche discutable.

La connaissance quantitative du gisement de déchets urbains d'un territoire peut se faire par différentes approches selon les objectifs visés, avec par exemple :

- détermination d'un ratio moyen global de collecte : rapport entre les quantités collectées et le nombre d'habitants ;
- détermination d'un ratio moyen de production de déchets par type d'urbanisation : sectorisation du territoire par type d'urbanisation, pesée en porte à porte des déchets produits par un sous-échantillon de chaque secteur (avec connaissance du nombre d'habitants de chaque foyer prélevé), calcul d'un ratio par type de secteur et d'un ratio global (moyenne pondérée selon l'importance de chaque secteur).

Caractéristiques des déchets

Il n'est pas utile de trier la totalité du gisement pour en déterminer la composition. Cependant, plus la masse unitaire des échantillons prélevés sera élevée, plus la précision sur la teneur en éléments peu présents sera bonne. Il est par ailleurs rarement pertinent de trier les échantillons prélevés foyer par foyer mais plutôt de regrouper des petits prélèvements de même secteur pour constituer un échantillon de masse plus importante. Des méthodologies d'échantillonnage et de caractérisation existent (normes françaises AFNOR par exemple) mais ne sont pas forcément adaptées aux contextes rencontrés dans les PED, notamment du fait des caractéristiques très différentes des déchets (forte teneur en matière organique, forte humidité). Il est néanmoins possible de s'en inspirer pour proposer des approches pertinentes.

Si l'objectif principal est de déterminer la part de déchets biodégradables, majoritairement présents, la masse des échantillons pourra être beaucoup plus faible que s'il s'agit de déterminer avec précision la teneur en déchets à caractère dangereux : on peut ainsi passer de 200 kg à 1 tonne par échantillon. Plus le nombre d'échantillons triés sera important par type de secteur, meilleure

sera la précision des résultats (qui peuvent alors être donnés sous forme de moyennes et d'écart à la moyenne ou de fourchettes de valeurs).

Il est souvent intéressant de commencer par une séparation granulométrique afin d'une part de pouvoir ensuite utiliser les données pour dimensionner des outils comme des trommels (cribles circulaires) et d'autre part de trier des sous-échantillons de masse réduite généralement plus homogènes.

Ainsi, les normes françaises actuelles proposent, à partir d'échantillons de 500 kg de déchets humides, un premier retrait des éléments apportant une forte hétérogénéité puis une réduction au 1/4 de la masse restante (100 à 120 kg) sur laquelle la totalité des éléments >100 mm est triée, puis 7 kg des éléments de 20 à 100 mm et enfin éventuellement 0,5 kg des éléments de 8 à 20 mm, cela selon 13 catégories et une quarantaine de sous-catégories. Les résultats sont ensuite ramenés par calcul à l'échantillon initial de 500 kg.

Catégories de tri des déchets ménagers (AFNOR – Normes françaises)

Catégories	Exemples de déchets correspondants
Putrescibles	Restes de cuisine, déchets de jardin, produits non consommés
Papiers	Emballages, journaux, magazines, imprimés publicitaires
Cartons	Plats, ondulés
Composites	Emballages alimentaires composites (briques de lait par ex.), petit appareils électriques ou électroniques
Textiles	Sacs, vêtements, lingerie
Textiles sanitaires	Couches culottes, serviettes, lingettes, mouchoirs
Plastiques	Films PE et PP, bouteilles et flacons PET, autres déchets plastiques
Combustibles non classés	Bois, cuir, caoutchouc, charbon de bois
Verres	Emballages et autres verres
Métaux	Emballage ferreux et aluminium, autres métaux ferreux et non ferreux
Incombustibles non classés	Pierres, porcelaine, briques,...
Déchets spéciaux	Piles, peintures, médicaments, déchets de soins,...
Éléments fins	< 20 mm (voire < 8 mm)

Selon les contextes, les masses unitaires des échantillons, les catégories et sous-catégories doivent être adaptées. Il est cependant important d'éviter de créer une catégorie appelée « autres déchets » difficilement exploitable.

Ensuite, selon les objectifs, des caractérisations plus fines peuvent être nécessaires : humidité, pouvoir calorifique, teneur en métaux lourds, ... Ces mesures doivent être effectuées dans des laboratoires spécialisés.



Vidage de la benne contenant l'échantillon à caractériser
source : CEFREPADE, 2009



Séparation et tri des éléments grossiers, supérieurs à 100mm
source : CEFREPADE, 2009



Tri de la fraction intermédiaire sur grille 20mm
source : CEFREPADE, 2009



La vente de crédits carbone dans le cadre de projets de coopération internationale de gestion écologique des déchets se développe depuis peu, notamment pour la mise en place du compostage des déchets ménagers des pays du Sud. Ce financement, accessible pour les pays en développement, assure un revenu intéressant permettant de couvrir une partie des coûts d'exploitation des installations de traitement de déchets.

Le principe

La dégradation anaérobie (sans oxygène) des déchets organiques produit du biogaz contenant environ 40% de dioxyde de carbone (CO₂) et 60% de méthane (CH₄), gaz à effet de serre 21 fois plus puissant que le CO₂. Or, l'enfouissement et le compactage de ces déchets conduisent à des conditions anaérobies.

Au contraire, lorsqu'il est effectué dans de bonnes conditions, le compostage des déchets organiques permet, par fermentation aérobie, outre la production d'un compost utilisable en agriculture, d'éviter la formation de CH₄. Même s'il produit du CO₂ (d'origine non fossile, donc non pris en compte dans le bilan des gaz à effet de serre) le compostage a donc l'avantage par rapport à l'enfouissement de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Ces réductions d'émissions peuvent être quantifiées et transformées en crédits carbone qui peuvent être mis sur le marché et achetés par des entreprises souhaitant compenser leurs émissions de carbone.

Le propriétaire des réductions d'émission est le seul autorisé à les vendre. Il s'agit généralement de l'entité qui met en œuvre le procédé de traitement, la municipalité devant dans tous les cas donner son accord car elle est responsable des déchets collectés.

Les différents types de marchés du carbone

Il existe deux types de marchés : le marché des engagements contraignants lié au protocole de Kyoto et les marchés volontaires.

Le premier, basé sur le principe de Mécanisme de Développement Propre (MDP, ou CDM en anglais <http://cdm.unfccc.int>), auquel les entreprises devant respecter les engagements du protocole de Kyoto achètent des crédits dits « certifiés ». Deux sortes de projets sont distingués : les projets de grande échelle impliquant des réductions d'émissions de plus de 60.000 tonnes d'équivalent CO₂ par an et les projets à petite échelle pour les réductions de moins de 60.000 tonnes de CO₂ par an.

Le second type de marché comprend principalement quatre labels : Verified Carbon Standard (VCS <http://v-c-s.org>), Californian Action Registry, Chicago Climate Exchange, Gold Standard (<http://www.cdmgoldstandard.org>), qui ont des procédures moins contraignantes.

	Standard CDM	Standard VCS
Application dans les pays développés	Non	Oui
Approbation du pays hôte	Obligatoire	Non nécessaire
Période de comptabilisation des réductions d'émissions	10 ans ou 7 ans renouvelable deux fois	10 ans renouvelable deux fois
Complexité du dossier	Semblable	
Validation et vérification	Plus strictes	
Prix de vente des crédits carbone	Plus harmonisé mais généralement moins élevé	Variable, selon les négociations, l'image du projet

Le Gold Standard est plus exigeant sur les aspects développement durable et social, ce qui permet une meilleure valorisation des réductions. Par ailleurs, il permet la prise en compte de micro-projets de réduction de moins de 10 000 tonnes de CO₂ par an, grâce à une procédure simplifiée.

Le calcul des émissions de carbone

Le calcul des émissions évitées est basé sur la différence entre les émissions qui auraient lieu si le projet n'était pas mené (souvent mise en décharge des déchets en conditions anaérobies) et les émissions qui auront lieu une fois le projet réalisé (par exemple après mise en place du compostage des déchets).

Le calcul des émissions de base (sans projet) dépend du climat, de la composition des déchets, des transports utilisés et du type d'enfouissement. Deux sortes de climats sont distingués, influençant la rapidité de décomposition des déchets : le climat tropical défini comme bénéficiant d'une température annuelle moyenne de plus de 20°C (avec deux cas possibles, soit une pluviométrie annuelle de plus de 1000 mm, soit une pluviométrie annuelle inférieure à 1000 mm, le premier étant le plus favorable à une réduction d'émissions importante) et le climat tempéré ou boréal (température moyenne inférieure à 20°C).

La caractérisation des déchets, nécessaire dans le cadre du montage d'un dossier carbone, doit être réalisée en séparant en plusieurs catégories les déchets qui ne sont pas dégradés de la même manière et n'ont pas le même potentiel d'émission de méthane : le bois et ses sous-produits, le papier / carton, les déchets de nourriture, les textiles, les déchets verts, les inertes. Par ailleurs, le mode d'enfouissement, avec compactage ou non, influence la décomposition des déchets organiques et l'émission de CH₄.

Le calcul est d'abord fait ex-ante pour le montage du dossier et ensuite annuellement sur les paramètres réels définis en cours d'opérations, ce qui permettra de calculer année par année les réductions effectives qui seront valorisées.

Le montage d'un dossier pour l'obtention de crédits

La prise en compte du financement carbone doit se faire dès le début du projet pour deux raisons :

- Le montage du dossier de financement et sa validation prennent du temps (environ un an au total pour une collectivité qui se lance dans la démarche pour la première fois).
- Une condition d'attribution du financement est que ce financement est indispensable à la viabilité du projet (principe d'additionnalité) : si ce financement n'a pas été pris en compte initialement, cela peut signifier que le projet est économiquement viable sans financement carbone et dans ce cas, la collectivité ne pourra pas obtenir de crédits carbone.

En outre le principe d'additionnalité requiert que du point de vue environnemental le projet aille au-delà des obligations réglementaires ou des habitudes locales.

La méthodologie utilisée dépend de la taille du projet, la procédure pouvant être allégée pour les petits projets. Il est à noter que cette méthodologie évolue assez régulièrement ce qui rend obligatoire de la consulter, avant de se lancer dans un montage de dossier.

Le standard CDM impose la rédaction d'une note d'identification du projet, en amont du dossier. Cette note est facultative pour la procédure des marchés volontaires. Ensuite, le dossier du projet est rédigé, incluant le calcul des réductions d'émissions, la démonstration de l'amélioration apportée par le projet par rapport à l'absence de financement carbone, le plan de suivi prévu. Ce dossier doit être validé par un DOE (designated operational entity), organisme tiers indépendant, afin que le projet soit enregistré via un organisme appelé « Registry ».

Enfin, les réductions d'émission doivent être vérifiées, également par un DOE (différent du premier DOE s'il s'agit d'un projet de grande échelle) qui transmet son rapport au standard et au Registry, permettant la vente des crédits carbone. Ceux-ci sont alors négociés, leur prix de vente dépendant de l'image du projet (meilleure image lorsque le projet est dans un pays en développement) et de la fluctuation du marché. Une baisse générale du prix des crédits carbone est observée début 2012.

Il faut noter aussi que la nécessité de faire vérifier annuellement par un DOE les réductions d'émissions générées donne une garantie sur le respect des paramètres opératoires et la durabilité technique de l'installation.

Le coût de la procédure

Dans le cas des petits projets, le Gold Standard n'oblige pas le passage par un DOE, ce qui limite les frais. Le coût de la procédure est en effet relativement élevé : de 50 000 à 100 000 euros pour le montage du dossier et sa validation, plus environ 10 000 euros par an pour la vérification des émissions dans le cas du standard CDM. Les projets ne deviennent rentables que pour des populations de plus de 100 000 habitants. Pour le standard VCS, les coûts s'élèvent de 10 000 à 30 000 euros pour le montage du dossier carbone, selon l'organisme qui s'en occupe et de 20 000 à 30 000 euros pour la validation du dossier par le DOE.

Les traitements de déchets organiques concernés

Les projets de captage du biogaz produit dans les centres d'enfouissement de déchets (avec combustion ou valorisation électrique) peuvent également obtenir des financements carbone pour couvrir en partie les coûts d'exploitation. Cependant, l'accès à ces crédits n'est valable que 10 ans, alors que l'entretien de l'installation ne se termine pas au bout de 10 ans.

Dans le cas du compostage, la procédure n'est pas encore très bien adaptée : ce procédé réduit les émissions de CH_4 lors du traitement des déchets, mais les réductions d'émissions sont comptées l'année où elles auraient dû avoir lieu si les déchets n'étaient pas compostés, les recettes de crédits carbone sont donc étalées dans le temps.

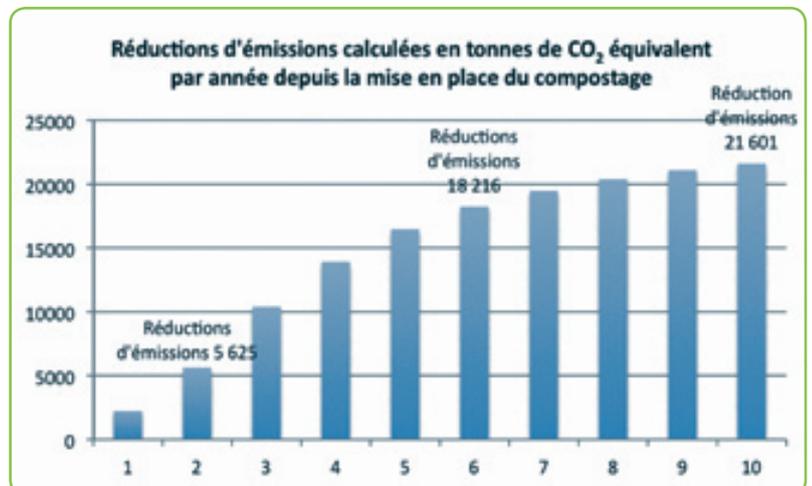
Exemple : compostage des déchets à Mahajanga (Madagascar)

L'association GEVALOR a développé un projet de compostage des déchets ménagers de la municipalité de Mahajanga (250.000 habitants en 2010), qui a un climat tropical. La plateforme de compostage a traité 4.500 tonnes (en matière sèche) la première année, puis 7.500 tonnes la deuxième année et 12.000 tonnes par an ensuite.

Les coûts liés au dossier carbone s'élèvent à 58.700 € (30.000 € pour le montage du dossier, 20.000 € pour la vérification, 7.500 € pour la mise au point du monitoring, 1.200 € pour l'achat d'une sonde à oxygène) plus un coût annuel de suivi et de vérification des réductions d'émission de 17.500 € (2.500 € pour le monitoring, 15.000 € pour la vérification).



Préparation des andains de déchets avant compostage, Mahajanga
source : Madacompost, 2012



Pour une gestion des déchets efficace, il apparaît indispensable que les collectivités partenaires comprennent et tiennent compte de la place des acteurs populaires dans les circuits de pré-collecte et de recyclage des déchets.

Ces acteurs connaissent bien le contexte local et agissent généralement dans les secteurs où les services de la collectivité sont absents (quartiers difficiles d'accès par exemple).

Les collectivités peuvent leur apporter différents types d'appui :

Appui direct aux recycleurs populaires

- Légalisation de l'activité de collecte / recyclage
- Enregistrement officiel des recycleurs
- Mise à disposition de terrains / locaux pour le stockage des matériaux recyclables
- Appui financier au renforcement des capacités institutionnelles des organisations de recycleurs, à des campagnes de prévention des risques sanitaires, à l'accès à la protection sociale

Appui structurel à l'économie populaire et au réemploi / recyclage

- Reconnaissance du métier de recycleur
- Clauses préférentielles dans les marchés publics (au moins proposer des marchés publics transparents et ouverts aux acteurs de tous types et de toute taille d'intervention, afin que les travailleurs du secteur informel puissent y répondre comme prestataires de service)
- Taxation des plastiques, métaux, papiers et cartons importés (pour rendre les matières recyclées locales compétitives)
- Encouragement du tri sélectif à la source : campagnes de communication, redevance incitative

Exemple : gestion d'un centre de transfert de déchets

Le centre de transfert de Pennsylvania est géré par l'Association des Recycleurs de Bogota (Colombie). Appartenant à la municipalité, il est ouvert depuis janvier 2010 et fonctionne assez bien : les employés sont payés plus que le salaire minimum local et perçoivent des prestations minimales de sécurité sociale. Environ 700 tonnes de déchets y sont traitées chaque année, dont des matières recyclables issues de plusieurs entreprises de grande distribution.



Centre de transfert de Pennsylvania
© Enda 2011

Exemple : gestion d'un centre de tri par le secteur informel

Il existe un centre de tri à Bogota (Colombie) appartenant à la ville et géré par des organisations de recycleurs populaires (l'Association des Recycleurs de Bogota et Ambiental) et par l'université du District. Il s'agit d'une démarche pilote de « discrimination positive » envers les recycleurs populaires, qui se trouve depuis peu menacée en raison de plusieurs contraintes réglementaires :

- Un ensemble de restrictions quant à la circulation en ville avec des véhicules de collecte à traction humaine ou animale
- Une interdiction de fouiller dans les poubelles, de procéder au commerce de matériaux recyclables dans un espace public, de transporter des déchets vers des sites non agréés
- Une révision à la hausse des tarifs relatifs à la gestion des déchets, qui encouragerait les entreprises prestataires à prendre en charge l'activité de recyclage.

Ces contraintes s'ajoutent à un ensemble de signaux politiques défavorables :

- Une absence de sensibilisation des habitants au recyclage par les entreprises prestataires, alors que cela fait partie de leur mandat
- Une précarité contractuelle, l'association ne parvenant à négocier avec la municipalité que des contrats de trois mois renouvelables
- L'émission prochaine d'un appel d'offres de gestion du site, qui pourrait revenir à des prestataires privés.



Centre de tri « Alquería », Bogota
© Enda 2011



Les collectivités territoriales ont un rôle important à jouer dans la mise en place de filières durables de gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) et de filières alternatives de réemploi Nord-Sud / Sud-Sud.

Concernant les filières de gestion, il s'agit de prendre en compte différents paramètres :

- **Définir les conditions de gestion des DEEE** : volumes à traiter, coûts de main d'œuvre pour la collecte et le traitement des matières, infrastructures de transport, technologies disponibles au sein des filières formelle et semi-formelle
- **Préserver la culture du réemploi**, alors que les pays industrialisés privilégient le recyclage
- **Analyser les coûts de chaque étape** et s'assurer de la viabilité financière d'une filière de gestion des DEEE, en fonction de la valeur de revente des matières et de la volatilité des cours.

Cette filière doit s'inscrire dans un cadre légal dédié (responsabilités légales des collectivités partenaires notamment mais aussi des consommateurs, producteurs²³ et acteurs de la filière de recyclage). De nombreux pays en développement qui n'ont pas de législation spécifique aux DEEE essaient de réguler ces derniers au moyen de lois sur les déchets dangereux, s'inspirant de la convention de Bâle (contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux). Si cette convention permet de mieux contrôler la qualité du matériel importé, elle peut être un frein à l'exportation des matériaux dangereux difficilement recyclables dans les PED.

Pour que la filière fonctionne dans les quartiers et villes du Sud, chaque partie prenante doit être sensibilisée sur les dangers d'une mauvaise gestion des DEEE et sur son rôle dans la filière. Ainsi, différentes campagnes de sensibilisation et de formation peuvent être menées : les consommateurs sont sensibilisés afin d'assurer des taux de collecte suffisants, les acteurs du recyclage sont formés à l'utilisation d'équipements de protection et d'outils spécifiques, les collectivités partenaires sont sensibilisées à la régulation et au contrôle de la filière.

²³ Les systèmes existant en Europe reposent essentiellement sur une éco-contribution et sur la REP (responsabilité élargie du producteur). La transposition de telles solutions dans les PED doit tenir compte de différences importantes (recyclage par les filières informelles, absence des producteurs, etc).

Projet solidarité numérique responsable

En raison de l'abondance des envois d'ordinateurs usagés voire hors d'usage et de l'absence d'infrastructures de gestion, le traitement de ces déchets numériques est une activité à risque.

Le projet « Des claviers pour tous ? Oui, mais pas à n'importe quel prix ! Vers une solidarité numérique responsable » mené en partenariat avec Enda Ecopole et Enda Graf (Sénégal) et avec CF2D et le Club des Petits Débrouillards (Belgique) cofinancé par la Commission Européenne de 2008 à 2011 vise à sensibiliser le public européen aux enjeux environnementaux, sanitaires, sociaux et économiques d'envois de matériel électronique en fin de vie dans les PED.

Au Sénégal une feuille de route sur la politique en matière d'e-déchets a été rédigée et Enda a contribué à l'évaluation d'un travail de recherche réalisé par des étudiants de l'université Cheikh Anta Diop à Dakar, notamment sur les aspects juridiques et institutionnels de gestion des DEEE.

Site internet : <http://enda-europe.org/solidarite-numerique-responsable>

Evaluer une coopération décentralisée est un processus particulier, qui demande d'une part de bien comprendre ce que l'on entend par évaluation et d'autre part de bien comprendre les spécificités de la coopération décentralisée.

Ce qu'évaluer veut dire

Pour beaucoup, évaluer veut dire mesurer et se limite donc à un acte technique. Or ce n'est pas le cas, évaluer signifie donner une valeur : juger²⁴. Evaluer est donc bien avant tout un acte politique, et ceci sur deux plans :

- Evaluer, juger, n'est pas un acte neutre. On évalue parce qu'on y a un intérêt, parce qu'il y a des enjeux. Evaluer répond à un intérêt politique de la collectivité.
- Evaluer demande de se fixer un système de valeur à partir duquel on va juger. Ce système de valeur, ce référentiel - qui dans l'évaluation se doit d'être affiché - varie bien entendu suivant les époques, les commanditaires, les lieux, etc.

Evaluer est donc un acte politique, un processus qui questionne le sens des actions que nous menons.

A ce titre, l'évaluation n'est pas un acte neutre, mais un processus qui interroge le bien fondé de nos actions. C'est un moyen de changer, d'évoluer²⁵ ce qui ne peut se faire que par la remise en cause, le questionnement, en un mot la déstabilisation des acteurs, soient ils élus ou techniciens.

La coopération décentralisée, un mode de coopération innovant

Il existe deux tendances :

- réduire la coopération décentralisée à sa dimension financement et mise en œuvre de projets,
- confondre la coopération décentralisée à toute forme de coopération entre des acteurs qui ne sont pas l'Etat et ses démembrements (services déconcentrés).

Or la coopération décentralisée, au moins dans le sens qui lui est donné en France, est bien une coopération spécifique :

- Il s'agit d'une relation conventionnelle entre deux ou plus collectivités territoriales.
- L'objet de la coopération décentralisée est de coopérer.
- Elle se matérialise par des actions, projets et programmes, qui sont les résultats de la relation et de la politique de coopération décentralisée.

Ce qui fonde la coopération décentralisée est donc bien la relation entre deux ou plus collectivités territoriales « souveraines » qui décident de mettre en œuvre une politique publique partagée.

Evaluer la coopération décentralisée, ce n'est pas uniquement évaluer des projets

Evaluer des relations avant d'évaluer des actions

Evaluer la coopération décentralisée c'est avant tout évaluer la nature de la relation entre les collectivités territoriales parties prenantes de cette coopération.

Sommes-nous dans une relation de « domination », qu'elle soit sur la logique de l'offre (charité, don) ou de la réponse à la demande (relation d'aide, d'appui institutionnel) ; ou sommes-nous dans une relation de partenariat, basée sur la recherche d'intérêt

²⁴ Le Rapport Viveret de 1989 disait « évaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur ».

²⁵ D'où le célèbre slogan « évaluer pour évoluer ».

mutuel entre les différents partenaires, où chacun apporte et où chacun gagne quelque chose dans une relation, où il est clair que chaque partenaire a ses enjeux ?

Evaluer les dispositifs qui sous-tendent les relations

Quelle est la qualité des dispositifs mis en œuvre pour faire vivre cette coopération ?

- **Dispositif politique**

Le dispositif politique est-il réellement basé sur une relation entre élus ? Ceux-ci clarifient-ils les enjeux qu'ils ont à coopérer ? Sont-ils dans une logique de réflexion commune sur les enjeux de leurs territoires ?

- **Dispositif technique**

Qui est en charge de la mise en œuvre de la relation de coopération ? Dans quelle mesure les services des collectivités sont impliqués et porteurs de la relation de coopération ? La mise en œuvre de la coopération est-elle entièrement déléguée à des opérateurs privés (associations, bureaux d'études) ?

- **Dispositif financier**

Le dispositif financier est-il dérogatoire ou respecte-t-il les règles de la comptabilité publique nationale ? Qui gère, qui est responsable de l'argent public mobilisé dans le cadre de la coopération décentralisée ? Est-ce la collectivité française qui tient toutes les manettes ou bien la collectivité partenaire est responsable des financements et les engage directement ?

Evaluer les politiques

Quelle est la nature des politiques mises en œuvre ? Qui en sont les bénéficiaires ici et là-bas ? Dans quelle mesure ces politiques contribuent à lutter contre la pauvreté et les inégalités ? Contribuent-elles au contraire à générer des inégalités ?

Ces politiques permettent-elles d'impliquer les services et contribuent-elles à développer de la transversalité ? Permettent-elles d'impliquer les différents acteurs des territoires ?

Evaluer les actions, projets et programmes

Les évaluations des actions, projets et programmes seront alors principalement basées sur les critères du CAD²⁶ OCDE (efficacité, pertinence, viabilité et impact), les projets dans le domaine des déchets étant analysés tout particulièrement au regard de leur viabilité.

Evaluer la coopération décentralisée, un processus qui questionne les partenaires

Evaluer la coopération décentralisée est de fait « dérangeant » pour les collectivités partenaires puisqu'à partir d'une politique généralement considérée comme marginale, elle va interroger le fonctionnement de la collectivité territoriale sur le plan des valeurs qui guident son action publique (Quel est le référentiel des élus ?), de sa gouvernance (Qui décide ? Quelle transparence sur les enjeux de la collectivité ? Quelle capacité à nouer des partenariats ?) et de sa capacité opérationnelle (qualité des projets, capacité de mise en œuvre et de suivi).

Une évaluation de la coopération décentralisée entre collectivités territoriales est alors le révélateur des forces et faiblesses de la collectivité sur le plan de son pilotage politique, de son fonctionnement technique et de sa gestion financière.

²⁶ CAD : comité d'aide au développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE).

Communauté Urbaine de Lyon (Grand Lyon) (69) - 1 310 000 habitants (2010)

Contacts :

Philippe Di Loreto - Responsable du pôle coopération décentralisée à la Direction de l'attractivité et des relations internationales
pdiloreto@grandlyon.org

Louis-Edouard Pouget - Chargé de mission coopération à la Direction de la Propreté
lepouget@grandlyon.org

Ouagadougou, Burkina Faso - 1 475 223 habitants (2006)

Adama ZERBO - Directeur des relations internationales
lezerbo@yahoo.fr

Contexte

Relations entre les deux collectivités

Des relations de coopération unissent le Grand Lyon et Ouagadougou depuis 1994, avec des conventions triennales entre les deux collectivités suite à la rencontre entre un élu du Nord et un élu du Sud. Depuis, malgré les changements politiques, les actions de coopération ont été poursuivies par les nouveaux élus.

Lancement de la coopération dans les déchets

La coopération a débuté en 1994 sur le volet déchets. Depuis, cette coopération s'est étendue à d'autres domaines (eau, Plan d'occupation des sols, agenda 21, éclairage public, police municipale, espaces verts, informatique).

Collectivité étrangère

Situation géographique :

Afrique de l'Ouest - Burkina Faso - région sahélienne
- capitale Ouagadougou

Situation politique du pays :

Président de la République, assemblée et maires élus au suffrage universel. Situation stable.



Centre d'enfouissement de Ouagadougou
source : Grand Lyon



Projets dans les déchets

Description des projets menés

- Création du Centre de Formation des Acteurs Locaux (CIFAL Ouagadougou <http://www.cifal-ouaga.org>) par la ville de Ouagadougou, l'UNITAR et le Grand Lyon en 2003. Quatre sessions par an sont organisées sur les métiers urbains. Sept sessions sur les déchets ont été organisées depuis la création du centre.
- Accompagnement de la mairie de Ouagadougou pour la mise en exploitation et la gestion d'un centre de stockage de déchets ouvert en 2005.
- Organisation de sessions de formation de chauffeurs et mécaniciens de bennes à ordures ménagères sur place avec participation d'autres villes (Bamako, Porto Novo, ...).
- Participation au pilotage d'un projet financé par l'Union Européenne sur la valorisation des déchets (2009-2010-2011).
- Assistance à la mise en place d'unités de tri et de valorisation des déchets (2012 - 2013).

Difficultés rencontrées et solutions apportées

Un turn over important est observé dans les équipes au Nord et au Sud d'où une difficulté de continuité dans les projets. L'anticipation et l'implication de plusieurs acteurs sur chaque thème permettent de limiter ces risques.

Résultats obtenus

Sur les projets cités (CIFAL, centre de stockage de déchets, ...) une certaine stabilité des acteurs et le passage de relai lors du départ de certains acteurs ont permis de poursuivre les actions en cours.

Concernant le CIFAL, le Grand Lyon participe au comité de pilotage depuis 2003 et a contribué à l'établissement des programmes et à l'animation de sept sessions de formation sur les déchets.

Évaluation de la coopération

Une évaluation de la coopération entre le Grand Lyon et Ouagadougou a été réalisée en 2004 par l'association « Economie et Humanisme ». Une étude de capitalisation sur l'ensemble des coopérations du Grand Lyon a par ailleurs été réalisée en 2011 - 2012.

Suite prévue, pérennité des projets

Au Nord et au Sud plusieurs acteurs sont mobilisables selon les thèmes. Ainsi, pour les prochaines années les actions de conseils, d'accompagnement et de formation vont se poursuivre dans les domaines du tri et de la valorisation des déchets, ainsi que dans le domaine de la collecte et du transport des déchets avec un objectif d'autonomie et la recherche d'équilibres financiers.

Partenariats, financements

Financements

MAEE : co-financement de 150 000 euros sur 3 ans soit 50 000 €/an.

Grand Lyon :

- Pour l'ensemble des actions du Grand Lyon sur Ouagadougou 60 000 € par an de financement direct et 80 000 € de prestations en nature : missions d'experts, formation, accueil de stagiaire à Lyon, don de matériel, réparation de matériel.
- Fond eau (dispositif loi Oudin) : 600 000 € du fonds de solidarité et de développement durable pour l'eau et 300 000 € de la coopération décentralisée incluant la valorisation de ressources humaines.

Autres partenaires et leurs contributions

- MAEE : financement
- UNITAR (institut des Nations Unies pour la formation et la recherche) : partenaire dans la création d'un centre de formation CIFAL
- AFD (Agence française de développement) : financement de projets à Ouagadougou avec prise en charge d'un expert du Grand Lyon comme conseiller auprès de la mairie de Ouagadougou.

Institutions contactées pour les projets menés

AFD, Union Européenne

Connaissance de coopérations menées par d'autres collectivités françaises avec la même collectivité étrangère

Bordeaux et Grenoble ont une coopération avec Ouagadougou.

Des contacts ont été établis entre le Grand Lyon et Grenoble sur cette coopération.

Observations de la collectivité française

- par rapport à la réalisation de projets dans les déchets :

Afin que la coopération soit durable, il faut associer les acteurs locaux (élus, cadres, agents de terrain) dans toute démarche et accompagner chaque réalisation de formation à tous les niveaux.

Il est recommandé de travailler sur la pérennité des projets et notamment la pérennité économique le plus en amont possible. Le modèle (technique et économique) doit être adapté au contexte local.



Centre de recyclage des plastiques
à Ouagadougou : tri et granulation
source : Grand Lyon

Fiches exemples déchets

Conseil général d'Ille-et-Vilaine / région de l'Alaotra Mangoro : collecte et tri-compostage des déchets

Conseil général d'Ille-et-Vilaine (35) - 1 000 000 habitants (2012)

Contact : **Sylvain SEGAL** - Chef du service Europe et Relations Internationales
sylvain.segal@c35.fr

Région Alaotra Mangoro, Madagascar - 1 110 000 habitants (2012)

Contexte

Relations entre les deux collectivités

Un accord de coopération décentralisée existe entre la région Alaotra Mangoro de Madagascar et le département d'Ille-et-Vilaine depuis 2005.

Lancement des projets de gestion des déchets

La coopération s'est impliquée dans la gestion des déchets des deux communes urbaines de la Région Alaotra Mangoro depuis 2007, d'abord avec la ville de Moramanga puis avec la ville d'Ambatondrazaka.

Ces projets s'inscrivent dans le prolongement du développement de la filière laitière qui constitue un des axes majeur de la coopération. Il s'agissait ainsi au départ de produire du compost pour amender les sols et cultiver des plantes fourragères.

Collectivité étrangère

Situation géographique :

Madagascar
Région AlaotraMangoro
Villes de Moramanga et Ambatondrazaka

Particularités :

Processus de décentralisation et de déconcentration
des services techniques en cours depuis 2003.
Régime en transition depuis début 2009.

Division administrative : Etat

- Provinces (6)
- Régions (22) - District (115) - Communes
- Quartiers (appelés Fokontany)



Projets dans les déchets

Description des projets menés

Développement de la filière laitière depuis 2005.

Développement de la filière tourisme depuis 2008.

Gestion des déchets en milieu urbain depuis 2007 : la coopération décentralisée travaille sur la gestion des déchets dans les communes urbaines d'Ambatondrazaka et de Moramanga respectivement de 70 000 et 50 000 habitants.

- Les moyens financiers et matériels des deux communes sont très limités. La coopération décentralisée a proposé de financer les investissements de deux centres de traitement des déchets par tri/compostage et enfouissement. Des actions de mobilisation des populations dans les quartiers sont entreprises pour organiser la pré-collecte des déchets au niveau des foyers. Afin d'améliorer la collecte des déchets par la commune à partir des points d'apport volontaire jusqu'au lieu de traitement, une aide exceptionnelle est accordée pendant deux fois 3 mois aux communes (achat de carburant et entretien du matériel).
- La pré-collecte nécessite la mise en place de contributions mensuelles volontaires par foyer permettant de financer des collecteurs de déchets (trois à cinq postes par quartier). La sensibilisation des habitants sera essentielle.
- Les deux sites de traitement ont été construits à 4,5 km du centre-ville sur des terrains achetés par la commune. Leur gestion est confiée à des ONG malgaches. Les déchets sont triés puis mis en andains afin de produire du compost. Les déchets non valorisables sont enfouis dans des alvéoles spécifiques ou incinérés. La relance de la collecte et le compostage des déchets sur le site de traitement ont démarré en 2011 sur Moramanga. 110 tonnes de compost ont été produites sur les premiers mois de l'année et valorisées dans la région. Pour le site d'Ambatondrazaka, des essais de compostage ont été réalisés et le site sera aménagé et mis en service début 2013.

Difficultés rencontrées et solutions apportées

Le pays connaît une crise politique nationale importante depuis 2009 qui affaiblit les institutions, appauvrit les populations et aggrave le manque de ressources disponibles pour les communes pour assurer la gestion des services publics locaux, dont la gestion des déchets. Concernant la gestion des déchets, on observe :

- un manque d'implication des élus municipaux lié en partie au climat politique instable,
- un manque de moyens financiers et matériels des services techniques municipaux pour assurer la collecte des déchets.

Résultats obtenus

Deux sites de tri - compostage des déchets (un site sur chaque commune) ont été aménagés et leur gestion a été confiée à des ONG malgaches, après avoir signé des conventions de partenariats impliquant les communes et la région Alaoira Mangoro. Le conseil général a contribué à l'évaluation des moyens financiers nécessaires à la collecte. Un test de compostage a été réalisé sur la commune d'Ambatondrazaka, suivi d'analyses de la qualité du compost en laboratoire. Des actions de mobilisation des populations et des chefs de Fokontany ont été initiées sur la ville d'Ambatondrazaka en partenariat avec l'ONG Pompiers Solidaires Bretagne afin d'organiser la pré-collecte des déchets dans les quartiers. Une étude sur les enjeux et possibilités de gestion des déchets de la ville de Moramanga a été réalisée par l'ONG GEVALOR. La possibilité de bénéficier de crédit carbone pour financer la filière de gestion des déchets est en cours de réflexion.

Évaluation de la coopération

L'évaluation des projets n'a pas encore été menée du fait du ralentissement des projets suite à la crise politique survenue en 2009.

Suite prévue, pérennité des projets

Le conseil général prévoit d'appuyer ponctuellement les deux communes pour améliorer la collecte des déchets jusqu'au site de traitement. En parallèle, des solutions doivent être recherchées pour organiser et financer la pré-collecte (acquiescement d'une redevance par les habitants) mais aussi le reste de la filière par le montage de dossier « crédit carbone ».

Par ailleurs, l'accompagnement de la mise en service des deux sites de tri/compostage sera réalisé, de même que le suivi de la qualité et des débouchés du compost (réalisation d'une analyse et comparaison à la norme française NF U44-051 faute de norme malgache existante).

Le département envisage le montage d'un « dossier carbone » pour pouvoir bénéficier de crédits carbone qui viendront financer le projet. Par ailleurs, la coopération est en contact avec un important groupe minier présent dans la région Alaotra Mangoro et qui envisage d'apporter un appui financier à la commune de Moramanga pour la collecte et le compostage des déchets, en concertation avec la coopération.

Partenariats, financements

Financements

En moyenne, l'ensemble des projets de la coopération (filrière laitière, écotourisme et gestion des déchets) représente un coût de l'ordre de 160 000 euros par an, financés par le conseil général d'Ille-et-Vilaine avec un co-financement du Ministère des Affaires Etrangères de l'ordre de 30%.

Concernant la gestion des déchets, la coopération décentralisée a investi au total entre mars 2007 et mai 2011 sur Moramanga, 87,2 millions d'ariary, soit environ 30 000 euros, principalement pour l'aménagement du site de traitement. Il est prévu d'investir encore environ le même montant pour la pré-collecte, la collecte et la gestion du site de traitement.

Institutions contactées pour les projets menés

- Région Malgache partenaire (région Alaotra Mangoro)
- Communes de Moramanga et Ambatondrazaka

Observations de la collectivité française

- par rapport à la réalisation de projets dans les déchets :

L'appui à la filière de gestion des déchets nécessite de réfléchir dès le démarrage au financement de la filière dans la durée (collecte et traitement) en prévoyant la mise en place d'une participation des habitants, mais aussi des producteurs non ménagers (commerçants notamment). Une fois la collecte amorcée, il faut prévoir la sensibilisation de la population pour permettre une montée en puissance progressive des quantités de déchets collectées puis traitées. Une attention particulière doit être portée sur les débouchés du compost produit, dont la valorisation nécessite la mise en place de campagnes de communication et de marketing importantes. La mise en place d'essais agronomiques est indispensable.



Compostage des déchets organiques à Moramanga - source : conseil général d'Ille-et-Vilaine, 2012



Syndicat Mixte de Traitement des Déchets (64) - 290 000 habitants (2012)

Marc Jubault-Bregler - Président du SMTD

Michel Cuyaubé et Christian Petchot-Bacqué - Vice-présidents du SMTD

Patrick Laban - Directeur Technique du SMTD

Olivier Bergemayou - Ingénieur au SMTD

Contact : secretariat@smtd.info / Tel : 05 59 98 58 32, page web du SMTD : www.smtd.info

Association AMSURNAY, Mexique - 59 000 habitants (2010)

Profr. Salvador Muñoz Hernández - Maire d'Ixtlán del Rio

Contact : chato_munoz@hotmail.com

Secrétariat de l'association : ybeltran@msn.com

Contexte

Relations entre les deux collectivités

Le rapprochement avec l'AMSURNAY date de 2008 lors d'une visite d'élus du SMTD, qui faisait suite à plusieurs années de rapprochement et de rencontres avec diverses intercommunalités mexicaines. L'ambassade de France au Mexique ainsi que le Ministère des Affaires sociales mexicain (Sedesol) avaient alors dressé une liste d'associations qui disposaient d'infrastructures avancées de gestion des déchets urbains. L'accord de coopération fut signé en 2010 avec pour objectif d'accompagner techniquement l'association AMSURNAY vers une gestion de ses installations conforme à la réglementation et de contribuer à l'élaboration d'actions de valorisation des déchets produits.

Lancement de la coopération dans les déchets

Les échanges qui se sont déroulés au cours des années ont permis d'amener le projet à maturité. La coopération est rentrée dans une phase active au cours de l'année 2012 avec le déplacement fin février 2012 d'un élu et un technicien mexicains à Pau, suite à une rencontre franco-mexicaine à Bordeaux. Un technicien du SMTD a ensuite été détaché au Mexique pour assister techniquement l'entité MIR dans son exploitation quotidienne des déchets ainsi que dans le montage de projets destinés à améliorer le service et à le rendre conforme aux normes en vigueur.

Collectivité étrangère

Situation géographique :

Amérique - Mexique - Etat du Nayarit

Association regroupant les 3 municipalités : Ixtlán del Rio, Jala & Ahuacatlán

Particularités

République constitutionnelle fédérale



Projets dans les déchets

Description des projets menés

Le SMTD du Bassin Est du Béarn participe depuis 7 ans à des échanges dans le domaine de la gestion des déchets.

A partir de 2005, le SMTD a accueilli des délégations d'élus et de fonctionnaires mexicains, sur le thème de l'intercommunalité. Cela a débouché en 2007 sur un partenariat avec l'Association Intercommunale de gestion des déchets (AMZNEG) de l'état de Guerrero.

Suite à l'abandon de l'initiative de l'AMZNEG par le gouvernement mexicain, le SMTD, en partenariat avec l'ambassade de France et le gouvernement mexicain, ont identifié l'association AMSURNAY, de l'état du Nayarit, susceptible d'être intéressée par une coopération technique. L'accord entre cette dernière association et le SMTD a été formalisé en 2010 avec pour objectifs :

Institutionnels :

- Consolider l'Association des communes de la région Sud de l'État de Nayarit, en instaurant un système permanent de financement de la gestion des déchets, garantissant ainsi le fonctionnement optimal de ce service public à long terme.
- Améliorer la coordination entre les membres de l'association, par le renforcement de son rôle.

Techniques :

- Maintenir dans les meilleures conditions possibles le fonctionnement et la gestion du centre de stockage de déchets urbains appelé «El Tempizque».
- Elaborer un Plan de Gestion Intégrale de Déchets Solides Urbains.
- Former les acteurs impliqués dans ce projet, notamment le personnel technique de l'organisme public décentralisé, Gestion Intégrale des Déchets (MIR).
- À moyen terme, développer la pratique du tri des déchets solides (organiques et emballages principalement).

Difficultés rencontrées et solutions apportées

- Coopération et rencontres limitées entre les membres de l'association AMSURNAY.
- Absence d'un budget propre à l'entité MIR.
- Coordination d'actions communes entre services, pour promouvoir le tri et la diminution des déchets enfouis.

L'assistance technique, en lien constant avec le ministère mexicain, a tenu informé son partenaire institutionnel mexicain qui est intervenu auprès de l'association, au cours d'un atelier de travail, de façon à promouvoir la décentralisation du MIR et le respect de la réglementation nationale.

Un travail a été mené avec des cadres compétents sur la préparation d'un guide à l'élaboration d'un centre de compostage, qui permettra d'accompagner les décisions des responsables lorsque le sujet sera évoqué.

Résultats obtenus

Avec l'appui financier du Ministère des Affaires Etrangères, une assistance technique a été dépêchée auprès de l'association AMSURNAY, avec pour résultat :

- Une recommandation d'agrandissement du centre de stockage des déchets urbains qui arrive à saturation.
- La préparation d'une campagne de caractérisation des déchets.
- La formation d'équipes municipales à la thématique de la gestion des déchets urbains.
- La démarche de recherche de débouchés pour les matériaux issus du tri.
- L'établissement d'une méthodologie d'élaboration et d'exploitation d'un centre de compostage municipal, la rédaction d'un guide de compostage domestique.

Suite prévue, pérennité des projets

La coopération connaîtra d'autres actions qui devront être définies par un nouveau programme d'actions à mener, afin de répondre à la volonté des responsables politiques et techniques de l'association AMSURNAY.

Le SMTD ambitionne de développer un programme de formation aux métiers de la gestion des déchets urbains, en partenariat avec l'Université de Pau, destiné aux étudiants mexicains, puisque la demande d'actions de gestion responsable des résidus urbains va se faire de plus en plus pressante.

Partenariats, financements

Financements

- De 2009 à 2012, le SMTD a consacré plus de 60 000€ à la coopération décentralisée incluant 9 000€ du Ministère des Affaires Etrangères.
- Le cofinancement du MAE s'élève à 27 000€ dont 9 000€ ont à ce jour été versés.
- 9.4 M de Pesos (963 000 €) versés par le gouvernement Mexicain pour la construction du centre de stockage.
- 5.6 M de Pesos (335 925 €) versé par les municipalités de l'association AMSURNAY pour la construction du centre de stockage.
- 3.8 M de Pesos (227 950 €) versé par l'état de Nayarit pour la construction du centre de stockage.

Connaissance de coopérations menées par d'autres collectivités françaises avec la même collectivité étrangère

Pas de coopération identifiée par le SMTD dans cette région.

Observations de la collectivité française

- par rapport à l'établissement de relations avec ce pays / avec cette collectivité étrangère :

Le maintien d'une communication régulière avec l'association AMSURNAY par les responsables de la gestion des déchets de l'AMSURNAY est essentiel dans la continuité et le bon déroulement de la coopération.

Le SMTD envisage un programme de formation de cadres en gestion des déchets, à l'échelle du Mexique à travers un parcours universitaire.

- par rapport à la réalisation de projets dans les déchets :

Il est intéressant de développer le tri, des partenariats locaux de ramassage de pneus usagés, la valorisation des déchets organiques par compostage et plus généralement la préparation d'une politique municipale de gestion globale des déchets émis.



Situation actuelle
sur le territoire de l'AMSURNAY :
Centre de stockage de déchets
non dangereux
source : SMTD du bassin Est
du Béarn

Contacts des membres du comité de pilotage de ce guide

CHANTREL Jean-Paul, Eco-conseiller, Direction de l'environnement et des Services publics urbains, Communauté Urbaine de Strasbourg (67).

jean-paul.chantrel@strasbourg.eu

DELARUE Jocelyne, Directrice, GEVALOR.

jocelyne.delarue@gevalor.org

DEVIGNES Fabricia, Chargée de mission, Enda Europe.

fabricia.devignes@enda-europe.org

DI DONATO Rose-Marie, Directrice, RESACOOOP (69).

rmdidonato@univ-catholyon.fr

DONNAT Christine, Chef du Service Environnement, Ville de Suresnes (92).

cdonnat@ville-suresnes.fr

GAUDE DA SILVA Valérie, Chef du service Relations internationales – coopération décentralisée, Ville de Suresnes (92).

vgaude@ville-suresnes.fr

HONNET Christelle, Chargée de mission Traitement des déchets et Coopération décentralisée, AMORCE.

chonnet@amorce.asso.fr

MAINGUY Fabien, Division Collectivités locales et Développement urbain, AFD.

mainguyf@afd.fr

MESTRE Christophe, Formation et expertise en développement local, CIEDEL.

cmestre@univ-catholyon.fr

MORIZOT Georges, Président, GEVALOR.

georges.morizot@gevalor.org

NAQUIN Pascale, Directrice scientifique, CEFREPADE.

pascale.naquin@cefrepade.org

PONCELET Elisabeth, Chargée de mission international et outre-mer, Direction Consommation durable et Déchets, ADEME.

elisabeth.poncelet@ademe.fr

QUENNEVILLE Lise, Responsable d'Unité collecte propreté, Ville de Suresnes (92).

lquenneville@ville-suresnes.fr

SEGAL Sylvain, Service Europe et Relations Internationales, Conseil Général d'Ille-et-Vilaine (35).

sylvain.segal@cg35.fr

TESTUD Jean-Louis, Adjoint au Maire Délégué aux Actions et Relations Internationales, Coopération décentralisée, Vice-Président de Cités Unies France.

WEYL Bénédicte, Responsable des relations avec les collectivités territoriales, AFD.

weylb@afd.fr

L'ADEME EN BREF

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Elle met ses capacités d'expertise et de conseil à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, afin de leur permettre de progresser dans leur démarche environnementale. L'Agence aide en outre au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air et la lutte contre le bruit. L'ADEME est un établissement public sous la tutelle conjointe du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

www.ademe.fr



L'Agence Française de Développement, AFD

Établissement public, l'Agence Française de Développement (AFD) agit depuis **soixante-dix ans** pour combattre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer. Elle met en œuvre la politique définie par le Gouvernement français.

Présente sur quatre continents où elle dispose d'un réseau de **70 agences et bureaux de représentation** dans le monde, dont 9 dans l'Outre-mer et 1 à Bruxelles, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète : scolarisation, santé maternelle, appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, adduction d'eau, préservation de la forêt tropicale, lutte contre le réchauffement climatique...

En 2011, l'AFD a consacré près de **6,9 milliards d'euros** au financement d'actions dans les pays en développement et en faveur de l'Outre-mer. Ils contribueront notamment à la scolarisation de 4 millions d'enfants au niveau primaire et de 2 millions au niveau collège, et à l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable pour 1,53 million de personnes. Les projets d'efficacité énergétique sur la même année permettront d'économiser près de 3,8 millions de tonnes d'équivalent CO2 par an.

www.afd.fr

PROPARCO

PROPARCO, institution financière de développement, est détenue par l'**Agence Française de Développement** (AFD) et des **actionnaires privés du Nord et du Sud**. Sa mission est de catalyser l'**investissement privé** dans les pays émergents et en développement en faveur de la croissance, du développement durable et de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement. PROPARCO compte parmi les principales institutions financières bilatérales de développement dans le monde. Elle intervient sur **quatre** continents, allant des grands pays émergents aux pays les plus pauvres, en particulier en **Afrique**, avec un haut niveau d'exigence en matière de **responsabilité sociale et environnementale**.

www.proparco.fr





AMORCE est l'association nationale des collectivités territoriales et des professionnels pour une gestion locale des déchets et de l'énergie. Nous représentons plus de 500 grandes collectivités (communes, intercommunalités, départements, régions) rassemblant plus de 60 millions d'habitants, ainsi que plus de 250 grandes entreprises, fédérations professionnelles et associations. Créée en 1987, AMORCE est devenue en 25 ans la principale association spécialisée de collectivités et d'entreprises françaises, toutes thématiques confondues, et un formidable réseau d'échange d'expériences et de partage des meilleures pratiques.

Les deux domaines d'action d'AMORCE sont :

- La gestion territoriale des déchets
- La gestion territoriale de l'énergie et des réseaux de chaleur et le développement des énergies renouvelables

Dans ces domaines, AMORCE intervient sur tous les aspects qui guident les choix des collectivités territoriales :

- La technique
- L'impact sur l'environnement
- La réglementation
- L'économie (coûts, financements, fiscalité)
- Les modes de gestion, les marchés
- L'organisation entre les structures et les différents niveaux de collectivités
- Les politiques aux niveaux européen, national, territorial
- L'information, la concertation, le débat public

Les objectifs d'AMORCE :

- Organiser l'échange des connaissances et des expériences entre les membres de l'association, afin que chacun dispose des informations les plus récentes et les plus pertinentes pour gérer au mieux les déchets et l'énergie sur son territoire.
- Défendre les positions des collectivités locales en matière d'énergie, de réseaux de chaleur et de déchets.
- Proposer aux décideurs nationaux et européens des réformes qui améliorent les conditions économiques et juridiques de gestion de ces problématiques par les collectivités.

Notre représentativité et notre compétence sont reconnues aussi bien dans le domaine des déchets que de l'énergie. L'action d'AMORCE se situe à l'échelle locale, dans un cadre national et, de plus en plus, au niveau européen.

AMORCE

7, rue du Lac - 69422 Lyon
Cedex 03

Tél. : 04 72 74 09 77

Fax : 04 72 74 03 32

amorcer@amorcer.asso.fr

www.amorcer.asso.fr

Référence ADEME : 7835

ISBN 978-2-35838-423-0



9 782358 384230