



# FICHE TECHNIQUE n°7

## Le suivi du fonctionnement d'un service déchet

Fiche publiée en décembre 2020

### Problématique

## Comment faire fonctionner un service déchet dans la durée ?

La mise en place d'un service public de gestion des déchets solides et le choix de son mode de gestion sont souvent considérés comme les phases essentielles en matière d'accès au service.

Or, la question de fond est bien celle du fonctionnement du service dans la durée, de manière à assurer l'amélioration continue :

- › du taux d'accès,
- › de la qualité du service (équité, continuité, mutabilité<sup>1</sup>...),
- › de la rentabilité du service.

Pour les organisations d'appui au maître d'ouvrage et à ses services, le véritable défi commence donc une fois le mode de gestion choisi et le service de gestion des déchets installé. Pour cela il est nécessaire de mettre en place un dispositif de suivi du service qui permette d'en connaître la situation en temps réel, d'identifier les évolutions et donc d'en assurer le pilotage en toute transparence.

<sup>1</sup> La mutabilité est la capacité d'un service public à s'adapter aux évolutions de la société, comme par exemple le passage du paiement à un guichet au télépaiement ou au prélèvement automatique. Voir <https://www.vie-publique.fr/fiches/20223-la-notion-de-service-public>

### Cette fiche vise à donner des repères sur :

- › les données qu'il est important de collecter et analyser,
- › les modalités de suivi,
- › les outils de suivi,
- › le financement du suivi.

Les éléments présentés sont des repères, chaque situation demandant un système de suivi spécifique en fonction de ses caractéristiques.



Suivi des Opérateurs de Pré-collecte (OPC) par le responsable d'une Aire de Transit des Ordures ménagères (ATOM) à Dolisie (Congo), © Gret, 2018





Suivi de la pré-collecte à Madagascar,  
© CEFREPADE 2020

1

## Les principaux champs de suivi du service

Le suivi doit être simple, facilement utilisable, peu coûteux et élaboré de manière participative avec les personnes qui auront en charge la collecte, la saisie et l'analyse des données. Il est fondamental que les acteurs impliqués dans le suivi identifient qu'ils ont intérêt à ce que le suivi soit de qualité, pour que celui-ci soit effectif.

Le système de suivi doit être mis en œuvre de manière à :

- › avoir une vision de la situation et de l'évolution du service. Les données demandent donc à être recueillies dans la durée sur des bases identiques ;
- › disposer des éléments nécessaires au pilotage et à la prise de décision. Il est donc fondamental que le choix des données à collecter ait été bien réfléchi dès le départ en fonction de leur utilité pour les différents acteurs impliqués.

Beaucoup de données peuvent être recueillies. Pourtant il convient de faire des choix, de prioriser les données qui seront réellement utiles.

Les principales catégories de données à recueillir sont des données :

- › techniques,
- › institutionnelles,
- › financières.

Ci-après un tableau synthétique qui présente, pour les organismes d'appui au maître d'ouvrage et pour chaque catégorie de données, les principales données recherchées, les indicateurs qui peuvent être recueillis, l'analyse qui peut en être faite et l'aide à la décision qui peut en être tirée.

## 1 Données techniques

Parmi toutes les données possibles à collecter, la priorité est aux données suivantes, qui demandent à être collectées dans la durée pour pouvoir en apprécier l'évolution.

Titre de la donnée	Indicateur	Utilisation	Aide à la décision
<b>Couverture et qualité du service</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• taux de collecte (nombre d'usagers sur nombre d'habitants)</li> <li>• taux de couverture (nombre de quartiers desservis sur nombre de quartiers total)</li> <li>• tonnage collecté</li> <li>• taux de satisfaction des usagers</li> </ul>	<p>Suivi de l'évolution du service dans la localité</p>	<p>Amélioration de la couverture du service :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• extension aux quartiers périphériques, etc.</li> </ul> <p>Amélioration de la qualité du service :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• régularité des collectes, etc.</li> </ul> <p>Nombre, nature et fréquence de manifestations à organiser :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sensibilisations dans les écoles</li> <li>• sensibilisations en direction des usagers potentiels</li> <li>• nettoyages communautaires dans les quartiers les moins couverts par le service</li> <li>• campagnes d'information (radio...), etc.</li> </ul>
<b>Pré-collecte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nombre de pré-collecteurs</li> <li>• fréquence de la pré-collecte</li> <li>• nombre de tournées par pré-collecteur</li> <li>• nombre de dépôts intermédiaires</li> </ul>	<p>Suivi de la densité du réseau de pré-collecte et de son évolution dans le temps et dans l'espace</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ajustement du nombre d'opérateurs ou de pré-collecteurs,</li> <li>• ajustement des zones et fréquences de pré-collecte pour chaque opérateur ou chaque équipe,</li> <li>• ouverture de nouvelles tournées,</li> <li>• ouverture de nouveaux dépôts intermédiaires,</li> <li>• investissements à prévoir (chariots, équipements de protection individuels...)</li> </ul>
<b>Évacuation entre les points de transfert intermédiaires et la décharge ultime</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fréquence des évacuations</li> <li>• nombre d'évacuations par point de collecte et par semaine</li> <li>• volume ou tonnage transféré</li> <li>• nombre de dépotoirs sauvages</li> </ul>	<p>Suivi de l'évolution des volumes ou des tonnages transférés</p> <p>Suivi de la fonctionnalité du dispositif d'évacuation des points de stockage intermédiaires</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nombre et fréquence des évacuations des points de transfert</li> <li>• nombre d'évacuations des dépotoirs sauvages</li> <li>• investissements à prévoir (bacs, bennes, camions...)</li> </ul>
<b>Recyclage, récupération, valorisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nombre et stabilité des opérateurs du recyclage</li> <li>• volume ou poids des produits récupérés, recyclés ou valorisés</li> <li>• volume ou poids des déchets valorisés vendus</li> </ul>	<p>Suivi des évolutions de la récupération, du recyclage et de la valorisation<sup>1</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• opérateurs à accompagner ou renforcer</li> <li>• filières de valorisation à identifier</li> <li>• produits à récupérer, recycler ou valoriser</li> <li>• techniques de recyclage et valorisation à tester</li> <li>• investissements à prévoir</li> </ul>
<b>Traitement ultime</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• taux de remplissage de la décharge</li> <li>• poids ou volume des déchets entrants</li> <li>• nombre et fréquence des feux sur les décharges</li> </ul>	<p>Suivi de l'évolution totale de la collecte non valorisée</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• variation des fréquences d'enfouissement,</li> <li>• ouverture ou non de nouveaux casiers d'enfouissement,</li> <li>• mesures de prévention et extinction des feux sur la décharge</li> </ul>
<b>Défaillance du service</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• interruptions du service : localisation, durée, causes</li> </ul>	<p>Suivi de la continuité du service, qui est le facteur de base de l'adhésion des usagers à celui-ci</p> <p>Identification des causes de l'interruption de service</p>	<p>Intervention directe dans le fonctionnement du système de gestion suivant la cause de l'interruption de service</p>

<sup>1</sup> Toutefois les pratiques « *informelles* » de récupération, recyclage et valorisation (en particulier par les pré-collecteurs eux-mêmes) rendent difficile l'obtention de données fiables, sauf sur certains produits comme le compostage des matières organiques.

Titre de la donnée	Indicateur	Utilisation	Aide à la décision
<b>Gouvernance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niveau d'implication des autorités</li> <li>• nombre de réunions de pilotage organisées</li> <li>• taux de participation des membres des instances de pilotage</li> <li>• respect des responsabilités du maître d'ouvrage (collectivité territoriale, service de l'Etat...)</li> </ul>	Vérification que la gouvernance du service est fonctionnelle et que c'est bien le maître d'ouvrage qui en assure la responsabilité	Renouvellement des instances de gouvernance Appui aux responsables politiques pour qu'ils soient en capacité d'assumer leurs responsabilités de maîtrise d'ouvrage : <ul style="list-style-type: none"> <li>• prise de décision</li> <li>• redevabilité</li> </ul>
<b>Contractualisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• respect des clauses contractuelles par les délégataires (opérateurs de pré-collecte...)</li> <li>• respect des clauses contractuelles par le maître d'ouvrage</li> </ul>	Vérification que les contrats sont bien mis en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sanctions à prendre en cas de non respect des clauses contractuelles,</li> <li>• contrats à avenanter</li> </ul>
<b>Suivi du service</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niveau d'implication des services techniques (nombre de descentes sur le terrain, etc.)</li> <li>• nombre de réunions de suivi organisées</li> </ul>	Vérification que le maître d'ouvrage (en général la collectivité territoriale) joue bien son rôle en faisant effectuer le suivi du service par les services techniques de la commune	Inscription du suivi du service au cahier des charges des services techniques

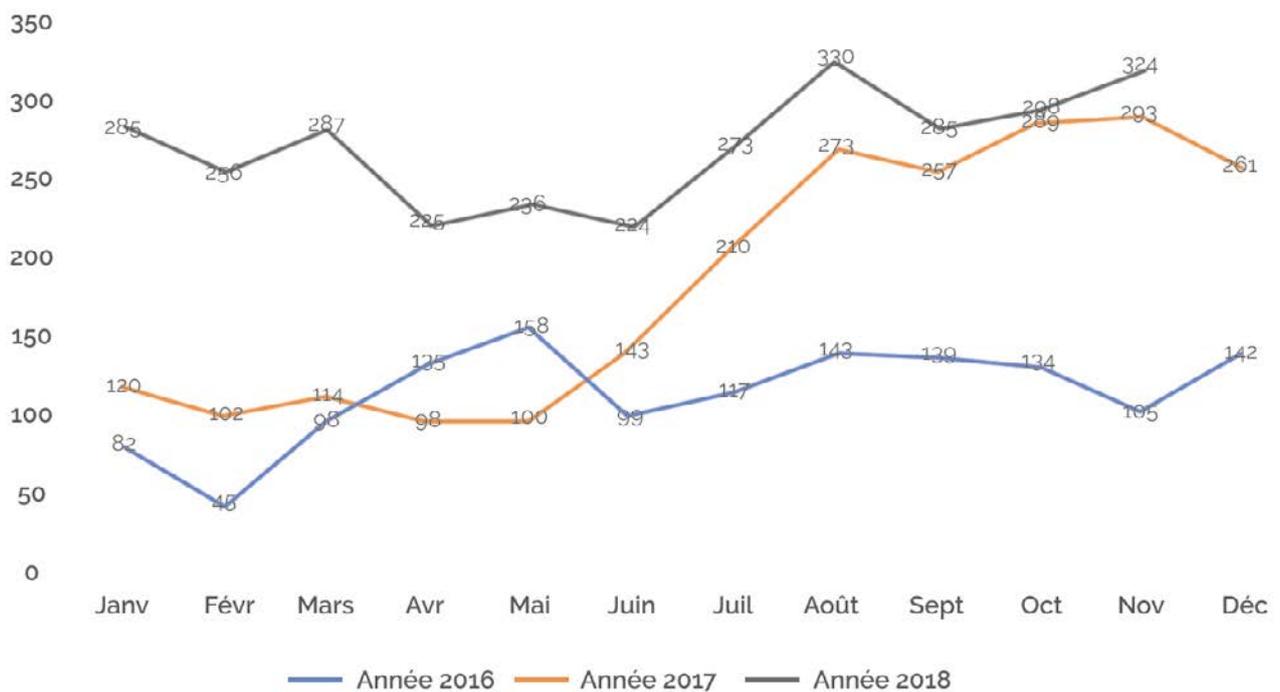
Titre de la donnée	Indicateur	Utilisation	Aide à la décision
<b>Produits</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• taux de recouvrement des recettes liées au service (taxe, redevance, cotisation...)</li> <li>• taux d'impayés</li> <li>• montant des contributions de l'Etat, des collectivités territoriales et/ou des partenaires techniques et financiers au fonctionnement du service</li> <li>• recettes de la commercialisation des produits réutilisables, recyclables ou issus de la valorisation des déchets</li> </ul>	Suivre les évolutions des postes de produits et donc identifier les postes qu'il sera possible de maximiser	<p>Augmentation des taux de recouvrement : rotation des agents de recouvrement et des régisseurs, contrôle des activités de recouvrement.</p> <p>Stratégie de commercialisation des produits issus de la valorisation</p> <p>Stratégie de réduction des impayés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sanction des usagers concernés, par exemple via un arrêté municipal et des opérations de redressement/ répression,</li> <li>• campagnes de sensibilisation par exemple clips vidéos, etc.</li> </ul>
<b>Charges</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• suivi des investissements et amortissements</li> <li>• suivi des charges de fonctionnement</li> </ul>	Suivre les évolutions des postes de charge et donc identifier les postes qu'il sera possible de minorer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• investissements à prévoir</li> <li>• stratégie de réduction des charges</li> </ul>
<b>Résultat</b>	<p>Globalement pour le service et pour ses différentes composantes (en particulier les activités de valorisation) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• suivi du résultat d'exploitation</li> <li>• suivi du <i>cash flow</i></li> </ul>	Suivre la viabilité du service et les possibilités d'investissement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tarification à revoir</li> <li>• extension géographique du service à prévoir</li> </ul>



A Ndande (Sénégal), les responsables du GIE de pré-collecte des ordures ménagères organisent chaque mois une réunion de toutes les parties prenantes du service de pré-collecte (services municipaux, membres du GIE, organisations communautaires de quartier, pré-collecteurs, personnel du centre de tri et de valorisation.) pour présenter et analyser le compte d'exploitation du service.

Cet exercice est centré sur le suivi de l'évolution des impayés et leurs causes (qui sont souvent liées à des problèmes d'irrégularité de la collecte). Il permet de prendre les mesures pour corriger ces causes et améliorer ainsi le taux de recouvrement, et donc la rentabilité du service.

Évolution mensuelle des quantités des déchets évacuées à la décharge finale par année



Evolution des quantités de déchets évacuées mensuellement à la décharge finale (par année), à Dolisie (Congo)  
© Gret, 2018

## Les modalités de suivi et de redevabilité

Dans la réalité quotidienne, le suivi du service est généralement peu (ou mal) réalisé par le maître d'ouvrage ou les opérateurs eux-mêmes, mis à part quelques indicateurs de base tels que les produits recouverts, le nombre d'usagers, la fréquence d'évacuation des sites de transfert... Il y a donc peu d'intérêt à créer un trop grand nombre d'indicateurs, qui ne seront pas renseignés par les acteurs. Cela concerne notamment les données financières. Les données de dépenses et recettes sont souvent assez opaques pour les opérateurs informels, certains opérateurs formels ou les municipalités. Peu de personnes connaissent ces données, et souvent elles n'existent pas. Seuls certains opérateurs formels bien structurés (qui ont souvent été accompagnés pour cela) peuvent fournir ce type de données, mais ils restent rares.

### Le suivi demande à être réalisé :

- › avec une fréquence suffisante pour pouvoir piloter efficacement ;
  - de manière mensuelle au début ;
  - puis en espaçant au fur et à mesure du fonctionnement du service ;
- › de manière formelle sur la base d'un compte-rendu technique et financier écrit du service, réalisé par le délégataire dans le cadre d'un affermage, par la régie dans le cadre d'une régie, par les services municipaux en lien avec les autres acteurs dans les autres cas (système de gestion mixte, système de gestion « *informel* »...);
- › de manière transparente avec les principaux acteurs concernés par la gestion du service.

A Ndande (Sénégal), les responsables du GIE de pré-collecte des ordures ménagères organisent chaque mois une réunion de toutes les parties prenantes du service de pré-collecte (services municipaux, membres du GIE, organisations communautaires de quartier, pré-collecteurs, personnel du centre de tri et de valorisation.) pour présenter et analyser le compte d'exploitation du service.

Cet exercice est centré sur le suivi de l'évolution des impayés, leurs causes (qui sont souvent liées à des problèmes d'irrégularité de la collecte) et de prendre les mesures pour corriger ces causes, améliorer ainsi le taux de recouvrement et donc la rentabilité du service.

### La redevabilité demande à être assurée par une présentation de la situation du service aux usagers de manière régulière (annuelle par exemple) permettant :

- › d'expliquer le prix du service ;
- › d'expliquer les éventuels dysfonctionnements ;
- › de prendre note des propositions d'amélioration du service.

### Les personnes impliquées directement dans le suivi sont :

- › suivi institutionnel : Secrétaire général de la commune ;
- › suivi financier : Directeur financier municipal avec le(s) délégataire(s) ou le responsable de la régie ;
- › suivi technique : Directeur technique municipal avec ses chefs de service, le(s) délégataire(s) ou le responsable de la régie ;
- › suivi de terrain : Délégué(s) ou agents de la régie, chefs de quartier, comités de marchés, organisations de la société civile...

## Outils de suivi

Dans de nombreuses collectivités (villes petites et moyennes, mais aussi certaines capitales), les outils de suivi informatisés sont encore peu pris en main par les agents de suivi. Les principales causes sont :

1

- › manque de connaissance des outils ;
- › manque de transfert de connaissance au moment des passations de service ;
- › problèmes techniques liés aux outils (imprimantes, ordinateurs) ;
- › absence ou pannes d'alimentation électrique (délestages, etc.) ;
- › manque d'approvisionnement en consommables (encre, feuilles, etc.).

Les outils mis en place demandent donc à être simples (voire très simples) :

- › base de données (papier)
- › registres (papier)
- › cahiers de suivi (papier)



A Dolisie (République du Congo), pour effectuer le suivi du nombre de ménages desservis par les opérateurs de pré-collecte (OPC), il a été difficile d'utiliser les outils papiers (ex : carnet de suivi) car de nombreux OPC ne savaient ni lire, ni compter. Un système a été mis en place à partir de petits cailloux : à chaque ménage collecté, l'OPC prend un caillou dans sa poche et à la fin de sa tournée, il vide sa poche devant l'agent municipal, qui compte le nombre de cailloux et donc le nombre de ménages collectés.

Les outils de suivi sont véritablement utiles lorsqu'ils sont :

- › simples et compréhensibles ;
- › élaborés avec les personnes en charge de les collecter ;
- › utiles aux personnes qui les collectent ;
- › faits avec ou pour des supports disponibles localement ;
- › peu chers.

## Financement du suivi

L'un des grands enjeux réside dans le financement du suivi du service. A titre indicatif, de nombreuses collectivités ne disposent pas de moyens de transport (véhicule, moto) pour effectuer le suivi sur le terrain. Ou alors ils n'ont pas le carburant pour rouler, rendant le suivi très complexe. Pour pallier à cela, quelques subterfuges peuvent être trouvés :

2

- › déléguer le suivi dans les quartiers aux échelons infra (ex : chefs de quartiers, mairies d'arrondissement) ;
- › effectuer le suivi sur les lieux stratégiques essentiellement (ex : sites de stockage intermédiaire) ;
- › mettre en place un financement du suivi par les opérateurs eux-mêmes (ex : taxe reversée aux chefs de quartiers).



A Dolisie (République du Congo), les opérateurs de pré-collecte reversent chaque mois 1000 Fcfa aux chefs de quartiers là où ils collectent les déchets. Les chefs de quartiers peuvent ainsi payer leur déplacement en taxi pour participer aux réunions mensuelles de suivi du service organisées par la Direction technique municipale. Cela permet de les mobiliser (sinon ils ne le feraient pas) et donc d'avoir le retour des représentants de la population sur la qualité du service fourni et les problèmes rencontrés.

À Madagascar comme au Congo, les chefs de quartiers doivent être associés au processus , © ENDA, 2019





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, ENDA, 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

