



FICHE TECHNIQUE n°6

Les modes de gestion d'un service déchets



Fiche publiée en décembre 2020

Introduction

La gestion du service public des déchets, entre cadre réglementaire et réalité opérationnelle

Dans la plupart des pays dits du Sud la compétence sur la gestion des déchets solides ménagers ou assimilés, formellement, a été transférée aux collectivités territoriales qui ont donc la responsabilité du service et la responsabilité du choix du mode de gestion du service, entre la régie, la délégation, des modes de gestion mixtes ou des modes de gestion dits « *informels* » comme la gestion « *communautaire* ».

Toutefois, en réalité, on constate que dans les grandes villes, en particulier les capitales, **l'Etat garde un rôle prééminent, même si cela rentre en contradiction avec les textes réglementaires.** C'est le cas à Brazzaville, Luanda, Yaoundé, Libreville...

En Tunisie, la collecte des déchets est une compétence des communes, mais leur transport, valorisation et stockage est de responsabilité de l'ANGED (Agence Nationale de Gestion des Déchets), ce qui limite fortement le développement de politiques municipales en la matière.

Dans le même temps, sur le terrain, que ce soit dans les quartiers des grandes villes comme dans les villes moyennes ou petites

force est de constater qu'il existe des modes de gestion « *informels* », mis en œuvre soit par de petits opérateurs économiques (GIE, opérateurs individuels...), soit suivant des modalités de gestion « *communautaire* ». Ces modes de gestion « *informels* » sont plus ou moins connectés aux modes de gestion formels des collectivités territoriales ou de l'Etat mais jouent un rôle essentiel auprès des usagers.

Dans certains quartiers périphériques de Kinshasa, la gestion et la valorisation des déchets solides est gérée et financée par les associations d'usagers de l'eau potable (ASUREP). Ces structures génèrent des bénéfices suffisants pour pouvoir assurer un service de pré-collecte et le compostage des déchets organiques.

La présente fiche dresse un panorama sinon exhaustif, du moins le plus complet possible des différents modes de gestion des déchets - à l'exclusion de la gestion des déchets par les services de l'Etat- et de leurs articulations opérationnelles.

La gestion par les collectivités territoriales : un enjeu politique, technique et financier

Les enjeux de la gestion du service public des déchets par les collectivités territoriales sont de trois ordres :

› Politiques :

En premier lieu, l'enjeu est celui de la capacité de la collectivité à assumer la responsabilité du service au regard des contraintes réglementaires, financières et institutionnelles auxquelles sont soumises les collectivités territoriales ;

En deuxième lieu, le choix du mode de gestion entre la régie et la délégation relève d'une option de fond sur le rôle des collectivités territoriales dans la gestion des services publics.

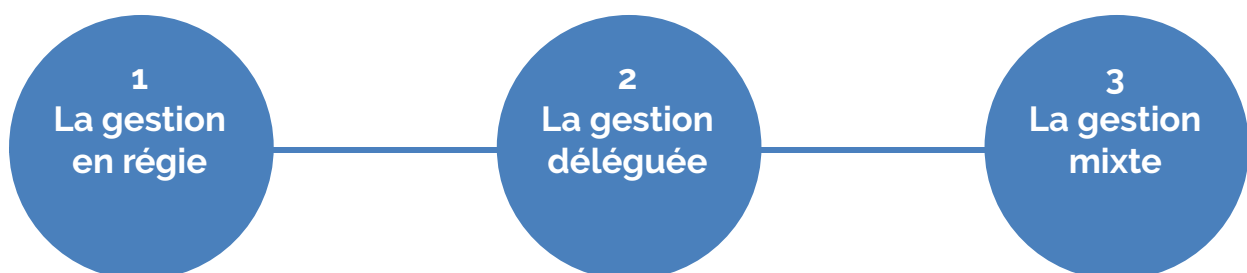
› Techniques

Le choix du mode de gestion renvoie à décider de qui, entre la collectivité territoriale et le ou les partenaires privés ou communautaires, aura la compétence et la responsabilité technique dans l'exercice de la compétence.

› Financiers

Enfin, le choix du mode de gestion renvoie à décider qui assume les bénéfices ou les pertes du service public des déchets, sachant qu'il s'agit d'un service qui est rarement équilibré entre les redevances des usagers et les charges d'exploitation, même si les pratiques de réduction à la source des volumes de déchet, de réutilisation et de recyclage permettent de réduire les coûts du service.

Dans les villes du Sud, les modalités de gestion des services ont souvent été très influencées par les orientations politiques des gouvernements et les partenaires techniques et financiers internationaux. Ainsi, des années 1960 aux années 1990, la régie était la principale modalité de gestion, car de nombreux pays étaient sous l'influence des pays communistes (bloc soviétique, Chine et Cuba). Depuis les années 1990, l'effondrement du bloc soviétique et l'avènement des politiques d'ajustements structurels, la plupart des régies ont été démantelées et des délégations de services ont été mises en place dans la plupart des capitales africaines sous l'influence directe (ou indirecte) de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire international (FMI). Le choix de modalités de gestion comporte donc une forte connotation politique et idéologique, qu'il est important de prendre en compte avant toute intervention.





1 La gestion en régie

Principales conditions pour mettre en place une régie

- › Une volonté politique affichée et soutenue.
- › Un système de management de la collectivité efficace et efficient permettant :
 - Un pilotage de proximité de la régie via sa direction technique
 - La mise en œuvre de sanctions ou d'encouragements en fonction des résultats
- › La disponibilité d'une ressource humaine qualifiée et engagée (notamment dans les directions techniques et financières)
- › La possibilité pour la régie de disposer d'une régie d'avance suffisante pour prendre en charge les dépenses imprévues et assurer ainsi la qualité et la continuité du service
- › Un dispositif de contrôle financier de la part de l'Etat souple et efficace

La définition

Il s'agit du mode de gestion où la collectivité territoriale exerce directement la compétence déchet à travers un service dédié, appelé régie qui gère techniquement et financièrement le service déchet sous l'autorité de l'exécutif de la collectivité territoriale.

La collectivité territoriale réalise toutes les installations à ses frais, soit sur ses propres financements soit sur des dons ou des prêts de partenaires techniques et financiers et les exploite à ses risques et périls.

La régie a un budget annuel qui doit être équilibré. Ce budget est généralement financé à la fois par les taxes du service (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe d'assainissement des marchés, etc.) et par une contribution de la collectivité territoriale et/ou de l'Etat.

Avantages et inconvénients

Avantages



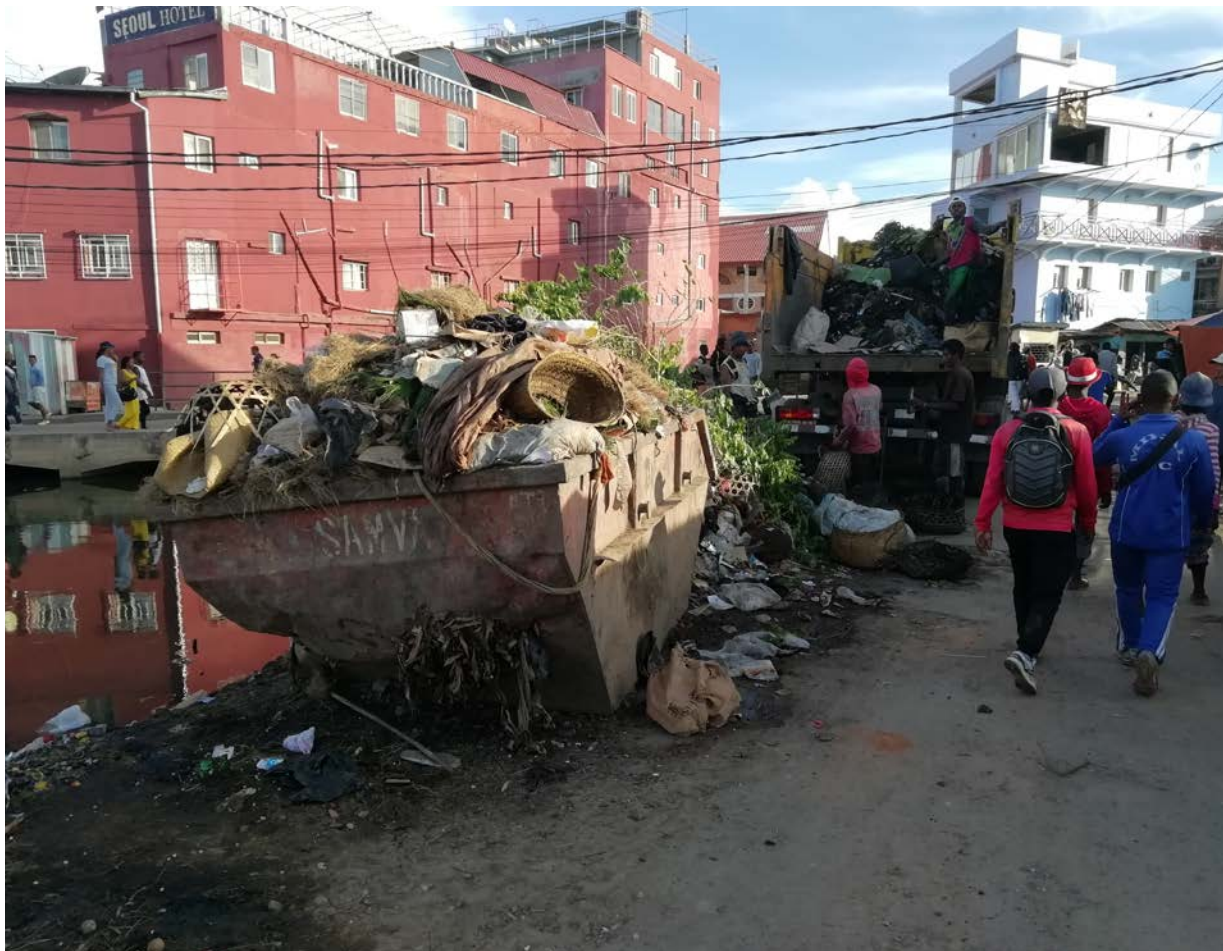
- › Maîtrise du service par la collectivité territoriale ;
- › Possibilité de l'adapter aux évolutions des besoins et des demandes ;
- › Prix du service maîtrisé par la collectivité territoriale.

Inconvénients



- › Coût politique de la responsabilité directe de la collectivité territoriale face aux usagers en cas de mauvaise qualité du service ;
- › Dépendance face :
 - Au cadre juridique de l'exercice de la régie, en particulier en terme d'autonomie financière ;
 - A l'exercice du contrôle public sur le fonctionnement de la régie ;
 - A la lourdeur des circuits administratifs et financiers de la commande et de la comptabilité publique ;
- › Impératif d'équilibre financier de la régie dans le cadre budgétaire fixé par la collectivité ;
- › Fréquente absence ou insuffisance de cadrage juridique ou réglementaire des régies.

A Antananarivo (Madagascar), la collecte, le transport et le traitement des déchets sont gérés par la SAMVA, un Etablissement Public Inter Communal (EPIC), composé du Ministère de l'Assainissement, Eau et Hydraulique (MAEH) et de la Communauté Urbaine d'Antananarivo (CUA). Le Maire est président du conseil d'administration de la SAMVA. Le service se finance par une subvention nationale du MAEH, le recouvrement de la Redevance des Ordures Ménagères (ROM) et une taxe sur les factures d'eau et d'électricité collectée par la société nationale JIRAMA. La SAMVA collecte actuellement près de 60% des déchets produits par les habitants de Antananarivo.



Vidange d'une benne de la SAMVA
© Gret 2019



La définition

La gestion déléguée consiste pour la collectivité territoriale à réaliser les investissements à ses frais (sauf dans le cas de la concession) et à confier tout ou partie de l'exploitation de ceux-ci à un ou des organismes privés à but lucratif (GIE, entreprises, opérateurs individuels...) ou non (associations...). Le délégataire exploite les équipements et met en œuvre les services à ses risques et périls.

La gestion déléguée peut prendre plusieurs formes. Les principales sont :

• La concession

Dans la concession, le concessionnaire fait son affaire des investissements nécessaires pour rendre le service demandé et en reste propriétaire jusqu'à la fin de la durée de la concession qui peut être de plusieurs dizaines d'années.

La rémunération du concessionnaire est assurée par les usagers et/ou les pouvoirs publics locaux ou nationaux. Le risque repose sur le concessionnaire.

• L'affermage

Dans l'affermage (ou délégation), la collectivité réalise les investissements, en garde la propriété et en confie la gestion au(x) fermier (s) aussi appelés délégataire(s). Le fermier est rémunéré par les usagers, mais il reverse à la collectivité une redevance destinée à contribuer à l'entretien et/ou l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés. Le risque repose sur le fermier.

• La régie intéressée

Mode de gestion proche de la délégation de service public, mais où la collectivité territoriale et le délégataire se partagent les risques. La collectivité est chargée de la direction de ce service et rémunère le « régisseur intéressé » par un pourcentage sur les résultats d'exploitation. Cette rémunération est généralement calculée à la tonne collectée ou traitée, et recouverte par les pouvoirs publics (Etat, collectivité territoriale) sur la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM), voire sur les factures d'eau et d'électricité en cas de mutualisation fiscale.

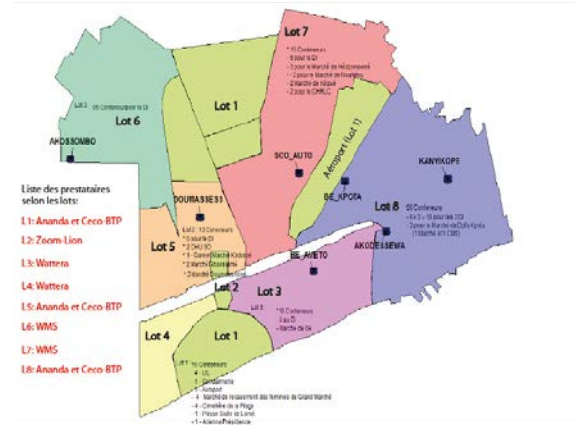
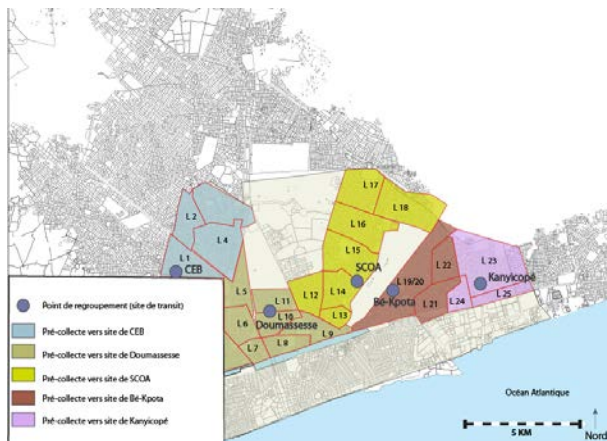
Dans la réalité des pays du Sud francophones, il est néanmoins assez rare d'entendre les termes d'affermage, de concession, ou de régie intéressée dans le secteur des déchets. La terminologie la plus fréquemment utilisée est plus globale : la délégation de service ou la régie.

Principales conditions pour mettre en place une délégation de service public

- › Compétences internes à la collectivité pour négocier, suivre et contrôler le délégataire
- › Existence de délégataire compétent et engagé
- › Bases contractuelles claires et équilibrées
- › Transparence dans la gestion financière du délégataire
- › Tarification du service compatible avec les moyens des usagers et de la collectivité territoriale

A Brazzaville et Pointe-Noire (Congo), la collecte, le transport et le traitement des déchets sont délégués à l'entreprise internationale Averda par un contrat tripartite avec l'Etat et la Mairie de Brazzaville. L'entreprise effectue elle-même les investissements (Centre d'Enfouissement Technique, centres de transfert) et l'ensemble de l'opération du service (collecte des déchets ménagers, collecte des marchés, entretien des espaces verts, curage des caniveaux, balayage des avenues, transport et enfouissement). Pour cela, elle est financée par un financement public de l'Etat, basé contractuellement sur l'atteinte de certains indicateurs (tonnes de déchets collectés et enfouis, nombre de marchés entretenus, etc.).

A Lomé (Togo), depuis 2015 la pré-collecte des déchets est déléguée à des associations et micro-entreprises en 25 lots. La collecte et le transport des déchets sont délégués à 8 opérateurs locaux qui effectuent la collecte en porte à porte par benne-tasseuse et l'évacuation des sites de transfert où les opérateurs de pré-collecte déversent leurs déchets (cf. cartes ci-dessous de la répartition des lots de pré-collecte et de collecte sur le territoire municipal). Pendant ce temps-là, la gestion du traitement des déchets via le centre d'enfouissement technique (CET) est déléguée à l'opérateur international Paprec.



Avantages et inconvénients

Avantages



- ▶ Bonne maîtrise de la compétence technique par le délégataire, si celui-ci est compétent ;
- ▶ Bonne gestion du service par le délégataire si celui-ci respecte les principes des services publics ;
- ▶ Prix du service fixé à l'avance pour la durée du contrat ;
- ▶ Peu de contraintes techniques, administratives et financières pour la collectivité territoriale.

Inconvénients



- ▶ Difficulté à négocier un contrat équilibré et à suivre sa mise en œuvre sans avoir un service technique qualifié et intégré au sein de la collectivité territoriale ;
- ▶ Risque de déresponsabilisation de la collectivité territoriale par rapport à la maîtrise d'ouvrage du service ;
- ▶ Risque de service de mauvaise qualité si le délégataire n'est pas compétent ;
- ▶ Difficulté à interrompre le contrat en cas de litige avec le délégataire ;
- ▶ Difficulté à trouver des délégataires dans certaines localités (faible perspective de rentabilité de l'affermage, risque sécuritaire, ...).



3

La gestion mixte

Principales conditions pour mettre en place un mode de gestion mixte

- › Volonté politique de la collectivité d'assumer le pilotage du service
- › Bonne articulation des rôles entre le(s) délégataire(s) et la collectivité
- › Respect des conditions contractuelles par le(s) délégataire(s) et la collectivité.
- › Service technique et administratif de la collectivité compétent et engagé
- › Bonne connaissance par la collectivité territoriale des capacités des délégataires potentiels puis contractualisés.
- › Capacité de suivi des délégataires par les services de la ville.



La ville d'Addis Abeba gère son service déchet en régie à travers une agence (Addis Ababa Sanitation Beautification and Parks Development Agency) mais elle contracte avec plus de 600 microentreprises pour la pré-collecte en porte à porte.

La définition

La gestion mixte consiste à segmenter le service public des déchets en différentes fonctions ou par géographies dont certaines sont assurées en régie et d'autres en délégation avec la possibilité d'évoluer dans le temps. La séparation peut s'effectuer sur un territoire (ex : voies goudronnées, voies non carrossables ; quartier loti, quartier non loti) ou sur un maillon (ex : pré-collecte, transport, traitement).

La pré-collecte auprès des ménages peut être déléguée à des petits opérateurs (opérateurs indépendants, associations, GIE, entreprises), sous maîtrise d'ouvrage de la mairie ou être effectuée par des acteurs privés de manière informelle, sans délégation formelle des autorités.

Le transfert, l'évacuation et le traitement peuvent être gérés en régie par la municipalité (ou via une agence municipale ou nationale).

Avantages et inconvénients

Avantages



- › Maintien de la maîtrise d'ouvrage de la collectivité territoriale ;
- › Maîtrise du service par les services de la collectivité territoriale ;
- › Adaptation de l'importance des délégations aux capacités des délégataires ;
- › Flexibilité du mode de gestion.

Inconvénients



- › Complexité du dispositif institutionnel, en particulier quand il y a plusieurs délégataires ;
- › Nécessité d'un suivi important de la part de la collectivité territoriale pour :
 - Assurer la qualité du service ;
 - Faire évoluer le service en fonction des besoins ;
- › Difficulté à assurer une bonne continuité du service entre les délégataires et les services de la ville au niveau des centres de transfert qui peuvent devenir des décharges intra-urbaines.

Les modes de gestion informels

Dans la réalité de la gestion des déchets dans les quartiers des grandes villes, dans les villes petites et moyennes, dans les gros villages, il est rare de trouver des modes de gestion institutionnels comme ceux décrits ci-dessus.

Ce sont généralement des modes de gestion que l'on peut qualifier d'« *informels* » car, d'une part, ils ne s'inscrivent pas dans les cadres réglementaires et d'autre part, ils ne résultent pas d'une décision de l'Etat ou de la collectivité mais de la volonté et de la dynamique des acteurs du territoire de pallier à une absence de service.

Ils prennent principalement deux formes :

1
La gestion
par des
opérateurs
privés
autonomes

2
La gestion
communautaire

Site de récupération de déchets plastiques
© CEFREPADE, 2019





La définition

La gestion par des opérateurs privés indépendants consiste en la fourniture d'un service de pré-collecte des déchets au porte à porte par des associations, des entrepreneurs individuels, des groupements d'intérêt économique ou des petites entreprises qui se rémunèrent directement auprès des usagers.

1

La gestion par des opérateurs privés indépendants

Principales conditions pour mettre en place un mode de gestion par des opérateurs privés autonomes

- › Identifier des opérateurs potentiels ou déjà en place et souhaitant développer leur activité
- › Assurer un accompagnement et un renforcement des capacités des opérateurs privés,
- › Accompagner ces acteurs vers une reconnaissance et une formalisation auprès des autorités locales.
- › Articuler ces opérateurs entre eux pour homogénéiser les règles du service (fréquence, tarif...)
- › Accord des services municipaux ou étatiques en charge de la compétence déchet pour :
 - la mise en place de ces modes de gestion
 - prendre en charge les fonctions qui ne sont pas assurées par les opérateurs privés (transport, stockage ultime...)

Avantages et inconvénients

Avantages



- | Service public fonctionnant sans subvention ;
- | Flexibilité et résilience du service du fait du nombre d'opérateur ;
- | Valorisation d'une partie importante des déchets via les filières de recyclage, réutilisation...

Inconvénients



- | Service généralement limité à la pré-collecte jusqu'à un lieu de transfert intra urbain qui peut se transformer en décharge si la municipalité ou les services de l'Etat n'en assurent pas l'évacuation ;
- | Service n'offrant pas de garantie de pérennité du fait de l'autonomie des opérateurs ;
- | Service limité aux quartiers les plus rentables pour les opérateurs ;
- | Absence d'uniformité de la qualité et des tarifs du service s'il y a plusieurs opérateurs.



A Brazzaville (Congo), plus de 300 opérateurs de pré-collecte indépendants effectuent la pré-collecte des déchets auprès des usagers, sans contrôle des autorités publiques. Un projet récent a permis de les identifier, de les faire reconnaître par la Mairie de Brazzaville via des autorisations d'exercer, de les mettre en lien avec l'entreprise chargée de la collecte des déchets, de les équiper avec des équipements de protection individuels et des chariots et de commencer à les structurer entre eux via la création d'une association la LIPOB (Lisanga Pona Bopeto Ya Brazzaville) réunissant 120 opérateurs de pré-collecte.



Photo d'opérateurs de collecte privés avec des élus de la collectivité territoriale de Brazzaville
© GRET, 2019



La définition

La gestion par la communauté consiste à la mise en place par une organisation représentative d'un village, d'un quartier ou d'une petite ville, d'un système de gestion des déchets basés sur des règles fixées d'un commun accord par les usagers.

2 La gestion communautaire

Principales conditions pour mettre en place un mode de gestion communautaire

- › Préexistence du dispositif communautaire sur d'autres services locaux (eau...) qui en assurent la consistance et la durabilité
- › Transparence, rigueur et redevabilité des leaders communautaires dans la gestion des fonds
- › Accord et capacité des services municipaux ou étatiques en charge de la compétence déchet pour :
 - la mise en place de ces modes de gestion
 - prendre en charge les fonctions qui ne sont pas assurées par les acteurs communautaires (transport, stockage ultime...)

Avantages et inconvénients

Avantages



- | Modalités de fonctionnement du service fixées par consensus ;
- | Tarification acceptée par les usagers.

Inconvénients



- | Risque de mauvaise gestion du service qui entraîne la désaffection des usagers et/ou des opérateurs ;
- | Dépendance vis à vis d'un ou des leaders communautaires ;
- | Service généralement limité à la pré-collecte jusqu'à un lieu de transfert intra urbain qui peut se transformer en décharge si la municipalité ou les services de l'Etat n'en assure pas le transfert.



A Antananarivo (Madagascar), la pré-collecte des déchets sur les voies publiques et l'entretien des marchés de quartier est assurée par des acteurs communautaires organisés par quartiers (Foukountany) et appelés « RF2 ». Ils se financent via des redevances perçues auprès des vendeurs/vendeuses des marchés et des habitants, ainsi que sur la vente d'eau à partir de kiosques (pour certains RF2). De nombreux RF2 ont périclité depuis leur mise en place. Le constat qui est fait est que lorsque le leader communautaire est honnête et rigoureux, les RF2 se maintiennent.



Pré-collecte communautaire dans un FR2 à Antananarivo
© Florian Marchadour

Une réalité, des modes de gestion multiformes

Dans la pratique, les modes de gestion des déchets s'articulent entre eux en fonction des maillons et des géographies. **La gestion directe en régie municipale ou la gestion déléguée à un concessionnaire ou un fermier coexistent le plus souvent avec des modes de gestion informels** (communautaires ou privés) qui assurent tout ou partie de la pré-collecte.



Dans le chef-lieu de la commune de Zorgho de 25 000 habitants au Burkina Faso, la gestion des déchets est assurée par une association de femmes qui :

- collectent les déchets du marché et de la gare routière dans le cadre d'un contrat d'affermage avec la mairie ;
- ont mis en place à leur propre initiative et sans intervention municipale un système de pré-collecte auprès des ménages qui leurs versent directement une redevance... Ce sont environ 15 % des ménages du chef-lieu qui adhèrent au système de ramassage.

Malgré l'existence d'un lieu de stockage ultime des déchets mis en place par la mairie, les déchets collectés sont généralement déversés en périphérie de la ville dans d'anciennes carrières de banco.

A cela il convient d'ajouter l'existence, et ceci dans toutes les villes du monde, d'acteurs informels du secteur des déchets qui font un tri à la source des matières recyclables (Zebellin au Caire, biffins en France, collecteurs à Istanbul...) et contribuent à la gestion de déchets en en réduisant le volume mais aussi la valeur marchande des déchets et donc les bénéfices que peuvent en retirer les acteurs des systèmes formels .

Ceci n'est pas sans générer des conflits et demande donc de **développer une approche intégrale de la gestion des déchets** pour ne pas rentrer dans des démarches d'exclusion des plus vulnérables.

Cette fiche fait partie d'une série de documents de capitalisation réalisés dans le cadre du projet PAGEDS (Promouvoir les Actions de GEstion des Déchets au Sud), entre 2017 et 2020.

- › Le projet PAGEDS vise la promotion du dispositif 1% déchets, le renforcement des compétences et l'accompagnement des initiatives des porteurs de projets autour de la gestion de déchets dans les pays du Sud.
- › Le dispositif 1% déchets permet aux collectivités et EPCI français de mobiliser 1% de leur budget dédié à la gestion des déchets à des actions de coopération internationale dans le secteur de la gestion des déchets. Le dispositif est animé par le réseau Amorce.

Les documents de capitalisation réalisés dans le cadre du projet PAGEDS sont disponibles en ligne sur les bases de données Amorce et Re-sources.

Ces deux bases de données ont été mises en œuvre / actualisées dans le cadre du projet PAGEDS.

PAGEDS

Rédaction :
Christophe Mestre

Relecture :
Florian Marchadour

Remerciements :
Membres du PAGEDS,
ADEME (Alicia Tsitsikalis),
Fondation Suez

Crédit photo :
CEFREPADE, Gret

Pour aller plus loin...

- › Fiche technique 1 : *Intégrer le secteur informel dans un diagnostic de gestion des déchets*
- › Fiche technique 2 : *Quelques repères sur la typologie des acteurs informels des déchets dans les villes du Sud*
- › Fiche technique 3 : *Le processus de formalisation des opérateurs informels de pré-collecte des déchets*
- › Fiche technique 4 : *Les outils de gestion technique et financière des pré-collecteurs*
- › Fiche technique 5 : *Les risques professionnels des opérateurs informels de pré-collecte des déchets*
- › Fiche technique 6 : *Les modes de gestion d'un service déchets*
- › Fiche technique 7 : *Le suivi du fonctionnement d'un service déchets*
- › Fiche technique 8 : *Déchets municipaux : connaître le gisement pour agir durablement*
- › Fiche technique 9 : *Prévention et réduction des déchets : et si la solution commençait par là ?*
- › Fiche technique 10 : *Coopérer dans le domaine des déchets - 8 idées reçues à déconstruire pour l'engagement des collectivités territoriales et des EPCI*

Documents et contact accessibles sur les bases de données suivantes :

- › Amorce : <https://amorce.asso.fr/boite-a-outils-dechets-action-internationale-et-dispositif-1-dechets>
- › Re-Sources : <https://www.plateforme-re-sources.org/>

Mis en oeuvre par

Financé par

