

La viabilité économique et institutionnelle de la gestion des déchets dans les pays du Sud : qui paie quoi et quel partage des rôles et responsabilités entre les acteurs ?

Compte rendu des rencontres jeunes professionnels
de Paris de juillet 2011

Date : 05 juillet 2011

Lieu : Le pain quotidien, Paris

Intervenant expert : Sylvain Segal, responsable des Relations Internationales au Conseil Général d'Ille et Vilaine

1. PRESENTATION DE L'INTERVENANT

Ingénieur diplômé de l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes et de l'école nationale de santé publique (filiale ingénieur du génie sanitaire), Sylvain Segal s'engage dès le début de sa carrière dans la gestion des déchets avec une affinité particulière pour les pays en développement. D'abord sur le terrain avec l'ONG Action Mopti au Mali, il poursuit ses activités dans la gestion des déchets en France, à l'ADEME, puis à la Communauté d'agglomération de Rennes Métropole où il revient peu à peu à ses préoccupations premières en soutenant des projets à l'international. En 2009, il rejoint le service relations internationales du Conseil Général d'Ille et Vilaine où il coordonne notamment des projets de gestion des déchets dans le cadre de coopérations décentralisées au Mali et à Madagascar.

2. PROBLEMATIQUE

Investies dans le cadre de la décentralisation d'une mission d'organisation de la filière de gestion des déchets urbains, les collectivités locales du Sud peinent souvent à instaurer une gestion durable et complète de ce service. Cela se vérifie d'autant plus pour les villes moyennes d'Afrique de l'Ouest (entre 20 000 et 100 000 habitants) qui ne bénéficient pas de l'exposition politique et économique des capitales.

Comment est aujourd'hui gérée la filière déchets, de la pré collecte au traitement? Qui en sont les acteurs? Quels sont les relations contractuelles entre ces acteurs? D'un point de vue économique, quels sont les mécanismes de financements retenus pour recouvrir les coûts des maillons de la filière?

3. ECHANGES ET DEBATS

1. EN FRANCE, CA SE PASSE COMMENT ?

Avant de s'intéresser aux contextes spécifiques des pays en développement, Sylvain Segal a souhaité faire un rappel sur l'organisation de la filière déchets en France.

Dans l'hexagone, la gestion des déchets qui relevait au départ de la compétence des communes a été transférée à des structures intercommunales afin d'assurer une meilleure répartition des coûts.

Le financement en France :

- Principalement par la **TEOM** (Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères) et parfois par la **REOM** (Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères).

- La TEOM est perçue avec la taxe foncière et n'est pas liée à la quantité de déchets produite mais à la valeur locative. Elle est collectée par l'Etat pour le compte des collectivités puis leur est reversée soustraite des frais de gestion.
- La REOM : redevance proportionnelle au service rendu semble plus « juste » pour responsabiliser les ménages mais sa mise en œuvre pose encore beaucoup de difficultés (notamment pour l'habitat collectif).
- **La taxe éco-emballage** : les producteurs de produits ménagers paient une taxe dont le but est de financer la collecte sélective des déchets et le tri. Or cette taxe ne recouvre pas la totalité des coûts supportés par les collectivités (mais seulement environ 50% en moyenne). Insuffisante, elle vient néanmoins abonder les budgets généraux des collectivités.
- **Les recettes des ventes des matériaux** : plastiques issus de la collecte sélective, ferrailles, cartons, vente de la vapeur ou de l'électricité produite par l'incinération,...
- **Aides** de l'ADEME ou des Conseils Généraux pour les investissements.

Avec ces divers dispositifs, la gestion des déchets en France est financée régulièrement et automatiquement. Par ailleurs, les instances de contrôle de la réglementation sont existantes et opérationnelles : le secteur fait l'objet de réglementations précises et l'Etat le contrôle en s'appuyant sur des services dédiés.

2. ET DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT ?

Contexte :

- la politique de décentralisation ayant portée la création des communes est récente ;
- les communes sont maîtres d'ouvrage du service public des déchets et peu d'intercommunalités existent ;
- en même temps que se crée la commune, une fiscalité locale est mise en place mais ce mécanisme de recouvrement est difficilement effectif car nouveau et confronté à la pauvreté des populations.

Conséquence :

⇒ problème de financement de la filière à l'échelle de la commune.

Face à la difficulté de créer des budgets annexes, les communes s'appuient sur leur budget général pour assurer tant bien que mal le service. Néanmoins la gestion des déchets prime rarement sur le financement d'autres services comme la création et l'entretien des routes par exemple.

De plus la réglementation en la matière est peu développée voire inexistante. Il n'existe généralement aucune obligation de s'abonner au service public des déchets dans les pays en développement.

Malgré ces constats, il existe des initiatives sur le terrain et des projets restent à inventer.

Comment agir et avec qui ?

Tout d'abord, on ne peut pas mettre œuvre un projet déchet sans associer la commune (élus, services techniques). Au niveau institutionnel, ce sont les 1ers acteurs concernés par le projet. La volonté politique locale est donc indispensable (cf. encadré).

En cas d'instabilité politique, cela peut avoir ses revers. A Madagascar par exemple, de nombreux projets étaient en cours mais à cause des changements structurels depuis 2008, la plupart de ces projets sont bloqués.

Ensuite, il faut s'appuyer sur les acteurs et parties prenantes locales (chef de quartier, associations, etc.) afin de sensibiliser, mobiliser et accorder les populations autour du paiement d'une redevance qui puisse correspondre à un taux de recouvrement réaliste. Dans un troisième temps, il faut s'assurer que la commune prendra en charge la collecte.

Enfin, mettre en place un tri-compostage apparaît comme une solution pertinente dans les pays en développement. Dans le cadre du projet de coopération entre le CG d'Ille et Vilaine et le cercle de Mopti au Mali, un GIE va organiser la collecte et le tri des déchets du marché pour produire du compost. Une discussion se construit en parallèle avec les usagers afin de définir les modalités de distribution et d'utilisation ainsi que son prix.

Il est par ailleurs important d'avoir une approche graduelle dans l'action : commencer petit et affiner l'offre en fonction de la réalité de la demande.

Il est possible de déléguer une partie du service (par exemple, le traitement des déchets). Quand le marché est modeste, cela peut passer par un gré à gré mais lorsqu'il est plus important, l'appel d'offres est obligatoire. Ainsi, apparaissent souvent des prestataires de service voire des délégataires de service public.

De la volonté politique

Dans les grandes villes, il existe un marché dynamique sur la collecte des boues de vidange (latrines). Une concurrence forte existe et les usagers paient directement. Pourquoi cela ne fonctionne pas avec les déchets ?

En France, la filière s'est mise en œuvre au moment où une réglementation et une volonté politique ont été associées à des moyens de contrôle et de répression.

L'un des grands enjeux du secteur concerne donc la mobilisation des élus. Concernant l'assainissement liquide, les arguments du plaidoyer étaient macro-économiques (investissements à haute rentabilité sur long terme). Ce type d'argumentaire serait également envisageable sur le secteur des déchets.

Et les acteurs informels dans tout ça ?

En matière de déchets, la commune a donc souvent un rôle central d'organisation et de régulation du service. Elle peut cependant difficilement agir seule, en particulier parce qu'elle n'en a pas toujours les moyens, humains et financiers. De surcroît, d'autres acteurs interviennent souvent déjà dans le secteur, bien souvent de manière informelle, comme par exemple des ramasseurs d'ordures qui proposent leurs services au porte-à-porte, ou comme les récupérateurs de déchets réutilisable ou valorisables.

Ils sont plus ou moins reconnus et pris en compte par les municipalités dans le cadre de la planification du service. S'il est socialement essentiel de les prendre en compte, ils n'assureront pas la gestion globale de la filière et surtout dans une vision à long terme.

Comme il ne faut pas penser la nature des déchets par le seul prisme du plastique comme le font beaucoup d'acteurs, la question de la filière ne peut également pas s'envisager qu'au travers des acteurs informels.

Où trouver les budgets ?

Il apparaît pour cela nécessaire de limiter les coûts de collecte et de traitement et d'augmenter les recettes.

En effet, des recettes peuvent être trouvées pour alimenter le budget de communes. Tout d'abord par la mise en place de cotisations sur le maillon de la pré-collecte qui mettent de manière réaliste les populations à contribution (ex : Abidjan). La collectivité peut ensuite assurer l'évacuation des déchets depuis le point de collecte jusqu'au point de traitement.

Enfin, générer des recettes par le traitement des déchets est un enjeu majeur des pays du sud. La nature des déchets y est très organique (60-70% contre 30% au nord). Ainsi la matière organique peut être valorisée. Elle est malheureusement souvent enfouie, ce qui remplit inutilement les décharges.

⇒ *Mettre en place le tri-compostage*

Une piste de réflexion et d'action identifiée est donc de se détourner de l'enfouissement des déchets organiques afin de faire du compostage et d'en tirer des recettes. Ces activités sont par ailleurs créatrices de main d'œuvre.

Mettre en place le tri-compostage dans les pays en développement est moins compliqué que dans les pays développés : tri manuel possible, formation facile, tri aisé de la matière organique, nature des déchets simple en termes de composition.

La récupération du plastique (ex : production de briques à partir de plastique et de sable au Mali) peut également être mise en place. Elle allie également génération de recettes, création d'emploi et baisse de la mortalité des bêtes due à l'ingestion de matière plastique.

Après tri, le reste des déchets peut être enfoui. La partie organique étant celle qui génère le plus de pollution, celle qui est enfouie produira une pollution minimale et résiduelle.

La recette du compost ne peut pas en revanche financer la filière complète. C'est une idée reçue – ou fausse croyance - que l'on entend pourtant souvent. En France, la recette du compost ne permet pas de financer beaucoup plus que le transport du compost vers les champs.... Mais la plate-forme de compostage reste plus intéressante que l'enfouissement global qui est producteur de gaz à effet de serre sauf si la construction est technologiquement avancée ce qui coûte cher.

En effet, aucun exemple connu de centre d'enfouissement à prix acceptable et techniquement satisfaisant n'a pu être relevé. Il semble compliqué d'y arriver et seules quelques grosses villes qui ont les ressources suffisantes investissent dans de tels équipements.

Y a-t-il un risque sanitaire sur le compost des ordures ménagères ?

Le risque sanitaire existe comme pour tout déchet mais la nature des déchets solides des pays du Sud ne présente a priori pas de grands risques (déchets constitués principalement de sables et matières organiques).

En France, certaines collectivités se lancent dans la collecte sélective de la FFOM (Fraction Fermentescible des Ordures Ménagères) par le tri des déchets de cuisine dans les ménages. D'autres réalisent du compost à partir des ordures brutes directement, ce qui peut poser des problèmes sur la qualité du compost obtenu (respect de la norme NFU 44-051).

Dans les pays en développement, la nature des déchets est plus simple donc les risques sanitaires moindres. Cependant, des protocoles de contrôle et de manipulation du compost doivent être clairement identifiés : température, humidité, cycle de retournement... Si les acteurs locaux n'ont pas les moyens de réaliser les mêmes analyses qu'en France, il reste possible de mettre en place des indicateurs simples.

En France, promouvoir le compost dans les ménages ou dans les jardins peut être une initiative intéressante mais cela doit s'accompagner de formation pour ne pas devenir contre-productif.

Pertinence des stratégies de tri et de réduction à la source

Au Tchad notamment, les emballages plastiques font l'objet d'une interdiction. Cette initiative des autorités quoique vertueuse ne permet pas de régler le problème dans sa globalité. Pour Sylvain Segal, « en Afrique, la prévention n'est pas la priorité car la production de déchets par habitant est relativement faible ». La prévention n'est pas suffisante pour apporter une solution globale à la gestion des déchets.

Les sachets plastiques par exemple ne représentent que 0.5% du poids des déchets mais dans la vision collective, ils sont partout. Ces déchets provoquent une pollution visuelle et environnementale, mais leur gestion ne doit pas faire oublier les enjeux qui concernent le reste des déchets, soit le principal de la filière. Le fait d'interdire les emballages plastiques peut néanmoins avoir un impact positif dans le sens où elle permet de recentrer les débats et les préoccupations sur les vrais sujets.

Concernant le tri des déchets à la source, des initiatives existent. Mais au vu des difficultés que rencontrent les collectivités du Sud à mettre en place la collecte mono-flux, la collecte triée apparaît disproportionnée. Des projets de tri à 3 voire 4 portes ont déjà été testés sans grande efficacité. Ainsi, la collecte mono-flux suivie d'un tri sur plate-forme semble être un mix de solutions à privilégier.

La problématique du sable au Sahel

Dans les pays sahéliens, la question du sable a son importance : il peut représenter jusqu'à 60% des déchets. Les conséquences en matière de coût de transport sont donc importantes. Aussi, dans certaines localités comme Nouakchott, des tamis ont été mis en place dans le fond des poubelles afin d'évacuer le sable en présence.

Et le crédit carbone dans tout ça ?

Les mécanismes du crédit carbone permettent de générer des recettes qui financent le service mais il ne peut se substituer à des recettes levées localement si on veut que le service soit pérenne. En effet, si les collectivités ou les populations n'ont pas un niveau économique suffisant pour financer le service, le crédit carbone ne pourra pas le faire à lui seul de manière pérenne.

Le crédit carbone apparaît également souvent comme « un droit à polluer pour les riches ». Cependant, ce mécanisme permet de compenser les émissions que l'on ne peut pas éviter. Donc si une industrie peut mettre en place une procédure moins polluante, celle-ci sera prioritaire sur l'obtention de crédits carbone.

Le financement du service public des déchets en France

Site de l'ADEME :

<http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=17432>

Site Eco-emballage :

<http://www.ecoemballages.fr/>

Les acteurs français qui réfléchissent à la gestion des déchets dans les pays en développement

Pour aller plus loin, certaines structures françaises travaillent sur la question des déchets dans les pays en développement :

- le CEFREPADE : Centre Francophone de Recherche Partenariale sur l'Assainissement, les Déchets et l'Environnement : <http://cefrepade.org/> ;
- Gevalor : Association pour la gestion durable et la valorisation des déchets et des matières premières minérales : <http://www.gevalor.hebergratuit.com/>
- l'AFD qui soutient des projets déchets à plus grande échelle pour capitalisation et partage d'expérience ;
- ..et entre autres ONG et association, Projection bien sûr qui en plus de ses activités réseau développe actuellement un projet de planification et mise en œuvre réalistes du service public de gestion des déchets solides en Afrique de l'Ouest.

Etaient présents à cette rencontre :

Prénom, Nom	Structure	Email
Cléo Lossouarn	SIAAP	Cleo.lossouarn@siaap.fr
Charlotte Kalinowski	SIAAP	Charlotte.kalinowski@siaap.fr
Monica Rendon Fernandez	Académie de l'Eau	Rendon.monica@aesn.fr
Jihane Rangama	CERDI	Jihane.rangama@gmail.com
Jocelyne Delarue	Gevalor	Jocelyne.delarue@gevalor.org
Solenne De Gromard	Suez Environnement	Solenne.degromard@suez-env.org
Meriem Kellou	2ie	Meriem.kellou@2ie-edu.org
Gwénola Michel	Lyonnaise des Eaux	gwenolamichel@hotmail.fr
Issa Sory	PRODIG – Paris 1	soryissa@yahoo.fr
Julien Gabert	GRET	gabert@gret.org
Célia de Lavergne	ASTEE	celia.delavergne@astee.org
Denis Desille	pSeau	desille@pseau.org
Coline Clément	Réseau Projection	Coline.clement@reseauprojection.org
Jean-Hugues Hermant	Réseau Projection	Jean-hugues@reseauprojection.org