

Construisons ensemble l'avenir de la Méditerranée

RAPPORT TECHNIQUE



Synthèse du programme
de travail 2009-2012
du Plan Bleu

Juillet 2012

Déchets urbains et esquisse d'analyse par les flux de matières en Méditerranée



Table des matières

Table des matières	1
Problématique et finalités du programme	2
Un premier diagnostic de la situation en Méditerranée	4
Sur la production de déchets ménagers	4
Des facteurs déterminants défavorables	4
Une connaissance insuffisante des dynamiques en cours	7
Sur l'offre de collecte et de traitement	7
Des capacités globalement insuffisantes	7
Un rôle central du secteur informel	8
Un tri et un recyclage peu institutionnalisés et peu développés	10
Sur la gouvernance du secteur	11
Des responsabilités déléguées à des collectivités démunies	11
Une insuffisance de moyens humains et financiers	12
Un cloisonnement du secteur par filière	12
Des initiatives encourageantes à développer et à partager	14
Poursuivre la sensibilisation	14
Des consommateurs et des habitants	14
Des producteurs locaux	15
Des décideurs	16
Mobiliser de nouvelles ressources	16
Identifier et évaluer les recettes potentielles issues du recyclage	16
Partager les expériences de valorisation des déchets	17
Faciliter l'accès à des financements innovants	17
Améliorer la structuration du secteur	19
Par le développement d'un cadre normatif et législatif adapté	19
Par le renforcement des moyens financiers des collectivités locales	20
Par la professionnalisation et la responsabilisation des acteurs du secteur	23
Bibliographie	26

Ce rapport a été établi par Sylvain Houpin, chargé de mission « Villes » au Plan Bleu, à partir des travaux de Oliver Keserue, chargé de mission « Déchets », Plan Bleu, et avec l'appui de Lise Debout, consultante.

Problématique et finalités du programme

Compte tenu de l'afflux attendu de près de 100 millions d'habitants urbains supplémentaires dans les pays du pourtour méditerranéen à l'horizon 2025, pour l'essentiel sur les rives Sud et Est (du Maroc jusqu'en Turquie), la promotion d'un développement urbain durable a été considérée comme un enjeu majeur du développement durable en Méditerranée et retenue comme l'un des sept domaines prioritaires d'action de la Stratégie méditerranéenne de développement durable (SMDD), élaborée sur la base du rapport « Méditerranée : les perspectives du Plan Bleu sur l'Environnement et le Développement » et adoptée en 2005 par les 21 pays riverains et l'Union européenne (UE).

Partie intégrante de la question du développement urbain durable, la problématique des déchets urbains a été identifiée comme une priorité à la fois dans le cadre la Convention de Barcelone¹, dans différentes initiatives initiées au sein du Partenariat euro-méditerranéen² et enfin dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée.

La SMDD fixe des objectifs de réduction de moitié du taux de progression des déchets urbains et des quantités de déchets dangereux et propose des mesures de prévention à l'horizon 2015. Si les méthodes de traitement des déchets peuvent comporter des risques pour l'environnement, la gestion des déchets contribue à sa préservation :

- Même enfouis, les déchets engendrent des risques sanitaires associés à la libération de biogaz et de lixiviats³ pouvant polluer les nappes phréatiques ;
- Dans le contexte du changement climatique, la production, la collecte, le transport et le traitement des déchets peuvent contribuer à l'augmentation de la concentration de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère.

La gestion des déchets n'est pas seulement un défi technique. Inventorier et comprendre les impacts environnementaux et sanitaires, les paramètres financiers et économiques, les éléments sociaux et culturels ainsi que le cadre politique et légal sont des aspects cruciaux à prendre en compte pour une planification et une gestion opérationnelles et optimisées des déchets. Cette question mérite d'être appréhendée dans le cadre plus large du développement durable, en intégrant des réflexions en matière de modes de production et de consommation, de lutte contre le changement climatique, de développement d'activités économiques et de création d'emplois, de tourisme durable, etc.

En Méditerranée, les objectifs de santé publique, de protection de l'environnement ou de préservation des ressources naturelles sont appliqués de façon variable par les Etats et les collectivités locales. Il en résulte un grand nombre de définitions et d'indicateurs qui compliquent l'interprétation des statistiques environnementales. Cela impose d'innover dans les travaux de prospective pour pouvoir livrer des perspectives à moyen et long terme.

Pour pallier ces difficultés, le Plan Bleu a engagé un programme de travail pluriannuel visant à objectiver l'évolution des déchets urbains, sur les plans tant quantitatif que qualitatif, par une analyse articulée autour de trois activités :

1. **Quatre études nationales incluant une étude de cas sur une ville.** Dans chaque pays cette démarche devait donner une vision de l'organisation institutionnelle au plan national et de sa déclinaison à l'échelle d'une ville. Les capacités de collecte et de traitement à disposition de la municipalité ont également été évaluées. En raison du contexte politique exceptionnel qu'a connu la région en 2011, seules deux des quatre études (Tunisie et Turquie) ont pu être menées à terme. L'étude relative à l'Egypte a été finalisée à 80 %. Celle concernant la Syrie a dû être abandonnée en cours.
2. **Une étude régionale sur les analyses des flux.** Basée sur une analyse des données du commerce extérieur (et de production intérieure), cette étude avait pour but de disposer de données physiques en amont de la production des déchets et d'offrir une analyse du potentiel de production de déchets. Les statistiques sur les déchets en Méditerranée se focalisant sur les quantités collectées ou traitées et celles sur la production de déchets faisant défaut, cette étude s'est concentrée sur une liste limitée de produits, sélectionnés pour leur forte incidence sur la production de déchets municipaux.

¹ Dans la SMDD, comme dans le « Transboundary Diagnostic Analysis » de la Méditerranée financé par le Fonds pour l'environnement mondial et l'identification des « hot spots » dans le cadre des plans d'action nationaux du Programme de surveillance continue et de recherche en matière de pollution de la mer (MED POL) pour combattre la pollution tellurique.

² Les déchets urbains sont l'un des trois domaines prioritaires de l'initiative Horizon 2020 euro-méditerranéenne pour la dépollution de la Méditerranée d'ici 2020.

³ Lors de leur stockage et sous l'action conjuguée de l'eau de pluie et de la fermentation naturelle, les déchets produisent une fraction liquide appelée « lixiviats ». Riches en matière organique et en éléments traces, ces lixiviats ne peuvent être rejetés directement dans le milieu naturel et doivent être soigneusement collectés et traités.

3. **Un atelier.** Il a permis de restituer et mettre en débat l'ensemble des productions réalisées dans le cadre du programme afin de dresser un bilan de la situation dans la région et d'envisager les perspectives d'approfondissement ouvertes par les études nationales et régionale.

Ces activités ont été réalisées entre 2009 et 2012 avec le soutien de Veolia Environnement.

Le présent document s'attache à dresser une synthèse de l'ensemble des travaux conduits dans le cadre du programme sur les déchets urbains en Méditerranée, à partir des échanges de l'atelier de restitution, enrichis de contributions complémentaires d'experts n'ayant pas participé aux études.

Cette synthèse ne prétend pas dresser un état des lieux exhaustif de la problématique des déchets urbains en Méditerranée mais tente, à partir des éléments produits dans le cadre du programme, de donner quelques éléments de compréhension de la situation et des enjeux dans la région.

Des travaux complémentaires devront être envisagés si l'on souhaite approfondir le diagnostic et proposer un éventail de recommandations aux décideurs à la hauteur des enjeux abordés.

Un premier diagnostic de la situation en Méditerranée

SUR LA PRODUCTION DE DECHETS MENAGERS

Des facteurs déterminants défavorables

Une forte croissance démographique

Si plus de la moitié de la population mondiale est désormais urbaine, dans les pays du pourtour méditerranéen deux habitants sur trois vivent déjà dans des espaces urbains. Vers 2050, dans les pays de la rive européenne, la population urbaine pourra se stabiliser pour atteindre près de 170 millions d'habitants (140 millions en 2005), alors que dans les pays des rives Est et Sud elle devrait doubler pour atteindre plus de 300 millions d'habitants (151 millions en 2005). Le moteur de cette croissance urbaine est endogène, alimenté par des redistributions internes, des migrations interurbaines et un exode rural, dont les flux se tarissent (Égypte, Tunisie, etc.) ou se maintiennent (Maroc, Syrie, Turquie). Un gros tiers de cette croissance aura lieu dans les villes littorales.

Des taux de croissance urbaine de 0,7 %/an en Espagne et Grèce, et de 3,6 % au Maroc et en Tunisie ont eu des répercussions différentes selon les villes en fonction de leurs capacités à absorber cette augmentation des besoins en infrastructures pour les services essentiels¹.

Au « Nord », l'obligation de préserver les ressources naturelles et de maîtriser les impacts des filières de recyclage et de traitement, dans une urbanisation moins dense, se traduit par un effort logistique supplémentaire tout en intégrant les contraintes environnementales des installations de traitement. Toutefois, la crise des déchets de Naples rappelle que rien n'est définitivement acquis en la matière.

Au « Sud », les périphéries des villes sont la plupart du temps constituées par de l'habitat spontané qui rend la mise à disposition de services de base difficile. L'enjeu principal dans les villes du Sud est l'accès aux services et le maintien de la salubrité dans les villes, pour un cadre de vie digne.

En Tunisie, durant les deux dernières décennies, le développement démographique et économique s'est effectué dans un contexte global favorable à la croissance économique, avec une progression moyenne du PIB de l'ordre de 5 % par an, à prix constant. Ces développements ont entraîné une forte croissance urbaine et une hausse du niveau de vie de la population. Le changement des modes de consommation qui a suivi s'est traduit par une augmentation de la quantité des déchets produits.

Une aspiration pour des modes de consommation non durable

La production de déchets municipaux est actuellement 2 fois plus importante en Europe que dans les pays du Maghreb. Même si les réalités nationales et a fortiori locales sont très variables, on peut néanmoins affirmer que la moyenne de production de déchets municipaux dans l'UE est de l'ordre de 500 kg/habitant/an contre 250 kg/habitant/an pour les pays du Maghreb². Toutefois, selon des chiffres publiés par le Programme d'assistance technique pour l'environnement méditerranéen (METAP) en 2000, la production de déchets par habitant dans les pays du Sud et de l'Est méditerranéen a augmenté de 15 % au cours des dix dernières années. Ces changements s'expliquent par les évolutions des économies des pays du pourtour méditerranéen.

Avec l'ouverture croissante des économies de ces pays aux échanges internationaux, l'évolution de leur consommation induit des modifications de la production et de la composition des déchets. Par ailleurs l'évolution des revenus des

¹ Sources : Etat de l'environnement et du développement en Méditerranée, PAM Plan Bleu, 2009 et UN population division, World Urbanisation Prospect, 2008 révision

² Source : Medcités

ménages se traduit par une augmentation de la consommation courante à fort potentiel de déchets, avec une élasticité de la demande⁶ dans un rapport de 1,5 à 2,2.

Selon un rapport récent de la Banque mondiale⁷, les habitants des villes généreront 2,2 milliards de tonnes de déchets par an en 2025, contre 1,3 milliards aujourd'hui. Les traiter coûtera 298 milliards d'euros par an, contre 163 milliards aujourd'hui. C'est en Chine, en Europe de l'Est, au Moyen Orient et en Afrique du Nord que le volume des déchets augmentera le plus vite.

Au Moyen Orient et en Afrique du Nord, la production de déchets, actuellement de 63 millions de tonnes par an, devrait atteindre près de 135 millions en 2025. Le nombre d'urbains augmenterait de 60 %, et la quantité de déchets serait plus que doublée. À l'inverse des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la production de déchets augmentera plus vite que le nombre d'habitants au Moyen Orient et en Afrique du Nord, même si la quantité produite par habitant demeure plus basse que dans les pays de l'OCDE.

Ainsi, en Tunisie, l'évolution du volume de déchets est actuellement de 3 %/an. La consommation à fort potentiel de déchets et la production des déchets devraient progresser principalement en zone urbaine.

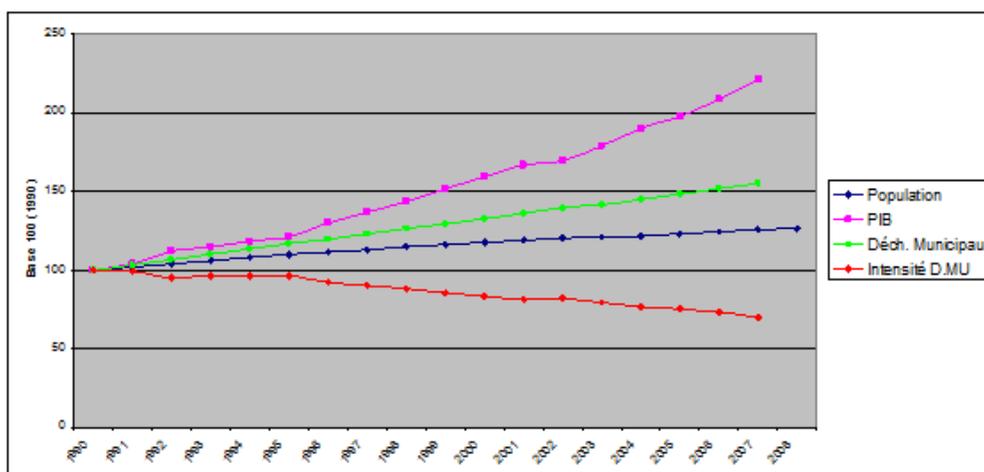
Au Maroc, la part des déchets d'origine urbaine est désormais de 5 millions de tonnes sur les 6,5 millions de tonnes produites, dont seulement 15 % sont déposés dans des décharges contrôlées. Le Maroc produit chaque jour 18 000 t de déchets ménagers, dont 14 000 t en milieu urbain (soit environ 250 kg/hab./an).

Intensité de la génération de déchets en Tunisie

Le PIB a plus que doublé en 17 ans passant de 10 816 MDT en 1990 à 23 958 MDT en 2007. Au cours de la même période, le PIB par habitant est passé de 1 326 DT à 2 343 DT (Figure 1). La génération des déchets municipaux évolue à un rythme inférieur à celui du PIB, de presque la moitié en moyenne. On peut dire que la croissance moyenne de la production des déchets se situe environ à mi-chemin entre la croissance démographique et celle du PIB.

Par ailleurs, l'intensité de génération des déchets, représentée par la production rapportée au PIB, a été réduite de 138 Kg/1 000 DT en 1990 à 97 Kg/1 000 DT en 2007, soit une baisse de 30 %.

Figure 1. Evolution du PIB, de la population et de l'intensité de la génération de déchets municipaux



⁶ L'élasticité de la demande par rapport au revenu est définie comme le rapport entre le pourcentage de variation de la demande d'un bien et le pourcentage de variation du revenu. Elle mesure l'impact d'une variation du revenu d'un consommateur sur sa demande pour un bien particulier. Comme tous les biens n'ont pas la même élasticité-revenu, l'augmentation du revenu change la structure de la consommation. Source : Wikipédia

⁷ WHAT A WASTE. A Global Review of Solid Waste Management, Daniel Hoorweg and Perinaz Bhada-Tata, World Bank, 2012

Une évolution inquiétante de la composition des déchets

Le changement des modes de consommation, notamment par l'intermédiaire des importations et l'importation de produits manufacturés, induit un changement de la composition des déchets. Aujourd'hui, les déchets municipaux dans le Sud et l'Est de la Méditerranée contiennent deux fois plus de déchets organiques et deux fois moins de déchets de papier-carton que la poubelle européenne. Cette différence tend à évoluer et l'on constate dans les pays méditerranéens une augmentation de la part de certaines catégories, comme les plastiques. Dans la plupart des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, on note une nette régression de la proportion biodégradable des déchets au profit d'une part de plus en plus grande des plastiques et autres matériaux synthétiques.

L'importation de modèles de distribution générateurs de déchets

L'industrialisation des économies régionales et l'accès à des biens de grande consommation s'accompagnent d'un changement dans les caractéristiques des déchets marqué par une abondance d'emballages et de papiers publicitaires. Les déchets plastiques augmentent fortement en raison de l'évolution des modes d'emballage des produits alimentaires utilisés dans la grande distribution pour leurs propriétés techniques et leur coût.

Cette pollution engendrée par les déchets plastiques constitue une préoccupation relativement nouvelle pour les pouvoirs publics, qui se doivent de mettre en place les moyens de traitement correspondants.

Au Maroc, le secteur de la distribution était traditionnellement composé de souks destinés à l'approvisionnement en denrées issues de l'agriculture (fruits, légumes, volailles et bétail), de marchés municipaux, d'épiceries.

Depuis les années 2000, la grande distribution s'est développée très rapidement dans l'ensemble du Maroc. En 2001, on comptait 200 grands magasins de plus de 300 m², dont 12 hypermarchés fonctionnant sur la base de centrales d'achat, soit une augmentation de 31 % du nombre de points de vente entre 1998 et 2001. Une étude du Ministère du commerce et de l'industrie, en 2001, prévoyait une augmentation considérable de la grande distribution dans les années à venir. En 2006, elle représentait moins de 10 % du commerce de détail, mais sa croissance est très rapide et la couverture des zones urbaines par la grande distribution s'amplifie. De fait, au Maroc comme dans d'autres pays, la grande distribution a contribué à changer les habitudes de consommation.

La grande majorité des grandes surfaces spécialisées (électroménager, ameublement, habillement) sont toutes marocaines, contrairement aux grandes surfaces de distribution à prédominance alimentaire qui sont essentiellement le résultat d'investissements étrangers (Auchan, Metro notamment). Ces grandes surfaces sont également les plus génératrices de déchets de consommation et ont un impact direct sur la nature et la production de déchets ménagers.

Les produits alimentaires (frais, liquides, épicerie, biscuiterie) représentent 47 % de la surface de vente totale de ces magasins. Si la consommation des fruits et légumes a toujours été importante au Maroc, ce type de distribution a entraîné de nouveaux modes d'emballages comme les barquettes ou les emballages de légumes lavés et prédécoupés. La prolifération de ce type de distribution, et les changements de modes de consommation qu'elle entraîne, contribue à l'augmentation de la quantité des déchets d'emballages liés à l'apparition et au développement de produits qui étaient jusqu'alors marginaux (conserves, packaging cartonnés des denrées non périssables, packaging en polymère ou cartonnage pour les denrées périssables, plastiques non recyclés des produits laitiers, etc.). De plus, certains produits importés, notamment les produits de beauté qui représentent une grande partie du chiffre d'affaire de ces enseignes, introduisent, au Maroc comme ailleurs, des emballages qui n'ont pas de débouchés en termes de recyclage (bouteilles de parfum, tubes de crème, etc.).

Ces changements de modes de consommation interrogent sur la durabilité des nouveaux comportements des consommateurs au regard d'une consommation qui s'effectuait auparavant selon des modalités très peu génératrices de déchets (achat à la pesée pour les denrées non périssables telles le riz et le blé, achat à l'unité de produits tels que les médicaments, mouchoirs en tissu, pansements, etc.).

Source : Quelques éléments sur la grande distribution au Maroc. Rapport préparé par Chemonics à l'intention de l'Agence américaine pour le développement international, janvier 2006.

Une connaissance insuffisante des dynamiques en cours

Des analyses limitées par le manque de disponibilité et de qualité des données

La réflexion prospective du Plan Bleu en matière de déchets solides a été initiée dans les années 2000. Les premiers résultats ont été publiés en 2005, dans le rapport de prospective sur l'environnement et le développement en Méditerranée. Dans cet ouvrage, les données relatives à l'évolution des volumes de déchets solides (regroupant les déchets ménagers et les déchets municipaux) sont issues des statistiques nationales entre 1985 et 2000. Les tendances sont reliées à deux variables explicatives essentielles, le PIB et la démographie, pour établir leur corrélation ou élasticité. Deux scénarios à l'horizon 2025, un scénario « business as usual » (ou scénario tendanciel) et un scénario alternatif ont permis de (i) donner des ordres de grandeur concernant le caractère non durable des trajectoires de développement et (ii) de mettre en évidence les potentiels d'économie liés à des politiques de recyclage. Le scénario alternatif se fonde sur le « découplage » entre production de déchets et évolution du PIB, observé et analysé aux Pays-Bas et en Norvège, deux pays aux pratiques vertueuses en matière de prévention et de recyclage.

Le Plan Bleu conclut que la généralisation de ces approches à l'échelle de la Méditerranée se traduirait en moyenne annuelle par une réduction de 150 millions de tonnes de déchets, soit une économie de 95 Md US\$ en coûts de collecte et de traitement. Si ces travaux ont constitué une première mise en lumière d'une des pressions environnementales majeures liée au développement économique en Méditerranée, les estimations exprimées en déchets bruts ne permettent pas d'aller au-delà d'un constat des carences présentes et à venir concernant les moyens de collecte et de traitement.

L'analyse de ces données ne suffit pas pour pouvoir innover et proposer des solutions de rupture permettant « d'internaliser » les coûts associés à la gestion des déchets solides au plus près de leurs sources de production. Elles sont issues des instances en charge de la collecte et du traitement (opérateurs et gestionnaires de décharges) et ne permettent pas de mettre en évidence les facteurs explicatifs de la production des déchets, « les vrais responsables » : l'activité économique et la consommation des ménages.

Force est de constater que le programme de travail engagé en 2009-2012 n'aura pas permis d'atteindre l'objectif visant à mettre en place une véritable « analyse des flux de matières en Méditerranée ».

Si un certain nombre de données concernant les principaux produits d'importation générateurs de déchets ont pu être exploitées, les difficultés rencontrées dans la collecte des données concernant les déchets issus des productions locales ont toutefois contraint l'analyse et réduit les possibilités d'une exploitation globale des études nationales sur ce champ.

Si cette méthodologie peut paraître pertinente pour réaliser des exercices de prospective concernant les déchets urbains à l'échelle régionale, son utilisation à l'échelle nationale dans les pays des rives Sud et Est de la Méditerranée reste difficilement envisageable en raison d'un manque de données encore trop important.

En Tunisie, le pesage des déchets a commencé en 1999, après la mise en exploitation de la décharge contrôlée de Djebel Chekir dans le District de Tunis. La deuxième décharge contrôlée, construite à Bizerte, au nord du pays, a vu le jour en 2007. Même avec la décharge contrôlée, pendant les premières années, les données ne pouvaient être suffisantes du fait de la coexistence de dépotoirs sauvages et du manque de centres de transfert.

Par ailleurs, la production des déchets ménagers n'est pas connue. Les données présentées dans les statistiques d'Eurostat montrent que ces déchets représentent environ 84 % de la production des déchets municipaux. La fiabilité de ces données reste posée étant donnée la non disponibilité de telles statistiques à l'échelle nationale.

SUR L'OFFRE DE COLLECTE ET DE TRAITEMENT

Des capacités globalement insuffisantes

Dans les pays du Sud de la Méditerranée, on ne dispose généralement pas de données sur l'évolution des taux de couverture des activités de collecte des déchets municipaux. Par définition, les municipalités urbaines ne sont pas concernées par les zones hors de leur périmètre. En Tunisie par exemple, plusieurs études⁸ ont indiqué que la couverture

⁸ Analyse de la performance environnementale (Country Environmental Analysis) - Banque mondiale, Rapport No. TN-25566, avril 2004 Mission d'étude relative à la stratégie de la participation du secteur privé à l'investissement et à l'exploitation dans le domaine des déchets solides en Tunisie - Rapport I : Analyse de la situation - République tunisienne - Premier Ministre - SOGREA - IDC - IDEA, janvier 2007
METAP - Projet régional de gestion des déchets solides dans les pays du Mashreq et Maghreb - Rapport du pays (Tunisie) - GTZ-ERM-GKW, janvier 2004

des services de collecte des déchets concerne 95 % des populations dans les zones urbaines contre 90 % dans les zones rurales. La population urbaine étant passée de 58 % en 1990 à 66 % en 2007, le taux de couverture de la collecte des déchets municipaux peut être estimé à environ 93 % en 2007.

En Egypte, la gestion des déchets solides a de tout temps consisté au recyclage, au compostage ou à la mise en décharge des déchets produits. Le recyclage par le secteur formel représente seulement 2 % du total des déchets générés et le compostage 8 %. Les 90 % restants sont répartis entre le recyclage par le secteur informel et l'enfouissement dans des décharges ouvertes. On estime que le recyclage par le secteur informel peut être de l'ordre de 40 % du total des déchets générés.

Encore trop souvent, du fait d'une collecte défailante, les déchets sont incinérés à l'air libre par des « chiffonniers » ou par les habitants. La mise en décharge (peu ou pas contrôlée) reste pratiquement le seul mode d'élimination des déchets. La quasi-totalité du volume des déchets collectés est destinée à la mise en décharge. On estime que la part de déchets collectés pour le recyclage ou le compostage oscille autour de 5 % seulement du volume collecté dans la plupart des pays (à l'exception de la Turquie)⁹.

De nombreuses villes ne disposent que de dépotoirs sauvages exploités depuis des décennies pour éliminer tous les types de déchets produits mais dont la capacité ne suffit pas à absorber la production actuelle.

Ces décharges, rarement encadrées et contrôlées, ne disposent pas de géo membranes afin de protéger les sols. Les écoulements de lixiviats peuvent entraîner la pollution des nappes phréatiques et de l'environnement immédiat. Si des améliorations notables sont en cours dans beaucoup de pays, des efforts considérables restent à faire notamment dans les villes moyennes et les communes rurales.

En Tunisie, le secteur de la gestion des déchets s'est développé rapidement au cours de la dernière décennie, le nombre de décharges contrôlées en exploitation étant passé de une en 1999 à 14 décharges et 48 centres de transfert en 2008. D'autres sont soit en cours de construction, soit en phase de lancement des appels d'offres pour la construction. Ces 48 centres de transfert permettent de rassembler les déchets avant leur transport dans les 10 grandes décharges contrôlées et remplacent ainsi les anciens dépotoirs sauvages. Ces décharges et centres de transfert sont gérés par des opérateurs privés dans le cadre de contrats de services lancés par l'Agence nationale de gestion des déchets (ANGED) qui assure en même temps la supervision.

Un rôle central du secteur informel

Dans la plupart des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, à l'exception notable de la Turquie, la collecte et le tri sélectif sont essentiellement assurés par le secteur informel. Si certaines filières privées de tri et de collecte de déchets spécifiques existent dans certains pays (métaux, bouteilles plastiques, etc.), le volume reste limité et centré sur les déchets les plus facilement valorisables. Ces filières sont constituées de petits opérateurs privés agissant sur des marchés leur assurant une rentabilité minimale, mais limités en volume.

Dans la plupart des pays, ces pratiques ancestrales sont fortement pourvoyeuses d'emplois, en particulier pour des populations issues du monde rural récemment immigrées vers les villes, pour la plupart analphabètes. La connaissance de ce secteur reste faible en raison d'une quasi absence de données statistiques.

En l'absence d'une véritable organisation de la profession (coopératives et/ou associations), la multiplication des intermédiaires dans certaines villes (du collecteur individuel au grossiste récupérateur et au broyeur qui accepte indistinctement les déchets issus des services municipaux et ceux issus de la collecte informelle), notamment au Maroc, assure des rentes de situation sans améliorer la qualité du service rendu. Si ces activités sont génératrices d'emplois pour une main d'œuvre peu qualifiée, elles sont peu rentables et la répartition des gains reste inversement proportionnelle à la pénibilité du travail.

Dans la plupart des pays, les conditions de travail restent difficiles pour les employés du secteur. Plusieurs travaux ont montré que les récupérateurs et les éboueurs travaillent en général dans des conditions sociales précaires et sont exposés à de sérieux risques pour leur santé (maladies respiratoires, maux de tête, maladies de peau, maladies oculaires, etc.).

⁹ Estimations Plan Bleu

En Tunisie, une enquête réalisée en 2005 sur le secteur informel dans le District de Tunis a montré que moins de 2 % des déchets produits sont collectés par les chiffonniers. L'enquête a classé les chiffonniers en 2 grandes catégories :

- Les chiffonniers de métier, qui n'ont aucune autre source de revenu que celle provenant du « chiffonnage ». Leur effectif peut être estimé à 700 personnes :
 - 400 personnes opérant au niveau des décharges et dépotoirs (dont 200 dans la décharge contrôlée, parmi lesquelles 95 seulement sont autorisées par l'ANGED, les autres étant des intervenants clandestins) ;
 - 300 personnes opérant dans les poubelles, les marchés, les supers marchés ou directement auprès des ménages.
- Les chiffonniers subsidiaires, qui ont une autre activité rémunérée et recourent au « chiffonnage » comme source complémentaire de revenu : ouvriers de la municipalité, concierges et autres. Ils opèrent sur les décharges ou les dépotoirs, les poubelles en ville ou directement auprès des ménages.

Les quantités de déchets ménagers produites dans le District de Tunis sont estimées à 700 000 tonnes par an, soit 1 918 tonnes par jour. Le taux de collecte des déchets par les services municipaux ou régionaux est de l'ordre de 90 %. Ainsi, les quantités de déchets collectés par les services de nettoyage et déposés dans les décharges seraient de 630 000 tonnes par année, soit 1 726 tonnes par jour.

L'estimation des quantités récupérées se limite aux déchets dits « propres », tels que le plastique, les différents métaux, le carton et autres produits d'emballage plastique ou métallique, le textile, le caoutchouc, etc. A la décharge contrôlée du District de Tunis, au maximum une vingtaine de tonnes seraient récupérées quotidiennement par les chiffonniers reconnus et clandestins (estimation basée sur les déclarations des chiffonniers enquêtés, majorées de 50 % pour tenir compte des sous déclarations). Cette activité de récupération des déchets ne représente que 1,6 % des déchets déversés dans la décharge.

Avec la même hypothèse au niveau national (récupération des déchets par les chiffonniers représentant 1,6 % des déchets mis en décharge) et un taux de couverture de la collecte de 62,5 %, la quantité totale récupérée en 2007 pourrait être alors estimée à environ 23 000 tonnes.

A Bizerte, certains types de déchets municipaux sont collectés sélectivement par les citoyens et sont mis à la disposition des collecteurs privés du secteur informel. D'autres types de déchets sont extraits de la poubelle par les chiffonniers.

Il s'agit notamment :

- du vieux pain (par éthique, pour ne pas jeter de pain dans la poubelle). Il est utilisé comme alimentation pour le bétail ;
- des ferrailles et vieux métaux (collectés en partie par la fouille dans les conteneurs). Ils sont revendus aux entreprises de négoce des métaux ou directement à la fonderie d'El Fouledh à Menzel Bourguiba ;
- des vieux appareils électriques et électroménagers défectueux ou en panne. Ils seront soit réparés et réutilisés, soit démantelés pour en tirer les métaux nobles ;
- des anciens vêtements et chaussures, qui sont revendus comme friperie ;
- des bouteilles plastiques (collectées en partie par la fouille dans les conteneurs). Elles sont intégrées dans le système Éco Lef.

Aucune information sur le nombre de personnes travaillant dans ce secteur informel, ni sur la quantité des déchets collectés ainsi n'est disponible. Cela étant, on constate la quasi-absence de certains types de déchets sur la décharge contrôlée, tels que l'aluminium, le cuivre ou les métaux ferreux.

Les collecteurs informels utilisent en général des moyens de collecte rudimentaires, constitués souvent d'une brouette ou d'une charrette. Certains éboueurs de la commune travaillent dans ce secteur en dehors des horaires de travail (ce qui leur assure un revenu supplémentaire).

Une filière intégrée informelle en Egypte : la communauté des Zabbâln

De zibbâla qui signifie poubelle, les zabbâln offrent un service complet de gestion des déchets à la population cairote. Composée à l'origine de migrants, cette communauté s'est structurée dès la fin du XIX^{ème} siècle et a résisté jusqu'à ce jour aux différentes difficultés qu'ont représenté pour elle les politiques de modernisation du service.

Les premiers migrants venus s'installer au Caire pour vivre de la récolte des déchets de la ville sont les wâheyya (sing. wâhî), de wâha qui signifie oasis, dont ils sont originaires. Ils se chargeaient de la collecte des déchets auprès des habitants dans le cadre d'accords passés avec les propriétaires des appartements, à qui ils payaient une somme initiale afin de disposer d'un accès privilégié aux déchets de leurs immeubles. Ils étaient rémunérés ensuite par les locataires via des bakchichs mensuels. Le papier était revendu aux propriétaires des hammams afin d'alimenter leurs chaudières et les matières organiques étaient séchées et vendues à des marchands de fowl dans les échoppes du Caire. Le combustible que représentaient les déchets ayant été peu à peu remplacé par le pétrole dans les années 1930, les wâheyya ont cherché d'autres débouchés à ces matières organiques. Ils se sont alors tournés vers des migrants, paysans coptes du gouvernorat de Assiut en Haute Égypte, qui, n'ayant pas de terres, étaient venus au Caire trouver du travail et s'étaient installés dans un premier temps à lmbâbâ sur des terres agricoles au Nord-Ouest du Grand Caire. Ces coptes achetaient aux wâheyya les déchets organiques afin de nourrir leur cheptel de porcs. Les wâheyya continuaient de collecter les rétributions auprès des ménages, tandis que les déchets étaient effectivement collectés par ces nouveaux collecteurs connus dès lors sous le nom de zabbâln. Les zabbâln ont pour obligation de payer un droit d'accès aux déchets aux wâheyya qui sont « propriétaires » des « contrats » avec les propriétaires immobiliers. Peu à peu, dans les années 1950, lorsque des matières recyclables comme le plastique ou le métal sont apparues dans les déchets, les zabbâln ont commencé leurs activités de tri, principalement effectuées par les femmes et les enfants à la maison, et revendaient les matériaux ainsi triés. Au fur et à mesure que la composition des déchets au Caire changeait et que la ville grossissait, les zabbâln se sont organisés pour la collecte. Pour les cairotes, la distinction entre wâheyya et zabbâln était devenue difficile. Le système communautaire se mettait en place sans que les habitants bénéficiant du service ne s'en rendent compte. Encore aujourd'hui, les hommes de la communauté des zabbâln collectent les déchets de façon journalière par âne ou par pick-up, les rapportent dans leurs quartiers, les femmes triant sur place les déchets par matériau. Les matériaux recyclables sont achetés par des individus appelés moẓalemîn (sing. moẓalem) possédant des ateliers tandis que les matières organiques servent à nourrir les porcs. Le lisier est ensuite vendu à des intermédiaires qui vendent ces matières comme compost pour l'agriculture.

Les origines de la structuration de la communauté sont donc dans cette histoire et perdurent jusqu'à ce jour. Elles contribuent à faire de cette communauté une communauté très hiérarchisée et difficilement pénétrable. La communauté des chiffonniers représente 90 000 personnes environ dans le Grand Caire.

Source : La transformation des gouvernements urbains locaux en Égypte. Observation par l'intermédiaire de la réforme de la gestion des déchets ménagers, Debout Lise, Thèse de Doctorat en urbanisme et aménagement à l'Université Lyon Lumière II, sous la direction de Eric Verdeil et Franck Scherrer, soutenance novembre 2012.

Un tri et un recyclage peu institutionnalisés et peu développés

Dans la plupart des pays, le tri est essentiellement assuré par le secteur informel. En Egypte par exemple, selon les données disponibles sur la gestion des déchets solides, il y aurait actuellement 34 installations permettant le recyclage et le compostage, aucun système opérationnel d'incinération et quatre sites d'enfouissements pour environ 30 millions de tonnes de déchets collectées en 2009.

Certaines communes peuvent être dotées de centres de transfert à partir desquels les véhicules de transport acheminent les déchets collectés vers les dépotoirs, recevant d'une façon anarchique les ordures ménagères, les déchets hospitaliers ainsi que les déchets de quelques industriels. Toutefois, si certaines filières privées de tri et de collecte de déchets spécifiques existent, le volume traité reste limité et concerne surtout les déchets les plus facilement valorisables. Ces filières sont constituées de petits opérateurs privés agissant sur des marchés leur assurant une rentabilité minimale, mais limités en volume.

En Tunisie, la stratégie nationale en matière de déchets ménagers et assimilés se décline selon les quatre axes suivants :

- Création de centres techniques régionaux d'enfouissement et de centres de transferts,
- Fermetures et réhabilitations des décharges non contrôlées (plus de 400),
- Mise en place de systèmes intégrés de gestion des déchets (collecte, tri, traitement et valorisation, etc.),
- Développement de nouvelles filières de traitement, de recyclage et de valorisation des déchets (en considérant la composition des déchets).

Ainsi, les déchets, comme résidus, peuvent être soit stockés dans les endroits prévus à cet effet (les centres d'enfouissement) en attendant une dégradation naturelle, soit incinérés, soit enfin valorisés par recyclage.

Selon l'ANGED, 0,5 % des déchets collectés sont compostés, 5 % sont recyclés, 50 % sont mis dans les décharges contrôlées (centres d'enfouissement) et 44,5 % en dépôt municipal.

SUR LA GOUVERNANCE DU SECTEUR

Des responsabilités déléguées à des collectivités démunies

Dans de nombreux pays à revenu intermédiaire et à faible revenu, la gestion des déchets solides est un service qui incombe aux collectivités locales. La plupart du temps, cela représente le plus important poste budgétaire pour les villes et l'un des secteurs les plus importants en termes d'emplois municipaux.

Toutefois, « les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée sont caractérisés par une forte tradition centralisatrice. Des indépendances jusqu'aux années 1980, les Etats se sont imposés à la fois comme garants de l'unité de la nation, comme moteurs du développement économique et comme responsables du fonctionnement des services publics de base (éducation, santé, eau, sécurité).

Si les villes, provinces et régions semblent jouir de prérogatives plus importantes que par le passé, elles restent cependant sous le contrôle étroit des Etats et de leurs administrations centrales. Les Ministères de l'intérieur jouent, dans les différents pays de la région, un rôle clé dans la mise sous tutelle des autorités territoriales. Celles-ci se trouvent le plus souvent assujetties à un contrôle a priori de leurs décisions, parfois pour des opérations de gestion parmi les plus routinières comme par exemple le remplacement de fonctionnaires partis à la retraite.

Il est également fréquent que les services publics locaux soient mis en œuvre par les administrations centrales de l'Etat, les entreprises publiques et les agences nationales telles que l'ANGED, responsable en Tunisie de la gestion des décharges contrôlées des déchets ménagers sur la quasi-totalité du territoire, ou encore le Ministère de l'eau et de l'irrigation qui continue de s'occuper directement de la distribution d'eau en Jordanie. »¹⁰

En Egypte, la plupart des Gouvernorats délèguent la responsabilité de leur gestion à des « Environmental monitoring Units » (Services déconcentrés du Ministère de l'environnement). La gestion des déchets solides n'est pas explicitement prise en compte dans le budget de l'Etat. Les Gouvernorats financent la gestion des déchets solides grâce à des prélèvements principalement effectués sur les factures d'électricité, les taxes immobilières et les subventions provenant de leur budget. En outre, les collecteurs de déchets perçoivent une taxe pour la collecte au porte à porte.

Toutefois, il est difficile de reconstituer le coût de la gestion des déchets solides de chaque Gouvernorat pour évaluer les dépenses du secteur au niveau national. En 2004, un rapport du Programme d'assistance technique pour l'environnement méditerranéen (METAP), estimait les dépenses en matière de gestion des déchets solides au niveau national, en 1998, entre 32 et 37 millions de livres égyptiennes, soit environ 0,04 à 0,05 % du PIB, et envisageait pour la période 2003 - 2008 une progression des dépenses, qui devraient atteindre près de 1.000 millions EGP, soit environ 0,15 % à 0,25 % du PIB.

¹⁰ Source : Rapport 2008 du Forum des autorités locales et régionales méditerranéennes, Institut de la Méditerranée

Une insuffisance de moyens humains et financiers

Cette faiblesse institutionnelle des collectivités territoriales du Sud et de l'Est de la Méditerranée est renforcée par l'insuffisance chronique des moyens humains, techniques et financiers qui leur sont alloués pour remplir leurs missions. Les autorités locales et régionales méditerranéennes souffrent ainsi d'une insuffisance profonde de leur capacité de gestion qui ne leur permet pas de devenir des acteurs moteurs du développement de leur territoire.

Parmi les principales carences internes dont souffrent les collectivités locales et régionales du Sud et de l'Est de la Méditerranée, on peut citer la formation insuffisante du personnel et notamment de l'encadrement, et le cadre rigide de gestion du personnel local. Le sous-équipement permanent des collectivités est un facteur aggravant de leur manque d'autonomie. Le manque de moyens techniques maintient les autorités locales et régionales dans une totale dépendance vis-à-vis des appuis techniques et financiers des services de l'Etat.

La Tunisie, pour atteindre les objectifs de sa politique de protection de l'environnement, a mis en œuvre un système de financement reposant sur des instruments financiers spécifiques, dont le Fonds de propreté de l'environnement et de l'esthétique des villes (FPEEV). Ce système est renforcé par la fiscalité locale, notamment la taxe sur les immeubles bâtis (TIB), les redevances pour l'enlèvement et l'élimination des déchets ainsi que les redevances d'assainissement.

Le financement de la gestion des déchets municipaux est assuré en majeure partie par la fiscalité locale au niveau de la collecte et par les écotaxes au niveau de la post-collecte. A titre indicatif, les revenus globaux des écotaxes pour l'année 2007 se sont élevés à 25 M€ (44 MDT). Ceci représente environ 0,3 % du budget de l'État et 0,5 % des recettes fiscales pour l'exercice 2007.

Actuellement, le financement et le recouvrement des coûts liés à la gestion des déchets est assuré par deux systèmes complémentaires :

- Un système piloté par les communes. Il concerne le financement de la collecte et du transport des déchets ménagers et une partie du coût de la mise en décharge. Ce système est basé sur les recettes communales des impôts, des subventions et les redevances ;
- Un système piloté par l'Etat via l'ANGED. Il concerne le financement du transfert et la mise en décharge contrôlée des déchets ménagers (l'après collecte), l'exploitation des filières de gestion des déchets et l'exploitation du système de gestion des déchets industriels. Ce système est basé sur les emprunts, dons et redevances des écotaxes.

Un cloisonnement du secteur par filière

La plupart des pays du périmètre d'étude ont engagé des politiques volontaristes et vertueuses dans le domaine de la gestion des déchets urbains. Le plus souvent formulées dans le cadre de stratégies nationales, ces politiques mettent en place des outils de gestion généralement dédiés à des types de déchets particuliers (industriels, dangereux, médicaux, etc.). Ce cloisonnement par filière de l'approche de la gestion des déchets conduit au partage des responsabilités entre les différents départements ministériels. Ainsi, en Égypte, chaque ministère est responsable des déchets produits par les activités relevant de sa tutelle. Ce partage des compétences peut nuire à des approches intégrées et territorialisées des déchets dans les pays de la zone.

En Egypte, les multiples activités de gestion des déchets solides sont assurées par de multiples entités des secteurs public, privé et informel. Sur le plan national, aucune entité unique n'est chargée de la gestion des déchets solides et aucune instance nationale n'est en charge de la coordination du secteur.

Selon la loi, les autorités locales sont responsables de la gestion des déchets solides au sein de leur territoire. Leur rôle se limite essentiellement à l'entretien des rues, à la collecte et au transport vers les centres de stockage et de traitement. Des sous-traitants sont couramment utilisés pour aider à ces activités.

Toutefois, les Gouvernorats du Caire et de Gizeh bénéficient d'un régime d'exception, dans lequel des « autorités de nettoyage et d'embellissement » (GBA) sont responsables de la gestion des déchets solides. Ces autorités bénéficient d'un budget spécifique dans le budget général de l'Etat assurant la maîtrise d'ouvrage des opérations des secteurs public et privé.

En Tunisie, les principaux responsables de la gestion des déchets sont le Ministère de l'intérieur et du développement local, le Ministère de l'environnement et du développement durable et l'Agence nationale de gestion des déchets ainsi que les municipalités.

Plusieurs textes réglementaires régissent la gestion des déchets. En effet, l'organisation du secteur des déchets solides s'est faite par la promulgation d'un cadre légal. Elle s'appuie sur les principes « pollueur = payeur » et « producteur = récupérateur ». Cette réglementation confie la responsabilité de l'élimination au producteur ou détenteur du déchet, organise le contrôle des circuits d'élimination, impose une obligation de reprise et fixe les modalités de traitement.

Des initiatives encourageantes à développer et à partager

POUR SUIVRE LA SENSIBILISATION

Des consommateurs et des habitants

Dans les pays du Sud, comme dans ceux du Nord, on constate l'impact important des modes de consommation sur les déchets à travers les changements affectant les quantités et la composition des déchets ménagers générés.

La production de déchets révèle notre mode de consommation et d'organisation économique. Elle dépend de plusieurs facteurs socio-économiques, dont notamment la démographie et le tourisme, ainsi que du climat. Une étude menée dans le Grand Tunis en 2004 a montré qu'une famille tunisoise à revenu élevé produit annuellement près de 2 600 kg d'ordures contre 730 kg par an pour une famille à revenu faible.

Cette évolution appelle des réponses spécifiques en termes de prévention des déchets, de collecte et de traitement, qui passent notamment par des programmes de réduction des déchets, le développement du tri à la source, de la collecte sélective et du recyclage des déchets ainsi que par une gestion en urgence des pollutions liées aux modes existants d'élimination des déchets.

Le succès des campagnes ponctuelles de sensibilisation montre que les populations sont réceptives et concernées par l'amélioration de leurs conditions de vie. Cependant, des efforts restent à faire en matière de prise de conscience des conséquences des modes de consommation mais aussi sur la nécessité d'adopter au quotidien des comportements plus adaptés.

Au Maroc, un premier succès de sensibilisation des usagers des plages avec l'opération Bahri Dima Clean

Le 22 avril 2012, environ 2 400 personnes, dont près de 750 enfants (orphelins, écoliers, etc.), 520 cadres d'entreprises, 93 bénévoles, 50 travailleurs et environ 1 000 inscrits ont participé au nettoyage de la plage d'Ain Diab et Sidi Abderahmane de Casablanca. Près de 3 tonnes de déchets ont été ramassées à l'occasion de cette journée mondiale de la Terre.

Cet événement, organisé par l'association Bahri, a mêlé l'environnement à une multitude d'animations, d'ateliers artistiques, de spectacles et d'activités sportives. Cette manifestation a bénéficié de la présence du Consul général des Etats-Unis, de l'Ambassadeur des Etats-Unis, ainsi que du Maire de Casablanca, afin de rappeler l'importance de la protection de l'environnement.

Plusieurs associations ont également participé à cet événement, dont l'Association Surf de Safi, active dans sa région en matière de sensibilisation à l'environnement. Les membres de Surf Rider Foundation Maroc, venus d'Agadir pour l'occasion, ont sensibilisé parents et enfants à l'importance de la préservation du littoral.

Source : www.surfridemaroc.com

En Tunisie, à Bizerte, malgré une couverture de tout le périmètre communal, le taux de collecte n'atteint certainement pas le taux de production des déchets par habitant. En l'absence de statistiques, il est difficile d'avancer des chiffres.

L'introduction du système de collecte par apport volontaire dans des conteneurs collectifs présente un intérêt économique pour la commune, mais sa mauvaise utilisation tant par la commune (dimensionnement, emplacement, entretien) que par les citoyens (non-respect des règles de collecte) a donné une impression négative de ce système par rapport à la propreté. La collecte de porte à porte reste le système préféré des citoyens.

Une réduction du nombre de dépotoirs sauvages a été constatée ces dernières années. Les déchets ayant échappé au système de collecte conventionnel sont en général collectés dans le cadre des campagnes de propreté organisées régulièrement et à l'occasion d'évènements importants dans la région (fêtes, manifestations, visites d'hommes politiques, etc.) en impliquant les structures régionales et locales ainsi que la société civile. Les quantités de déchets ramassées lors de ces campagnes sont estimées par les services communaux à 5 à 10 % de la quantité totale des déchets municipaux.

Des producteurs locaux

Capitaliser et valoriser certaines initiatives engagées par le secteur hôtelier

L'expansion de l'activité touristique a d'importants impacts sur l'environnement en termes de consommation d'énergie, d'approvisionnement en eau, de production d'eaux usées, de pollution atmosphérique et de production de déchets.

Dans les villes à vocation touristique, la production de déchets varie fortement en fonction des saisons et des jours de marchés. Ainsi, la Tunisie observe un accroissement de la production de déchets domestiques de 25 % en été pour les zones les moins touristiques et jusqu'à 50 % dans les villes touristiques.

Le secteur hôtelier est donc au cœur de ces enjeux environnementaux. Il peut constituer un levier important de réduction des impacts.

Les opérateurs du secteur sont particulièrement attentifs aux impacts commerciaux des initiatives qu'ils mettent en place dans leurs établissements en matière d'environnement en réponse aux attentes d'une clientèle issue des pays du Nord, de plus en plus sensible aux arguments du marketing environnemental (« eco-labels », chartes qualité, etc.).

Dans plusieurs pays, ces démarches innovantes tendent à se développer chez de grands opérateurs internationaux ou locaux. Ces programmes, qui bénéficient parfois de soutiens techniques spécifiques dans le cadre de coopérations décentralisées, peuvent comporter des actions telles que :

- Une sensibilisation à la réduction de la production de déchets,
- Une action spécifique concernant le gaspillage alimentaire dans les grands établissements,
- La mise en place de filières spécifiques de collecte et de tri,
- Une « éducation » à l'environnement continue du personnel local.

En Tunisie, des initiatives ponctuelles existent dans le secteur hôtelier. Pour répondre aux attentes d'une clientèle de plus en plus sensible à la qualité environnementale, différentes démarches ont été lancées. Elles concernent l'eau, l'énergie et les déchets.

Dans le domaine des déchets, certains hôtels de Djerba ont passé des conventions avec des entreprises tunisiennes de récupération. Le polyéthylène téréphtalate (PET) est trié à la source dans des containers spécifiques et récupéré par une entreprise de recyclage de Sousse ou par les employés de l'hôtel qui les revendent à Eco-Lef. Les huiles alimentaires sont récupérées par l'entreprise Eco Oleo qui utilise les huiles usagées pour produire du bio fuel. Dans la plupart des cas, les déchets verts ne sont pas réutilisés. Néanmoins, un hôtel de Djerba a mis en place une filière de compostage des déchets verts. Ce compost est destiné aux jardins de l'hôtel.

Le pain rassis est récupéré par des collecteurs afin de nourrir les animaux d'élevage.

Ces démarches n'ont rien d'exceptionnel dans des pays où des filières informelles de recyclage sont particulièrement mobilisées sur la récupération des déchets des hôtels. Néanmoins, ce n'est pas le cas sur l'île de

Djerba dont la distance avec les villes principales n'a pas permis aux filières informelles de se développer comme dans les autres villes. Les hôtels se sont lancés dans ces dispositifs au titre des stratégies marketing. Face à une clientèle essentiellement européenne, ils utilisent leurs actions environnementales dans la promotion de leur site.

Sur des critères de bonne gestion environnementale de leur équipement, les hôteliers peuvent se voir octroyer l'écolabel Life mis en place par le Ministère de l'environnement dans le cadre d'un projet pilote lancé en 2009 dans quatre secteurs prioritaires (tourisme, textile, industrie agroalimentaire et détergents).

A ce label s'ajoute le label Clef Verte, spécialement dédié aux établissements touristiques écologiquement vertueux. Ces labélisations permettent donc de répondre aux attentes environnementales des clients. Néanmoins, si ces derniers sont sensibles aux déchets, la sensibilisation reste faible quant à l'eau ou l'énergie, que les touristes considèrent comme faisant partie d'un niveau de confort dû par l'exploitant.

Des décideurs

Actuellement, dans les pays du Sud de la Méditerranée, il n'existe généralement pas de données séries sur l'évolution des taux de couverture des activités de collecte des déchets municipaux.

L'amélioration de la connaissance du secteur, des impacts et des enjeux liés (environnementaux, sanitaires, socio-économiques mais aussi en termes de gouvernance locale), notamment par la constitution et le suivi d'indicateurs pertinents, est une des conditions indispensable à la conception et à la mise en œuvre de politiques publiques plus efficaces. La constitution d'outils de qualité ne pourra se faire sans une participation active des autorités des pays du Sud et de l'Est notamment en matière de production et de partage des données.

Le partage d'expériences entre les acteurs en responsabilité dans la région est une voie de sensibilisation des décideurs qui a montré toute son efficacité dans de nombreux domaines. Depuis plusieurs années de très nombreuses initiatives de coopération décentralisée sont conduites sur la problématique des déchets urbains entre des collectivités européennes et des autorités des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, parfois avec le soutien d'institutions financières internationales.

La poursuite et le renforcement de ce type d'actions à portée opérationnelle est souhaitable. Ces actions peuvent s'insérer dans des échanges entre les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée eux-mêmes.

MOBILISER DE NOUVELLES RESSOURCES

Identifier et évaluer les recettes potentielles issues du recyclage

On considère généralement que le problème le plus important dans les pays du Sud est celui des exportations illégales et des conditions de traitement sur place des déchets, compte-tenu de la raréfaction des ressources naturelles et, par voie de conséquence, des matières premières pour l'industrie au plan mondial (phénomène du « Peak All »). Toutefois, il apparaît "désormais qu'il pourrait être opportun pour les pays de la région de considérer les déchets urbains comme "une opportunité" plutôt que comme "un fardeau" et de passer de la "gestion de déchets" à une logique de "gestion des ressources".

L'accumulation des déchets ouvre de nouvelles perspectives notamment en matière de recyclage. En effet, l'industrie du recyclage peut être considérée comme une composante d'une industrie de l'environnement. Les déchets constituent une matière première pour certaines activités économiques, agricoles, artisanales ou industrielles. L'exploitation de ce gisement peut avoir des impacts positifs sur toute la chaîne de gestion des déchets et au-delà (génération d'emplois et de ressources financières). Ceci pourrait permettre de concevoir les déchets comme des produits marchands ayant une valeur économique.

Il est à noter que cette approche poussée à son extrême peut avoir des effets pervers. Une bonne gestion des déchets passe par la règle des 3 R : réduire, réutiliser, recycler. Le recyclage est la voie de recours, il faut prioritairement réduire la production des déchets.

Partager les expériences de valorisation des déchets

En Europe, le secteur de la gestion et du recyclage des déchets croît rapidement et génère un chiffre d'affaires estimé à plus de 100 milliards d'euros par an. Ce secteur à forte intensité de main-d'œuvre occupe entre 1,2 et 1,5 millions de personnes. L'industrie du recyclage fournit des volumes croissants de matières premières à l'industrie manufacturière. Au moins 50 % du papier et de l'acier, 43 % du verre et 40 % des métaux non ferreux produits dans l'UE sont actuellement fabriqués à partir de matériaux recyclés¹¹.

Dans la plupart des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, le développement de ces filières de recyclage reste embryonnaire. En Tunisie, selon l'ANGED, 5 % des déchets ménagers et assimilés sont recyclés.

La plupart des pays de la région présente un potentiel important de développement des filières de recyclage tant au regard des volumes de déchets actuellement traités, de l'importance des filières de collecte artisanale que des soutiens techniques dont ils peuvent bénéficier au travers des actions de coopérations décentralisées en cours dans la région.

Il faut savoir que le niveau de complexité des technologies permettant de recycler les déchets en matières premières est généralement équivalent à celui qu'a demandé la conception des produits dont ils sont extraits.

La mise en place de filières modernes de recyclage des déchets ménagers ne pourra faire l'économie d'investissements importants, accompagnés de transferts technologiques et de renforcement de capacités des acteurs concernés.

La démarche de labélisation Eco-Lef en Tunisie

Depuis les années 1990, la Tunisie s'est fortement investie dans la gestion des déchets en mettant en place des stratégies et des programmes évolutifs. Une attention particulière a été consacrée au recyclage et à la valorisation. En 1997, un label ciblé sur la reprise et la valorisation des déchets recyclables, baptisé Eco-Lef, a été mis en place. Le système Eco-Lef est géré par l'ANGED et encourage les collecteurs individuels à la collecte des emballages usagés en plastique ou métal en contrepartie d'une rémunération fixée selon la quantité collectée et la catégorie de l'emballage. Les éléments collectés doivent être acheminés par les collecteurs vers des centres de collecte, appelés points Eco-Lef.

Le bilan à la fin 2009 montre les performances suivantes :

- 310 points Eco-Lef créés, dont 79 % gérés par des privés ;
- 231 entreprises créées par des diplômés de l'enseignement supérieur, avec un appui de l'État dans le cadre d'un programme pour la réduction du chômage des diplômés ;
- 109 entreprises de recyclage ayant obtenu l'agrément de l'ANGED ;
- 85 000 tonnes de plastiques collectées depuis le démarrage du système.

Faciliter l'accès à des financements innovants

La collecte et le transport des déchets municipaux, le traitement et la mise en décharge des déchets, mais aussi les filières de valorisation/recyclage représentent des opportunités d'investissements considérables tant pour le secteur public que pour le secteur privé.

Ces investissements peuvent prendre plusieurs formes, depuis des investissements directs étrangers (IDE) dans le cadre de partenariats public privé (PPP) ou de délégations de service public, jusqu'à des dispositifs plus innovants fondés sur les crédits carbone dans le cadre de mécanismes de développement propre (MDP).

En Tunisie, la stratégie nationale de gestion intégrée des déchets se base sur la participation du secteur privé en vue d'atteindre un taux de participation dans l'investissement des infrastructures de gestion des déchets de 50 % d'ici 2016.

A Bizerte, la décharge contrôlée de Beni Nafaa a fait l'objet d'une opération de transaction de 50 % de ses émissions en CO₂, dans le cadre du MDP.

¹¹ Source : Evaluation du système de gestion des déchets ménagers en Tunisie, L. Haouaoui et F. Loukil (UAQUAP, Institut supérieur de gestion, Tunis), juin 2009

Comme dans la plupart des pays de la région, la principale source de financement des investissements communaux dans la gestion des déchets reste le budget de l'État, les budgets municipaux étant souvent juste suffisants pour couvrir les charges d'exploitation.

Si ces initiatives innovantes et prometteuses restent rares en Méditerranée, la coopération internationale, qu'il s'agisse d'une assistance technique ou du financement de projets d'infrastructures, demeurera un partenaire significatif pour développer et moderniser le secteur des déchets, notamment par la mobilisation de ces dispositifs financiers innovants. Il revient désormais aux autorités locales d'en mobiliser tous les leviers.

Délégation au secteur privé étranger : quels enseignements des expériences égyptiennes ?

En 2000, les autorités égyptiennes lancent une réforme dans le secteur de la gestion des déchets. Par la procédure d'appels d'offre internationaux, elles entendent améliorer les performances d'une gestion des déchets qui reste très peu efficiente. Plusieurs contrats de délégation ont été signés dans les deux mégapoles de l'Égypte : Alexandrie et le Grand Caire. Ces expériences n'ont pas eu les effets escomptés pour plusieurs raisons. La plupart des entreprises étrangères se sont lancées de façon précipitée dans l'investissement en Égypte sans avoir procédé aux études préalables nécessaires. Elles ont donc, pour certaines, découvert la réalité égyptienne lors de la phase de négociations précédant la signature des contrats.

À l'usage, leurs technologies, européennes, se sont révélées peu adaptées aux morphologies urbaines égyptiennes, à la nature des déchets produits et aux habitudes des populations. Les autorités étaient elles aussi peu préparées. Des modalités de recouvrement des coûts par les autorités compétentes pas assez étudiées et des montants souvent trop élevés pour la population ont conduit à des impayés répétés, qui ont mis ces entreprises étrangères dans des situations financières délicates. Pour les autorités également, le partenariat public-privé était quelque chose de nouveau et d'étranger. Ainsi, certaines autorités n'ont pas compris leurs obligations et attendaient tout des entreprises dans un partenariat unilatéral. Du fait de l'application d'un modèle de gestion des déchets caractérisé par la gestion en filière intégrée et la délégation, les caractéristiques locales (sociales, environnementales, techniques et politiques) n'ont pas été prises en compte, conduisant à la faillite de la plupart des entreprises. C'est pourquoi, peu après la signature de leur contrat, trois entreprises au Grand Caire se sont retirées du marché.

En 2011, c'était le tour de Véolia propreté à Alexandrie. Les seules entreprises ayant résisté aux particularités des territoires locaux sont celles qui ont tenté une immersion totale, dont le prix est très lourd à assumer et implique notamment de renoncer aux normes environnementales et technologiques européennes. L'échec de ces délégations au secteur privé invite donc à reconsidérer ce que l'on pense être une solution trouvée. Il met en avant la nécessité de considérer les réalités locales et de réfléchir à des modèles qui leur soient compatibles. Modèles qui restent par ailleurs à inventer.

Source : La transformation des gouvernements urbains locaux en Égypte. Observation par l'intermédiaire de la réforme de la gestion des déchets ménagers, Debout Lise, Thèse de Doctorat en urbanisme et aménagement à l'Université Lyon Lumière II, sous la direction de Eric Verdeil et Franck Scherrer, soutenance novembre 2012.

Les opportunités nouvelles de financement offertes par les mécanismes de développement propre (MDP)

Les mécanismes de développement propre (MDP) ont été définis par l'article 12 du protocole de Kyoto afin d'implanter des projets de réduction des émissions de CO₂. Chaque projet de réduction peut être certifié et obtenir des CER (Certified Emission Reduction) par l'ONU. Une fois cette certification obtenue, des contrôles, dits démarche de vérification (encadrés par l'ONU), sont effectués tous les ans de sorte à mesurer le volume d'émissions de CO₂ que le dispositif a permis d'éviter. Le porteur de projet se voit en conséquence attribuer des crédits carbone qu'il peut ensuite commercialiser pour financer son projet. Les CER sont utilisables par les acteurs ayant des obligations réglementaires relatives aux émissions de gaz à effet de serre (c'est-à-dire les pays ayant ratifié le protocole de Kyoto ou les industriels soumis au système européen d'échange de permis d'émission). Ainsi, des pays industrialisés peuvent soutenir des projets CER dans les pays en voie d'industrialisation pour racheter des crédits.

ONYX (aujourd'hui Véolia) à Alexandrie a été le premier MDP implanté dans les pays en développement. Il existe aujourd'hui 4 000 projets enregistrés dans le monde, dans 74 pays.

A partir de 2013, l'Union européenne n'achètera des crédits carbone qu'à la condition que les projets MDP soient localisés dans les pays les moins avancés (selon la classification de l'ONU, ce qui exclut donc l'Inde, la Chine et le Brésil). Aujourd'hui, seuls 1 % des projets enregistrés sont situés dans ces pays.

Certains dénoncent les effets pervers des MDP liés aux déchets. En effet, dans les sites de décharge, les crédits carbone sont accordés dans le cadre d'une récupération du méthane issu de la décomposition des déchets organiques ou du volume de déchets incinérés. Donc, plus les déchets allant en décharge ou en incinération sont importants, plus les bénéfiques sont élevés, ce qui n'encourage pas le recyclage. Dans certains cas, les recycleurs informels des déchets se sont même opposés à la mise en place de projets. Des collecteurs de Delhi (Inde) ont ainsi manifesté le 24 octobre 2011, accompagnés d'ONG, de citoyens et de résidents (CDM Watch, Whatch This, NGO Voices on the CDM, April 2002, 13p).

Source : La transformation des gouvernements urbains locaux en Égypte. Observation par l'intermédiaire de la réforme de la gestion des déchets ménagers, Debout Lise, Thèse de Doctorat en urbanisme et aménagement à l'Université Lyon Lumière II, sous la direction de Eric Verdeil et Franck Scherrer, soutenance novembre 2012

AMELIORER LA STRUCTURATION DU SECTEUR

Par le développement d'un cadre normatif et législatif adapté

Si les expériences contrastées que l'on peut observer, notamment en Tunisie et en Turquie, montrent l'efficacité de la mise en place de cadres réglementaires volontaristes, la simple transposition réglementaire d'un pays à l'autre ne peut suffire à transformer durablement un secteur aussi complexe que celui de la gestion des déchets urbains.

Les différences qui existent entre les pays de la région, tant en matière d'organisation institutionnelle (compétences et moyens des collectivités locales) que de développement économique ou encore en matière d'éducation à l'environnement, sont importantes.

Il convient de promouvoir des approches intégrées à l'échelle des territoires afin de considérer les spécificités des économies locales et de tenir compte des pratiques et des acteurs locaux. Cette véritable territorialisation des politiques publiques doit pouvoir s'appuyer sur des autorités locales compétentes et renforcées.

Ces évolutions institutionnelles ne pourront faire l'impasse sur une clarification des responsabilités et une meilleure articulation du rôle de chaque niveau institutionnel.

L'influence du processus d'adhésion de la Turquie à l'UE sur le secteur des déchets

À l'issue du Sommet européen de décembre 2004, l'Union européenne a décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Turquie, le 3 octobre 2005. Dans ce processus d'adhésion, l'amélioration de l'efficacité de la gestion des déchets a été identifiée comme une priorité au sein des politiques environnementales, ce qui a entraîné des changements conséquents dans le secteur. Ces changements ont vocation à répondre à des critères environnementaux et économiques imposés par les Directives d'adhésion de l'Union européenne (chapitre 27). Ils suivent des « calendriers d'alignement » proposés par l'UE et se traduisent dans les modes opératoires, la gestion du service et dans les investissements qui y sont consacrés.

Depuis 2005, de nombreuses lois ont été publiées afin de donner un cadre réglementaire plus précis au domaine de la gestion des déchets et de mettre en place la législation nécessaire au bon recouvrement économique des coûts et à la protection de l'environnement. Ces lois ont concerné la réduction de la production de déchets (Solid Waste Control Regulation (14.3.1991-20814; amendment 05.04.2005-25777)), les déchets dangereux (27.08.1995-22387; amendment 14.04.2005-25755), mais aussi les principes généraux de la gestion des déchets (Regulation on General Principles of Waste Management (05.07.2008-26927) et Regulation on Landfilling of Wastes (26.03.2010-27533)). Ces lois ont eu des effets significatifs notamment en matière de réduction et de recyclage des emballages et des déchets dangereux (piles, batteries, déchets médicaux, etc.).

Ces changements législatifs ont aussi vocation à faire évoluer le mode de gestion des déchets en Turquie vers une gestion intégrée. Le programme national de 2008 détermine les priorités destinées à répondre aux critères d'adhésion de l'UE concernant l'environnement et, en conséquence, le Plan directeur des déchets solides (2008-2012) a été

préparé en mai 2008 par le Ministère de l'environnement. L'objectif principal de ce plan est de déterminer les politiques nationales et les structures exécutives pour la préparation des plans régionaux de gestion du cycle des déchets. Il s'agit de créer une structure plus organisée, plus intégrée et répondant davantage aux enjeux économiques de marché en Turquie. Les différentes cibles du plan sont les suivantes : institutions publiques et organisations responsables de la gestion des déchets, municipalités et autres producteurs majeurs de déchets ainsi que les représentants du secteur privé ayant des activités dans le domaine des déchets. Ce Plan national de gestion des déchets insiste sur la prévention des déchets, leur valorisation, la gestion des déchets ménagers et la mise en place de modes de traitement et de dépôt respectueux de l'environnement.

Le processus d'adhésion à l'UE a aussi conduit au développement de statistiques sur la production, le traitement et la gestion des déchets. Dans le cadre de différents programmes financés par l'UE, la Turquie s'est dotée peu à peu des mêmes nomenclatures statistiques que l'UE afin de rendre ses données comparables à l'échelle européenne.

Ces différents changements ont entraîné une augmentation conséquente des dépenses nationales dans la gestion des déchets depuis 2005. Le montant total des investissements requis pour l'harmonisation avec les directives européennes entre 2007 et 2012 est de 2,4 milliards d'euros. Ces investissements ont vocation à être couverts par les municipalités, le secteur privé et les différents dispositifs législatifs mis en place pour encadrer la gestion des déchets.

Jusqu'alors, le gouvernement turc en reste le principal financeur, juste avant l'UE, second financeur. Ce soutien financier de l'UE, s'il est inhérent au processus d'adhésion, contribue à alimenter les inégalités d'investissements dans la gestion des déchets entre la Turquie et les autres pays de la zone.

Bien que la Turquie ait été particulièrement active dans le développement institutionnel, technique et légal afin de mettre en place une gestion intégrée des déchets, les progrès n'ont pas été à la hauteur des attentes concernant trois points principaux : les infrastructures, la gestion institutionnelle et la sensibilisation de la population.

La Turquie ne bénéficie pas d'une couverture complète du service de collecte des déchets notamment parce que, dans le cadre du processus de décentralisation, de nombreuses municipalités de petite taille n'ont pas été en mesure de mettre en place le cadre opérationnel nécessaire à une bonne gestion des déchets en raison de difficultés administratives, financières et techniques. Une marge de progrès existe notamment dans le champ de la coopération intercommunale. C'est pourquoi, en 2011, 150 unions régionales de municipalités ont été créées. Elles comptent 1 800 municipalités, sur un total de 3 200, et pourraient contribuer à l'amélioration de la situation.

Par le renforcement des moyens financiers des collectivités locales

La mise en place d'une gestion intégrée des déchets dans les villes des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée nécessite des investissements considérables dans des infrastructures de traitement durable des déchets, telles que les déchetteries communales, les stations de tri ou les installations de traitement et de valorisation des déchets.

Dans la plupart des pays de la région, ces investissements sont actuellement hors de portée des communes, y compris dans les agglomérations les plus importantes.

Au-delà des réformes institutionnelles indispensables, il s'agit de doter les collectivités des capacités d'intervention nécessaires, notamment par des transferts financiers suffisants depuis les budgets nationaux, mais aussi en leur conférant une autonomie suffisante pour mobiliser des fonds issus des institutions financières internationales de l'aide au développement comme du secteur privé.

Favoriser une mutualisation de moyens par la promotion de l'intercommunalité

Les municipalités disposant de ressources inégales pour faire face aux coûts que représente la gestion intégrée des déchets, le développement de structures de gestion intercommunale peut contribuer à résoudre ces problèmes en réalisant des économies d'échelles et en répartissant les dépenses entre les différentes communes, notamment dans le cas de communes centre, disposant de plus de moyens, et de communes périphériques moins bien dotées.

Certaines expériences ont été tentées. On note une tendance à la mise en place de dispositifs intercommunaux ou régionaux afin de gérer les sites de décharges, par exemple en Jordanie, dans les Territoires palestiniens, en Tunisie et en Turquie.

Dans ces pays, des régions administratives ont été établies afin de prendre en charge la gestion des stations de transfert et des sites de décharge. Elles permettent de répartir les coûts d'exploitation, conséquents, de la valorisation et de la mise en décharge des déchets municipaux.

Certaines expériences de mise en place de dispositifs intercommunaux ou régionaux ont été conduites afin de gérer les sites de décharges. Néanmoins, ces organismes régionaux ou intercommunaux destinés à la gestion des sites de dépôt ne constituent pas à proprement parler des organismes d'intégration fiscale.

Il semble qu'aucun dispositif de taxe unique ne soit mis en place à l'échelle de ces territoires de coopération. L'absence de ces dispositifs peut mettre à mal la capacité de répartition des coûts à des échelles intercommunales. Un dispositif d'intégration fiscale pourrait contribuer à équilibrer les coûts de façon équitable entre communes riches et communes pauvres, mais reste à mettre en place dans la région à notre connaissance.

Ces dispositifs, pertinents, restent majoritairement inconnus dans la pratique. S'ils représentent des modes de gestion intéressants d'un point de vue géographique, économique et politique, ils restent à développer, notamment d'un point de vue législatif et fiscal.

En Jordanie, le règlement n° 17 de 1983, conformément à l'article n°41 de la Loi des municipalités de 1955, a mis en place les Joint Services Councils (JSC). Ces agences inter-municipales sont chargées de la gestion de certains services publics à vocation commune. Elles sont aujourd'hui au nombre de 21, dont 16 s'occupent uniquement des décharges. Elles sont dirigées par un conseil composé d'un président, qui doit être un ingénieur spécialisé, nommé par le Ministère des affaires municipales, et de plusieurs membres, maires des municipalités intégrées au JSC.

Source : La transformation des gouvernements urbains locaux en Égypte. Observation par l'intermédiaire de la réforme de la gestion des déchets ménagers, Debout Lise, Thèse de Doctorat en urbanisme et aménagement à l'Université Lyon Lumière II, sous la direction de Eric Verdeil et Franck Scherrer, soutenance novembre 2012

En Turquie, dans le cadre du Plan directeur des déchets solides, trois régions et 11 sous-régions ont été établies. Ces plans, établis à l'échelle régionale, ont vocation à financer les sites de décharges sanitaires, de réduire la quantité de déchets produits, d'encourager le recyclage, de réduire les coûts de transport, etc.

En Tunisie, dans le cadre du programme de gestion intégrée des déchets (PRONGID), un renforcement du cadre juridique et institutionnel de la gestion intercommunale des déchets est mené. L'ANGED reste toutefois responsable de la passation des marchés d'exploitation des déchets.

Des comités régionaux, composés des communes concernées, ont été créés afin de suivre l'exploitation des déchets et centres de transfert, et de suivre le paiement par les communes des coûts de mise en décharge des déchets.

Le Conseil régional de Bizerte pose la coopération intercommunale comme une priorité concernant :

- La gestion des centres de transfert et des décharges contrôlées,
- La gestion de certaines filières : déchets de démolition, déchets verts, déchets encombrants, etc.,
- L'optimisation de la collecte et la réalisation d'économies d'échelle.

Néanmoins, peu de détails sont donnés dans le rapport sur les ressources financières et les contributions fiscales à ces organismes de coopération intercommunale. Dans les recommandations, le texte mentionne la nécessité de renforcer la loi concernant la coopération intercommunale.

Préciser le rôle et renforcer les capacités des instances en charge du secteur

Dans la plupart des pays, les services municipaux sont essentiellement centrés sur des fonctions opérationnelles (collecte directe, entretien du matériel, etc.) qu'ils assurent la plupart du temps en régie. Parfois dotés d'effectifs importants en nombre, ils sont souvent constitués de personnels peu qualifiés et d'un encadrement réduit au strict minimum.

Ces services, absorbés par l'ampleur des tâches au quotidien, n'ont souvent pas la capacité d'analyse ni la vision stratégique nécessaires pour améliorer le service. En l'état, ils ne peuvent envisager une délégation de service à d'éventuels opérateurs privés.

La mise en place d'une gestion intégrée des déchets urbains dans les villes de la région devra non seulement favoriser la coordination et la mutualisation des moyens à l'échelle intercommunale mais aussi permettre la mise en place d'instances opérationnelles spécialisées, en appui aux services municipaux recentrés sur des fonctions plus stratégiques de pilotage et de contrôle d'opérateurs tiers (publics ou privés), et d'évaluation de ce service municipal essentiel.

La mise en place d'institutions autonomes financièrement et compétentes sur le plan technique pour la collecte et le traitement des déchets, telles que des autorités organisatrices ad hoc, par exemple des syndicats mixtes à vocation unique (ou tout autre forme juridique adaptée dès lors qu'elle dispose des moyens et capacités nécessaires), est un préalable à l'élaboration de politiques publiques capables de répondre aux besoins croissants des villes de la région.

En Tunisie, l'exemple de l'Agence nationale de la gestion des déchets (ANGED)

La particularité de la gestion des déchets en Tunisie tient notamment dans son organisme national de gestion des déchets, unique dans la région. L'Agence nationale de la gestion des déchets est un établissement public à caractère non administratif, créé en août 2005 par décret n° 2005-2317. Elle est placée sous la tutelle du Ministère de l'environnement et du développement durable. Elle a pour missions notamment de participer à l'élaboration des programmes nationaux et à la mise en œuvre de la politique de l'État en matière de gestion des déchets, d'aider les communes et les industriels dans le domaine de la gestion des déchets, de promouvoir le partenariat entre tous les intervenants et notamment entre les collectivités locales, les industriels et les privés. L'ANGED a notamment en charge la proposition des lois concernant les déchets. Elle est également chargée du contrôle de la mise en œuvre du Programme de gestion intégrée des déchets (PRONGID), qui met l'accent sur la valorisation et le traitement des déchets. La responsabilité de l'ANGED dans la passation des marchés d'exploitation des décharges pour la mise en place des équipements et leur exploitation conduit à une double échelle de gestion des déchets en Tunisie. La collecte et le transport sont de la responsabilité des municipalités, tandis que le dépôt et le traitement sont encadrés de façon nationale. Ce partage permet de réduire le fardeau financier que représente la gestion des déchets pour les municipalités et de faciliter les démarches locales de délégation, dans le cadre d'investissements moins risqués pour le secteur privé, d'autant plus que l'ANGED encourage vivement la coopération intercommunale permettant de créer des effets d'échelles, que ce soit pour les municipalités ou pour les investisseurs privés.

En Égypte, dans les années 1980, quand l'explosion démographique de la capitale a eu raison d'une gestion municipale pantelante des déchets face à un secteur informel insuffisant, les autorités égyptiennes ont créé des agences nationales pour la propreté dans les deux gouvernorats de la capitale. En 1983, le décret présidentiel n°284 a créé les autorités de nettoyage et d'embellissement du Caire et de Gizeh (CCBA et GCBA) chargées de la propreté et de la gestion des déchets dans les deux gouvernorats. Ces agences ont donc retiré à ces gouvernorats des prérogatives que la loi leur attribuait. Dotées de la personnalité morale, ces agences disposent d'une autonomie administrative et financière, et sont placées directement sous l'autorité du Cabinet du Premier Ministre. Le personnel de ces agences est choisi par le Premier Ministre (art.3 de la loi n°4 de 1994) sur recommandations éventuelles des gouverneurs de Gizeh et du Caire.

La volonté des autorités nationales lors de la création de ces agences était d'améliorer la gestion des déchets de plusieurs points de vue. Ces agences étaient perçues comme un préalable aux premières démarches de privatisation. Face à des autorités locales dépourvues de moyens techniques et financiers, les placer directement sous autorité du gouvernement central était considéré comme un moyen d'en faire des organes plus compétents. Cette décision montrait aussi la volonté du gouvernement de concentrer des moyens spécifiques sur la capitale égyptienne.

La CCBA et la GCBA ont signé les contrats de délégation de service public avec les multinationales étrangères au Caire et à Gizeh, et sont chargées de leur contrôle. Néanmoins, 30 ans après, ces agences sont en quelque sorte des coquilles vides manquant de ressources financières et techniques.

Elles ne disposent d'aucune autonomie financière puisque les taxes pour la propreté ne leur sont pas directement versées. De ce fait, elles sont soumises à l'autorité financière du Ministère des finances et leurs capacités d'investissement et d'initiative sont limitées.

Dépourvues de capacités techniques, elles ne constituent pas un interlocuteur crédible pour les entreprises privées étrangères qui préfèrent se tourner directement vers des organes nationaux, dont les employés sont plus qualifiés. Par ailleurs, le manque de formation et de compétences de leurs employés a contribué à créer un climat d'hostilité envers les entreprises étrangères, dont l'activité est perçue comme de l'ingérence.

Si ces organismes devaient à l'origine être des facilitateurs, ils n'ont jamais vraiment eu ce rôle et constituent un contre-exemple de l'ANGED, même si comme elle, ils contribuent à retirer leurs prérogatives aux autorités locales, ce qui dans une perspective de décentralisation peut être questionné.

Source : La transformation des gouvernements urbains locaux en Égypte. Observation par l'intermédiaire de la réforme de la gestion des déchets ménagers, Debout Lise, Thèse de Doctorat en urbanisme et aménagement à l'Université Lyon Lumière II, sous la direction de Eric Verdeil et Franck Scherrer, soutenance novembre 2012

Par la professionnalisation et la responsabilisation des acteurs du secteur

Explorer une transposition du principe de responsabilité élargie des producteurs

Les pays du Nord de la Méditerranée, sous l'impulsion de l'Union européenne, ont corrigé les limites d'un dispositif réglementaire qui, jusqu'alors, considérait implicitement que le déchet était « orphelin » de toute responsabilité collective. Le recours de plus en plus systématique au principe de responsabilité élargie du producteur (REP) doit permettre d'internaliser, auprès des fabricants et indirectement auprès des consommateurs, le coût de gestion qui incombait auparavant aux autorités publiques, garantes de l'intérêt général.

Ce principe pourrait aussi constituer l'une des clés pour une gestion des déchets plus durable dans les PSEM, mais il nécessite la mise en place de travaux de prospective sur de nouvelles bases d'analyse. Une meilleure connaissance des flux, de leur composition et de leur origine constitue une condition nécessaire au développement de la REP.

La sensibilisation des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée reste à faire sur la possibilité d'inciter les pays exportateurs à s'impliquer dans la création d'éco-organismes nationaux pour l'organisation des filières de collecte et de traitement.

En France, à la fin des années 80, les collectivités territoriales, responsables de la gestion des déchets ménagers, se sont trouvées face à une double problématique : la forte augmentation des quantités de déchets et la nécessité de passer à une gestion de qualité. Elles ont ainsi été confrontées à une augmentation importante des coûts de gestion, à reporter sur leurs administrés, sans avoir aucune possibilité d'agir efficacement sur la nature des déchets produits, tant en termes de volume ou de dangerosité, que d'aptitude au recyclage.

C'est une des raisons qui a conduit le gouvernement français, comme d'autres, à réévaluer ses politiques de gestion des déchets. Afin de limiter les incidences environnementales induites par la quantité croissante de déchets, il lui a semblé nécessaire de transférer au producteur (fabricant ou importateur) toute ou partie de la responsabilité financière et/ou matérielle de la gestion des déchets issus des produits qu'ils mettent sur le marché.

L'OCDE a été pionnière dans la formalisation du principe de la REP, lançant dans les années 80 un débat sur l'internalisation des coûts externes associés à la gestion des déchets. En 1994, l'OCDE a initié une réflexion internationale pour étudier l'intérêt de ce principe et définir les conditions de sa mise en œuvre. Elle a publié en 2001 le document « Responsabilité élargie du producteur – Manuel à l'intention des pouvoirs publics ».

Dès 1991, l'Allemagne a mis en œuvre ce type de réglementation en impliquant les metteurs sur le marché (ou producteurs de produits) dans la gestion des déchets d'emballages des produits mis sur le marché. Le financement n'est plus porté uniquement par le producteur du déchet mais également par le producteur du produit, qui peut également avoir une responsabilité opérationnelle.

Parallèlement, les travaux de l'Union européenne ont mis en avant l'importance de certains flux de déchets, soit par leur dangerosité, comme les piles et accumulateurs, soit par leur quantité croissante, comme les emballages. Ces flux nécessitant une gestion spécifique et adaptée, l'Union européenne a transcrit cette politique dans deux Directives, respectivement en 1991 et 1994. Elles n'imposaient pas alors le recours à la REP. La fixation d'objectifs de recyclage et de valorisation des déchets s'est en même temps développée en Europe.

En France, le principe de la prise en charge de tout ou partie de la gestion des déchets par les acteurs économiques, fabricants et distributeurs mettant sur le marché des produits générant des déchets, existe depuis 1975 et est inscrit à l'article L. 541-10 du code de l'environnement : «En application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets qui en proviennent.» La première mise en œuvre de la responsabilité des producteurs en France date des années 80 avec le financement de la gestion des lubrifiants usagés par une taxe payée par les metteurs sur le marché d'huiles de base. Mais le dispositif de filière REP a véritablement pris son essor avec le décret du 1er avril 1992 créant la filière des emballages ménagers.

A ses débuts, deux objectifs principaux prévalaient dans le principe de la REP :

- Décharger les collectivités territoriales de tout ou partie des coûts de gestion des déchets et transférer le financement du contribuable vers le producteur (principe du « pollueur – payeur ») ;
- Internaliser dans le prix de vente du produit neuf les coûts de gestion d'un produit une fois usagé afin d'inciter le fabricant à s'engager dans une démarche d'éco-conception.

L'objectif de recyclage est venu rapidement et de façon sensible s'ajouter aux deux premiers.

Source : Rapport sur les modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets, MEDDE, Direction générale de la prévention des risques, mars 2012

Intégrer les filières informelles à l'offre institutionnelle

Dans la plupart des pays, le secteur informel occupe une place prépondérante dans le dispositif de collecte des déchets urbains. L'amélioration durable de ce service urbain ne pourra être obtenue qu'à la condition d'une plus grande optimisation des moyens déjà disponibles dans les villes et donc par une pleine intégration des acteurs de cette filière centrale dans l'économie urbaine.

Il s'agit de combiner une collecte artisanale avec un système efficace de traitement afin de favoriser des économies d'échelle sur des investissements structurants (décharges contrôlées, centres d'enfouissement et de production de biogaz, filières de recyclage, etc.).

Cela nécessite d'engager une profonde restructuration du secteur par une plus grande professionnalisation des acteurs, en valorisant les atouts de ces filières sur le tri sélectif tout en limitant les rentes de situation et les intermédiaires. La finalité est d'améliorer la qualité de ce service de proximité à un coût supportable par les économies locales.

Plusieurs opérateurs internationaux ont déjà tenté de le mettre en place dans le cadre de délégations de service public dans des villes de la région. Par exemple, la démarche engagée par le groupe Veolia à Alexandrie en Egypte, qui a permis l'embauche d'une grande partie des nombreux chiffonniers de la ville, restera certainement comme l'une des expériences emblématiques de la région.

Les difficultés économiques rencontrées par Veolia à Alexandrie ont permis de mesurer combien le maintien du taux d'emplois, d'une bonne qualité de service à des coûts compatibles avec l'économie locale, dans un système plus institutionnalisé, reste un défi à relever pour les autorités des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée décidées à s'engager dans cette voie.

La résilience de l'informel en Egypte

Au cours de leur histoire, les zabbâlin ont été plusieurs fois contraints de s'adapter à des pressions extérieures liées à la volonté des autorités de moderniser le service. Pour ces dernières, si efficace que fût le service fourni par les zabbâlin, leurs méthodes, jugées traditionnelles, étaient devenues, à partir des années 1980, incompatibles avec la modernisation technologique du service souhaitée par les autorités.

À partir de cette date, différentes politiques ont fortement bouleversé la communauté des zabbâlin (interdiction de l'utilisation d'ânes dans les années 1980, menaces multipliées de la démolition de leurs quartiers, délégation aux entreprises privées internationales en 2002, abattage du cheptel de porc en 2009).

Néanmoins la communauté a fait preuve d'une résistance et résilience notable et demeure aujourd'hui encore un acteur central de la gestion des déchets. Bien que les autorités publiques aient de tout temps conduit leurs politiques sans prendre en compte la communauté, les zabbâfîn ont peu à peu gagné en légitimité. Parce qu'ils ont une capacité d'adaptation que n'égalent pas les groupes formels privés et parce qu'ils ont été soutenus par des ONG ou bailleurs internationaux, les zabbâfîn ont réussi à conserver leur légitimité dans le secteur de la gestion des déchets.

Récemment, leurs compétences écologiques ont été mises en avant, contribuant à ce regain de considération. Les zabbâfîn représentent en effet pour certains un exemple de développement durable puisque leur économie contribue à faire vivre 90 000 personnes et qu'ils recyclent et valorisent 80 % des déchets qu'ils collectent. Performances que ne sont jamais parvenues à atteindre les technologies des entreprises européennes en Égypte.

Le nouveau plan de propreté du Gouvernorat du Caire, dessiné en 2010 par le Ministère de l'environnement et destiné à résoudre les difficultés que la réforme de privatisation n'a pas surmontées, prévoit donc l'intégration formelle de la communauté au service de gestion des déchets. À la communauté donc cette fois de dessiner un nouveau modèle de modernité.

Source : La transformation des gouvernements urbains locaux en Égypte. Observation par l'intermédiaire de la réforme de la gestion des déchets ménagers, Debout Lise, Thèse de Doctorat en urbanisme et aménagement à l'Université Lyon Lumière II, sous la direction de Eric Verdeil et Franck Scherrer, soutenance novembre 2012

Au Caire, la récupération des déchets dans les quartiers populaires : Faire de nécessité vertu !

Pour les habitants des quartiers populaires du Caire comme pour les chiffonniers, les déchets ont une valeur. De nombreuses dynamiques se mettent en place autour de la récupération et viennent fournir des revenus supplémentaires à la population. Les habitants trient leurs déchets à domicile et revendent certaines matières à des acheteurs ambulants en charrettes tirées par des ânes ou à des habitants du quartier qui collectent sur demande. Le pain, les tissus, les bouteilles de plastiques, les cartons, les barquettes d'œufs, mais aussi les os sont conservés et revendus par la population. Le prix d'achat est fixé au kilo selon la matière concernée. Chaque acheteur ne s'intéresse qu'à une seule matière, il la transforme ensuite ou la revend comme telle. Le pain est séché et est revendu à des éleveurs pour nourrir le bétail, les os sont utilisés pour la fabrication de colle, les bouteilles en plastique sont lavées et revendues aux habitants du quartier comme contenant, les cartons pour recyclage et enfin les tissus aux usines textiles du Caire. Les habitants, parce qu'ils vendent leur matière, sont disposés à les apporter en des points précis de revente si les acheteurs ne passent pas dans les rues. C'est pourquoi les déchets de ces quartiers, collectés par les zabbâfîn et les entreprises privées, sont essentiellement organiques. Bien que l'on explique cette composition par les modes de consommation des ménages pauvres qui produisent moins de déchets solides, elle est aussi le résultat de ces multiples activités de tri et de revente dans lesquelles rien ne se perd et tout se transforme.

Source : La transformation des gouvernements urbains locaux en Égypte. Observation par l'intermédiaire de la réforme de la gestion des déchets ménagers, Debout Lise, Thèse de Doctorat en Urbanisme et aménagement à l'Université Lyon Lumière II, sous la direction de Eric Verdeil et Franck Scherrer, soutenance novembre 2012

Bibliographie

PUBLICATIONS

- Ben Amor, Faouzi (2011). *Études nationales et études de cas de la gestion des déchets urbains – Cas de la Tunisie. Programme de travail du Plan Bleu sur la gestion des déchets et les flux de matières.*
- Benoit Guillaume, Comeau Aline (2005). *Méditerranée ; les perspectives du Plan Bleu sur l'Environnement et le Développement.* Plan Bleu, Editions de l'Aube.
- Chemonics (2006). *Quelques éléments sur la grande distribution au Maroc. Rapport préparé à l'intention de l'Agence Américaine pour le Développement International.*
- Debout, Lise (2012). *La transformation des gouvernements urbains locaux en Égypte. Observation par l'intermédiaire de la réforme de la gestion des déchets ménagers.* Thèse de Doctorat en Urbanisme et Aménagement, Université Lyon Lumière II.
- El-Sherbiny Rami, Debout Lise (2011). *Études nationales et études de cas de la gestion des déchets urbains – Cas de l'Égypte (rapport intermédiaire).* Programme de travail du Plan Bleu sur la gestion des déchets et les flux de matières.
- Haouaoui L., Loukil F. (2009). *Evaluation du système de gestion des déchets ménagers en Tunisie. Cinquième colloque international «Energies, changements climatiques et développement durable », Hammamet, Tunisie, juin 2009.*
- Hoomweg Daniel, Bhada-Tata Perinaz (2012). *What a waste: a global review of solid waste management.* World Bank.
- Keserue, Oliver (2009). *L'analyse prospective « déchets » du Plan Bleu : de l'analyse du « vrac » à l'analyse des flux de matières pour une politique sur les déchets adaptée aux contraintes des pays méditerranéens.* Plan Bleu
- MEDDE, Direction générale de la prévention des risques (2012). *Rapport sur les modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets.*
- Sustainable Business Associates (2010). *Diagnostic de la gestion des déchets hôteliers de Djerba.*
- Ünlü, Kahraman (2011). *Études nationales et études de cas de la gestion des déchets urbains – Cas de la Turquie. Programme de travail du Plan Bleu sur la gestion des déchets et les flux de matières.*

CONTRIBUTIONS DES PARTICIPANTS AU SÉMINAIRE DU 2012

L'équipe d'experts du programme Plan Bleu

- M. Oliver KESERUE, Veolia Environnement (ex Chargé de Mission Plan Bleu)
- M. Faouzi Ben AMOR, Expert de l'étude nationale « Tunisie »
- Mme Lise DEBOUT, CNRS CEDEJ, Expert de l'étude nationale « Égypte »
- M. Kahraman ÜNLÜ, Expert de l'étude nationale « Turquie »

Les experts externes

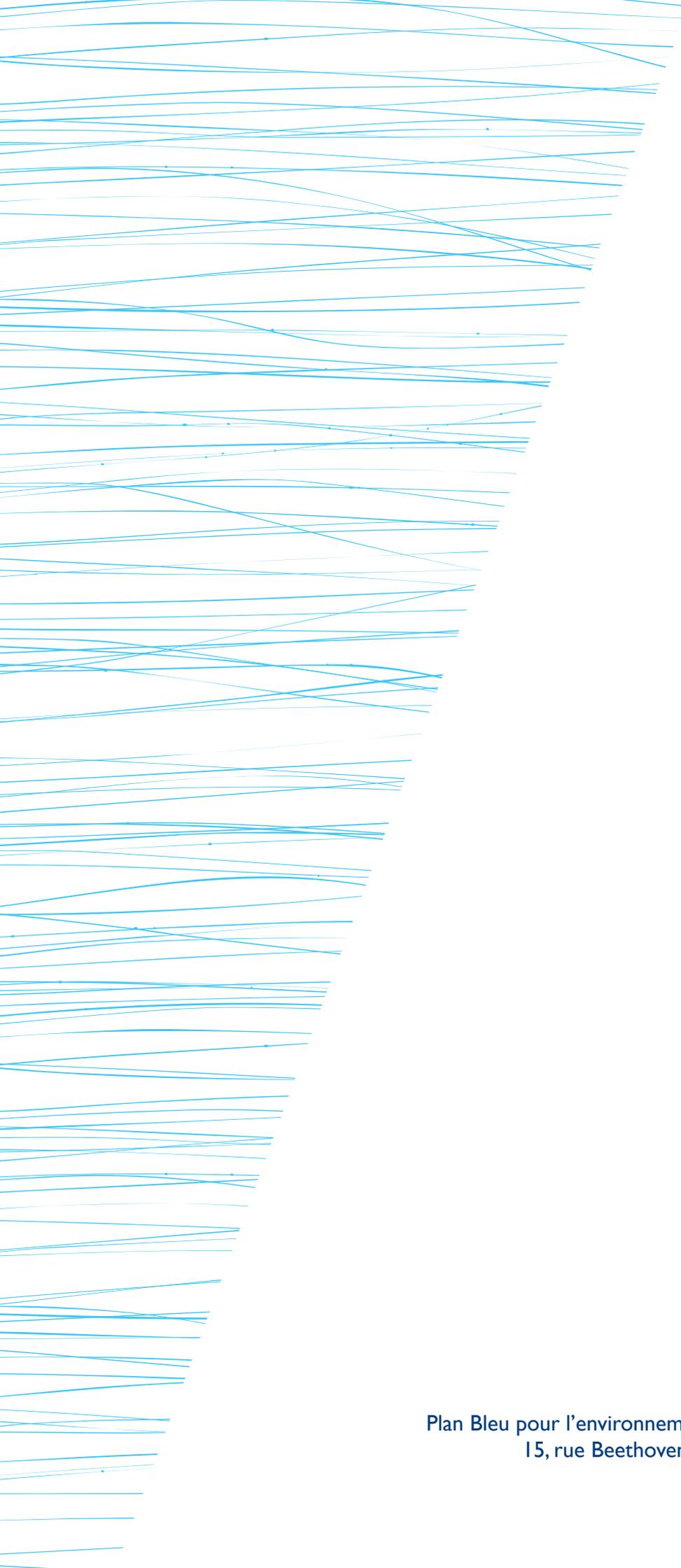
- M. Ridha BRAHIM, Agence nationale de gestion des déchets (ANGED), Tunisie
- M. Jean-Jacques DOHOGNE, ACR+
- Dr Hassan EL BARI, Association marocaine des déchets solides (AMADES)
- M. Frederic GALLO, Centre d'activités régionales pour les productions propres, PAM/PNUE

L'équipe du Plan Bleu

- M. Sylvain HOUPIN
- M. Jean Pierre GIRAUD
- Mme Dominique LEGROS
- Mme Nathalie ROUSSET

SOURCES WEB

- www.acrplus.org
- www.medcities.org
- www.surfridermaroc.com
- www.dechets-waste.egypt.over-blog.com



Plan Bleu pour l'environnement et le développement en Méditerranée
15, rue Beethoven, Sophia Antipolis, 06560 Valbonne, France
+33 (0)492 387 130 - www.planbleu.org