

QUESTION

41 DÉCEMBRE 2018

DE DÉVELOPPEMENT

SYNTHÈSES DES ÉTUDES ET RECHERCHES DE L'AFD

Déchets urbains : entre gestion décentralisée et communs

LA GESTION "BOTTOM-UP" DES DÉCHETS

Dans les pays du Sud, les modes de gestion des déchets non centralisés se développent : précollecte communautaire, recyclage, économie circulaire à l'échelle microlocale.

AUTEURS

IRÈNE SALENSON
Chargée de recherches,
IRS/ECO, AFD.

JÉRÉMIE CAVÉ
Urbanalyse.

ANDRÉ LE BOZEC
ALBWaste

MATHIEU DURAND
Le Mans Université,
laboratoire ESO - UMR
6590 CNRS, IUF.

JOCELYNE DELARUE
Gevalor.

Les textes internationaux sur le développement des pays du Sud ont conduit durant plusieurs décennies à promouvoir l'accès aux services urbains en réseau. On encourageait alors l'extension de réseaux centralisés pour l'accès à l'eau, à l'électricité, pour la collecte des déchets ou des eaux usées. Cette vision est aujourd'hui concurrencée (Coutard et Rutherford, 2016) pour être complétée par une finalité de résultats (qualité de l'environnement, santé, etc.) et non plus de moyens (kilomètres d'infrastructures). Progressivement, des modes alternatifs de gestion ont été reconus par les pouvoirs publics (Ranzato et Moretto, 2018 ; Debout *et al.*, 2018).

En s'appuyant sur les résultats du programme de recherche ORVA2D*, cet article analyse les apports des modes de gestion communautaires et décentralisés des déchets. La gestion des déchets constitue alors une ressource (service), assurée partiellement par une communauté infra-urbaine (le quartier), régie par des règles de gouvernance (souvent informelles). Ressource, communauté d'usage et règles de gestion constituent les trois composantes des communs, selon la théorie développée par Elinor Ostrom.

QUAND L'ÉCHELON DU QUARTIER S'INVITE DANS LA GOUVERNANCE DES DÉCHETS

Dans bien des villes des pays du Sud, les autorités municipales, légalement responsables de la gestion des ordures ménagères, ne sont pas en mesure d'assurer leur collecte totale. À titre d'exemple, parmi les localités étudiées par le projet de recherche ORVA2D, le taux de couverture de la collecte atteint à peine 55 % à Antananarivo (Madagascar). Des mécanismes palliatifs ont alors été mis en place par des groupes de riverains ou par des récupérateurs. Ces initiatives ont, pour point commun, un ancrage à l'échelon du quartier stimulant une relation de confiance entre acteurs.

*Programme « Organisation de la valorisation des déchets dans les villes en développement » mené par l'AFD, Le Mans Université, l'ONG Gevalor, Urbanalyse et ALBWaste.
<http://eso-lemans.cnrs.fr/fr/recherche/programmes-en-cours/projet-afd.html>

Une précollecte assurée par les communautés de quartier

Certaines municipalités africaines ou asiatiques n'ont pas les moyens d'assurer un service en porte-à-porte. Une précollecte des déchets (depuis les foyers jusqu'à des points de regroupement) est assurée directement par les habitants ou par de micro-prestataires de services, informels, rémunérés individuellement par chaque ménage ou collectivement par l'organisation de quartier.

En 2016, à Surabaya (Indonésie), plus de 88 % des déchets sont récupérés par la précollecte. Seuls 12 % des déchets produits échappent à ce mode de gestion (dépôt sauvage, recyclage informel, brûlage non contrôlé), quand ce chiffre atteint 35 et 42 % respectivement à Lomé (Togo) et Antananarivo. En plus des bénéfices pour la santé et l'environnement, cette forte précollecte communautaire permet des taux de recyclage et de compostage notables. Le succès de Surabaya s'explique par la tradition de gestion communautaire à l'échelle des *Kampung*s (quartiers traditionnels). Le recouvrement des factures d'eau et d'électricité, la gestion des espaces verts, le nettoyage de la voirie, etc. sont déjà assurés à cet échelon. L'implication des habitants est encouragée grâce à un concours – *Surabaya Green and Clean* – organisé par la municipalité et des entreprises, qui récompense les quartiers les plus actifs. Celui-ci a rencontré un succès considérable, aboutissant à un verdissement des *Kampung*s et à la diffusion d'innovations telles que les *Waste Banks*. Ces banques communautaires de déchets recyclables fonctionnent comme des communs dans la mesure où elles mobilisent une ressource (les déchets recyclables), une communauté d'usage (les femmes au foyer du quartier, dont un petit groupe de bénévoles) et des règles de gestion (site et horaires d'apport, paiement une fois par an, revente régulière à un marchand informel, etc.).

Implication variable des municipalités dans la collecte

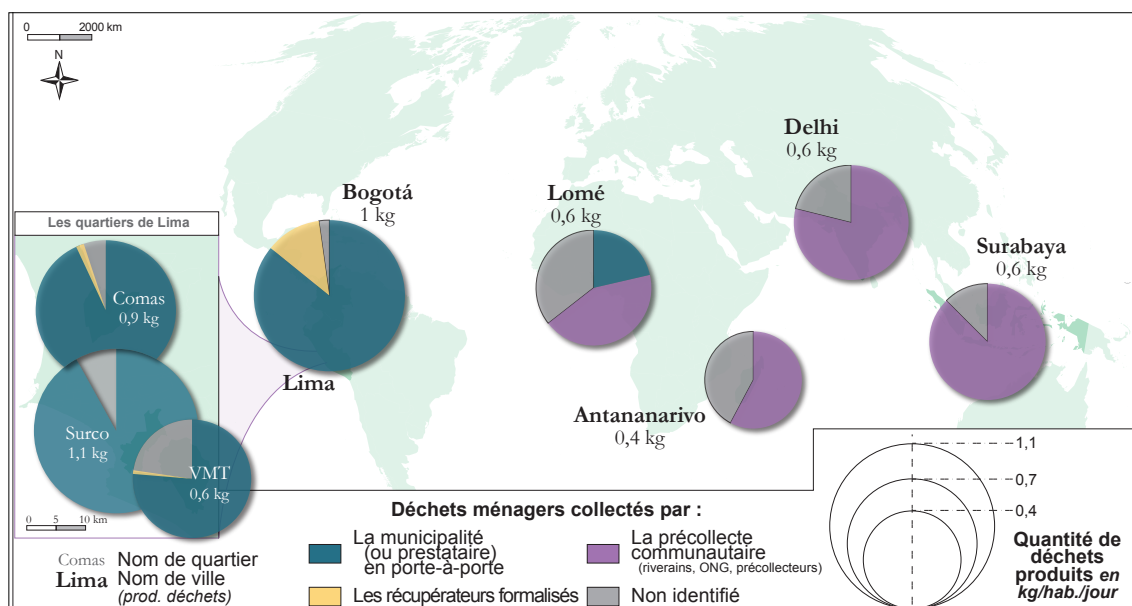
Le graphique 1 montre que la part relative des municipalités dans la collecte depuis les lieux de production (ménages) jusqu'aux lieux de traitement est variable selon les pays. En Amérique latine, la municipalité, ou son prestataire, sous sa supervision, assure une collecte en porte-à-porte, puis transporte les déchets jusqu'au lieu de traitement dont elle est responsable. En Afrique et en Asie, la majorité de la collecte dans les quartiers est assurée par une précollecte communautaire, c'est-à-dire par d'autres acteurs. Les municipalités se contentent du transport depuis des points de regroupement situés sur les principaux axes de communication, et s'occupent du traitement final. En revanche, les filières du recyclage leur échappent en grande partie.

En Afrique, depuis 2005 pour Antananarivo et 2015 pour Lomé, les municipalités se sont donné pour mission de coordonner la précollecte. À Antananarivo, les unités administratives de base (« *Fonkontany* »), au niveau du quartier, sont désormais officiellement chargées de la précollecte des déchets, en sus d'autres missions de service public. À Lomé, depuis 2015, la municipalité a décidé de signer des contrats de délégation de service public avec les acteurs de la précollecte dans chaque quartier, afin d'améliorer le taux de couverture. Néanmoins, ceux-ci continuent d'être rémunérés directement par la population. Le manque de moyens financiers des municipalités et la difficulté de collecter des taxes locales sont donc compensés par la relation financière directe, de confiance, qui existe entre les habitants et les précollecteurs qu'ils connaissent.

Un recyclage imposé par les acteurs informels de quartier

La piste développée par les villes latino-américaines est de reconnaître le rôle joué *de facto* par les acteurs

GRAPHIQUE 1. LES ACTEURS DE LA GESTION DES DÉCHETS



informels dans la récupération et le recyclage des rebuts possédant une valeur marchande (métaux, plastiques, papiers-cartons). Après les avoir longtemps pourchassés, les pouvoirs publics cherchent désormais à s'appuyer sur leurs compétences, tout en améliorant leurs conditions de travail : depuis 2002 au Brésil, et depuis les années 2010 au Pérou et en Colombie. Les récupérateurs, initialement perçus comme étant la cause de l'insalubrité urbaine, sont ainsi devenus les premiers acteurs pour la préservation de l'environnement local.

Bogotá (Colombie) est particulièrement dynamique, avec 12 % des ordures ménagères captées par les récupérateurs formalisés en 2015. Ceci est le résultat d'un long processus judiciaire (2002-2015), grâce auquel l'Association des récupérateurs de Bogotá (ARB) a imposé la présence des informels aux autorités municipales, au même titre que n'importe quelle entreprise prestataire de services. Depuis cette date, les récupérateurs sont rémunérés par les municipalités à hauteur de 27 €/tonne, revenu qui s'ajoute à la revente des matériaux. La rémunération au titre des coûts évités (collecte et traitement) pour la municipalité constitue une innovation majeure. Elle représente 5 % du budget annuel de gestion des déchets de la ville.

Au Pérou, un statut juridique spécifique a été créé en 2009 afin d'améliorer les contraintes sanitaires et sécuritaires et permettre aux informels de s'engager dans une collaboration avec les municipalités. Au Brésil, les modèles sont multiples. Certaines villes ont créé de grandes coopératives de tri pour faciliter le travail des récupérateurs. Cependant, elles ont rendu marginale et illégale la collecte de rue, ce qui entraîne d'autres difficultés, révélant ainsi l'importance des liens de proximité avec les riverains et des règles de gouvernance décidées en commun à l'échelle du quartier.

DÉCENTRALISATION TECHNIQUE: UN POTENTIEL LIÉ AUX MODES DE VIE ET AUX CAPACITÉS FINANCIÈRES

La décentralisation organisationnelle observée précédemment permet de compenser le déficit de ressources des acteurs publics traditionnels. Elle s'accompagne souvent d'une décentralisation technique pour le tri et la valorisation afin de limiter le recours à une unité de traitement centralisé, toujours très coûteuse en fonctionnement.

Les points de regroupement : infrastructures innovantes pour la valorisation

Le passage de la phase de précollecte à la collecte nécessite un lieu de stockage et d'enlèvement des ordures. En l'absence d'espace aménagé à cet effet, les ordures sont regroupées dans des dépôts sauvages, le long des principales avenues, des cours d'eau ou sur des terrains vagues. L'enjeu est donc de formaliser les points de regroupement : Lomé a mis en place des « sites de

transit », Delhi des « *Dhalaos* » et Surabaya des « *Temporary Shelter Facilities* ». Leur gestion est confiée aux prestataires de précollecte (Lomé), à la municipalité (Delhi) ou à la communauté d'habitants (Antananarivo, Surabaya).

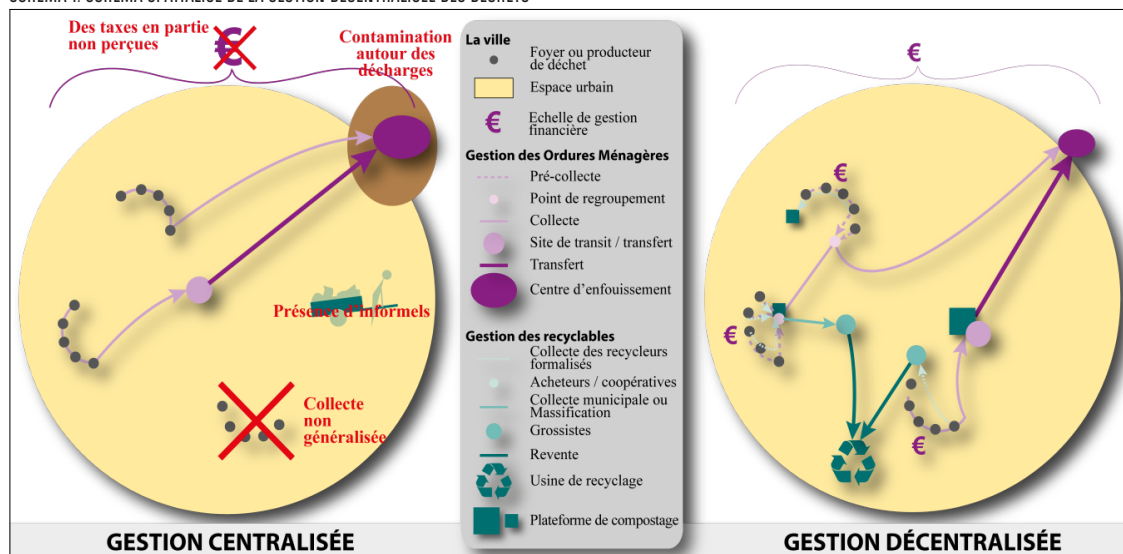
Au-delà du transfert des déchets vers les décharges contrôlées, ces infrastructures permettent d'effectuer une sélection des recyclables en vue de leur revente. L'activité de tri peut être illégale et effectuée sur la chaussée, à proximité des « *Dhalaos* » (Delhi), ou légale et réalisée dans un équipement adapté (Surabaya, ou dans certains sites à Lomé). Dans les villes latino-américaines, ce sont les « locaux de stockage » des récupérateurs formalisés qui jouent ce rôle de plateforme pour le quartier. Ils sont équipés (par la municipalité ou les ONG) afin de respecter les normes environnementales et sanitaires. L'enjeu réside dans la structuration de l'ensemble de la filière de valorisation, depuis la précollecte jusqu'à la commercialisation, afin d'assurer une traçabilité des flux de déchets recyclables et d'améliorer les conditions de travail à chaque étape.

Les déchets organiques : l'urgence de valoriser le plus gros du gisement à l'échelle locale

Les ordures ménagères des villes du Sud sont pour l'essentiel composées de matière organique : de 52 % à Lima jusqu'à 79 % à Antananarivo en 2015. Il s'agit pourtant d'une fraction très peu valorisée, qui encombre les décharges contrôlées, déjà saturées. Certaines villes se lancent dans la mise en place de plateformes de compostage à l'échelle métropolitaine. Cette technique nécessite soit une collecte des biodéchets à la source (souvent les déchets de marché), soit un compostage sur déchets bruts, en mélange (cf. le projet Africompost - <http://www.africompost.org/>). Face à la difficulté de produire un compost de qualité à de telles échelles (et de l'écouler auprès des agriculteurs), plusieurs villes font cependant le choix de plateformes de compostage décentralisées. Si le compostage individuel peut exister, c'est l'échelle du quartier qui est souvent privilégiée. Antananarivo voit ainsi se développer du compostage collectif dans certains "*Fonkontany*". Le compost peut ensuite être directement réutilisé dans le quartier (jardinage de subsistance) sans dépendre de débouchés agricoles.

C'est la ville de Surabaya qui est la plus innovante en la matière. La municipalité a créé 23 plateformes de compostage à travers la ville pour valoriser ses déchets verts. En complément, 19 000 composteurs individuels ont été distribués en cinq ans. Cette politique ambitieuse de décentralisation d'une partie de la collecte et du traitement des ordures ménagères aboutit au compostage de 5 % des déchets produits par la ville, pour un investissement financier de seulement 2 % du budget de gestion du service, qui s'ajoute à l'économie substantielle réalisée en termes de quantité de déchets non transportés et non enfouis.

SCHÉMA 1. SCHÉMA SPATIALISÉ DE LA GESTION DÉCENTRALISÉE DES DÉCHETS



Source : © M.Durand, Le Mans Université, ORVA2D.

CONCLUSION

Les résultats des recherches du projet ORVA2D, menées dans des villes en développement, montrent une complexification croissante de la gestion des déchets en termes d'acteurs impliqués et d'échelles imbriquées. Or, pour améliorer la qualité et le taux de couverture du service, cette complexification sociale et territoriale semble plus efficace que la montée en gamme technologique des modes de traitement. L'échelon du quartier semble être adapté au développement de nouvelles pratiques de gestion des déchets, donnant un sens plus collectif à la fourniture d'un service de base, et rapprochant ces pratiques des démarches « en commun », dans lesquelles les initiatives venues des habitants aboutissent à la définition de règles de gestion collective. Une réappropriation populaire et (micro)locale des résidus a lieu, réduisant le

fardeau à gérer par les autorités publiques et leurs opérateurs privés. Le périmètre du service public centralisé de gestion des déchets diminue. Il est complété de façon croissante par des initiatives de collecte à la source et de valorisation localisée qui appréhendent une part du gisement de déchets comme un « bassin commun de ressources », au sens d'Elinor Ostrom, que les communautés valorisent en se partageant les profits (Cavé, 2018).

La remise en question de « l'universalité du service » (Jaglin, 2012) n'est pas toujours voulue : elle est parfois le résultat de la déficience de gestion par les institutions publiques. En outre, elle nécessite une coordination métropolitaine rigoureuse, afin d'éviter tout risque de ségrégation urbaine. ■

• RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES •

- Cavé J. (2018), « En quête des communs urbains : la gestion conflictuelle des déchets au Brésil », *Revue internationale des études du développement*, n° 233, pp.117-138
- Coutard O. et J. Rutherford (2016), *Beyond the Networked City Infrastructure Reconfigurations and Urban Change in the North and South*, Routledge, Londres.
- Debout L., S. Jaglin et I. Salenson (2018), *Du rebut à la ressource, valorisation des déchets dans les villes du Sud*, Étude 18, Agence française de développement, Paris.
- Jaglin S. (2012), « Services en réseaux et villes africaines : l'universalité par d'autres voies ? », *L'Espace géographique*, vol. 41, no 1, pp. 51-67.
- Ranzato M. et L. Moretto (2018), « Water, Energy, and Waste Services », *Revue internationale des études du développement*, 2018/1 (n° 233), pp. 93-116.

QUESTION DE DÉVELOPPEMENT est une publication de la direction exécutive Innovation, recherche et savoirs (IRS) de l'AFD qui présente les synthèses des études, évaluations et recherches initiées ou soutenues par l'AFD. Cette série a pour objectif de résumer le questionnement, la démarche, les enseignements et les perspectives de l'étude présentée. Elle vise à ouvrir de nouvelles pistes d'action et de réflexions. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Remy RIOUX . Directeur de la rédaction : Thomas MELONIO . Agence française de développement : 5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12.
Dépôt légal : Décembre 2018 - ISSN 2271-7404 . Conception : NOISE . Réalisation : Eric THAUVIN