



# ANALYSE DE PRATIQUES

**Accompagner l'élaboration et  
la mise en œuvre de stratégies  
de gestion des déchets dans  
de petites et moyennes villes  
des pays du Sud**



# Sommaire

4 Structures d'accompagnement ayant contribué à ce travail

4 Sigles et acronymes

5 Préambule

## 10 Accompagner la mise en place d'un dispositif institutionnel de portage de la problématique des déchets au sein de la ville

11 Partir sur des bases saines dans la relation avec la commune

12 Savoir appuyer la mairie pour élargir le portage politique et technique de la gestion des déchets

13 Savoir aider à garantir la durabilité du dispositif mis en place

14 Savoir clarifier les relations entre les acteurs par des conventions

15 Un des enjeux de l'appui : la mise en place d'un dispositif multi-acteurs pérenne

## 16 Accompagner la phase de diagnostic de la problématique des déchets dans la commune

17 Savoir appuyer la réalisation d'un diagnostic par et avec les acteurs locaux

18 Savoir avoir accès à des données fiables

20 Savoir faire valider le diagnostic par le conseil municipal

20 Savoir diffuser l'information vers les groupes d'intérêt via le comité ad hoc

21 Un enjeu central : savoir produire et mettre à disposition une information de base fiable

## 24 Accompagner l'élaboration et la validation de la stratégie

25 Connaître le fonctionnement communal

25 Savoir impliquer les services de la commune dans l'élaboration de la stratégie

26 Savoir utiliser les compétences des bureaux d'étude

27 Savoir faciliter la prise de décision par les élus

31 Savoir mobiliser les habitants

33 Une stratégie qui repose sur deux pieds : la décision des élus et la mobilisation des habitants

## 34 Accompagner la mise en œuvre de la stratégie

- 35 Savoir accompagner la mise en place d'un mode de gestion du service efficace et efficient
- 39 Savoir prendre des libertés avec les principes pour mettre en place les conditions de la pérennité du service
- 44 Accompagner le fonctionnement du service public local des déchets : des organismes d'appui en tension

## 46 Accompagner le suivi de la mise en œuvre de la stratégie

- 47 Savoir convaincre de l'importance de faire un suivi régulier
- 48 Savoir faciliter le choix des bons indicateurs et des outils de suivi
- 49 Savoir accompagner le processus de pilotage du service
- 50 Accompagner le suivi et son utilisation, un enjeu de long terme

## 51 Accompagner l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de gestion des déchets : des pratiques inspirantes mais un défi qui reste à relever !

### Pour aller plus loin sur la gestion des déchets

<https://amorcer.asso.fr/boite-a-outils-dechets-action-internationale-et-dispositif-1-dechets>

Fiche technique « Le suivi du fonctionnement du service déchet », PAGEDS ; 2020

Fiche technique « Les modes de gestion d'un service déchet », PAGEDS ; 2020

*Document paru en décembre 2020*

#### Rédaction

Pascale MARTEL NAQUIN (CEFREPADE)  
Christophe MESTRE (CIEDEL)

#### Relecture et corrections

Alicia Tsitsikalis (ADEME)  
Fondation Suez  
Elsa Tisné-Versailles (Centraider)

#### Mise en page et infographie

Gaël Belsoeur (CIEDEL)

#### Contributeurs

Jocelyne Delarue (GEVALOR)  
Julien Garnier (GRET)  
Jean-François Houmard (CEAS)  
Gaston Jean (AOG Haïti)  
Moussa Kebe (YELEN Sénégal)  
Séraphin Koutaba (CEAS Burkina)  
Florian Marchadour (GRET)  
Bernard Nonguierna (Plateforme Re-Sources)

#### Remerciements à

Partenaires du PAGEDS

# Structures d'accompagnement ayant contribué à ce travail



## AOG

Association des Originaires de Grande Plaine, association communautaire paysanne haïtienne créée en 1992 et intervenant dans différents domaines de développement local.



## CEAS

Centre Ecologique Albert Schweitzer, association basée en Suisse dont la mission est de « générer des dynamiques sociales et économiques positives en Afrique, grâce à la co-création et au partage de solutions innovantes et respectueuses de l'environnement ».



## CEAS Burkina

L'Association Centre Ecologique Albert Schweitzer du Burkina Faso est une organisation de droit burkinabé de Recherche, de Formation et d'appui –Conseil, qui œuvre depuis 1982 pour le Développement en Afrique.



## CEFREPADE

Centre Francophone de Recherche Partenariale sur l'Assainissement, les Déchets et l'Environnement. Association scientifique et technique créée en 2007 et basée à l'INSA de Lyon (France).



## CIEDEL

Centre International d'Études pour le Développement Local, basé à Lyon (France). C'est un institut universitaire et d'appui au développement local et à la décentralisation.



## GEVALOR

Association française fondée en France en 2004 dans le but de promouvoir la valorisation des ordures ménagères dans les villes des pays en développement. Elle a cessé ses activités en 2019.



## GRET

ONG internationale de développement, de droit français, qui agit depuis 1976 pour apporter des réponses durables et innovantes aux défis de la pauvreté et des inégalités.



## YELEN Sénégal

Association de droit Sénégalais, créée en 2014. Elle a pour but de contribuer au développement économique, social et culturel des personnes et des groupes en difficulté au Sénégal.

## Pourquoi ce document ?

Les pays industrialisés et émergents, qui pour beaucoup se sont développés au cours des derniers siècles ou décennies principalement grâce aux ressources naturelles venues des pays du Sud, exportent aujourd'hui vers ces mêmes pays leurs produits manufacturés, dont la fabrication et le transport contribuent grandement au changement climatique. Si beaucoup de ces pays industrialisés ont mis d'importants moyens pour trouver des solutions face aux quantités croissantes de déchets produits par leurs sociétés de production et de consommation, ils n'ont pas du tout intégré leur responsabilité vis-à-vis des déchets produits dans les pays dits « en développement ».

En faut-il plus pour convaincre de la dette qu'ils ont, du devoir qui est le leur, d'accompagner ces pays pour qu'ils puissent assurer des conditions de vie dignes à leurs populations ?

En matière de gestion des déchets, la situation est dramatique dans la plupart des pays du Sud, où la croissance démographique et l'urbanisation accélérée ne font que l'aggraver. Rares sont les communes qui sont arrivées à mettre en place de manière durable des services des déchets efficaces. Nombreux sont aussi les projets d'aide au développement de grande envergure qui ont échoué.

A petite échelle, certaines structures comme le GRET, le CEFREPADE, GEVALOR, le CEAS et le CEAS Burkina, YELEN, l'AOG, ont déployé des approches d'accompagnement dont certains éléments appellent à être partagés. Les résultats obtenus sont parfois fragiles, d'une durabilité variable et donnent rarement lieu à une réplique telle qu'elle. Néanmoins, les actions menées ont tout de même permis de mettre en place des services de gestion des déchets et des plateformes de valorisation, de mobiliser les différentes parties prenantes, dont les acteurs politiques, de renforcer leurs connaissances et leurs compétences, de favoriser la concertation etc.

L'objectif de ce document de capitalisation est donc de partager des pratiques inspirantes afin de guider les acteurs engagés vers des solutions durables, en sachant adapter les approches aux contextes et aux réalités de chaque commune, anticiper sur certaines situations de blocage, éviter de faire les mêmes erreurs et savoir se concentrer sur les points critiques en restant inventif.

Il s'adresse surtout aux petites et moyennes villes, entre 30 000 et 300 000 habitants.

# Le programme PAGEDS

La loi du 7 juillet 2014 relative à la politique de développement et de solidarité internationale autorise les collectivités territoriales et EPCI compétents en matière de collecte et de traitement des déchets, à affecter jusqu'à 1% des ressources de ces services à des actions de coopération internationale (Article L 1115-2 du code général des collectivités territoriales).

Cependant accompagner des communes au Sud cela ne s'improvise pas, même quand on dispose de services compétents en France et de bonne volonté. Les problématiques étant particulièrement différentes, il convient d'éviter d'arriver avec des solutions toutes faites,

non adaptées au contexte. Trop d'erreurs dans le passé exigent de porter une réflexion vers d'autres manières d'agir.

Le PAGEDS poursuit un double objectif : le premier vise à mobiliser les collectivités françaises sur le 1% déchets ; le second se propose d'enrichir les connaissances et les compétences des acteurs de la gestion des déchets au Sud et de leurs partenaires au Nord, via la production d'un référentiel de pratiques, l'organisation de rencontres Nord-Sud sur le terrain, et la mise en place de formations et d'accompagnements personnalisés pour la formulation des projets.

## A qui s'adresse ce document ?

Ce document s'adresse principalement aux collectivités locales françaises et aux associations de solidarité internationale et de coopération au développement.

Il a été pensé par ses auteurs comme une source d'inspiration, et non comme un guide technique. Il vise à permettre aux acteurs impliqués dans l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale dans le secteur des déchets à réussir leur accompagnement, à travailler de manière efficace et durable dans le respect des acteurs locaux.

## Qui sommes nous ?

Les personnes qui ont contribué à ce travail interviennent depuis de nombreuses années dans des actions de coopération au développement, dont la gestion des déchets. Les savoirs mis en lumière dans ce document sont issus d'un enrichissement au contact d'acteurs locaux, œuvrant avec parfois peu de moyens, peu formés sur le sujet, mais forts d'une volonté d'améliorer les conditions de vie des populations les plus précaires. Il s'agit de rechercher ensemble des compromis techniques, sociaux, économiques, environnementaux, qui permettent d'aller vers un développement durable.

## Qu'est-ce que capitaliser ?

Capitaliser, c'est se donner les moyens de valoriser ce que l'on sait faire et éviter de perdre son savoir. Le savoir capitalisé permet alors de donner des clés, d'être outillé, pour aborder les activités à venir. C'est donc passer des savoirs implicites (puisque je fais, je sais faire) à une forme explicite (je sais faire et je peux expliquer comment je fais). Ce savoir sert d'abord à ceux qui l'ont produit. Il peut ensuite être diffusé à des tiers.

---

**« La capitalisation, c'est transformer l'expérience en connaissance partageable »**

Pierre de Zutter, Des histoires, des savoirs et des hommes : l'expérience est un capital

---

Ce document est issu d'un processus de capitalisation multiforme et inscrit dans la durée. Dans un premier temps, les porteurs du projet PAGEDS ont identifié des problématiques qui leur semblaient centrales et les ont priorisées en fonction de

leur intérêt dans le secteur des déchets, de l'expérience accumulée disponible à capitaliser, et de l'intérêt des acteurs à capitaliser.

Il est apparu assez vite que l'expérience accumulée en matière d'accompagnement de communes dans la gestion des déchets méritait d'être mise à plat, confrontée, pour en retirer les enseignements importants : ce qui peut permettre d'avancer ou au contraire tout bloquer. Car une stratégie de gestion des déchets est un processus fait de maillons successifs qui doivent tous fonctionner pour arriver à atteindre l'objectif voulu : des villes propres, où les déchets sont régulièrement évacués vers des lieux de valorisation et de traitement préservant l'environnement et la santé des hommes et des animaux. La multiplicité des acteurs et des dimensions (politique, juridique, sociale, économique, sanitaire, environnementale, technique, etc.) rend la tâche complexe.

## Des questionnements...

Au regard de nos pratiques, de nombreux questionnements apparaissent qui nous ont amené à chercher à capitaliser nos expériences. Ce sont en particulier les questions suivantes :

- > Comment s'assurer de la réelle volonté politique des élus locaux ?
- > Comment accompagner la décision politique des élus locaux ?
- > Quelles limites à l'accompagnement des acteurs locaux ?
- > Quels moyens humains et financiers pour l'accompagnement des acteurs locaux ?
- > Comment accompagner selon la taille de la ville ?
- > Comment et quand associer les différents acteurs ?
- > Comment identifier une stratégie de gestion des déchets pertinente et appropriée ?
- > Comment s'assurer que la stratégie soit mise en œuvre ?
- > Comment organiser le suivi et l'évaluation des résultats ?

## Notre démarche

Nous avons choisi de capitaliser selon les 5 grandes phases successives de l'accompagnement pour la mise en place d'une stratégie de gestion des déchets :

- 1 L'appui à la mise en place du dispositif institutionnel de portage de la problématique des déchets,
- 2 L'appui à l'élaboration du diagnostic de la situation initiale,
- 3 L'appui à l'élaboration de la stratégie,
- 4 L'appui à sa mise en œuvre,
- 5 L'appui à son suivi.



### Nous nous sommes appuyés sur plusieurs retours d'expérience :

- > Accompagnement par l'AOG et le CEFREPADE de la ville de Gros-Morne en Haïti
- > Accompagnement par le CEAS et l'association CEAS Burkina de plusieurs villes secondaires au Burkina Faso
- > Accompagnement par Gevalor de la ville de Dschang au Cameroun
- > Accompagnement par le GRET de la ville de Dolisie en République du Congo
- > Accompagnement par Yelen Sénégal et le CEAS de la ville de Ndande au Sénégal
- > ...



# La mise en place d'un système municipal de gestion des déchets

Certaines difficultés sont récurrentes et communes à toutes les situations. Si on peut croire qu'il y a des solutions évidentes, ce n'est pas si simple sur le terrain, et on ne peut donc qu'émettre des propositions. Mieux vaut le clarifier dès ce stade, pour partir sur de bonnes bases :

Difficultés rencontrées	Apprentissages issus des pratiques du terrain
Les déchets, un problème complexe : réglementation, financement, gouvernance, infrastructures routières, débouchés... Peu de prise des structures d'accompagnement sur ces dimensions...	Sur les sujets dépendant de choix politiques à l'échelle nationale, il convient de se limiter à des actions de plaidoyer si possible portées par les collectivités territoriales du pays.
Un processus difficile, beaucoup d'obstacles, souvent liés à <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; la recherche d'intérêts politiques ou financiers par les acteurs</li> <li>&gt; des attentes techniques (ville zéro déchet...) irréalisables à court terme</li> </ul>	Choisir des territoires où les acteurs sont motivés et prêts à s'engager. Clarifier les attentes réalisables à court et moyen termes. Bien préparer le cadre partenarial en amont. Etablir des conventions pluri acteurs fixant les engagements de chacun, transparence et concertation. S'appuyer à la fois sur les services de la mairie et sur les OSC (organisations de la société civile).
Un processus long, qui nécessite d'avancer lentement, progressivement, au rythme des acteurs locaux	S'engager si possible sur le moyen/long terme, 5 ans minimum. Ne pas viser d'objectifs trop ambitieux si le projet dure 2 ou 3 ans seulement.
Trop peu de moyens destinés au fonctionnement des structures d'accompagnement (bureaux d'études, ONG) alors que les actions sont difficiles, risquées, peu rentables	Faire si possible appel à des acteurs associatifs, à but non lucratif, mais cependant professionnels. Prévoir un accompagnant sur la durée. Donner les moyens aux structures d'accompagnement de fonctionner sereinement, avec des ressources humaines confirmées.
Un manque de moyens locaux	Impliquer concrètement tous les acteurs concernés le plus en amont possible. Concevoir des dispositifs et techniques de collecte et gestion des déchets qui garantissent des coûts de fonctionnement supportables sans aide extérieure : penser et agir « low tech et low cost ».
De trop nombreux exemples d'équipements qui ne sont pas utilisés : déchèrges, usines de compostage, camions de collecte réformés...	S'assurer de la capacité du territoire à assumer les coûts de fonctionnement des équipements et de la bonne adéquation de ceux-ci avec les besoins. Comprendre les échecs passés et proposer plusieurs types de solutions élaborées avec les parties prenantes
La nécessité de travailler sur tous les maillons de la filière en parallèle, de la production des déchets à leur traitement et stockage ultime	Associer les différents acteurs de chaque maillon. Commencer à travailler à petite échelle : un ou plusieurs quartiers ou arrondissements tout en anticipant un passage à l'échelle dans le dimensionnement des actions Démontrer par des actions concrètes, donner l'envie de continuer, du courage, de l'espoir. Associer des écoles professionnelles, des universités aux études et travaux de R&D.
Manque de compétences locales	Mettre en place des formations en direction des gestionnaires de déchets, de techniciens, de formateurs, d'ouvriers, de paysans. Privilégier des ateliers de mise en situation sur le terrain plutôt que des formations en salle. Se rapprocher des instances de formation professionnelle. Eviter si possible de verser des per diem lors des formations pour garantir la motivation.
Les limites de la concertation	Ne pas laisser de confusion entre concertation et co-décision. Amener l'équipe municipale à assumer au final ses responsabilités pour le choix et la mise en œuvre de la stratégie sur une compétence, les déchets, dont elle a la responsabilité.



# 1 | ACCOMPAGNER LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE PORTAGE DE LA PROBLÉMATIQUE DES DÉCHETS AU SEIN DE LA VILLE



**PARTIR SUR DES BASES SAINES**  
DANS LA RELATION  
AVEC LA COMMUNE



**SAVOIR APPUYER LA MAIRIE POUR ÉLARGIR LE PORTAGE POLITIQUE ET TECHNIQUE DE LA GESTION DES DÉCHETS**



**SAVOIR AIDER A GARANTIR LA DURABILITÉ DU DISPOSITIF MIS EN PLACE**



**SAVOIR CLARIFIER LES RELATIONS ENTRE LES ACTEURS PAR DES CONVENTIONS**

# Partir sur des bases saines dans la relation avec la commune

Depuis les lois de décentralisation des années 2000, nombre de collectivités locales du sud sont les principales responsables de la gestion des déchets sur leur territoire. Ainsi, le maire, ses adjoints, et les cadres des services techniques, sont les acteurs centraux de la politique locale des déchets car c'est à eux de définir la stratégie, les choix techniques et organisationnels des services de gestion des déchets.

Les structures d'accompagnement se doivent de faire en sorte d'établir de bonnes relations avec eux, mais cependant pas à n'importe quel prix... Il est important de partir sur des bases saines : une demande d'appui clairement formulée, une capacité à appuyer clairement explicitée (que pouvons-nous faire, que ne pouvons-nous pas faire), une confiance mutuelle.

Les maires et les populations, mais également les partenaires extérieurs des communes, les villes jumelles, les bailleurs de fonds, ont souvent des attentes très élevées et très diversifiées quand un projet de gestion des déchets démarre.

Or, pas de miracles ! Mettre en place un système de gestion pérenne des déchets est un travail de longue haleine. Un démarrage trop rapide, à grand coups de moyens financiers, s'expose à des risques importants. La gestion des déchets se caractérise par des coûts de fonctionnement très élevés, a priori croissants car les tendances mondiales de la production de déchets sont à la hausse et la composition des déchets produits se complexifie.



## SAVOIR FAIRE

Les acteurs locaux se doivent d'être conscients que s'engager dans une politique de gestion des déchets est pertinent, nécessaire mais porteur de défis.

Il est donc essentiel à ce stade que les structures d'appui :

- > s'appuient sur les expériences passées de gestion des déchets dans la commune ou dans les communes proches pour en partager les enseignements
- > sachent avoir **un discours de vérité** en direction des municipalités et des autres acteurs concernés sur les implications que signifie la mise en place d'un système de gestion des déchets.

Il s'agit donc de savoir expliquer en amont, de manière synthétique, aux élus et cadres des municipalités, les grandes options parmi lesquelles il va falloir choisir, les difficultés techniques et financières auxquelles ils vont devoir faire face. Cela leur permet d'avoir une longueur d'avance et de ne pas être en difficulté face aux autres acteurs qui sont associés à la démarche.

# Savoir appuyer la mairie pour élargir le portage politique et technique de la gestion des déchets

Dans les villes du sud, la gestion des déchets est une question dont se saisissent aujourd'hui les citoyens qui interpellent le maire et/ou son conseil sur l'action municipale en la matière. Or le sujet est complexe, implique de nombreux acteurs de natures différentes (citoyens, producteurs de déchets, récupérateurs, services de l'Etat, services techniques municipaux, ONG...) et s'inscrit dans la durée, les solutions mises en œuvre engageant la municipalité pour une période plus longue qu'un mandat. Un des enjeux est donc d'assurer d'une part un large portage de la thématique par les différents acteurs et d'autre part d'assurer la continuité des politiques publiques mises en œuvre.

A Gros Morne (Haïti) comme à Ndandé (Sénégal), les structures d'appui, conscientes de ces enjeux ont :

- > Sensibilisé le maire à la nécessité de confier une partie du portage de la problématique à un comité pluri-acteurs ad hoc,
- > Elaboré et proposé au maire une liste des membres potentiels du comité,
- > Pris contact avec les membres potentiels du comité pour les impliquer dès le départ,
- > Accompagné la mairie dans la prise d'un arrêté constituant le comité,
- > Formé les membres du comité afin qu'ils puissent appréhender les différentes options possibles,
- > Accompagné le fonctionnement du comité pour qu'il :
  - o Suive le diagnostic de la situation des déchets,
  - o Elabore des propositions à présenter au maire et au conseil municipal pour la mise en place d'un service de gestion des déchets,
  - o Mobilise et sensibilise la population à s'impliquer dans le système de pré-collecte.



## SAVOIR FAIRE

Savoir appuyer sans se substituer, savoir proposer sans imposer est le principal savoir-faire que les organisations d'appui ont eu à mobiliser dans leur relation avec la commune pour contribuer à la prise de décision municipale tout en respectant la maîtrise d'ouvrage communale.

Cela leur a demandé :

- > d'avoir une bonne connaissance du secteur et de ses acteurs pour anticiper les difficultés, comme par exemple les susceptibilités de certains acteurs s'ils ne sont pas impliqués à temps,
- > d'être en capacité d'argumenter auprès des élus sur l'intérêt de mettre en place un tel comité,
- > d'être en capacité de faire des propositions de composition, rôle et modalités de fonctionnement, pour garantir une large représentativité du comité,
- > de clarifier le rôle du comité qui n'est pas décisionnaire mais consultatif, son rôle principal étant d'aider à la décision municipale,
- > de pouvoir faire des propositions sur la prise en charge de celui-ci,
- > de veiller à ce que ce comité soit installé officiellement (par délibération municipale par exemple),
- > d'en suivre et accompagner le fonctionnement pour qu'il se pérennise.

Il s'agit donc ici d'adopter une posture d'accompagnement subtile, à la fois exigeante et à la fois distante, permettant d'assurer la prise de responsabilité par la commune tout en veillant à ce que les décisions municipales se prennent dans un laps de temps raisonnable.

# Savoir aider à garantir la durabilité du dispositif mis en place

Le bon fonctionnement d'un dispositif institutionnel de portage de la problématique des déchets repose sur sa durabilité. Or, dans des contextes où les ressources sont rares, où les acteurs institutionnels ne disposent pas ou peu de budget de fonctionnement (carburant, papeterie...), où les acteurs de la société civile et les opérateurs privés arbitrent en permanence entre leurs différentes activités pour assurer la couverture de leurs besoins et où les projets ont contribué à développer la culture du per diem ou du jeton de présence pour toute réunion, il est difficile d'assurer la pérennité de cadres ou dispositifs de portage de la question des déchets, si cette question n'est pas traitée dès le départ.

Plusieurs options peuvent exister :

- > A Podor (Sénégal), Mme le maire a annoncé qu'il n'y aurait pas d'indemnité et que c'était la responsabilité des membres du comité de venir ou non.
- > Dans de nombreux projets, comme à Dolisie, c'est le projet lui-même qui prend en charge le fonctionnement du comité, ce qui fait de celui-ci un dispositif ad hoc qui n'a pas vocation à se pérenniser.

Dans d'autres communes, sur d'autres services, comme par exemple des communes burkinabè qui gèrent le service de l'eau, celles-ci ont prévu dans les charges du service un fonds d'appui à la maîtrise d'ouvrage représentant 5 % du chiffre d'affaire du service, qui sert à financer les réunions d'un comité similaire ainsi qu'à financer une partie du service technique municipal.



## SAVOIR FAIRE

Les ONG d'appui ont développé ici **un savoir-faire en matière d'anticipation** sur les conditions de pérennisation du dispositif institutionnel d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale sur la question des déchets.

Ce savoir-faire repose sur :

- > L'appui à une prise de décision ferme de la municipalité sur la prise en charge ou non des participants et l'origine de son imputation budgétaire,
- > L'identification de membres du dispositif motivés par l'intérêt général,
- > La recherche de la limitation des frais de fonctionnement de ce dispositif (nombre de membres, fréquences des réunions, lieu des réunions, activités de terrain...),
- > L'identification de modalités de prise en charge pérenne du dispositif par le service là où cela est possible (dans les cas d'affermage par exemple).

La capacité à identifier et analyser les pratiques mises en œuvre dans les autres municipalités, dans les autres pays, est fondamentale pour s'inspirer d'autres expériences et trouver des solutions adaptées localement.

# Savoir clarifier les relations entre les acteurs par des conventions

La légitimité d'intervention d'un organisme d'appui amène à établir une convention de collaboration avec la municipalité qui, au-delà de définir la mission de la structure et les rôles de chacun, peut déjà préconiser un certain nombre de conditions préalables comme :

- > La création d'un « comité ad hoc » de portage de la problématique des déchets sur le territoire, sa validation par le conseil municipal et les modalités de participation, dont une éventuelle contribution financière,
- > La mise à disposition des données sur la gestion des déchets,
- > La mise à disposition d'agents municipaux.

Ce document peut être complété par des conventions opérationnelles entre la commune et les autres acteurs de la gestion des déchets (pré-collecteurs...).

Mais de telles conventions ne mettent pas à l'abri de leur révision voire de leur remise en question, notamment lors de changements d'équipe municipale.

Par exemple à Ndande (Sénégal), le nouveau maire a remis en cause les conventions existantes, voulant replacer la municipalité au centre du dispositif de gestion des déchets et limiter la participation de certains acteurs externes. L'association Yelen Sénégal qui appuie le service des déchets a alors fait venir le Président de Yelen France, ressortissant de Ndande, qui a pu rétablir le lien avec les élus. Une nouvelle convention a été signée basée sur un compromis accepté par les différents acteurs, chacun acceptant de faire des concessions.

A Gros-Morne (Haïti), la nouvelle municipalité qui avait fait de l'amélioration de la gestion des déchets un de ses éléments de campagne électorale, a découvert quelques temps après son arrivée l'existence d'un comité de suivi mis en place par ses prédécesseurs. Après échanges avec l'AOG, la structure d'appui locale, elle a tout d'abord accepté de poursuivre le travail qui avait été initié. Cependant, quelques mois plus tard, elle a pris des initiatives qui allaient à l'encontre de ce qui avait été décidé par tous et n'a pas respecté ses engagements. Le CEFREPADE et l'AOG ont alors décidé de suspendre provisoirement leur accompagnement.



## SAVOIR FAIRE

**Savoir établir une ou des conventions** entre la commune, les acteurs de la filière et l'organisme d'appui est essentiel car cela :

- > Donne un cadre à la collaboration,
- > Est une référence pour les acteurs,
- > Oblige à négocier les changements.

Cependant, ce n'est pas suffisant pour garantir la continuité de la collaboration, en particulier dans le cas d'alternance politique.

C'est alors le professionnalisme, la capacité d'adaptabilité et de conviction des structures d'accompagnement, mais aussi la légitimité sociale et/ou locale et la motivation des acteurs impliqués (comités ad hoc, organisations en charge des différentes phases de la filière –pré-collecte, valorisation...-) qui contribuent à assurer la continuité des politiques, stratégies et dispositifs de collecte et gestion des déchets.

Cela demande de la part des organismes d'appui comme des acteurs porteurs de la stratégie de gestion des déchets de **savoir anticiper ces changements et si besoin renégocier les conventions.**

# Un des enjeux de l'appui : la mise en place d'un dispositif multi-acteurs pérenne

Prendre en charge la question des déchets dans une collectivité territoriale où qu'elle soit située, demande une décision politique forte du délibératif et de l'exécutif municipal.

Or la gestion des déchets, sur l'ensemble de la filière (de la pré-collecte au stockage ultime), dans les pays du Sud implique de nombreux acteurs de nature différente.

Il est alors évident que la filière ne peut fonctionner que si les acteurs de celle-ci disposent d'un espace de travail en commun permettant de réguler les activités, les relations, les charges et les produits, sous la houlette de la municipalité qui a le plus souvent la compétence sur les déchets.

Cet espace multi-acteurs, qui prend le plus souvent la forme d'un comité ad hoc est généralement consultatif, la décision relevant de la municipalité qui a la compétence sectorielle.

Les organismes d'appui se doivent donc d'être en capacité de mettre les collectivités territoriales face à leur responsabilité et d'accompagner la mise en place, le fonctionnement et l'inscription dans la durée de ces espaces de concertation pluri-acteurs qui portent la problématique et sont les interlocuteurs premiers de la municipalité.





Le diagnostic se fait à partir de données fiables, issues du terrain

## 2 | ACCOMPAGNER LA PHASE DE DIAGNOSTIC DE LA PROBLÉMATIQUE DES DÉCHETS DANS LA COMMUNE

L'investissement dans un diagnostic initial de la situation qui soit de qualité est un élément déterminant dans la stratégie de gestion des déchets : comment cela fonctionne-t-il actuellement, quels sont les acteurs impliqués à tous les niveaux, quelle est la composition des déchets, la quantité produite et collectée, quels moyens sont mobilisés (matériels, humains, budgétaires) et fonctionnels, quels sont les exutoires finaux, ... ? La réalisation d'un diagnostic de qualité repose sur quelques éléments fondamentaux.



**SAVOIR APPUYER LA RÉALISATION D'UN DIAGNOSTIC PAR ET AVEC LES ACTEURS LOCAUX**



**SAVOIR AVOIR ACCÈS À DES DONNÉES FIABLES**



**SAVOIR FAIRE VALIDER LE DIAGNOSTIC PAR LE CONSEIL MUNICIPAL**



**SAVOIR DIFFUSER L'INFORMATION VERS LES GROUPES D'INTÉRÊT VIA LE COMITÉ AD HOC**



# Savoir appuyer la réalisation d'un diagnostic par et avec les acteurs locaux

La tentation est grande, lorsque les moyens financiers le permettent, de confier la réalisation du diagnostic à un bureau d'études national ou étranger, présentant de solides références en la matière.

Toutefois, s'il s'agit d'un travail pionnier, dans une commune qui se lance dans la gestion des déchets, il sera très difficile pour un acteur extérieur d'accéder à des données solides en peu de temps. Des structures d'appui locales, partenaires dans le moyen-long terme d'une commune, peuvent alors être de meilleurs atouts pour accompagner la réalisation du diagnostic, lequel demandera à être réalisé de manière participative avec les acteurs locaux (services techniques municipaux, acteurs de la filière) pour que les données soient fiables et les résultats partagés.

En effet, le constat est souvent le même, lorsque le mandat est confié à l'externe : les résultats sont superficiels, la structure externe n'ayant pas pu consacrer assez de temps à cette phase. Ils ne reflètent pas la réalité, que les acteurs locaux, non impliqués officiellement, n'ont pas forcément expliquée. Les résultats sont alors à reprendre, ce qui est pour tous une perte de temps et d'argent.



## SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui qui accompagnent les communes sur la mise en place d'un service déchet, ont développé des savoir-faire pour amener les élus comme les services à prioriser la réalisation d'un diagnostic participatif associant les acteurs locaux concernés tout au long de la filière. Pour cela, elles s'appuient sur des exemples et dans le meilleur des cas sur des visites d'échange permettant d'identifier que dans d'autres communes des blocages sont apparus :

- > A cause de la mauvaise qualité de l'information recueillie lors de diagnostics n'ayant pas assez associé les acteurs locaux,
- > A cause d'une mauvaise concertation avant et pendant la durée du diagnostic ce qui amène à un manque de portage des résultats de celui-ci par les acteurs locaux.

# Savoir avoir accès à des données fiables

Un bon diagnostic ne peut se faire qu'à partir de données fiables : données relatives à la population, quantité de déchets collectés, valorisés, mis en décharge, produits et charges, personnel employé, matériel fonctionnel et en panne, lieux de dépôt des déchets. Si certaines de ces informations relèvent de la simple observation, pour la plupart il faut la bonne volonté des personnes les détenant pour les obtenir. Quant à celles qui ne sont pas connues, il faut déterminer une méthode pour les établir et les collecter. Cela passe par des enquêtes, des mesures, des analyses, qui prennent du temps et nécessitent donc des moyens matériels et humains. Parfois, décortiquer les budgets, les contrats de prestataires, peut générer des tensions. Il faut donc agir avec tact, ne pas trop insister quand la relation se tend, essayer de contourner les difficultés par une autre approche et être bien au clair sur les informations nécessaires à recueillir.

A Dolisie et à Dschang, un travail important a été mené pour recueillir des détails sur le budget de la commune ce qui a généré des tensions. Finalement, beaucoup de ces données n'ont pas été utilisées car n'apportant rien pour le diagnostic sur les déchets.



## SAVOIR FAIRE

Les structures d'accompagnement ont développé **un savoir-faire pour identifier les données** dont la connaissance est vraiment indispensable à la réalisation du diagnostic, pour les obtenir en croisant les informations tout en étant le moins « intrusif » par rapport aux différents acteurs concernés de manière à éviter de générer des tensions, de la méfiance, voire des réactions de rejet qui seraient préjudiciables à la suite du projet.

Par exemple, pour identifier les rentrées d'argent provenant des marchés et censées couvrir entre autres le nettoyage de celui-ci et la gestion des déchets, il est possible de faire des estimations sur la base du nombre de marchands et de marchés sur l'année, et de comparer cela aux recettes enregistrées. Un écart important peut justifier d'approfondir les choses au niveau des services concernés. En revanche, il n'est pas indispensable de chercher à décortiquer la totalité du budget municipal, toutes activités confondues, pour identifier les ressources mobilisées pour la gestion des déchets. S'il n'existe pas un budget clairement fléché sur celle-ci, il vaut mieux essayer d'identifier les postes impactés, comme par exemple souvent le service de voirie sollicité pour le nettoyage des marchés, rues et fossés.

Lorsque l'on dispose de peu de moyens pour gérer les déchets, il est important de sensibiliser et impliquer la population pour qu'elle participe activement. Pour cela, il convient :

- > De disposer d'une information fiable sur la production de déchets par les différentes catégories d'acteurs tout au long de l'année,
- > D'élaborer des comptes d'exploitation prévisionnels permettant de calculer le coût du service et donc de pouvoir faire des hypothèses de prix pour les usagers, en fonction du montant de la prise en charge par la commune,
- > De valider si les ménages et les acteurs économiques seraient d'accord pour payer le prix du service de collecte, pour trier leurs déchets, les apporter jusque dans un bac situé dans la rue, pour arrêter de les jeter dans le milieu environnant,

Pour cela :

- > Des enquêtes sont menées auprès d'un échantillon de ménages représentatif de la population,
- > Des enquêtes et éventuellement des rencontres spécifiques sont organisées également avec les autres producteurs de déchets (acteurs économiques, administrations, lieux publics...) afin de mieux connaître les volumes et la nature des déchets produits ; de mieux comprendre et prendre en compte leurs attentes vis-à-vis du système de gestion des déchets à mettre en place...

Cependant, il ne suffit pas d'avoir un bon échantillon des personnes à rencontrer, il faut surtout avoir des résultats fiables. Or, les résultats de ces enquêtes sont parfois décevants ou peu pertinents. Il est donc nécessaire que les personnes qui réalisent ces enquêtes soient de confiance, bien formées et que l'objectif soit bien déterminé.



## SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui ont appris à :

- > Prendre en compte les différentes catégories de producteurs de déchets : ménages, acteurs économiques, lieux publics, administrations...
- > Choisir dans la mesure du possible les enquêteurs parmi des personnes recommandées par les acteurs impliqués,
- > Former ceux-ci par exemple sur la démarche d'enquête CAP (connaissances, attitudes et pratiques),
- > Limiter le nombre de questions au strict nécessaire pour que cela ne prenne pas trop de temps et ne soit pas un obstacle pour obtenir l'accord des enquêtés à répondre,
- > Diffuser l'information sur la réalisation de l'enquête par les chefs de quartier, la radio, des crieurs de rue, pour faciliter le travail des enquêteurs,
- > Organiser des réunions de quartier qui peuvent commencer par des ateliers de réflexion en petits groupes autour de quelques questions, avec mise en commun des réponses avant de démarrer la réunion. Les idées sorties de ces travaux de groupe servent d'ingrédients pour alimenter la réunion, et les habitants se sentent plus impliqués. De telles réunions de quartier peuvent aussi permettre de localiser ensemble sur une carte les points de dépôt des déchets, les zones d'intervention des différents opérateurs.

Enfin des réunions avec les autres catégories de producteurs de déchets peuvent également être réalisées.

## Savoir faire valider le diagnostic par le conseil municipal

Il est fréquent d'arriver à des situations de blocage en conseil municipal, la question des déchets étant souvent sujette à polémiques, puisque mettant en lumière des dysfonctionnements municipaux (tolérance envers des dépotoirs sauvages par exemple), questionnant des pratiques informelles (récupération des métaux...) ou alertant sur des risques sanitaires et environnementaux (décharges qui sont des foyers de reproduction des moustiques vecteurs du paludisme et des facteurs de contamination des eaux de surface voire des eaux souterraines...).

Il arrive aussi que le maire souhaite présenter à sa manière le résultat du diagnostic, en omettant certaines informations dérangeantes pour sa gestion municipale et en privilégiant celles qui valorisent son action.



### SAVOIR FAIRE

Pour éviter cela, les structures d'appui ont développé des **savoir-faire pour assurer un certain niveau de transparence dans la gestion de l'information** au sein du conseil municipal, par exemple en diffusant systématiquement des synthèses des diagnostics et des rapports aux conseillers municipaux directement concernés et en programmant régulièrement des réunions d'informations techniques sur l'avancement du projet, ouvertes à tous y compris les conseillers municipaux tant de la majorité que de l'opposition.

## Savoir diffuser l'information vers les groupes d'intérêt via le comité ad hoc

Il est impossible d'impliquer tous les acteurs dans le comité qui porte la démarche. Il est pourtant important d'impliquer un maximum de personnes pour éviter des blocages ultérieurs. En outre, les représentants envoyés par certaines structures ne font pas toujours remonter les informations dans leurs organisations.

Pour éviter les blocages il est donc essentiel de mettre en place et de faire fonctionner des mécanismes de diffusion de l'information.



### SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui ont développé des savoir-faire pour assurer la transparence en direction de l'ensemble des acteurs du territoire et pour permettre l'implication des différents acteurs. Il s'agit essentiellement de savoir-faire de « réseautage » :

- > En maintenant des relations régulières, formelles ou non avec les principaux acteurs, membres ou non des instances mises en place pour porter la question des déchets,
- > En participant régulièrement aux espaces de débat public sur le territoire pour diffuser l'information sur l'avancement et les résultats du diagnostic (forum...),
- > En organisant des temps réguliers de restitution et mise en débat public sur l'avancement du diagnostic.

---

# Un enjeu central : savoir produire et mettre à disposition une information de base fiable

La réalisation du diagnostic est une étape fondamentale pour la mise en œuvre du service des déchets et ceci pour plusieurs raisons :

- > Le secteur des déchets est un secteur mal connu, dont les volumes sont sous-estimés, dont les différentes catégories de producteurs sont mal identifiées, et donc la composition reste souvent « *mystérieuse* ».
- > Les enjeux économiques qui y sont liés que ce soit par rapport aux produits de la récupération des métaux par exemple, ou à la prise en charge des coûts de collecte et de traitement des volumes produits par certaines catégories d'acteurs (commerçants du marché par exemple) sont souvent occultés,
- > Les enjeux politiques de la propreté urbaine, qui devient de plus en plus un marqueur de la qualité de l'action municipale auprès des citoyens,

Les organismes d'appui ont donc un rôle essentiel dans la production d'un diagnostic de la situation du secteur des déchets qui soit à la fois robuste sur le plan des données et produit de manière « *intelligente* » pour ne pas froisser les groupes d'intérêt.

Il est important également que ce diagnostic soit partagé entre les principales familles d'acteurs du territoire pour constituer un socle d'information commun permettant le dialogue.

Pour cela les organismes d'appui ont développé des manières de faire qui reposent en grande partie sur la capacité à associer, à impliquer les acteurs locaux dans l'identification des données à recueillir, dans leur recueil, dans leur analyse, dans leur diffusion permettant ainsi le partage d'une information de base fiable entre les acteurs, l'analyse de celle-ci et une prise de décision argumentée par les municipalités.

## Point sur l'accompagnement fait à Gros-Morne (Haïti), dans le cadre d'une action pilote de la plateforme Re-Sources (2015 – 2018)

Gros Morne est une ville haïtienne de 30 à 40 000 habitants située dans la partie Nord-Ouest du pays. Il s'agit d'une ville géographiquement enclavée, sans coopération décentralisée, ni ONG, ni aide internationale. En 2012, la population est descendue dans la rue avec comme revendication première l'absence de gestion des déchets par la mairie. L'association communautaire locale AOG et le CEFREPADE ont proposé au maire de l'aider.

Un premier diagnostic rapide a été réalisé : photographie des nombreux dépôts sauvages, réunions de quartier, campagne sommaire de caractérisation et de quantification des déchets ménagers en mobilisant les scouts. Une réunion publique a été organisée pour présenter les résultats et des propositions de scénarios de gestion, devant une salle comble, avide d'apprendre et de s'exprimer.

Il a été proposé au maire de créer un comité de suivi avec des personnes déjà actives dans le domaine des déchets, identifiées au moment du diagnostic. Ces personnes ont été formées pendant plusieurs jours. Le comité de suivi a lancé une action de sensibilisation « *quartiers propres* » et proposé aux habitants de monter des dossiers pour participer à un concours destiné à accompagner des projets de quartier. Deux quartiers ont ainsi été sélectionnés.

Le premier quartier a proposé une organisation communautaire : collecte, triage et traitement (compostage) des déchets de manière bénévole. Cela n'a perduré que quelques semaines. Seule la fraction organique reste traitée de cette façon avec compostage et un petit jardin partagé entre plusieurs familles.

L'autre dossier retenu n'était finalement pas convainquant et ceux des autres quartiers non plus.

L'AOG a alors identifié un groupe de jeunes qui voulaient créer une entreprise de pré-collecte-valorisation. Ce groupe avait l'habitude d'organiser des journées de nettoyage le samedi dans plusieurs quartiers de la ville. Il a été décidé de les appuyer via le programme de la plateforme Re-Sources avec des équipements (motos tricycles, brouettes, outils, tenues adaptées, site sommairement aménagé pour le tri et le compostage), des formations et un encadrement. Un groupe d'actionnaires a été créé pour venir en appui aux jeunes sur leur gestion, leur organisation. Après quelques mois, l'entreprise Pwopte Mobil comptait environ 200 clients soit 1000 habitants.

Lors du changement de conseil municipal, le nouveau cartel (groupe des 3 élus municipaux, un maire et deux adjoints en Haïti) semblait désireux de poursuivre cette démarche. Tout ce qui était demandé à la mairie alors était d'enlever la fraction non valorisable et de la convoyer au niveau d'un site de dépôt. Mais la mairie ne l'a pas fait.



Malgré cela, la municipalité souhaitait avancer et provoquer un changement d'échelle – il avait été montré que l'entreprise de précollecte et de valorisation pouvait être pérenne. Un dossier de demande de financement a été monté par le CEFREPADE et l'AOG auprès de la Fondation Suez, qui a mis comme condition un cofinancement de la mairie : mise à disposition d'un terrain, travaux, etc. La mairie attendait l'appui de l'Etat qui n'est pas arrivé. Le CEFREPADE a décidé de refuser le financement accordé par la Fondation Suez.

Depuis, la commune a reçu un camion compressif de la part de la Présidence. Elle a commencé une collecte gratuite 2 fois par mois dans certains quartiers, ce qui a rendu difficile le maintien de la pré-collecte sur abonnement. Mais après quelques mois, le camion est tombé en panne et la commune dépensait trop d'argent pour l'essence. Tout est désormais à l'arrêt côté mairie et l'entreprise de pré-collecte a du mal à se maintenir.

Dans ce projet, il y a eu la volonté de partir sur de l'expérimentation, sur du concret immédiatement, plutôt que sur la définition d'une stratégie. Il semble qu'il serait possible aujourd'hui de changer d'échelle si la municipalité avait la réelle volonté politique de travailler à cela.

On peut relever quatre principaux points de blocage :

- (1) Les quartiers n'ont pas été assez accompagnés pour choisir leurs projets,
- (2) Le changement de maires et la mésentente entre les 3 membres du cartel n'a pas permis d'assurer une continuité de la stratégie,
- (3) Le manque d'engagement clair de la nouvelle mairie à contribuer au projet,
- (4) La mise en place par la mairie d'une stratégie de collecte sans prendre en compte ni le diagnostic ni les comptes d'exploitation prévisionnels du service déchets.

# 3 | ACCOMPAGNER L'ÉLABORATION ET LA VALIDATION DE LA STRATÉGIE

Les résultats du diagnostic permettent généralement de proposer plusieurs scénarii possibles, qui pourront alors faire l'objet d'une analyse comparative plus ou moins détaillée : ils peuvent fixer les grands principes pour un premier niveau de décision, puis entrer dans les détails pour asseoir les choix sur leur faisabilité sociale, institutionnelle, technique et financière.

La stratégie de gestion des déchets porte sur tous les maillons de la filière : pré-collecte, collecte, regroupement, transport, tri, valorisation, mise en décharge. Chaque maillon peut être étudié séparément, tant que l'on garde une bonne vision de la filière globale.

L'accompagnement de cette phase d'élaboration des scénarii et de prise de décision est d'une part décisive pour le bon fonctionnement de la filière et d'autre part complexe pour les structures d'appui.

L'expérience accumulée permet d'identifier un ensemble de savoir-faire développés dans différents contextes.



**CONNAITRE LE  
FONCTIONNEMENT  
COMMUNAL**



**SAVOIR IMPLIQUER  
LES SERVICES DE  
LA COMMUNE DANS  
L'ÉLABORATION DE  
LA STRATÉGIE**



**SAVOIR UTILISER LES  
COMPÉTENCES DES  
BUREAUX D'ÉTUDES**



**SAVOIR FACILITER LA  
PRISE DE DÉCISION PAR  
LES ÉLUS**



**SAVOIR MOBILISER  
LES HABITANTS**



## Connaître le fonctionnement communal

D'une commune à l'autre, d'un pays à l'autre, le fonctionnement institutionnel des communes varie tant sur le plan de l'organisation des services, des modalités de planification (existence ou non de plans de développement communaux par ex.), de préparation et prise de décision (préparation des dossiers en commission ou non par exemple), des procédures de budgétisation et de validation du budget communal par les autorités de tutelle.

Ces différents éléments pèsent sur le calendrier et les modalités d'élaboration, présentation et validation du scénario qui sera retenu.



### SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui s'attachent donc à **comprendre le fonctionnement des services, du délibératif et de l'exécutif de la commune** ; à intégrer les contraintes de la planification communale, le calendrier des sessions et le calendrier budgétaire, de manière à pouvoir organiser et planifier l'élaboration et la présentation des scénarios dans les meilleures conditions pour leur réussite.

## Savoir impliquer les services de la commune dans l'élaboration de la stratégie

Souvent, le document de stratégie de gestion des déchets reste un document posé sur une étagère, sans appropriation. C'est notamment le cas lorsque ceux qui devraient le mettre en œuvre n'ont pas été bien associés en amont et durant son élaboration, ou si ce document n'est pas assez pédagogique pour aider à son appropriation.



### SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui veillent à ce que la production du document stratégique associe le plus en amont possible :

- > Les services financiers de la commune,
- > Les services techniques de la commune,
- > Les élus eux-mêmes pour qu'ils suivent le processus d'élaboration des scénarios qui leurs seront présentés pour décision.

Cette implication permet une meilleure appropriation et facilite ensuite la prise de décision.

Elles veillent également à ce que le document soit rédigé de manière pédagogique et que sa présentation permette de se concentrer sur des éléments clés et des exemples concrets.

# Savoir utiliser les compétences des bureaux d'étude

Quand la commune a recours à une structure externe (bureau d'étude, consultant mais aussi association) pour élaborer sa stratégie, fréquents sont les cas où les propositions ne sont pas adaptées aux réalités des communes car rédigées en faisant des copier-coller de standards internationaux sans prendre le temps d'analyser les réalités locales.

Les municipalités sont fréquemment séduites par ces propositions « modernes », sans se rendre compte de leur manque de faisabilité au regard des moyens mobilisables, tant en termes d'investissement que de fonctionnement.

Il est alors difficile pour les structures d'appui qui accompagnent les collectivités territoriales dans la durée de questionner, de remettre en cause ces options en promouvant des options moins onéreuses et moins « modernes » qui peuvent apparaître comme des solutions de second choix.



## SAVOIR FAIRE

Pour éviter ces situations, deux options :

> Les structures d'appui se positionnent pour **contribuer à l'élaboration des termes de référence des prestations d'étude éventuelles**, de manière à privilégier dans la commande des propositions réalistes au regard des moyens municipaux. Dans le meilleur des cas, il peut être intégré dans les termes de référence une association régulière à l'étude des techniciens de la mairie, de la structure d'appui et si possible des autres acteurs locaux, afin de s'assurer que le bureau élabore des propositions ayant un bon niveau de faisabilité au regard des moyens de la commune.

> si cela n'a pas été possible, les structures d'appui face aux propositions de bureaux d'étude externes auront **la responsabilité de faire preuve de pédagogie et de professionnalisme** en apportant des grilles d'appréciation des solutions proposées, permettant aux instances techniques puis politiques de la commune d'aboutir à un résultat en phase avec la réalité locale et à même de garantir la pérennisation du service.

# Savoir faciliter la prise de décision par les élus

Il est toujours plus pédagogique et diplomatique de proposer aux élus plusieurs alternatives pour leur laisser le choix final. Cependant, ce choix est parfois fait par le maire seul, sans prendre l'avis de ses adjoints ni du comité ad hoc quand il existe. La tentation est souvent aussi de choisir le scénario le plus moderne, le plus complexe, le plus coûteux, avec force de véhicules motorisés et bennes tasseuses même dans les communes qui sont confrontées aux difficultés quotidiennes de prendre en charge le fonctionnement de la municipalité.

Comment faire alors pour que la décision finale soit la plus réaliste, celle qui va assurer la viabilité du service et donc la satisfaction sur le long terme des usagers ?

Les structures d'appui ont développé ici un ensemble de savoir-faire adaptés à des situations différenciées.

## Savoir être clair dès le départ sur les revenus de la gestion des déchets

Le sens commun, le discours de plus en plus relayé, laisse croire qu'il y a des revenus importants à tirer de la gestion des déchets, et qu'il suffirait de s'organiser un peu, trier les déchets, les revendre, pour gagner de l'argent. Des exemples du quotidien semblent confirmer cette idée : les centaines de recycleurs qui vivent dans de nombreuses parties du monde sur les décharges, les entreprises de recyclage bien établies avec leurs installations industrielles.

1

Dans le premier cas, effectivement, des recycleurs, travaillant dans des conditions très dures, tirent un revenu de leur activité : mais c'est justement grâce au cadre informel, à l'absence de contrôle et de frais d'exploitation, à l'absence de toute protection sociale qu'ils arrivent à en vivre, de manière précaire et en étant vulnérables face aux accidents et aux maladies.

Dans le cas des entreprises industrielles, c'est le résultat d'un système de gestion des déchets dans lequel des subventions sont versées par les autorités publiques (en général dans les pays du Nord, mais aussi parfois au Sud), qu'un système d'incitations financières est mis en place afin que des entreprises de recyclage puissent travailler dans des conditions respectant un minimum l'environnement et en offrant des conditions de travail décentes bien que restant très dures.

Ainsi, il est fondamental que les collectivités ou les acteurs qui veulent s'engager dans la gestion des déchets soient conscients que -quelle que soit l'option prise : travail informel ou solution industrielle- la gestion des déchets a un coût, social, environnemental et surtout financier qui va demander la participation du budget communal.



### SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui ont un rôle à jouer pour **diffuser une information robuste sur les limites des bénéfices** que peut générer l'exploitation des déchets, de manière à en clarifier les enjeux.

A ce titre, elles ont développé des compétences qui leur permettent de faire passer des messages clairs sur le caractère relatif de la rentabilité de la récupération et du recyclage qui sont plus des moyens de limiter les coûts du service des déchets que de générer des produits.

## Savoir préparer la décision avec les services techniques

Toute décision municipale demande à être préparée, de manière à ce que le délibératif municipal prenne ses décisions en responsabilité, et en ayant des critères d'arbitrage clair.

Par exemple, à Ndande, pour éclairer le choix entre un scénario reposant sur l'utilisation de triporteurs motorisés pour la collecte et l'utilisation de charrettes à traction asine, les services techniques, avec les structures d'appui, ont élaboré des comptes d'exploitation prévisionnels pour pouvoir comparer les charges que chaque scénario allait impliquer pour le budget communal.

Au Burkina Faso, l'équipe projet a fait appel à un prestataire de collecte de la capitale, exploitant différents types d'équipements qui a présenté les coûts liés à chacun d'eux devant les élus et les services des communes.



### SAVOIR FAIRE

La préparation de la décision demande donc que les structures d'appui sachent :

- > Elaborer des scénarios avec les services techniques municipaux et, quand c'est le cas avec le comité ad hoc qui a compétence sur le secteur des déchets,
- > Elaborer une grille d'analyse technique, sociale, institutionnelle et financière des scénarii
- > Appliquer cette grille pour noter et classer les scénarios,
- > Sélectionner les scénarii les mieux notés,
- > Préparer les arguments pour défendre le ou les scénarii qui sont les plus réalistes et identifier les personnes en capacité de les présenter.

## Savoir accompagner le processus de choix de la modalité de gestion du service.

La gestion du service des déchets peut prendre des formes très différentes :

### > Gestion par les services municipaux

Le service déchets peut être géré et mis en œuvre directement par les services municipaux, dans le cadre d'une direction dédiée au sein de la commune

### > Gestion en régie ou agence municipale

Le service déchets peut être géré en régie municipale, c'est-à-dire par une structure de la commune ayant autonomie de gestion, ayant son propre personnel et obligation d'équilibrer ses comptes.

### > Délégation à un ou des opérateurs associatifs ou privés

Le service peut être, comme c'est le cas dans beaucoup de grandes villes, externalisé sous forme d'affermage ou de concession à un ou plusieurs opérateurs privés qui agissent au nom de la commune dans un cadre contractuel.

### > Gestion communautaire

Des parties du service, le plus souvent la pré-collecte au niveau du quartier ou de sous quartiers peut être organisées de manière communautaire en ayant recours à des associations locales (formelles ou non), des GIE (Groupements d'intérêt économique) ou des petits opérateurs privés.

### > Gestion mixte

Enfin, et c'est le plus souvent le cas les modalités de gestion peuvent être mixtes, soit d'un quartier à l'autre, soit en fonction des différentes phases de la gestion (pré-collecte, collecte, tri, récupération et recyclage, enfouissement...).

3



## SAVOIR FAIRE

Le savoir-faire développé ici par les structures d'appui est de **savoir présenter les différents modes de gestion possibles** avec leurs avantages et inconvénients dans le contexte de mise en œuvre du territoire, de manière à permettre aux décideurs de faire des choix justifiés.

Pour cela, les structures d'appui ont recours à des témoignages ou des visites d'élus et de techniciens d'autres localités qui permettent de clarifier les choix possibles, mais aussi à la présentation de comptes d'exploitation prévisionnels et d'incidence sur le budget municipal et sur la tarification des usagers

## Savoir impliquer et conseiller les élus

A Gros-Morne (Haïti), après un diagnostic sommaire, plusieurs scénarii ont été définis avec les services techniques et présentés sur une page au maire, en le « *formant* » à la compréhension des différentes alternatives et de leurs enjeux. Celui-ci a été amené à choisir le scénario qui allait vers la valorisation des déchets et assurait la meilleure viabilité de la filière. Au moment de la restitution en réunion publique, le maire était lui-même capable de présenter et d'argumenter les scénarii.

4

A Dolisie (Congo), des scénarii ont été proposés à huis-clos au Maire de la ville (à sa demande) et malgré les conseils de l'opérateur d'appui, il a choisi le modèle qui était le plus visible, dans l'air du temps et *a priori* le moins durable : la pré-collecte à domicile avec des triporteurs motorisés d'origine chinoise. Deux ans plus tard, après avoir subi de nombreux déboires avec le matériel de pré-collecte, lors de la révision des scénarii en vue de l'extension du service aux autres quartiers, l'équipe projet s'est prémunie en demandant une présentation des scénarii à l'ensemble de l'exécutif municipal (et pas seulement le Maire) et en mettant clairement en avant les dangers que présentaient des services trop modernes, notamment les résultats attendus en termes d'image si les grands véhicules (benne tasseuse, ampliroll) manquaient de carburant ou étaient mal entretenus (images de dépotoirs à l'appui). Bien que la plupart de l'exécutif municipal fût initialement tenté par l'option de la modernité, les mises en garde et les conseils prodigués par l'opérateur d'appui les ont amenés à choisir une option moins séduisante (pré-collecte par chariot à traction humaine), mais qui est encore effective et autonome deux ans après la fin de l'accompagnement.



### SAVOIR FAIRE

Il s'agit ici pour les structures d'appui de **développer une pédagogie de l'aide à la décision en direction des élus** qui repose sur :

- > Des temps courts de présentation et mise en discussion des propositions,
- > Des aides mémoires simples et facilement assimilables,
- > La présentation de critères de choix intelligibles, pertinents et peu nombreux.

Dans ce cadre, l'organisation d'échanges d'expérience avec d'autres communes confrontées à des difficultés ou non de prise en charge du service peuvent être décisives.

## Savoir quand présenter une seule option

5

Dans certains cas, il peut apparaître que, pour des raisons de prestige, pour des raisons électorales, il serait dangereux de présenter plusieurs scénarii, les critères de choix « *objectifs* » risquant de ne pas être pris en compte.



### SAVOIR FAIRE

Il s'agit ici pour les structures d'appui de **travailler avec les services techniques et le comité ad hoc sur un seul scénario**, argumenté à partir du budget municipal et de l'avis de professionnels reconnus, tout en gardant quelques marges de réajustement permettant d'emporter l'adhésion.

# Savoir mobiliser les habitants

La mobilisation des habitants est fonction de leur participation dans les activités ou étapes du processus. Ainsi, si tous les jours un camion passe devant chaque maison et ramasse les poubelles contenant tous types de déchets, les habitants prennent vite l'habitude. En revanche, lorsque les moyens manquent pour garantir un service allant de la collecte en porte à porte au transport vers l'exutoire final, il est nécessaire de sensibiliser la population pour qu'elle prenne en charge une partie du travail : réduire la quantité de déchets (tamiser le sable, faire du compostage individuel), trier les déchets à la source, s'abonner à un service de pré-collecte, apporter les déchets jusqu'à un bac, un point de regroupement, ... C'est donc très en amont que les structures d'appui impliquent les habitants (associations, églises, chefferies,) pour construire avec eux la stratégie.

## Savoir toucher l'amour propre des habitants

1

Les structures d'appui organisent souvent des rencontres à l'échelle de quartiers, échelle à laquelle les habitants se reconnaissent (« *je veux vivre dans un quartier propre* »). A Gros-Morne, beaucoup d'habitants manifestaient leur colère devant l'absence de gestion des déchets. Il a donc été relativement facile de les mobiliser pour s'impliquer dans la conception de la stratégie de gestion des déchets.



### SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui ont développé **un véritable savoir-faire de mobilisation des habitants autour de la propreté urbaine** en mettant en avant d'une part des intérêts communs aux habitants des quartiers, comme la salubrité, la santé, la sécurité des enfants et d'autre part la fierté d'avoir un quartier propre et de pouvoir se présenter comme vivant dans un quartier sans déchets.

Cette mobilisation est un des facteurs qui va contribuer à la décision de la municipalité pour adopter et mettre en œuvre une stratégie de gestion des déchets.

## Savoir être clair dès le départ sur le prix du service

Le prix du service est un facteur clef du succès de la stratégie de gestion des déchets, de l'adhésion des habitants à celle-ci, d'une part pour une raison d'accessibilité – si le prix est trop élevé les ménages ne peuvent souscrire –, d'autre part pour une raison de transparence : un prix élevé ou qui varie alimente les suspicions de mauvaise gestion et donc le rejet de l'abonnement.

2

Le CEAS a mené en 2019 une étude économétrique sur la sensibilité du prix de l'abonnement à la collecte des déchets : elle est très importante. Une petite variation du prix entraîne potentiellement une grande variation du nombre de clients<sup>1</sup>.

A Gros-Morne, dans la volonté de fixer le tarif de manière participative, les structures d'appui ont sous-estimé le coût du service. L'abonnement était fixé à 100 Gourdes/mois (environ 1 €). Après quelques mois, les abonnements ne pouvaient pas faire fonctionner le service. Le tarif a été augmenté à 150 Gourdes. Il a fallu attendre la validation du maire pour augmenter encore à 200 Gourdes, ce qui a entraîné une perte assez significative du nombre d'abonnés.

<sup>1</sup> [https://ceas.ch/images/Etudes\\_scientifiques/190605\\_nicolas\\_polasek\\_thesis.pdf](https://ceas.ch/images/Etudes_scientifiques/190605_nicolas_polasek_thesis.pdf)



### SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui ont développé, à partir de leurs expériences, **la capacité à identifier les coûts de la mise en œuvre de la stratégie de gestion des déchets** et donc **le prix du service aux usagers**.

Ce prix peut rester stable, voire diminuer, mais en aucun cas augmenter de manière sensible sous peine du désengagement d'une partie de la clientèle.

Il demande à être argumenté en présentant régulièrement le bilan financier du service dans des exercices de redevabilité qui montrent que le service fonctionne sur la base de la participation tant des habitants que de la municipalité et ne génère pas de bénéfice « sur le dos » des habitants.



# Une stratégie qui repose sur deux pieds : la décision des élus et la mobilisation des habitants

Elaborer, analyser, adopter une stratégie de gestion des déchets qui soit efficace et viable sur les plans sociaux, institutionnels, techniques et financiers, demande de la part des structures d'appui la capacité à se positionner en appui-conseil des municipalités en étant à la fois pédagogue mais aussi ferme sur la prise en compte des conditions de viabilité des stratégies adoptées et mises en œuvre.

En cela, la capacité à analyser les modes de gestion, à calculer le coût du service et donc le prix de l'abonnement pour qu'il soit accessible aux habitants et que le reste à charge de la commune soit compatible avec les ressources de fonctionnement communal, demande une réelle connaissance du contexte, du fonctionnement de la filière et de la rémunération des différents acteurs.

Enfin, la capacité des structures d'appui à identifier les leviers permettant de mobiliser les habitants, en particulier en jouant sur leur souhait de vivre dans un environnement « sain » et « propre » est fondamental.

L'accompagnement à la définition puis la validation d'une stratégie de gestion des déchets va donc demander aux organismes d'appui de contribuer, sur la base du diagnostic et quand cela est nécessaire avec l'aide de compétences externes à produire un ou plusieurs scénarios et à en accompagner l'appropriation par les différents acteurs de la gestion des déchets, allant du citoyen au maire en passant par les services techniques municipaux, les pré-collecteurs et les différents acteurs économiques impliqués.

Cela demande aux organismes d'appui de savoir garder une vue globale sur le service pour être toujours en capacité de se situer dans la perspective d'accompagner la mise en place d'une solution pour l'ensemble de la filière des déchets.



La mobilisation des citoyens est l'une des  
deux composantes indispensables pour élaborer une stratégie



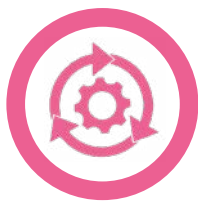
© Florian Marchadour

## 4 | ACCOMPAGNER LA MISE EN OEUVRE DE LA STRATÉGIE

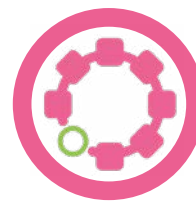
A ce stade de l'accompagnement, il est important pour les structures d'appui de se faire plus discrètes pour faire monter en responsabilité et en compétences ceux qui vont devoir assurer la pérennité de la stratégie. Cependant, l'appui à la mise en place du mécanisme de gestion pendant que l'on apporte l'aide technique est indispensable.

D'un système « projet », où chacun jouait plus ou moins un rôle, naît un vrai fonctionnement d'un service public, ce qui déstabilise souvent l'édifice que l'on avait commencé à bâtir. Il ne s'agit plus d'un exercice sur le papier mais de la vraie vie, où les tensions, les rivalités, peuvent ressortir, surtout concernant les aspects financiers et de pouvoir. Les structures d'appui peuvent alors contribuer à mettre en place des espaces de concertation pour aider à la résolution des conflits en trouvant des équilibres entre les différentes familles d'acteurs.

Ce n'est plus la structure d'appui qui gère le budget mais la mairie en charge du service. Les ressources humaines pour assurer le pilotage et l'exécution du service doivent être mobilisées en interne, l'objectif étant qu'au bout du compte le fonctionnement soit assumé de manière pérenne par la commune, en lien avec les acteurs locaux.



**SAVOIR ACCOMPAGNER  
LA MISE EN PLACE D'UN  
MODE DE GESTION  
EFFICACE  
ET EFFICIENT**



**SAVOIR PRENDRE DES  
LIBERTÉS AVEC LES PRINCIPES  
POUR METTRE EN PLACE LES  
CONDITIONS DE LA PÉRENNITÉ  
DU SERVICE**

# Savoir accompagner la mise en place d'un mode de gestion du service efficace et efficient

Dans la mise en œuvre du mode de gestion, les structures d'appui peuvent intervenir à différents niveaux.

## Savoir conseiller pour les appels d'offres et les passations de marchés

Si les compétences manquent pour rédiger les cahiers des charges et juger les offres, les structures d'appui peuvent conseiller les municipalités et aider à former des personnes ressources.

Au Burkina Faso, la structure d'appui a élaboré les premiers dossiers d'appels d'offres mais ceux-ci ont été lancés par les mairies qui ont ensuite recruté les entreprises pour les travaux. Néanmoins, le projet a dû recruter un contrôleur de travaux pour assurer le suivi du chantier, ce qui a permis d'obtenir la qualité attendue.

1

A Dolisie, la réunion de la commission de sélection de l'entreprise chargée de la construction de trois Aires de Transit des Ordures Ménagères (ATOM), qui impliquait essentiellement des agents municipaux, a été très tendue et parfois houleuse, car certains agents avaient des intérêts personnels avec l'une des entreprises candidate et mettaient en avant de nombreux arguments peu objectifs pour favoriser cette offre. La structure d'appui, qui s'était assurée d'avoir une place importante dans les membres votants de la commission, a pu contourner progressivement cette stratégie, et finalement, à travers des arguments plus objectifs basés strictement sur les critères de sélection, éviter que cette société soit sélectionnée, au grand dam de ces agents.



### SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui sont en permanence en tension entre accompagner et se substituer.

Elles doivent savoir en permanence arbitrer entre laisser les institutions municipales jouer leur rôle et assumer leurs responsabilités au risque de commettre des erreurs et intervenir pour éviter des conséquences graves qui risqueraient de remettre en cause l'existence même du service de gestion des déchets.

Il s'agit là d'un réel **savoir-faire d'accompagnement**.

## Savoir désamorcer les tensions

Au niveau des communes, les circuits financiers internes et entre les communes et les services déconcentrés du ministère en charge des finances, posent souvent des problèmes, rendant souvent très longs les délais entre le mandatement et le paiement.

Plus que des formations de chaque catégorie d'acteurs concernées, des temps de formation-action regroupant tous les acteurs concernés d'un même territoire permet de développer une interconnaissance entre les personnes et facilite ensuite la fluidité des circuits administratifs.

2

La délégation de la gestion du service des déchets à une régie ou à un délégataire a certes des avantages (meilleure maîtrise du budget d'investissement et de fonctionnement, meilleure visibilité du personnel mobilisé) mais aussi des inconvénients : rivalités entre les services, déresponsabilisation des cadres de la commune, etc.

Les structures d'appui peuvent alors aider à trouver des compromis afin de ne pas bloquer le système, ce que leur position externe rend plus aisé.



### SAVOIR FAIRE

Dans la mise en œuvre opérationnelle du service, quel que soit le mode de gestion choisi, des tensions, voire des conflits vont éclater entre les services de la commune et les acteurs en charge de la gestion des déchets, tensions liées aux délimitations des compétences, à la gestion des finances, à l'usage des moyens matériels (véhicule, ordinateur...).

Les organismes d'appui, par leur externalité, ont la capacité à réunir tous les acteurs pour (re)nouer les fils du dialogue. Cela passe par des réunions de concertation, mais aussi par des formations-actions, par des missions d'étude dans d'autres collectivités, qui associent les différents acteurs permettant de créer du lien entre les acteurs au-delà des simples relations fonctionnelles, facilitant ainsi une meilleure fluidité dans la relation.

Il s'agit ici d'un **savoir-faire de médiation** pouvant aller jusqu'à la création d'une culture commune entre les acteurs et à la mise en place d'une gestion raisonnée des avantages liés à la mise en place du service.

## Savoir aider à trouver les moyens là où l'on ne croit pas en avoir

Le financement est le point clé de la pérennité du service mis en place. Comme la gestion des déchets est souvent une activité peu rémunératrice, les municipalités peuvent mettre à disposition du personnel sous-employé pour assurer la pré-collecte, la collecte, le tri, ou la valorisation. Quant aux systèmes de pré-collecte sur abonnement par des structures privées, ils permettent de réduire fortement les coûts pour les municipalités.

3 A Podor, au Sénégal, la mairie a choisi la délégation de la gestion des déchets et de la vidange des latrines à un même GIE (Groupement d'intérêt économique). La vidange est plus rentable que la gestion des déchets solides et les deux services s'équilibrent.

A Dolisie, en République du Congo, ce sont les recettes de la vente de matériaux (sable, latérite, etc.) par les engins municipaux qui permettent d'équilibrer financièrement le service.



### SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui ont pour responsabilité d'aider à trouver les moyens pour assurer la pérennité du service sans appui extérieur des partenaires techniques et financiers.

Une double compétence est alors à développer :

> Une compétence formelle de **savoir réaliser, expliquer et analyser des comptes d'exploitation prévisionnels du service** qui permettent de maximiser les comptes de produit (mobilisation d'agents techniques déjà payés par la mairie mais sans activité par exemple) et de minimiser les postes de charge (comparaison entre le transport par tricycle motorisé, charrette asine ou charrette à bras), ...

> Une compétence informelle qui est de **repérer les innovations dans les pratiques des acteurs** afin de rentabiliser leurs activités dans le domaine des déchets. Cela peut aller de la récupération des matériaux recyclables ou réutilisables durant la pré-collecte et la collecte à la génération, pour les pré-collecteurs, d'activités complémentaires auprès des ménages concernés par la tournée de pré-collecte (travaux ménagers par exemple...).

Les structures d'appui développent donc des compétences d'accompagnement des acteurs de la filière pour qu'ils en retirent formellement ou non un intérêt suffisant pour assurer la pérennité du service. Cela leur demande de développer une compétence de repérage des pratiques informelles développées localement ou sur d'autres territoires pour être en mesure de les réguler ou de les encourager pour assurer l'engagement et la durabilité du personnel.

## Savoir accompagner le fonctionnement du service public local des déchets : accompagner, impulser, sans se substituer

Les structures d'appui ont un rôle essentiel dans la mise en place d'un mode de gestion efficace et efficient des déchets solides.

Pour cela, le cœur des compétences qu'elles ont à mobiliser sont des compétences d'accompagnement et d'aide à la décision, en veillant que les acteurs aient réellement la capacité de décider et d'assumer leurs décisions : capacité à assumer la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la passation des marchés, capacité à mobiliser les moyens pour faire « tourner » le service, capacité à mettre en relation et en synergie les acteurs impliqués...

Les structures d'appui sont bien ici dans le champ du « *faire faire* » et de la régulation permanente de la tension entre accompagner et appuyer en ayant en perspective permanente la pérennité et la qualité du service public local des déchets.

4



# Savoir prendre des libertés avec les principes pour mettre en place les conditions de la pérennité du service

## Adapter le niveau de rémunération aux conditions du terrain

Le niveau de rémunération des agents du service déchet est une des questions principales pour une collectivité qui ne peut légalement payer des salaires en dessous des minimums légaux.

Si le service est délégué à un fermier, la responsabilité revient au fermier lui-même, qui fait son affaire de la fixation des salaires des agents.

1

A Gros-Morne, l'équipe de la mairie qui nettoie les rues est mal payée et a d'importants arriérés de salaires. Il a été fait le choix que les salaires du personnel du centre de valorisation soient alignés sur le niveau de salaire des agents de propreté de la mairie, même s'il est très inférieur au salaire minimum légal.

A Dschang, les bailleurs de fonds n'ont pas accepté que les salaires des travailleurs de l'unité de compostage soient fixés en dessous du salaire minimum légal.



## SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui ont la responsabilité de dialoguer avec les partenaires techniques et financiers pour parvenir à la prise en compte par ceux-ci des réalités financières des collectivités et des ménages dans la fixation des types de contractualisation et des niveaux de rémunération et d'indemnisation des travailleurs des déchets.

Compatibiliser le respect des normes internationales (du BIT en particulier) et la réalité de l'exercice des services publics peu rémunérateurs, demande aux structures d'appui une capacité forte d'argumentation et de plaidoyer et une bonne connaissance juridique pour identifier des solutions robustes sur le plan légal.

## Savoir prendre des libertés avec la règle des apports locaux

Il est coutumier que le financement des projets fasse appel à une part de cofinancement venant des communes, tant pour les investissements que pour le fonctionnement. Or celles-ci ne disposent souvent pas de budget pour cela, ne bénéficient que rarement de transfert de l'Etat pour assumer cette compétence qui leur a été transférée et ont donc du mal à justifier de cet apport.

Les structures d'appui doivent être très vite vigilantes sur cet aspect qui peut amener à une situation de blocage : il est par exemple arrivé, au terme d'un projet, qu'il n'y ait pas de transfert à la commune de la propriété des équipements acquis durant le projet par manque de cofinancement de la municipalité.

Il arrive aussi qu'il soit prévu que cet apport se fasse au travers de la mise en place d'une nouvelle taxe, ce qui demande du temps et n'apporte pas toujours le montant attendu avant la fin du projet.

Néanmoins, à Dolisie, où l'accompagnement a tout de même duré 6 ans, la contrepartie financière municipale au projet a bel et bien pu être récupérée via la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), qui a permis de mobiliser près de 80% des 100 000 € prévus initialement au montage du projet.

2



### SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui ont ici à développer un **savoir-faire de négociation** tant avec les partenaires techniques et financiers qu'avec les communes pour identifier des niveaux de co-financement des investissements et du fonctionnement du service qui démontrent une implication « politique » de la commune, qui soit compatible avec le budget de celle-ci et recevable par les Partenaires Techniques et Financiers.

Pour cela, les structures d'appui développent des compétences d'analyse financière des budgets municipaux réalisés, d'identification des marges de manœuvre existant sur ces budgets et des capacités de flexibilisation des normes des partenaires techniques et financiers pour parvenir à des dispositions réalistes.



### Savoir s'adapter aux modalités de versement des per diem quand cela est nécessaire.

Dans certains pays, l'usage des per diem ou jetons de présence, est une pratique incontournable pour s'assurer de la présence des acteurs aux réunions, aux formations, etc. Cette habitude étant parfois tellement institutionnalisée ou la situation économique étant tellement difficile (jusqu'à plusieurs années d'arriérés de salaires dans certaines collectivités), que très souvent rien n'avance si on ne joue pas le jeu. Il faut donc y penser et prévoir un budget pour cela, notamment pour les commissions d'appels d'offres. Si le bailleur n'accepte pas ces dépenses, c'est la mairie qui peut les prendre en charge, par exemple grâce aux recettes de la vente des dossiers d'appel d'offres aux entreprises soumissionnaires.

3



#### SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui ont ici à **savoir être souples sur les principes** et à contribuer à faciliter le bon fonctionnement des instances et des dispositifs dans une logique de concertation.

Plus que de vouloir lutter contre une pratique, il s'agit de savoir analyser avec les décideurs comment l'adapter aux conditions réelles : combien de personnes recevront des per diem, de quel montant, pour quels résultats attendus, ...

Il s'agit ici de **savoir remettre les responsabilités de chacun au centre**. Par exemple pour les per diem, il convient de clarifier :

- > Les responsabilités du décideur politique qui décide des personnes invitées et donc bénéficiaires des per diem,
- > Les responsabilités de l'organisateur technique qui fixe les résultats à atteindre lors de la réunion, et donc les livrables auquel chaque participant doit contribuer comme contrepartie des per diem qu'il reçoit,
- > Les responsabilités du responsable du budget qui vérifie la disponibilité financière pour la prise en charge de ces postes de charge.

## Savoir contribuer à la création d'une régie d'avance pour faciliter les menues dépenses

La comptabilité publique qui assure une bonne traçabilité de la dépense publique a pour défaut de rendre difficiles les engagements financiers non-inscrits au budget et de demander du temps pour passer de l'engagement à la liquidation de la dépense : jusqu'à plusieurs semaines, voire plusieurs mois, ce qui entrave sérieusement le service qui a besoin de dépenses quotidiennes : carburant, entretien, réparation d'une panne, etc.

4

Les dispositifs de gestion des services des déchets qui reposent sur les communes (services municipaux, régies municipales...), sont toutes confrontées à cette situation.

En effet, la plupart des règles de comptabilité publique permettent la création d'une régie d'avance dont le montant peut-être parfois limité, et dont l'abondement peut être dépendant de la disponibilité financière au niveau du Trésor Public.

Sans mettre en place de mesures qui enfreindraient les règles administratives, il est possible, soit d'améliorer le fonctionnement de la régie d'avance en améliorant les relations entre les différents acteurs impliqués, soit de mettre en place un dispositif dérogatoire qui permette de faire face aux urgences.

Dans une des communes appuyées par un organisme d'appui, le directeur technique et la secrétaire générale ont mis en place une caisse parallèle pour la gestion du service, qui contourne le circuit administratif classique (donc peu orthodoxe) mais qui permet d'utiliser les recettes de la TEOM et des opérateurs de pré-collecte pour le service, d'ajouter des recettes extérieures (vente de matériaux) et d'être très réactif pour l'achat de carburant ou les réparations. La caisse est dans le bureau du contrôleur budgétaire, ce qui garantit un certain contrôle mais contourne les règles des finances publiques.



### SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui ont ici à développer **leurs compétences en comptabilité publique** pour être en mesure d'identifier les différentes possibilités permettant d'améliorer le fonctionnement des services publics de gestion des déchets solides par la mise en place de mécanismes innovants permettant de réaliser des dépenses dans des délais courts et en garantissant sinon les règles mais pour le moins les principes de la bonne gestion de l'argent public.

## Le fonctionnement du service public local des déchets, des principes à la pratique, une adaptation permanente

Le fonctionnement quotidien d'un service de gestion des déchets solides, pour qu'il soit viable et reste de qualité (fréquence, régularité, mutabilité...) demande aux communes, aux acteurs locaux et aux structures d'appui d'innover en permanence sur tous les plans : techniques, organisationnels, financiers, institutionnels.

5

Dans des contextes de fortes contraintes financières des communes comme des ménages ; de réglementations complexes et souvent rigides, il est difficile de se plier strictement aux normes et principes des partenaires et de l'Etat.

En effet, un tel service est potentiellement une telle charge pour les ménages et pour la collectivité qu'il convient d'imaginer et de mettre en place des modalités de fonctionnement compatibles avec les ressources réelles disponibles.

Cela demande donc d'une part une bonne connaissance des règles, des principes qui les sous-tendent pour pouvoir identifier, mettre en place et justifier de mesures dérogatoires qui demandent autant que faire se peut à être transparentes pour les acteurs de la filière déchet.



Le fonctionnement du service nécessite de s'adapter aux conditions au plus près des réalités locales et temporelles



# **Accompagner le fonctionnement du service public local des déchets : des organismes d'appui en tension**

Comme on vient de le voir, en amenant les acteurs à travailler ensemble, les structures d'appui contribuent à mettre en place le meilleur mode de gestion possible du service en fonction du contexte local et de la réglementation nationale.

Dans la mise en œuvre et le fonctionnement du service public local des déchets les organismes d'appui ont la lourde responsabilité d'une part d'accompagner sans se substituer et d'autre part d'appuyer l'adaptation des règles et des principes en fonction des réalités du contexte local sans transgresser les principes de base de la bonne gestion et du fonctionnement des services publics.

Cette double tension, demande aux organismes d'appui de savoir repérer les ajustements que mettent en œuvre les acteurs sur le terrain, une forte capacité d'innovation et une grande clarté sur les valeurs de base qui structurent le fonctionnement d'un service public local pour être en mesure de contribuer à construire des solutions pérennes sur le long terme.

Ensuite cela demande aux organismes d'appui, en lien avec les communes et les acteurs locaux d'une part de valider les adaptations à mettre en œuvre et à les faire accepter par les services de l'Etat et les partenaires techniques et financiers.

La capacité des organismes d'appui à la mise en relation entre les communes et les acteurs locaux d'une part et les services de l'Etat et les partenaires techniques et financiers d'autre part est donc essentielle.



La mise en relation des différents acteurs et leur implication est un gage de réussite du fonctionnement du service



# 5 | ACCOMPAGNER LE SUIVI DE LA MISE EN OEUVRE DE LA STRATÉGIE

Dans le cadre des projets, les bailleurs de fonds exigent qu'un certain nombre d'indicateurs chiffrés soient suivis afin de pouvoir juger de l'atteinte ou non des objectifs initiaux. Ces indicateurs sont également indispensables pour assurer le pilotage et le développement du service.

La fin du projet peut être synonyme de fin du suivi ce qui représente un risque important pour la pérennité du service, faute d'information de base pour assurer le pilotage du service.

Il est donc nécessaire en amont de sensibiliser les acteurs à l'intérêt de poursuivre le suivi au-delà de la fin du projet et de mettre en place des outils simples permettant de suivre les indicateurs importants pour piloter efficacement le dispositif.

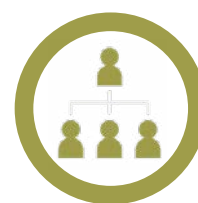
Pour ne pas investir trop de temps, ce suivi, très formateur, peut être facilité par la mobilisation de stagiaires via une université locale qui est ainsi impliquée, tout en restant une compétence municipale.



**SAVOIR CONVAINCRE  
DE L'IMPORTANCE DE  
FAIRE UN SUIVI  
RÉGULIER**



**SAVOIR FACILITER  
LE CHOIX DES BONS  
INDICATEURS ET DES  
OUTILS DE SUIVI**



**SAVOIR ACCOMPAGNER  
LE PROCESSUS DE  
PILOTAGE DU SERVICE**

# Savoir convaincre de l'importance de faire un suivi régulier

Le suivi porte bien-sûr sur les données financières (évolution des postes de charge et de produits, etc.) mais aussi sur les données commerciales (nombre d'abonnés, taux de recouvrement...), des données techniques (volumes collectés, ...), et institutionnelles (nombre de personnels mobilisés, nombre de délégataires contractualisés, ...). C'est l'ensemble de ces données et leurs évolutions dans le temps qui permet de suivre et donc de piloter le service.

Pour cela, les informations sont demandées à périodes fixes par le maire, le secrétaire général, le conseil municipal ou le comité ad hoc. Il est observé qu'il est plus difficile de les obtenir lorsqu'on fonctionne en régie qu'en délégation de service. Il est indispensable que les délégataires communiquent leurs comptes pour justifier de leurs éventuelles difficultés. C'est une occasion de prendre le temps pour trouver des solutions ensemble.

Si ce travail est fait sérieusement et régulièrement, c'est un gage de durabilité du service.

A Ndande, chaque mois, les GIE doivent présenter leurs résultats au cadre de concertation. Dans la convention qui les lie avec la commune, il y a cette obligation et il peut y avoir une sanction qui va jusqu'à la rupture du contrat.

A Podor, depuis la fin du projet, le suivi est assuré par le comité de nettoyage qui a été nommé par arrêté. Il se retrouve 2 heures tous les 3 mois, sans per diem. Les opérateurs doivent y présenter leur compte rendu d'activité.

A Dschang, les données sont collectées par les agents municipaux qui travaillent avec les chefs de quartier. Le chef de service de l'environnement de la commune convoque chaque mois les opérateurs de pré-collecte (OPC) et les chefs de quartier pour faire état de ce suivi. Il y a un comité mensuel de travail qui se tient où les OPC présentent leurs résultats. En revanche, cela n'est pas fait sur la partie en régie.



## SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui développent une compétence qui est de permettre à chaque acteur d'identifier son intérêt dans le fonctionnement du dispositif de suivi :

- > Pour les habitants, c'est nécessaire pour pouvoir exercer un minimum de contrôle citoyen sur la filière et pour demander des comptes sur le service rendu au regard de leurs cotisations,
- > Pour les acteurs de la filière déchet (collecteurs, recycleurs...), c'est le moyen de faire le point sur leur situation financière et donc de pouvoir demander une réévaluation de leur rémunération au regard du travail réalisé et des résultats d'exploitation,
- > Pour les élus et l'exécutif municipal, c'est le moyen de vérifier les résultats du service, de vérifier la bonne utilisation des ressources mises à disposition et de piloter le service en prenant les décisions pertinentes pour améliorer le service et donc la satisfaction des usagers qui sont aussi électeurs
- > Pour les structures d'appui, c'est le moyen de valider leur capacité à contribuer à la mise en place d'un service public local viable.

C'est cette compétence des structures d'appui qui permet d'aller vers la **viabilité économique, technique, sociale et institutionnelle du service**.

# Savoir faciliter le choix des bons indicateurs et des outils de suivi

Les indicateurs peuvent potentiellement être très nombreux mais il convient de savoir les limiter pour que la charge de recueil ne soit pas trop lourde ni trop onéreuse et que les données soient réellement utiles. Ils peuvent être d'ordre quantitatif ou qualitatif : taux de collecte ou quantité de déchets évacuée, nombre d'abonnés, taux de recouvrement, qualité du travail, lieu de dépôt des déchets. Certains indicateurs peuvent être demandés par les habitants, comme la régularité des horaires de passage.

Qui dit indicateurs dit aussi outils de suivi pour y rapporter les données collectées. Ces outils sont souvent adaptés à chaque contexte, élaborés ensemble pour en faciliter la compréhension, l'acceptation et l'appropriation. Ces outils demandent à être adaptés au niveau de formation des personnes qui les recueillent :

- > Des opérateurs de pré-collecte analphabète pourront recueillir l'indicateur du nombre d'usager collecté par jour en utilisant des petits cailloux : à chaque usager collecté, ils mettent un petit caillou dans la poche
- > Des gestionnaires de site de valorisation, de niveau certificat d'étude pourront remplir des fiches à la main (nombre de charrettes ayant déposé leur chargement sur le site,
- > Des délégataires pourront établir leur compte d'exploitation sur des tableaux permettant une analyse automatique des données.



## SAVOIR FAIRE

Pour identifier les indicateurs nécessaires au pilotage du service par ses différents acteurs, les structures d'appui ont appris à développer une **compétence en termes de démarche participative avec les différentes familles d'acteurs** pour identifier les indicateurs qui répondent à leurs intérêts et dont ils peuvent mettre en place les modalités de collecte.

Ils ont également développé des outils afin de faciliter la saisie et l'analyse des données. Une fiche technique référencée en fin de document peut aider à bâtir une trame du dispositif de suivi.



# Savoir accompagner le processus de pilotage du service

Les structures d'appui ont un rôle essentiel à jouer pour accompagner la mise en place et le développement du pilotage du service par les responsables politiques et techniques et la participation des différentes familles d'acteurs à celui-ci.

En effet, l'articulation entre le recueil des indicateurs, leur mise en commun, leur analyse et les décisions à prendre n'est pas une pratique naturelle, et demande à être pratiquée de manière itérative pour être intériorisée et valorisée.

Par exemple, dans le cas du service public local de l'eau au Burkina Faso, il a fallu plusieurs années d'appui à l'analyse des compte-rendu techniques et financiers par les comités communaux de l'eau et de l'assainissement puis par les conseils municipaux pour que le calcul du *cash flow* de l'exercice soit identifié comme la capacité d'investissement de la commune dans l'amélioration du réseau.



## SAVOIR FAIRE

Les structures d'appui sont ici amenées à développer un **savoir-faire d'accompagnement du pilotage du service**.

Ce savoir-faire d'accompagnement du pilotage du service consiste à contribuer à **renforcer la capacité des acteurs de la filière** et en particulier des élus et de leur service à analyser les indicateurs de suivi pour identifier les décisions à prendre, par exemple :

- > Si le suivi montre que la régularité du service de pré-collecte se dégrade, le rôle de la municipalité n'est-il pas de mettre en œuvre des sanctions à l'encontre des acteurs du service de pré-collecte : un avertissement, une amende... suivant ce qui a été prévu dans la contractualisation avec la commune ?
- > Si le suivi montre une augmentation du nombre d'abonnés substantielle, le contrat de délégation de service de la commune à l'opérateur en charge de la pré-collecte ne doit-il pas être modifié ? Si oui, dans quel sens ? Est-ce une augmentation de la part de contribution communale à la pré-collecte ou est-ce une augmentation des lieux de collecte et de fréquence de celle-ci ?

Cet accompagnement est mis en place durant la période de financement des projets qui est généralement courte, trop courte pour ancrer des pratiques analytiques dans un contexte multi-acteurs.

Il demande donc à être continué une fois les projets finalisés et les financements externes taris, afin de permettre un ancrage dans la durée de ce nouveau service public.

Cette continuité ne représente pas obligatoirement un investissement important en temps, mais par contre demande de la régularité, pour que l'exercice devienne une routine.



## SAVOIR FAIRE

**Le savoir-être « éthique » d'accompagnement des services** en dehors de tout cadre institutionnel et donc financier repose sur un **engagement des structures d'appui ou de leurs personnels** pour continuer à accompagner les acteurs dans le fonctionnement et le développement du service même quand les projets sont finis et les financements clos.

Cela repose aussi sur la responsabilité des acteurs de la filière, en particulier les communes et de leur capacité à solliciter les structures ou personnes impliquées et, si ce n'est de « reconnaître » leur appui, pour le moins de continuer à collecter et analyser les données nécessaires au pilotage du service pour que l'appui des structures ou personnes de ces structures soit réellement pertinent, utile et peu chronophage.

Le savoir-être des structures d'appui et de leurs agents repose donc sur leur capacité à exiger des acteurs de la filière à ce qu'ils accomplissent leur part de responsabilité et permette aux structures d'appui d'assurer une continuité de celui-ci.

## Accompagner le suivi et son utilisation, un enjeu de long terme

L'accompagnement dans la durée du fonctionnement du système de gestion des déchets solides, sur la base des indicateurs recueillis par les différents acteurs, est sans doute la phase sur laquelle il y a le moins d'expérience des opérateurs d'appuis, et donc où les savoir-faire sont plus difficiles à identifier. Ceci est principalement dû au fait que l'accompagnement s'arrête souvent avant ou juste au moment du démarrage du service.

Toutefois, apparaît comme central :

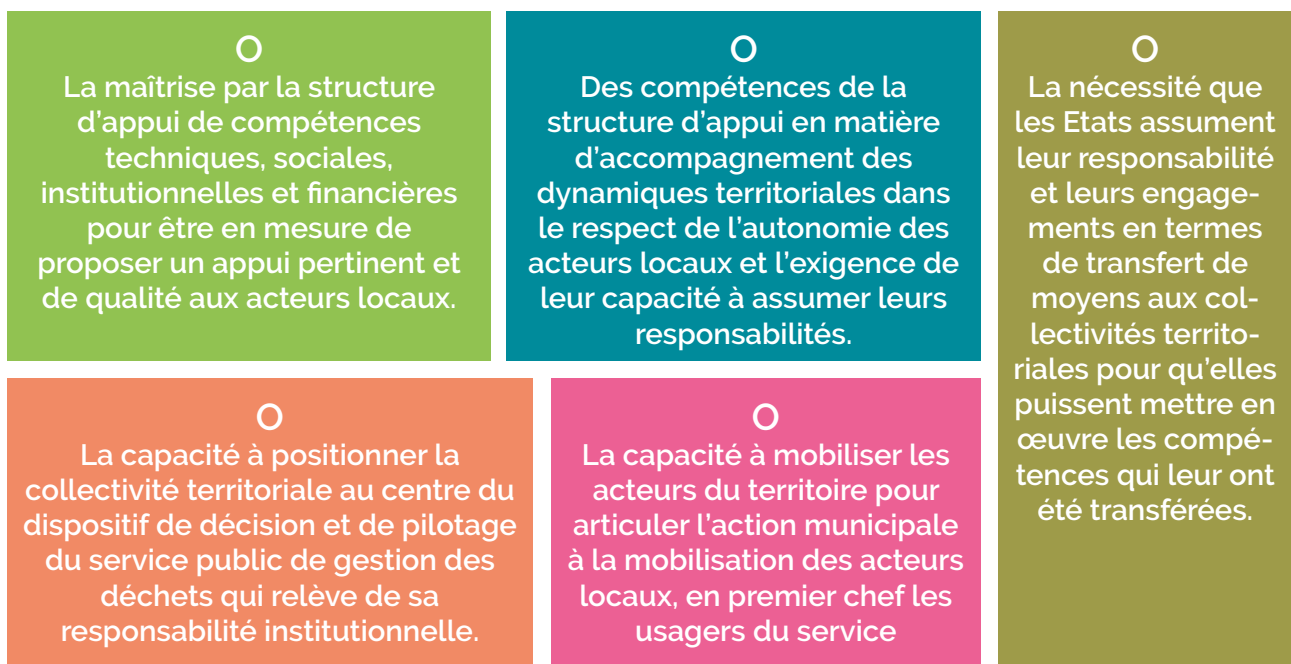
- > La capacité des opérateurs à accompagner la mise en place et la valorisation d'un système de suivi simple, bon marché et pluri-acteurs comme outil de pilotage du service, ce qui est le gage de sa durabilité.
- > La capacité des communes et de leurs partenaires locaux à inscrire l'utilisation des résultats du suivi dans la durée, en mobilisant des compétences internes ou externes pour accompagner l'analyse des indicateurs de suivi et sa traduction en décisions.

# 6 | ACCOMPAGNER L'ÉLABORATION ET LA MISE EN OEUVRE DE STRATÉGIES DE GESTION DES DÉCHETS : DES PRATIQUES INSPIRANTES MAIS UN DÉFI QUI RESTE A RELEVER !

Elaborer et mettre en œuvre des stratégies de gestion des déchets dans les petites et moyennes villes des pays en développement est une urgence locale, nationale et mondiale, tant sur le plan de la santé publique que de l'environnement. Mais c'est un vrai défi car cela concerne un service public multi-acteurs, complexe, coûteux, peu gratifiant et à chaque fois unique car fortement lié au contexte local. De plus ce service demande à être réfléchi dans une perspective de pérennité technique, sociale, institutionnelle et financière, dans des contextes de forte contrainte sur les ressources tant des usagers que des collectivités territoriales concernées.

Les petites et moyennes villes des pays du Sud sont rarement équipées pour affronter de tels enjeux. Aussi est-il important que des acteurs compétents, professionnels, à l'écoute, animés d'une réelle volonté d'apporter leur appui sans intérêt autre que celui d'améliorer les conditions de vie des habitants, les accompagnent.

**Un appui réussi à la mise en place d'un tel service passe donc par :**



Accompagner l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de gestion des déchets est donc un réel défi pour les organismes d'appui, défi qui exige d'innover au quotidien dans la mise en œuvre de démarches d'accompagnement respectueuses de l'exercice de la capacité de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et dans l'implication des acteurs du territoire dans les dispositifs mis en place.

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

### Le projet PAGEDS

visait 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 capitalisations d'expériences du projet PAGEDS

Concevoir et gérer une plateforme artisanale de compostage des déchets municipaux dans un pays du Sud.

Comment amener les collectivités territoriales et EPCI à délibérer le 1 % déchets ?

Accompagner l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies de gestion des déchets dans de petites et moyennes villes des pays du Sud

Accompagner les acteurs informels des déchets vers une reconnaissance sociale et professionnelle

Mise en place de services d'enlèvement des déchets de qualité, abordable et pérenne pour tous les habitants

---

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

Amorce :

<https://amorce.asso.fr/boite-a-outils-dechets-action-internationale-et-dispositif-1-dechets>

Re-Sources :

<https://www.plateforme-re-sources.org/>

