

SOMMAIRE

RESUME EXECUTIF

OBJET DE L'ETUDE	I
INTRODUCTION.....	1
1. RAPPEL DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU SECTEUR... 2	
1.1. CONTEXTE GENERAL DU SECTEUR.....	2
1.2. DESCRIPTION DE L'ETAT DU MARCHE	2
1.3. ASPECTS JURIDIQUES ET FISCAUX	4
1.4. ASPECTS INSTITUTIONNELS	5
1.5. LES CAPACITES DU SECTEUR PRIVE LOCAL	6
1.6. LE RECOUVREMENT DES COUTS ET SON IMPACT SUR LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE	7
1.7. LES ENJEUX ECONOMIQUES ET FINANCIERS DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LA COLLECTE	7
1.8. LES ASPECTS SOCIAUX.....	7
1.9. LES OPTIONS DE PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE	8
1.9.1. RESPONSABILITES ET RISQUES.....	8
1.9.2. PRINCIPALES OPTIONS DE PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE	9
1.9.3. REGLEMENTATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....	10
2. LA COLLECTE DES DECHETS MENAGERS	10
2.1. APERÇU SUR LA SITUATION DU SECTEUR.....	10
2.2. SITUATION ACTUELLE DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE	10
2.2.1. UNE CONNAISSANCE APPROXIMATIVE DU SERVICE.....	11
2.2.2. DOSSIERS ET PROCEDURES D'APPELS D'OFFRES INADAPTES	11
2.2.3. EXECUTION PROBLEMATIQUE DES CONTRATS.....	11
2.3. DEFINITION DE LA STRATEGIE	11
2.3.1. OBJECTIFS	11
2.3.2. FORMULE CONTRACTUELLE	12
2.3.3. ORIENTATIONS ET AXES D'INTERVENTION PRIORITAIRES	14
2.4. PLAN D' ACTIONS.....	15
2.4.1. ASSISTANCE TECHNIQUE.....	15
2.4.2. RENFORCEMENT DES CAPACITES.....	16
2.4.3. MECANISMES BUDGETAIRES ET FINANCIERS	16
2.4.4. RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL.....	16
2.4.5. COMMUNICATION ET SENSIBILISATION	16
3. TRANSFERT ET MISE EN DECHARGE DES DECHETS MENAGERS	17

3.1.	APERÇU SUR LA SITUATION DU SECTEUR.....	17
3.2.	SITUATION ACTUELLE DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE	17
3.3.	DEFINITION DE LA STRATEGIE	18
3.3.1.	OBJECTIFS.....	18
3.3.2.	FORMULE CONTRACTUELLE.....	18
3.3.3.	ORIENTATIONS ET AXES D'INTERVENTION PRIORITAIRES	18
3.4.	PLAN D' ACTIONS.....	19
3.4.1.	ASSISTANCE TECHNIQUE.....	19
3.4.2.	RENFORCEMENT DE CAPACITE DE L'ANGED	20
4.	LES DECHETS DANGEREUX.....	20
4.1.	APERÇU SUR LA SITUATION DU SECTEUR.....	20
4.2.	SITUATION ACTUELLE DE LA PSP	20
4.3.	DEFINITION DE LA STRATEGIE	21
4.3.1.	OBJECTIFS.....	21
4.3.2.	FORMULE CONTRACTUELLE.....	21
4.4.	ORIENTATIONS ET AXES D'INTERVENTION PRIORITAIRES	22
4.4.1.	VERS UNE RESPONSABILITE ACCRUE DES OPERATEURS PRIVES.....	22
4.4.2.	RENFORCEMENT DES CAPACITES.....	22
4.5.	PLAN D' ACTIONS.....	22
4.5.1.	AMELIORATION DE LA CONNAISSANCE DU SECTEUR.....	22
4.5.2.	INCITATION A L'ELIMINATION DES DECHETS DANGEREUX	23
4.5.3.	EVOLUTION DES FORMULES CONTRACTUELLES.....	23
5.	LES DECHETS D'ACTIVITES DE SOINS.....	23
5.1.	APERÇU SUR LA SITUATION DU SECTEUR.....	23
5.2.	SITUATION ACTUELLE DE LA PSP	23
5.3.	DEFINITION DE LA STRATEGIE	24
5.3.1.	OBJECTIF	24
5.3.2.	FORMULE CONTRACTUELLE.....	24
5.3.3.	ORIENTATIONS ET AXES D'INTERVENTION PRIORITAIRES	24
5.4.	PLAN D' ACTIONS.....	24
5.4.1.	COMPOSANTE INSTITUTIONNELLE ET REGLEMENTAIRE	24
5.4.2.	RENFORCEMENT DE CAPACITES.....	25
5.4.3.	AMELIORATION DE LA CONNAISSANCE DU SECTEUR.....	25
5.4.4.	PROJETS PILOTES.....	25
6.	LES DECHETS RECYCLABLES (FILIERES)	25
6.1.	APERÇU SUR LA SITUATION DU SECTEUR.....	25
6.2.	SITUATION ACTUELLE DE LA PSP	26
6.3.	DEFINITION DE LA STRATEGIE	26
6.3.1.	OBJECTIFS.....	26
6.3.2.	OPTIONS DISPONIBLES.....	26
6.4.	ORIENTATIONS ET AXES D'INTERVENTION PRIORITAIRES	27
6.4.1.	EVALUATION DU SYSTEME.....	27
6.4.2.	OPTIMISATION DES FILIERES EXISTANTES	27

6.4.3.	BOURSES DES DECHETS	27
6.4.4.	MISE EN PLACE D'UNE FORMULE REP SUR UNE NOUVELLE FILIERE.....	27
6.4.5.	EVALUATION COMPAREE DES DEUX SYSTEMES.....	28
6.4.6.	MIGRATION VERS UN SYSTEME PRIVE DES FILIERES PUBLIQUES.....	28
6.5.	PLAN D' ACTIONS.....	29
6.5.1.	OPTIMISATION DES SYSTEMES PUBLICS EXISTANTS	29
7.	STRATEGIE ET PLAN D' ACTIONS TRANSVERSAUX.....	30
7.1.	CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE	30
7.1.1.	REDEFINITION DES MISSIONS DE L'ANGED.....	30
7.1.2.	RENFORCEMENT DES MISSIONS DE L'ANGED EN MATIERE DE DECHETS DANGEREUX30	
7.1.3.	RENFORCEMENT DES PARTENARIATS ENTRE LES PARTIES PRENANTES.....	30
7.1.4.	REGLEMENTATION DES PRINCIPES DE BASE DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC31	
7.1.5.	REGLEMENTATION DES PROCEDURES A RESPECTER DANS LE CADRE D'UNE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC « CONCESSION ».....	31
7.1.6.	INTRODUCTION DE NOUVELLES FORMULES CONTRACTUELLES.....	32
7.1.7.	REGLEMENTATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....	32
7.2.	RENFORCEMENT DE CAPACITES.....	33
7.2.1.	STRATEGIE DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES MUNICIPALITES.....	33
7.2.2.	STRATEGIE DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE L'ANGED.....	33
7.2.3.	STRATEGIE DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES PROFESSIONNELS DE LA SANTE33	
7.3.	ASPECTS SOCIAUX.....	34
7.4.	ASPECTS FINANCIERS ET DE RECOUVREMENT DES COUTS	34
7.4.1.	OPTIMISATION DES INSTRUMENTS EXISTANTS	34
7.4.2.	INTRODUCTION D'UN MECANISME INCITATIF	35
7.4.3.	REFORME DE L'ECO-FISCALITE	35
7.5.	PLANIFICATION / VALIDATION / SUIVI / ÉVALUATION	35
8.	COUT DE LA MISE EN ŒUVRE	36

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1.	CARACTERISTIQUES DES SERVICES PROPOSES	3
TABLEAU 2.	PARTAGE DES RISQUES ET RESPONSABILITES	8

oOo

OBJET DE L'ETUDE

La présente étude est relative à l'élaboration d'une stratégie pour une plus grande implication du secteur privé dans le domaine des déchets solides, là où celle-ci est avantageuse.

A la suite d'un appel à la concurrence lancé par la Direction Générale de la Privatisation, elle a été confiée à un groupement constitué par les trois entreprises suivantes : Sogreah - Grenoble-France, pilote du groupement, IDC- Paris-France – IDEA-Tunisie Tunis-Tunisie.

Le marché a été signé le 31 Juillet 2006 et la réunion de démarrage a eu lieu le 27 Octobre 2006.

Les prestations comprennent les quatre missions suivantes :

- Mission 1 : Analyse de la situation
- Mission 2 : Développement de stratégies possibles
- Mission 3 : Elaboration d'un plan d'action à moyen terme
- Mission 4 : Elaboration d'un dossier type de concession pour la réalisation d'une installation de traitement des déchets ménagers et assimilés

oOo

INTRODUCTION

L'objectif principal de l'étude est de proposer aux autorités tunisiennes une stratégie pour une plus grande implication du secteur privé dans le domaine des déchets solides, là où celle-ci est avantageuse.

La réalisation de cet objectif passe par trois objectifs spécifiques à savoir la justification d'une participation du secteur privé en matière de déchets solides en Tunisie, l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action pour la participation du secteur privé et l'élaboration d'un dossier de concession pour la réalisation d'une installation de traitement des déchets ménagers.

L'étude prévoit dès lors la rédaction des rapports suivants:

- Rapport 1 : « Analyse de la situation »
- Rapport 2 : « Stratégies de la PSP dans le domaine des déchets solides »
- Rapport 3 : « Plan d'action »
- Rapport 4 : « Dossier de concession »
- Rapport 5 : « Rapport général de synthèse »

Le présent rapport constitue le rapport général de synthèse et reprend les éléments essentiels des trois premiers rapports, le quatrième rapport devant être considéré comme une application particulière des recommandations et du plan d'action.

Le premier chapitre présente l'analyse de la situation.

Les six chapitres suivants détaillent, pour chaque secteur, les stratégies et plans d'actions recommandés.

Le chapitre 7 présente la stratégie d'un point de vue transversal en abordant notamment les aspects institutionnels.

Le dernier chapitre détaille une première estimation du coût de la mise en œuvre du plan d'actions stratégique.

oOo

1. RAPPEL DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU SECTEUR

1.1. CONTEXTE GENERAL DU SECTEUR

La problématique de gestion des déchets solides s'est progressivement imposée comme une des priorités du gouvernement tunisien en matière de protection de l'environnement. En 1993, le gouvernement a lancé le Programme National de Gestion des Déchets Solides (PRONAGDES) reposant sur les principes « pollueur – payeur » et « producteur – récupérateur » et prévoyant notamment la création de nouvelles décharges contrôlées, la fermeture des dépotoirs sauvages, le lancement de projets pilotes de compostage et de collecte sélective. En 1996, le cadre légal de gestion des déchets solides est renforcé avec la promulgation de la loi 96-41 relative aux déchets et au contrôle de leur gestion et de leur élimination est promulguée. La Loi définit les principes de responsabilité et les moyens d'action pour maîtriser la gestion des déchets solides.

La volonté politique ainsi que l'implication du secteur privé ont permis de créer une dynamique dans le secteur et de nombreux projets et actions ont vu le jour avec cependant des résultats inégaux selon les domaines considérés. La participation du secteur privé dans la gestion des déchets solides a été initiée durant les années 90, mais les résultats de ces initiatives et activités ont été plutôt mitigés et de portée limitée. La participation du secteur privé à la gestion des déchets solides connaît une impulsion nouvelle, caractérisée par l'évolution du cadre institutionnel (création de l'ANGeD) et des mécanismes de recouvrement des coûts et l'important portefeuille de projets en cours de mise en œuvre par l'ANGeD. La recherche d'une implication optimale du secteur privé constitue donc un enjeu de taille pour le secteur.

1.2. DESCRIPTION DE L'ETAT DU MARCHÉ

Jusqu'à une date assez récente, les collectivités locales assuraient seules le balayage partiel de la voirie et des trottoirs, la collecte des déchets ménagers et industriels banaux et leur enfouissement ou entreposage dans des dépotoirs non contrôlés à l'extérieur des villes. Puis peu à peu, les autorités se sont penchées sur d'autres activités, telles que la collecte du plastique à travers la mise en place d'un système de récupération d'emballage, l'amorce d'activités de recyclage et de valorisation de différents produits, et l'exploitation des nouveaux centres de transfert et des nouvelles décharges.

La typologie du marché des déchets en Tunisie peut être définie en s'appuyant sur la classification des déchets dans la législation tunisienne, les procédures et les modalités d'octroi d'autorisations aux entreprises qui agissent dans les différents domaines de la gestion des déchets, et les pratiques courantes au niveau du marché des déchets.

De manière sommaire, la typologie retenue distingue :

- Le balayage de la voirie et des trottoirs

- La collecte des déchets non dangereux
- Le recyclage et la valorisation de déchets non dangereux
- Le transfert et la mise en décharge de déchets ménagers et assimilés
- La collecte et le transport des déchets dangereux
- La collecte, le transport et le recyclage des déchets dangereux
- Le traitement des déchets dangereux
- La collecte et le traitement des déchets d'activités de soins

Cette typologie permet de présenter les principales caractéristiques des services de gestion des déchets solides, en s'appuyant également sur les données de l'ANGeD et des pages vertes tunisiennes du guide du secteur privé environnemental tunisien.

TABLEAU 1. CARACTERISTIQUES DES SERVICES PROPOSES

Services et activités	Domaines	Types et nombre d'opérateurs	Volume de déchets collectés ou traités	Clients et clients potentiels
Balayage	-	pas de données précises et fiables 99 contrats de type « mécanisme 32 »	pas de données précises et fiables	Collectivités locales
Collecte des déchets non dangereux	collecte des déchets ménagers	85 entreprises, dont 4 grands opérateurs	1 300 000 Tonnes/an	Collectivités locales
	Collecte des déchets d'emballage	4 types d'opérateurs : - 5000 collecteurs individuels - 178 points privés - 34 micro entreprises CHEB - 19 micro entreprises mécanisme 41	10915 Tonnes/an	Ménages, Collectivités locales, Entreprises privées, Grands établissements publics
	Collecte du papier, du textile et du carton	plus de 500 opérateurs privés indépendants	plus de 1200 Tonnes/an	Entreprises privées, Grands établissements publics
	Collecte des déchets inertes	3 types de transporteurs : - entrepreneurs - opérateurs privés spécialisés - services municipaux		Ménages, Entreprises privées, Grands établissements publics
	Collecte de la margine	80 entreprises spécialisées	300 000 Tonnes/an	Entreprises privées, Grands établissements publics

PREMIER MINISTRE – REPUBLIQUE TUNISIENNE
MISSION D'ETUDE RELATIVE A LA STRATEGIE DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE A
L'INVESTISSEMENT ET A L'EXPLOITATION DANS LE DOMAINE DES DECHETS SOLIDES EN TUNISIE
RAPPORT 5 : SYNTHESE

Recyclage et de valorisation des déchets non dangereux	Compostage des déchets organiques	Huit entreprises enregistrées	190 000 Tonnes/an	Ménages et collectivités locales
	Recyclage des déchets ménagers et assimilés non organiques	environ 240 entreprises dont 150 font du recyclage de matière plastique	332 000 Tonnes/an	Ménages, Entreprises privées
Transfert et mise en décharge des déchets ménagers et assimilés		9 décharges, et 40 centres de transfert (de 2 à 7 par décharge)	965 000 Tonnes/an (capacité des décharges)	L'Etat
Collecte et transport des déchets dangereux	Collecte et transport de déchets de soin, piles et accumulateurs	informations imprécises	informations imprécises	Entreprises privées
Collecte, transport et recyclage des déchets dangereux	Recyclage d'huiles lubrifiantes	SOTULUB	16 000 Tonnes/an	Entreprises privées
	Recyclage de boues pétrolières et industrielles	six entreprises	380 000 Tonnes/an	Entreprises privées
	Recyclage de films radiologiques, les solvants et les fixateurs	dizaine d'entreprises	1000 Tonnes/an	Entreprises privées, Grands établissements publics
Traitement des déchets dangereux		Une station de traitement des déchets dangereux à Jradou (en exploitation dans les années à venir)	Traitement de 60% de la production nationale soit environ 75 000 Tonnes/an	L'Etat
Collecte et traitement des déchets des activités de soins		11 entreprises agréées	18 000 Tonnes/an	Entreprises privées, Grands établissements publics

Concernant l'état du marché, il convient de noter que de nombreuses incitations et aides sont disponibles pour les entreprises qui agissent dans le domaine de la lutte contre les pollutions et la protection de l'environnement. Les investissements réalisés par des entreprises spécialisées dans le domaine de la gestion des déchets donnent lieu à des avantages de nature fiscale et financière.

1.3. ASPECTS JURIDIQUES ET FISCAUX

Le cadre juridique de la gestion des déchets solides est déterminé pour l'essentiel par la loi n° 96-41 du 10 juin 1996, relative aux déchets et au contrôle de leur gestion et de leur élimination, telle que modifiée par la loi n°2001-14 du 30 janvier 2001. Elle fixe les objectifs de base de la gestion des déchets solides à savoir la prévention et la réduction de la production des déchets et de leur nocivité, la valorisation des déchets par leur réutilisation, le

recyclage, et la réservation de décharges contrôlées pour le dépôt des déchets ultimes, soit après épuisement de toutes possibilités de valorisation.

La loi n°96-41 fixe également un certain nombre de principes :

- le principe de la récupération (Art. 9) et de l'élimination (Art. 4) des déchets par les producteurs, les distributeurs ou les transporteurs,
- le principe de planification de la gestion des déchets (Art. 19 – nouveau-) pour les déchets ménagers ; Art. 37 pour les déchets non ménagers et les déchets dangereux),
- le principe de la gestion « propre » des déchets (Art. 24),
- le principe de responsabilité tant civile (Art. 6) que pénale (Art. 47 – nouveau et suivants).

De même, la loi établit les conditions dans lesquelles les activités de GDS peuvent être exercées par des opérateurs du secteur privé. A ce titre, les activités liées aux déchets dangereux doivent au préalable faire l'objet d'une autorisation du ministre chargé de l'environnement. Les activités liées à la gestion des déchets non dangereux, sont soumises à un cahier des charges approuvé par arrêté du ministre chargé de l'environnement.

Par ailleurs, différents textes législatifs et réglementaires donnent la possibilité aux responsables institutionnels de déléguer la gestion des déchets. Ainsi, l'article 20 de la loi relative aux déchets prévoit que les collectivités locales et les groupements de communes « peuvent confier les opérations ou les installations de collecte, d'élimination et de traitement des déchets ménagers à des entreprises publiques ou privées sous forme de sous-traitance ou de concession ». De même, le décret de création de l'ANGeD lui permet de « ...confier une ou quelques unes de ses activités à des entreprises publiques ou privées sous forme d'un contrat de sous-traitance. Néanmoins, une confusion subsiste entre concession et sous-traitance, les termes eux-mêmes et le régime juridique applicable n'étant pas clairement définis. A titre de comparaison, dans les secteurs de l'électricité ou l'assainissement des textes ont fixé le régime juridique des concessions. En pratique, les expériences menées par les communes dans le domaine de la délégation de l'enlèvement et du traitement des ordures ménagères sont basées sur la réglementation relative aux marchés publics. Or, ces règles ne sont pas adaptées à la gestion des déchets notamment en ce qui concerne la durée du contrat qui ne peut, dans le meilleur des cas dépasser les cinq ans. Un projet de texte relatif à la délégation de gestion de service public reprise sous le terme générique de « concession » est en cours d'analyse au sein des services spécialisés du gouvernement et est attendu avec intérêt.

En matière de réglementation environnementale, selon l'article 5 de la loi relative à l'ANPE, la réalisation des unités industrielles, agricoles et commerciales est soumise soit à une étude d'impact soit à l'engagement du promoteur d'appliquer les prescriptions d'un cahier des charges. L'ouverture d'établissements dangereux est elle soumise à une autorisation délivrée par le ministre chargé des établissements classés (décret n° 2006-2687 du 9 octobre 2006).

En ce qui concerne la réglementation fiscale, un certain nombre de services, de matériels et d'équipements liés à la gestion des déchets solides bénéficient d'une exonération de TVA.

1.4. ASPECTS INSTITUTIONNELS

Parmi les différents acteurs institutionnels du secteur, les quatre principaux ministères concernés sont :

- Le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable, en charge de l'élaboration de la politique générale et du cadre réglementaire et normatif de la gestion des déchets ainsi que de la sensibilisation adressée au grand public. Il assure la tutelle de l'ANGeD.
- Le Ministère de l'Intérieur et du Développement local, qui assure la tutelle des collectivités publiques locales et met en œuvre le programme national de la propreté et de protection de l'environnement.
- Le Ministère de la Santé Publique assure le contrôle sanitaire et veille à une gestion appropriée des déchets des établissements de soin.
- Le Ministère des Finances a la responsabilité du recouvrement de la fiscalité et des écotaxes.

En vertu de l'article 20 de la loi relative aux déchets, les collectivités locales sont responsables de la gestion des déchets ménagers. A ce jour, seule l'activité de collecte est assurée par les collectivités locales à des niveaux de qualité très variable d'une collectivité à une autre. Le potentiel d'amélioration de la performance des services rendus par les collectivités locales et de maîtrise de leur coût est dès lors important.

L'ANGeD, établissement public à caractère non administratif, a été créée en août 2005 par le décret n° 2005-2317, et est dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Elle a notamment pour missions principales, de participer à l'élaboration des programmes nationaux et à la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de gestion des déchets, et de promouvoir le partenariat entre tous les intervenants et notamment entre les collectivités locales, les industriels et les opérateurs privés. L'ANGeD a d'ailleurs retenu l'option de ne pas s'impliquer dans les activités opérationnelles mais de les confier au secteur privé.

La coopération intercommunale pourrait constituer un facteur favorable à la participation du secteur privé dans la gestion des déchets. Elle permet d'augmenter les chances de sa faisabilité, et favorise les économies d'échelle. A ce jour, aucune expérience en la matière n'a eu lieu dans la gestion des déchets solides.

1.5. LES CAPACITES DU SECTEUR PRIVE LOCAL

Le nombre d'entreprises privées agissant dans le domaine de la gestion des déchets a considérablement évolué depuis 2004. La majeure partie d'entre elles est de création récente. On peut en distinguer trois catégories : les petites entreprises assurant uniquement la collecte et le transport, les entreprises spécialisées dans la collecte des déchets ménagers pour le compte des communes, et celles spécialisés dans le recyclage des déchets.

Les projets de délégation au privé de la collecte ont démarré officiellement au cours de l'année 1995. A ses débuts, le marché a été marqué par plusieurs conflits et résiliations de contrats. On observe aujourd'hui une certaine

stabilisation de ce marché. En terme de qualité de service, une majorité de communes parmi celles évaluées en 2003, affirment constater une amélioration de la propreté après l'intervention des opérateurs privés.

Le secteur des déchets d'une manière générale est appelé à se développer et peut constituer une opportunité intéressante d'investissement et de développement. L'activité est nouvelle, elle est accompagnée d'une volonté politique réelle de gestion plus rationnelle des déchets et de protection de l'environnement d'une manière générale et enfin la production des déchets continuera à croître et à se diversifier.

1.6. LE RECOUVREMENT DES COÛTS ET SON IMPACT SUR LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE

La capacité de recouvrement des coûts est un facteur déterminant pour l'équilibre financier du secteur et conditionne en grande part le principe et les modalités de la participation du secteur privé. Actuellement, le financement de la GDS est assuré en majeure partie par les écotaxes prélevées au niveau de la post-collecte (Loi de finances 2003) et par la fiscalité locale appliquée au niveau de la collecte. Mais ces deux sources de financement n'assurant pas la couverture complète des coûts de la GDS, il est nécessaire de recourir à l'octroi de subventions d'équilibre.

1.7. LES ENJEUX ECONOMIQUES ET FINANCIERS DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE DANS LA COLLECTE

En s'appuyant sur des études qui ont estimé les coûts de la collecte pour certaines villes tunisiennes, sur des études et travaux de recherche internationaux, ainsi que sur des données recueillies auprès des communes, il est raisonnable d'estimer la réduction du coût de la collecte induite par la délégation au privé à 30% environ.

En considérant une valeur moyenne du coût de la collecte de 40 DT/t et en considérant différents scénarios de développement de la participation du secteur privé à différents horizons, on a pu estimer les gains annuels potentiels liés à la participation du secteur privé.

Si en 2010 la collecte par le secteur privé atteignait 15% du tonnage des déchets ménagers en milieu urbain, le gain attendu serait de environ **1 059 674 DT** par an.

Si en 2015 la collecte par le secteur privé atteignait 30% du tonnage des déchets ménagers en milieu urbain, le gain attendu serait de l'ordre de **5 325 243 DT** par an.

1.8. LES ASPECTS SOCIAUX

La gestion des déchets solides est un secteur porteur en terme de création d'emplois car de nombreux segments sont à haute intensité de main d'œuvre mais pour des emplois peu qualifiés. L'effet conjugué du nécessaire comblement du retard en matière d'infrastructures et de l'élévation du niveau

de vie et de l'évolution du volume et de la composition des déchets ménagers va également influencer de façon significative sur le volume d'activités de la gestion des déchets. Une estimation grossière des emplois qui seront générés à court terme par ces derniers développements serait de l'ordre de 5 500 emplois.

1.9. LES OPTIONS DE PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE

La participation du secteur privé doit être envisagée dans l'optique de l'amélioration de la qualité des services et / ou la réduction de leurs coûts.

La participation du secteur privé s'inscrit dans un strict respect des principes et des règles qui gouvernent le secteur à savoir :

- l'ensemble des activités est gouverné par la Stratégie de Gestion Intégrée et Durable des Déchets Solides qui définit et structure ces activités,
- une partie des activités de GDS sont des activités de services publics dont les autorités responsables sont les communes

1.9.1. RESPONSABILITES ET RISQUES

Le choix entre les différentes formules contractuelles est réalisé en fonction du partage des responsabilités et des risques entre l'Etat et le partenaire privé. Les principaux paramètres de discrimination sont notamment le financement, le risque de conception et de construction, et le risque commercial.

TABLEAU 2. PARTAGE DES RISQUES ET RESPONSABILITES

		BOT / BOOT	Concession de travaux et de service	Affermage	PFI ou Contrat de Partenariat	DBO	Régie intéressée	Contrat de service
Financement								
Conception								
Construction								
Extension / modernisation								
Exploitation	Performance/disponibilité							
	Coûts							
	Commercial/fréquentation							

	Responsabilité / Risque : Personne Publique
	Responsabilité / Risque : Partenaire Privé
	Responsabilité / Risque : Mixte

La sélection d'une option de participation du secteur privé dépend tout d'abord du type d'activité (collecte, évacuation ou traitement, ordures ménagères ou déchets dangereux)

Concernant le financement, rappelons qu'une des spécificités tunisiennes est l'accès privilégié du pays aux financements des bailleurs de fonds, pour le développement des infrastructures. Il est donc préférable que la recherche de financements privés se fasse de manière graduelle.

Concernant le risque commercial, le secteur des déchets solides en Tunisie a pour particularité que l'opérateur ne tire pas ses ressources des producteurs, ce qui exclut d'office certaines options de PSP (affermage, concession)

Enfin la portée environnementale est à prendre en compte, notamment en privilégiant la combinaison des responsabilités de conception, construction et maintenance.

1.9.2. PRINCIPALES OPTIONS DE PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE

Trois grandes options de participation du secteur privé sont intéressantes pour la gestion des déchets solides en Tunisie.

1.9.2.1. CONTRAT DE SERVICE

Les contrats de service sont des contrats dans le cadre desquels l'autorité publique désigne un opérateur privé pour gérer tout ou partie de l'exploitation d'un service, pour des activités de collecte, transport de déchets et exploitation de décharges.

1.9.2.2. *CONTRATS BOT*

Dans le cadre d'un contrat BOT (*Build-Operate-Transfer*, construction, exploitation et transfert) ou d'un contrat BOOT (*Build-Own-Operate-Transfer*, construction, propriété, exploitation et transfert), le secteur privé conçoit, construit et exploite des installations tout en fournissant des prestations. Ces contrats sont la plupart du temps accordés pour les installations de traitement de déchets solides (décharge, incinérateur).

1.9.2.3. *CONTRATS DBF ET DBO*

Dans le cadre de contrats *Design-Build-Finance* (DBF), le *Design-Build-Finance-Operate* (DBFO), et *Design-Build-Operate* (DBO)¹, il revient au constructeur de concevoir le projet détaillé, construire l'ouvrage, et le cas échéant en assurer l'exploitation à un coût déterminé, ou garantir le coût de fonctionnement ou certains de ses paramètres, et dans certains cas proposer une solution de financement (ingénierie du financement).

Les contrats DBX peuvent concerner l'exploitation de grosses installations telles que des stations de transfert, des décharges, ou des centres de traitement et de valorisation des déchets (compostage, incinération). A la différence des BOT, le financement de l'investissement n'incombe pas à l'opérateur mais à l'autorité publique. Le plus souvent, les autorités peuvent faire appel à des bailleurs de fonds pour financer ce type d'opérations

1.9.3. REGLEMENTATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Les règles et procédures relatives à la commande publique doivent naturellement être cohérentes avec les solutions retenues en matière de partenariat public privé, et respecter en particulier les principes suivants :

- liberté d'accès à la commande publique,
- égalité de traitement des candidats,
- transparence des procédures.

Le droit européen de la commande publique connaît aujourd'hui, à côté de la procédure traditionnelle d'appel d'offres, deux procédures particulières qui ont pour objet de faciliter la mise en place des contrats complexes : la procédure négociée et le dialogue compétitif.

A travers la procédure négociée, la personne publique choisit le titulaire du marché après consultation des candidats et négociation des conditions du marché avec un ou plusieurs d'entre eux.

Le dialogue compétitif utilisé pour les opérations complexes, se déroule en plusieurs phases. Dans une première phase, la personne publique dialogue avec les différents candidats afin de connaître et de discuter leurs propositions de départ et d'identifier la ou les solution(s) retenue(s). A l'issue de ces discussions, la personne publique définit les conditions d'exécution du contrat et demande aux candidats de remettre leur offre.

¹ Le terme générique est DBX

2. LA COLLECTE DES DECHETS MENAGERS

2.1. APERÇU SUR LA SITUATION DU SECTEUR

La Loi Organique des Communes n°95-68 du 24/7/95 confie dans son article 129 la responsabilité "du ramassage, du tri, du traitement, de l'enlèvement, de l'enterrement des ordures dans des dépotoirs contrôlés" aux collectivités locales. Faute de moyens et de capacités de gestion, les communes se sont limitées aux activités de collecte et de nettoyage et c'est l'ANPE qui a pris en charge la planification des ouvrages d'élimination et le développement de certaines filières telles que celles des emballages.

La stratégie de gestion intégrée et durable des déchets solides élaborée en 2005 prévoit de passer à un taux de délégation de 20% en 2011 et 50% en 2016.

2.2. SITUATION ACTUELLE DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE

Malgré l'enthousiasme des collectivités, dix ans après l'introduction de la PSP dans la gestion des déchets solides, seuls 10% des activités de collecte des ordures ménagères font appel au secteur privé. De nombreuses difficultés sont à observer du côté des opérateurs, mais également du côté des autorités locales, notamment dans la planification du processus de délégation au privé.

2.2.1. UNE CONNAISSANCE APPROXIMATIVE DU SERVICE

Les communes n'ont pas une connaissance suffisante du service de collecte des déchets ménagers, ce qui les empêche d'évaluer les avantages économiques liés à la délégation au secteur privé. En l'absence de système de pesage et l'absence de comptabilité analytique, les communes ignorent le coût à la tonne des déchets collectés par le secteur privé et ne sont pas capables d'évaluer le coût du service lorsque la collecte est effectuée en régie par la municipalité.

Les municipalités ne possèdent ainsi aucune maîtrise des coûts et de leur variation, et ne disposent d'aucun référentiel sur les performances respectives du public et du privé, ce qui rend difficile l'évaluation de la faisabilité d'une implication éventuelle du secteur privé et donc une prise de décision éclairée.

2.2.2. DOSSIERS ET PROCEDURES D'APPELS D'OFFRES INADAPTES

Les municipalités n'ont pas les capacités de mener des études préalables de qualité, les données de base sont donc la plupart du temps imprécises et peu fiables. En cas de remise en concurrence, cette situation favorise évidemment les opérateurs en place.

La procédure de passation des marchés est également mal adaptée et d'application aléatoire. On compte de nombreux appels d'offres déclarés infructueux, et plusieurs litiges et résiliations de contrats.

Par ailleurs, la logique économique n'est pas respectée dans le découpage des lots, on observe que de nombreux lots n'atteignent pas une taille critique permettant de réelles économies d'échelle.

2.2.3. EXECUTION PROBLEMATIQUE DES CONTRATS

Les contrats sont *in fine* difficiles à exécuter. Certaines clauses des contrats sont inadaptées et inefficaces, les clauses d'indexation des tarifs sont inexistantes ou inappliquées.

La question se pose donc de savoir comment enclencher un nouvel essor de la PSP qui passe obligatoirement par la création de nouveaux marchés et la sécurisation des marchés existants.

2.3. DEFINITION DE LA STRATEGIE

2.3.1. OBJECTIFS

L'objectif de la stratégie de PSP pour les autorités est d'accroître l'efficacité des services de collecte, afin de répondre au mieux aux attentes des usagers. La participation du secteur privé offre des moyens d'amélioration de l'efficacité et de réduction des coûts par l'introduction de principes commerciaux et d'une plus grande attention envers les besoins de l'utilisateur.

Néanmoins, l'amélioration de la qualité des services n'aura lieu que si la concurrence dans ses diverses formes est introduite autant que possible, également que si les cahiers des charges sont bien préparés et enfin que si les mécanismes de régulation nécessaires sont efficaces au niveau du contrôle de l'application du contrat.

Compte tenu des enjeux économiques et financiers ci-dessus, il est recommandé d'engager une augmentation significative de l'implication du secteur privé dans les activités de collecte à court et moyen terme. La définition d'objectifs quantifiés sera à faire en concertation avec les parties concernées et notamment en cernant la consistance d'un programme de relance de la participation du secteur privé qui ciblerait Tunis, les villes et zones touristiques non concernées aujourd'hui et les villes de plus de 50 ou 100 000 habitants.

2.3.2. FORMULE CONTRACTUELLE

2.3.2.1. OPTIONS DISPONIBLES ET RECOMMANDATIONS

Les contrats de service sont privilégiés dans le domaine de la collecte des déchets ménagers. En Tunisie, les dispositions légales et réglementaires ne permettent pas d'attribuer des contrats au-delà de 5 ans. Néanmoins la pratique de 5 ans est fondée sur une interprétation extensive des textes portant sur la sous-traitance, et pourrait donc être modifiée de manière simple.

Une autre option de contrat de partenariat est envisageable pour la collecte des déchets ménagers, il s'agit du contrat de franchise. Ce contrat est signé

entre la municipalité et une société privée qui se voit accorder l'exclusivité du service dans une zone spécifique de la ville. La municipalité définit la qualité de service, sélectionne les opérateurs et assure le suivi. L'opérateur privé fournit le service et prélève directement une redevance auprès des producteurs de déchets, ménages ou autres. Il assume donc le risque commercial de non-paiement de la redevance, mais dispose de peu de moyens d'intervention en cas de retard ou de non paiement,

Le recours à une formule de franchise pourrait être envisagé en Tunisie dans les zones touristiques, auprès de gros producteurs de déchets comme les hôtels par exemple. Cependant sa généralisation aux ménages n'apparaît pas adaptée.

Les contrats de service utilisés aujourd'hui conviennent au sous-secteur. La stratégie de développement de la PSP en matière de collecte des déchets ménagers à court et moyen terme ne passe pas par une évolution radicale de la formule de partenariat actuellement utilisée mais par une amélioration significative des conditions de mise en œuvre des contrats de service

2.3.2.2. *CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE*

2.3.2.2.1. *ASPECTS SOCIAUX*

L'impact social d'une participation plus accrue du secteur privé ne constitue pas a priori une difficulté importante en Tunisie.

A Tunis, l'opérateur privé sélectionné en 2000 a constitué ses équipes sur le terrain en recrutant les personnels de la Municipalité. On peut dès lors envisager deux options, soit laisser se reproduire le phénomène observé à Tunis, soit imposer à l'opérateur privé dans le règlement d'appel d'offres de reprendre un certain nombre d'agents.

Le gel des embauches de fonctionnaires municipaux depuis de très nombreuses années a permis de réduire les sureffectifs. On peut considérer que les fonctionnaires et agents contractuels des municipalités affectés aux zones « privatisées » pourront être redéployés à l'intérieur des services proprement dits sur les autres zones, voire vers d'autres services municipaux à développer. Il faudra néanmoins prendre en compte le fait que la mobilité des employés (non fonctionnaires) entre le secteur public et le secteur privé n'est pas organisée.

2.3.2.2.2. *EQUILIBRE ENTRE SECTEUR PUBLIC ET SECTEUR PRIVE*

Il est généralement recommandé de procéder graduellement à l'introduction du secteur privé pour une plus grande efficacité, et de garder une présence du secteur public. Cette procédure par étape permet un établissement plus solide du secteur privé via la comparaison des services².

La coexistence d'un opérateur public et d'un ou plusieurs opérateurs privés ouvre le chemin vers la «Co-opétition», c'est-à-dire la concurrence et la coopération entre les acteurs publics et privés pour le développement de cahiers des charges, un allongement de la durée des contrats, et la minimisation des risques pour les investisseurs

² Cf. Théorie des marchés contestables

2.3.2.3. *DEFINITION DE ZONES D'INTERVENTION*

Les zones de services doivent atteindre une certaine taille critique pour être suffisamment attractives aux yeux des opérateurs privés. De grandes zones de collecte permettent aux opérateurs d'accroître leur efficacité par le biais d'économies d'échelle (exemple : un seul atelier, flexibilité pour le changement des équipements, réduction des frais d'équipement). La définition des zones doit être basée sur une étude de zonage ainsi qu'une analyse du marché.

Dans l'idéal, une zone dont la gestion est déléguée à un opérateur privé comporte entre 50 000 et 100 000 habitants, et nécessite 5 véhicules de collecte. Les communes de moins de 50 000 habitants peuvent avoir recours à l'intercommunalité³.

Lorsque l'intervention d'un opérateur privé international est envisagée, la zone déléguée doit comprendre au minimum 400 000 habitants afin de répartir les coûts d'expertise internationale pour la planification et le fonctionnement du service.

2.3.3. **ORIENTATIONS ET AXES D'INTERVENTION PRIORITAIRES**

2.3.3.1. *AMELIORER LES MODALITES CONTRACTUELLES D'INTERVENTION DU SECTEUR PRIVE*

La durée des contrats doit permettre au secteur privé d'amortir ses investissements, et ainsi de minimiser ses coûts et les risques d'investissements.

L'audit et le suivi des contrats constituent un élément important du processus contractuel, qui n'est pas correctement maîtrisé. Il est nécessaire de les améliorer en prévoyant notamment la remise par le délégataire d'un rapport d'activité trimestriel. La mise en place d'un processus d'audit externe sur le coût et la qualité des services apparaît également comme une solution. L'amélioration des dispositions relatives au suivi des contrats constitue un point important pour la réussite de la délégation au secteur privé.

A moyen terme, cette continuité relative doit cependant s'accompagner de la mise en place de partenariat élargi vers des formules de type «resource management », impliquant les opérateurs privés dans la recherche et la mise en œuvre de solutions limitant le volume de déchets et les coûts de collecte. De même il sera nécessaire d'explorer des options d'une gestion intégrée des déchets ménagers (collecte, tri, transfert, et mise en décharge).

2.3.3.2. *RENFORCEMENT DES CAPACITES DE PASSATION DES MARCHES ET D'EXECUTION DES CONTRATS*

Des actions de formations sont nécessaires pour que les municipalités maîtrisent notamment la notion de partenariat public privé, les notions principales de définition du service, d'obligation de résultat, d'obligation de moyens, d'adaptation du contrat. Elles doivent également être en mesure de rédiger ou de faire rédiger des cahiers de charges et contrats-types, et éventuellement de les réviser.

³, une étude a été menée en vue de la préparation d'un plan intégré de gestion de déchets intercommunaux pour Nabeul, Hammamet, Beni Khair et Dar Chaabane.

Enfin, il est nécessaire de pouvoir évaluer les coûts des services effectués en régie par la mise en œuvre d'une comptabilité analytique, ce qui va également demander un renforcement de la capacité des municipalités.

2.3.3.3. FAVORISER UNE CONCURRENCE EFFECTIVE ET LE DEVELOPPEMENT DES OPERATEURS

2.3.3.3.1. MESURES D'ORDRE ECONOMIQUE

Les premières mesures à mettre en œuvre sont d'ordre économique. Il s'agit tout d'abord de limiter les obstacles économiques à l'entrée du marché. C'est ainsi que les conteneurs et les dépôts pourraient être financés par les municipalités et mis à disposition des opérateurs privés, afin de limiter l'avantage de l'opérateur sortant sur ses concurrents.

La logique économique dans le découpage des lots doit être privilégiée. Il est donc nécessaire de veiller à ce que les dispositions du Code des Marchés Publics sur l'allotissement n'aient pas pour effet de renchérir les coûts de la collecte.

Pour les villes moyennes, il est même possible d'envisager une approche multi services, dans lesquels les contrats de balayage, collecte des déchets ménagers, et éventuellement de collecte sélective seraient combinés, afin que l'importance économique du contrat permette de mieux amortir les frais fixes d'encadrement notamment. Il convient également de procéder graduellement à l'introduction du secteur privé pour une plus grande efficacité.

2.3.3.3.2. AMELIORER LES MECANISMES BUDGETAIRES ET FINANCIERS

Les collectivités locales peuvent accéder à des financements avantageux de la CPSCS pour l'acquisition de matériel de propreté. La possibilité de rendre ces mêmes financements disponibles pour les opérateurs privés doit être étudiée.

De même, devrait être étudiée la possibilité pour la CPSCS de contribuer au financement des contrats de service de collecte, à titre transitoire, durant la phase de redéploiement des moyens suite à une délégation au privé, ainsi que la mise en place de mécanisme budgétaire et financier garantissant les opérateurs privés contre le risque de retard de paiement.

Au plan budgétaire, la création d'une ligne particulière au sein des budgets des municipalités pour les contrats pluriannuels des municipalités doit être envisagée. Cette ligne serait gérée sous le régime budgétaire et comptable des dépenses du titre II. L'inscription dans cette ligne particulière permettrait d'isoler les montants à verser aux titres des contrats déjà signés.

Il pourrait également être envisagé la création d'un Fonds de la propreté de la ville qui serait géré selon les règles de la comptabilité privée (comptabilité en partie double) et qui serait alimenté par une proportion des ressources propres auxquelles viendraient s'ajouter d'autres ressources telles que par exemple des subventions liées à des incitations à la rationalisation et à l'efficacité. Les reliquats seraient reportables d'une année sur l'autre. Ce Fonds couvrirait les grosses dépenses de la propreté telles que celles des contrats de délégation

Enfin une option de mise en place d'un budget annexe pour le service de la propreté ayant ses recettes et ses dépenses propres constitue une autre alternative possible et pourrait être mise en place avec l'instauration d'une redevance déchets

2.4. PLAN D' ACTIONS

Le plan d'actions dans le secteur de la collecte consiste en une relance ciblée du processus de délégation au secteur privé. Le programme de relance de la PSP devrait être hébergé à l'ANGeD qui lui dédierait une unité qui serait chargée de son exécution. Un comité interdépartemental suivrait l'exécution du programme.

2.4.1. ASSISTANCE TECHNIQUE

La composante assistance technique du programme vise à aider les collectivités locales dans la planification du processus de délégation au privé et dans la réalisation des études de faisabilité préalables

Elle devrait aboutir à l'élaboration de documents types et d'un guide sur le processus de délégation à l'attention des collectivités locales.

L'assistance technique porterait également sur la définition et la mise en œuvre de plans de redéploiement des moyens.

2.4.2. RENFORCEMENT DES CAPACITES

La composante renforcement de capacités concerne aussi bien le personnel municipal que le personnel de l'ANGeD. Les actions de formation visent l'amélioration de la maîtrise du processus contractuel à travers diverses séances de formation portant sur les droits et les obligations, l'approche financière et comptable, et la gestion sociale des délégations au secteur privé.

2.4.3. MECANISMES BUDGETAIRES ET FINANCIERS

2.4.3.1. *MISE EN PLACE D'UNE LIGNE DE CREDIT « EQUIPEMENTS» AU SEIN DE LA CPSC*

Une ligne spéciale devrait être mise en place au bénéfice des opérateurs privés titulaires de contrat de services pour leur permettre de financer leurs investissements en équipements. Le montant de cette ligne de crédit reste à définir. La garantie pourrait être constituée d'un nantissement sur les équipements financés, et de délégation des paiements à recevoir des municipalités.

2.4.3.2. *MISE EN PLACE D'UNE LIGNE DE CREDIT « FINANCEMENT DES CONTRATS » AU SEIN DE LA CPSC*

La CSPL pourrait également contribuer au financement des contrats de services de collecte, notamment durant la phase de redéploiement des moyens suite à une délégation au secteur privé. Ces crédits seraient accordés aux municipalités pour un montant maximum équivalent à 30% de la valeur du contrat la première année. Le crédit serait ensuite dégressif sur la

durée du contrat, pour être intégralement remboursé la dernière année. La durée des financements serait de 5 ans pour chaque tranche.

2.4.3.3. *MISE EN PLACE DES DIFFERENTS MECANISMES BUDGETAIRES ET FINANCIERS*

Une ligne particulière pourrait être créée au sein des budgets municipaux pour les contrats pluriannuels des services de collecte.

2.4.4. **RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL**

Les activités de renforcement institutionnel comprendront la mise en place, au sein de l'ANGeD, d'une cellule d'appui aux municipalités ainsi que la réalisation de projets pilotes de coopération intercommunale.

2.4.5. **COMMUNICATION ET SENSIBILISATION**

Une campagne de communication globale est prévue afin d'informer sur les avantages de la PSP en termes de coût et de qualité de service. Cette campagne inclura l'identification et la diffusion des bonnes pratiques sur le plan technique et contractuel.

Une dernière action consistera à créer, sous l'égide de l'ANGeD, un observatoire des données économiques et techniques et des bonnes pratiques pour améliorer de façon significative la connaissance du secteur.

3. TRANSFERT ET MISE EN DECHARGE DES DECHETS MENAGERS

3.1. **APERÇU SUR LA SITUATION DU SECTEUR**

Dans le cadre du PRONAGDES, l'option retenue pour l'élimination des déchets ménagers en Tunisie est celle de l'enfouissement. Actuellement, le Grand Tunis et les villes du Nord-ouest (bassin de la Medjerda) sont dotées de décharges contrôlées et les travaux pour neuf nouvelles décharges contrôlées (Bizerte, Djerba, Gabès, Kairouan, Médenine, Monastir, Nabeul, Sfax, Sousse) seront achevés en 2007.

3.2. **SITUATION ACTUELLE DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE**

Les formules utilisées ne sont pas adaptées à une implication élargie du secteur privé, permettant à la Tunisie de bénéficier de tous les avantages technologiques et financiers. La séparation des responsabilités liées à l'investissement (conception et construction) des responsabilités liées à l'exploitation paraît peu rationnelle. Il en est de même du découpage actuel entre les différentes fonctions opérationnelles (gestion de la décharge y compris la gestion de la station de traitement des lixiviats et gestion des biogaz). Cette situation implique une forte exposition de l'ANGeD en cas de difficultés techniques.

Par ailleurs, la limite de 5 ans pour la durée des contrats, imposée par le cadre juridique constitue une contrainte lourde de conséquence. L'amortissement des investissements sur une durée non économique renchérit le coût du service. Cet impact est à souligner pour les stations de traitement des lixiviats qui sont financées par l'exploitant.

Le nombre d'opérateurs est relativement limité, cinq groupements répondent à tous les appels d'offres. Face à cette faible concurrence, une tentative est actuellement en cours d'ouverture du marché à des opérateurs du secteur du BTP.

Toutes ces difficultés se manifestent par :

- un risque d'entente en raison du faible nombre d'opérateurs intéressés ;
- des retards dans la passation des contrats et le coût élevé des transactions (AO infructueux) ;
- une utilisation non optimale de l'infrastructure par des opérateurs peu qualifiés (durée de vie réduite des installations) ;
- des carences techniques et environnementales notamment sur le traitement des lixiviats.

3.3. DEFINITION DE LA STRATEGIE

3.3.1. OBJECTIFS

La stratégie de participation du secteur privé dans le domaine de l'élimination des déchets ménagers doit viser plusieurs objectifs. Tout d'abord, il faut aboutir à une répartition des risques plus satisfaisante qu'elle ne l'est actuellement entre le secteur public et le secteur privé. Le secteur privé doit également participer d'une amélioration de la performance opérationnelle, en apportant notamment savoir-faire et technologie.

Par ailleurs, la réduction des coûts de transfert et de mise en décharge est un objectif important de l'introduction du secteur privé. L'apport de financement supplémentaire que peut constituer l'arrivée d'un opérateur privé comporte un intérêt mineur dans le cas de la Tunisie, mais n'est toutefois pas négligeable.

A court terme, les évolutions dans ce secteur ne peuvent être que minimales, dans la mesure où le programme de création des 10 décharges et leur mode de gestion vient d'être adopté. Il s'agit donc essentiellement de préparer des formules plus intéressantes pour des décharges futures et de réfléchir aux conditions de renouvellement des contrats pour les 10 décharges récemment construites ou en cours de réalisation (et leurs centres de transfert).

3.3.2. FORMULE CONTRACTUELLE

Les principaux modèles de contrats pour les activités de transfert et de mise en décharge des déchets ménagers sont les contrats de service d'une part, et les contrats de type DBO et BOT d'autre part.

Le contrat de service est un point de départ pour l'introduction du secteur privé lorsque le marché est sous-développé, ce qui n'est pas le cas en Tunisie. Les contrats de type DBO/BOT sont les plus intéressants car les responsabilités sont clairement identifiées.

3.3.3. ORIENTATIONS ET AXES D'INTERVENTION PRIORITAIRES

3.3.3.1. *APPROFONDIR LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVE ET LA RESPONSABILISATION DES OPERATEURS PRIVES*

En ce qui concerne les extensions de décharges existantes, et les futurs centres de transfert ou décharges, l'objectif principal est d'évoluer vers une responsabilisation de l'opérateur privé sur l'ensemble des fonctions de conception, construction et exploitation. Il s'agit d'intégrer des fonctions multiples dans un cadre contractuel unique en unifiant l'exploitation des décharges, avec le traitement des lixiviats et du biogaz.

Une modification de la législation tunisienne actuelle se révèle nécessaire pour introduire des nouvelles formes de partenariat comme le DBO ou le BOT.

Les contrats existants ou en cours d'attribution doivent également refléter ces nouvelles options stratégiques. Il s'agit tout d'abord d'inclure des critères de paiement incitatif à la maximisation du biogaz (contrats séparés), et de regrouper à terme la gestion de la décharge et celle du biogaz.

Là aussi, une révision de la législation actuelle est nécessaire pour allonger la durée des contrats.

3.3.3.2. *RENFORCEMENT DES CAPACITES DE L'ANGED*

En ce qui concerne l'ANGeD, la priorité doit être mise sur le renforcement de sa capacité à assurer le suivi des contrats en cours et à prendre en charge le renouvellement des contrats selon des formules contractuelles plus ambitieuses.

Le projet vise à fournir à l'ANGeD et aux municipalités une assistance technique leur permettant de mieux assurer leurs missions de suivi, contrôle et évaluation des exploitants privés chargés de la gestion des décharges et centres de transfert et à assurer un transfert de savoir-faire.

L'introduction à terme de nouvelles formes contractuelles telles que les DBO ou BOT implique un programme de formation et de renforcement des capacités de l'ANGeD en matière de partenariat public privé, de manière à ce que l'Agence puisse jouer un véritable rôle de régulateur du secteur.

Par ailleurs, l'ANGeD devrait bénéficier de formation afin de pouvoir évaluer au mieux les coûts de gestion des décharges contrôlées et être en mesure de lancer et piloter les études de faisabilité économique et financière.

3.4. PLAN D' ACTIONS

3.4.1. ASSISTANCE TECHNIQUE

3.4.1.1. *ASSISTANCE TECHNIQUE AU SUIVI DES DECHARGES EXISTANTES*

Un programme d'assistance technique à l'ANGeD, sur financement BEI-FEMIP , a été défini et doit être mis en place en 2008. L'objectif spécifique du projet est de vérifier que les cahiers des charges pour l'exploitation des décharges sont bien respectés. Une mission de contrôle pour chaque décharge sera effectuée par des experts internationaux.

3.4.1.2. *ASSISTANCE TECHNIQUE « DECHARGE DEUXIEME GENERATION »*

Cette intervention portera sur :

- La réalisation des études de faisabilité technique et financière des projets
- La définition des conditions juridiques de l'opération et la préparation des dossiers d'appels d'offre, incluant les projets de contrat
- La phase d'identification et de recherche des opérateurs potentiellement intéressés
- La gestion des appels d'offres et la finalisation des conventions.

On peut estimer que cette assistance devrait être opérationnelle à partir de 2011 et devrait d'étendre sur une période de deux ans, au cours desquels deux opérations devraient être menées. La première portera sur les études de faisabilité, et la deuxième sur la préparation et la gestion des appels d'offres.

3.4.2. RENFORCEMENT DE CAPACITE DE L'ANGeD

3.4.2.1. *FORMATION ET TRANSFERT DE SAVOIR-FAIRE POUR LE SUIVI DES DECHARGES EXISTANTES*

L'objectif est d'assurer un transfert de savoir faire au personnel de l'ANGeD des éléments essentiels de la gestion et du contrôle de l'exploitation des décharges. Des formations spécialisées seront dispensées à travers l'organisation de deux séminaires et d'un voyage d'étude. Ce volet sera pris en charge par le programme sur financement BEI-FEMIP.

3.4.2.2. *ACTION DE FORMATION INITIALE AUTOUR DU DOSSIER-TYPE DE DELEGATION DE SERVICE*

Une action de formation initiale autour du dossier-type de délégation de service est nécessaire. Cette action pourra être menée dans le cadre du programme d'assistance technique mis en place pour la collecte des déchets ménagers, et prendra la forme d'ateliers de travail. Elle sera destinée au personnel des directions concernées de l'ANGeD.

4. LES DECHETS DANGEREUX

4.1. APERÇU SUR LA SITUATION DU SECTEUR

La loi énonce clairement le principe de responsabilité des producteurs de déchets dangereux qui ont l'obligation de les éliminer. Mais dans la pratique c'est finalement l'Etat qui intervient. Il a initié la mise en place d'un système de collecte et de traitement des déchets dangereux composé de trois IRST et d'un centre de traitement à Jradou. La mise en service de ce dernier est prévue en 2008.

La définition précise du système de recouvrement des coûts et de la tarification n'est pas encore arrêtée, sinon dans son principe. Les producteurs auront à supporter le coût du transport aux IRST ou directement au centre de Jradou. Si les écotaxes, dont une partie couvre actuellement les coûts de gestion des déchets ménagers, ne suffisent pas à couvrir les coûts du traitement, on pourrait s'attendre à une réticence des industriels à apporter une nouvelle contribution.

4.2. SITUATION ACTUELLE DE LA PSP

L'implication du secteur privé est envisagée pour le Centre de Jradou et les IRST sous la forme d'un contrat d'exploitation de 5 ans. Tous les équipements fixes et mobiles sont fournis par l'ANGeD, et la technologie est fixée.

En matière de participation du secteur privé, on peut souligner les points suivants :

- Les choix technologiques sont faits par le concepteur et imposés dans le cahier des charges ce qui limite l'étendue de la concurrence. Ceci est probablement dicté par le souci de faciliter le dépouillement des offres conformément à la réglementation des marchés publics.
- la méconnaissance du gisement qui est susceptible de varier de façon importante par rapport aux estimations
- L'organisation du système de collecte amont entre le producteur et les IRST ou directement à Jradou doit être initiée pour sécuriser le gisement à temps et gérer convenablement le risque sur la quantité à traiter.

4.3. DEFINITION DE LA STRATEGIE

4.3.1. OBJECTIFS

La finalité de la stratégie de participation du secteur privé dans le domaine des déchets dangereux est essentiellement liée à l'amélioration de la performance opérationnelle du secteur.

La stratégie vise plus spécifiquement les objectifs suivants :

- Augmenter les responsabilités du secteur privé et donc limiter les risques et les coûts pour l'ANGeD
- Augmenter le volume des déchets dangereux traités pour atteindre 30% de déchets dangereux traités en 2010
- Réduire à la source la quantité de déchets dangereux produits chaque année

4.3.2. FORMULE CONTRACTUELLE

4.3.2.1. *LES CONTRATS D'AFFERMAGE ET DE CONCESSION*

L'approche privilégiée pour l'installation de traitement en cours de réalisation à Jradou est celle d'un contrat d'exploitation pour cinq ans. Ce type de contrat ne permet pas de remplir l'objectif d'amélioration de la performance et d'introduction de nouvelles technologies. Il induit une incitation limitée à la performance pour l'opérateur

A la fin du contrat, les autorités pourraient envisager une évolution de l'approche vers une implication plus poussée du secteur privé. Le centre de Jradou pourrait être repris par un opérateur sous forme d'affermage ou de concession, avec introduction d'une clause « *Feed or Pay* » garantissant une quantité de déchets à traiter équivalente par exemple aux deux tiers de la capacité nominale du centre, permettant ainsi de maintenir les charges fixes à un niveau raisonnable. Le contrat d'affermage ou de concession devra également être encadré par les dispositifs habituels de régulation relatifs au contrôle de l'exploitation et à l'évolution des tarifs.

4.3.2.2. *LES CONTRATS DBO ET BOT*

Pour les nouvelles installations de traitement des déchets dangereux, il conviendra d'introduire de nouvelles formes de partenariat public privé de type DBO/BOT qui responsabilisent davantage le secteur privé avec une allocation plus optimale des risques entre les deux parties.

4.4. ORIENTATIONS ET AXES D'INTERVENTION PRIORITAIRES

4.4.1. *VERS UNE RESPONSABILITE ACCRUE DES OPERATEURS PRIVES*

La responsabilisation des opérateurs privés passe essentiellement par l'amélioration de ses modalités contractuelles d'intervention, qui limiterait les risques et coûts endurés par l'ANGeD et lui permettrait de se concentrer sur le suivi et le contrôle des contrats.

Dans ce cadre, il s'agit tout d'abord de mettre en place une nouvelle procédure d'appel d'offres en deux phases, comprenant notamment une présélection de l'opérateur. D'autre part, il est nécessaire de réviser les formules contractuelles utilisables dans le cadre des activités de gestion des déchets dangereux.

4.4.2. RENFORCEMENT DES CAPACITES

La priorité doit être mise sur le renforcement des capacités de l'ANGeD à assurer le suivi des contrats en cours et à prendre en charge l'après Jradou à travers de nouvelles formules contractuelles.

L'ANGeD doit notamment être en mesure de fournir une assistance technique aux producteurs afin d'éviter les risques de déviation illégale d'une partie du flux des déchets dangereux, de même qu'elle doit mettre en place des incitations de réduction à la source.

L'ANGeD va d'ailleurs bénéficier d'une mission d'assistance technique sur une période de 24 mois dont l'objectif est la mise en place d'un système de pilotage, surveillance et refinancement (« Système PSR ») de gestion des déchets dangereux adéquate et d'une structure adéquate en charge de ce système au sein de l'ANGeD.

4.5. PLAN D' ACTIONS

4.5.1. AMELIORATION DE LA CONNAISSANCE DU SECTEUR

Afin d'améliorer la connaissance du secteur, une enquête annuelle devra être menée auprès des industriels, de manière à évaluer, au niveau national, les productions des industries et les quantités de déchets dangereux produits.

Enfin, une évaluation économique des coûts de gestion des déchets dangereux, et leur incidence sur la rentabilité et la compétitivité des entreprises sera également à mener, et à actualiser tous les trois ans

4.5.2. INCITATION A L'ELIMINATION DES DECHETS DANGEREUX

Dans le cadre de cette composante, il y aura un volet sensibilisation des producteurs, qui permettra de mobiliser les industriels et de diffuser les bonnes pratiques en matière de gestion des déchets dangereux et maintenir le respect de la réglementation. Il consistera notamment à renforcer la communication envers les industriels sur la mise en route du centre de Jradou.

Le deuxième volet « contrôle et sanctions », sera mené parallèlement par le Ministère chargé de l'Industrie et l'ANPE et comprendra la mise en œuvre de mesures de renforcement des contrôles et les sanctions y afférents, mais également des mesures d'incitations de réduction à la source.

4.5.3. EVOLUTION DES FORMULES CONTRACTUELLES

L'après Jradou doit être envisagé au niveau institutionnel, à travers une étude préalable au lancement de Jradou 2 afin d'évaluer la faisabilité de nouvelles formes de partenariat public privé plus performantes.

A terme, l'idéal serait d'évoluer vers de nouvelles formules contractuelles avec l'introduction de contrats types BOT/DBO, voire des contrats BOO (*Build*

Own Operate) pour les nouveaux centres de traitement des déchets dangereux.

5. LES DECHETS D'ACTIVITES DE SOINS

5.1. APERÇU SUR LA SITUATION DU SECTEUR

Il apparaît aujourd'hui essentiel d'établir un schéma d'infrastructures actualisé répondant à la répartition géographique du gisement des déchets d'activités de soins, de même qu'il est urgent d'établir des Plans régionaux d'élimination des DAS. Il convient également de préciser les modalités de financement et les aspects institutionnels concernant la propriété des ouvrages et la coopération inter établissements pour bénéficier des économies d'échelle. Un projet de décret portant sur la gestion des DAS est actuellement en cours de promulgation.

5.2. SITUATION ACTUELLE DE LA PSP

On dénombre actuellement 11 opérateurs privés qui sont autorisés par le Ministère chargé de l'Environnement pour la gestion des déchets de soins.

Les opérateurs n'utilisent qu'une faible partie de leur capacité de traitement et ont peu de visibilité sur les perspectives de développement de leurs activités. Par ailleurs le respect des obligations n'est pas contrôlé. Ce qui entrave le développement du secteur.

5.3. DEFINITION DE LA STRATEGIE

5.3.1. OBJECTIF

L'objectif visé par une participation du secteur privé est d'atteindre une certaine quantité de déchets traités par des installations spécialisées, définie par l'autorité de tutelle qu'est le Ministère de la Santé. La participation du secteur privé devrait permettre là aussi une amélioration de la performance opérationnelle du secteur.

5.3.2. FORMULE CONTRACTUELLE

Dans le cas tunisien, une première installation pourrait être réalisée dans le cadre d'un hôpital régional avec un dimensionnement prenant en compte les déchets produits par l'hôpital, à hauteur des deux tiers de la capacité, et les déchets médicaux diffus produits dans la région pour le tiers restant. Cette installation pourrait donner lieu à une participation du secteur privé sous forme de concession ou de contrat DBO.

5.3.3. ORIENTATIONS ET AXES D'INTERVENTION PRIORITAIRES

La définition d'un cadre législatif et réglementaire pour la gestion régulière de ces déchets est une orientation majeure pour le sous-secteur, un décret conjoint MEDD/MSP est d'ailleurs actuellement en cours de promulgation.

Le respect de la réglementation et des obligations de traitement devra être vérifié, notamment par l'existence de contrats de traitement entre les professionnels de la santé et les prestataires.

Certains aspects institutionnels sont à traiter en priorité, tels que la maîtrise d'ouvrage des installations par exemple. Des mécanismes de coopération inter établissement doivent également être envisagés, conçus et instaurés.

Enfin, les capacités du secteur en matière de gestion des déchets d'activités de soins sont à renforcer. Des formations doivent être dispensées au niveau du personnel hospitalier, afin d'instaurer notamment le tri sélectif.

5.4. PLAN D' ACTIONS

5.4.1. COMPOSANTE INSTITUTIONNELLE ET REGLEMENTAIRE

Les activités institutionnelles et réglementaires consisteront essentiellement en la mise en place de plusieurs systèmes de contrôle :

- respect des obligations en matière de gestion des DAS au sein des établissements de soins,
- respect des obligations en matière de transport et de d'élimination / traitement, et
- contrôle des performances et des obligations des opérateurs privés

5.4.2. RENFORCEMENT DE CAPACITES

Les équipes de contrôle qui effectueront ce travail devront être formées. De même, les personnels des EPS publics et privés bénéficieront d'un programme de formation spécifique.

5.4.3. AMELIORATION DE LA CONNAISSANCE DU SECTEUR

Deux études seront menées dans ce cadre : l'une sur les taux de génération des DAS par lit, avec une répartition géographique du gisement, et l'autre sur les coûts d'une gestion améliorée pour différentes catégories de DAS.

5.4.4. PROJETS PILOTES

Une étude est en cours de lancement par l'ANGeD pour déterminer la technique la plus appropriée en matière de gestion de DAS dans la zone du Grand Tunis (zone urbaine pilote, largement peuplée) et dans les villes du Gouvernorat de Médenine (villes secondaires pilotes).

Cette étude va permettre (i) d'estimer le taux de génération des DAS dans un échantillon sélectionné dans les régions du Grand Tunis et de Médenine ; (ii) de diagnostiquer le mode de gestion actuel et l'état des incinérateurs existants ; (iii) de proposer des mesures immédiates d'atténuation des risques ; (iv) de proposer les techniques les plus adaptées pour le traitement des DAS dans ces régions ainsi qu'un schéma optimal des ICT hors-site et sur-site ; (v) d'évaluer l'implication du secteur privé dans la gestion des DAS.

6. LES DECHETS RECYCLABLES (FILIERES)

6.1. APERÇU SUR LA SITUATION DU SECTEUR

Trois filières de déchets recyclables ont été mises en place en Tunisie : (i) les emballages, (ii) les huiles moteur et les filtres à huile, et (iii) les piles et les accumulateurs.

Les filières sont basées sur le principe d'un système public géré par l'ANGeD et financé par les écotaxes.

Actuellement, pour les emballages, l'ANGeD gère 96 points Ecolef qui assurent la réception et la pesée des déchets plastiques ramenés par les collecteurs privés et remet le plastique aux recycleurs conventionnés. Cette stratégie transfère ainsi la responsabilité de la gestion du déchet du producteur au gestionnaire du système public.

Certaines insuffisances sont à signaler : absence d'objectifs chiffrés, financement de la mise en décharge des déchets ménagers par les écotaxes, absence d'un système de suivi permanent, dispositif artisanal ne permettant pas l'émergence d'un tissu industriel, etc.

Le système Ecolef, s'il favorise l'emploi, n'est à priori pas compatible avec une bonne optimisation des collectes et une bonne performance économique des opérateurs.

6.2. SITUATION ACTUELLE DE LA PSP

Il s'agit d'un marché atomisé où coexistent des micro entreprises, des PME et des opérateurs individuels avec une prédominance de micro entreprises.

6.3. DEFINITION DE LA STRATEGIE

6.3.1. OBJECTIFS

Les déchets recyclables constituent un enjeu dans le paysage tunisien, tant d'un point de vue environnemental, que d'un point de vue économique. En effet, la gestion des déchets recyclables dispose d'un grand potentiel de développement économique, essentiellement dans ses aspects valorisation des déchets.

La stratégie de participation du secteur privé doit viser un changement de politique, de manière à favoriser l'émergence d'opérateurs privés d'une taille qui soit plus en rapport avec les potentialités et les exigences d'un marché viable du recyclage.

L'objectif d'une nouvelle stratégie de participation du secteur privé est également d'améliorer le financement du secteur, puisqu'à l'heure actuelle les revenus de l'écotaxe ne financent pas uniquement la gestion des déchets recyclables.

6.3.2. OPTIONS DISPONIBLES

Une des options couramment pratiquées consiste à privilégier le concept de « Responsabilité Elargie des Producteurs » (REP). Il s'agit d'élargir les responsabilités qui incombent aux producteurs et aux distributeurs en matière de protection de l'environnement (minimiser et traiter les rejets polluants, gestion des déchets de production, etc..) pour y inclure des responsabilités concernant la gestion du produit après consommation. Ainsi, la REP va encourager les producteurs à prendre des mesures au niveau de la production (choix de matériaux, éco conception, emballages, etc..) pour réduire les coûts de gestion des déchets générés par leurs produits dont ils doivent assumer la charge.

Ce système suppose un recentrage des rôles de l'ANGeD et du MEDD qui auraient alors une mission de planification, de mise en place d'un environnement réglementaire adapté à cette nouvelle option et du contrôle de son application.

Il est aussi envisageable pour les filières déjà en place de migrer progressivement du système de gestion publique vers un système de REP.

De façon à atteindre l'objectif visé de développement d'un secteur économique puissant de recyclage, la première option consiste à mettre en place un processus de formalisation et de structuration du secteur. Etant donné le potentiel économique du secteur et les objectifs d'émergence d'un secteur privé plus fort, il conviendrait que de véritables entreprises industrielles puissent voir le jour. Il s'agit là essentiellement d'une initiative privée, qui peut être impulsée par les autorités tunisiennes à l'aide d'incitations et d'une réglementation spécifique.

6.4. ORIENTATIONS ET AXES D'INTERVENTION PRIORITAIRES

6.4.1. EVALUATION DU SYSTEME

L'amélioration du financement du secteur passe tout d'abord par une évaluation du système de l'écotaxe. Cette évaluation reposera tout d'abord sur une appréciation des résultats économiques du système, et devrait conduire à une réflexion sur les autres sources de financement disponibles pour le transfert et la mise en décharge des déchets ménagers.

6.4.2. OPTIMISATION DES FILIERES EXISTANTES

L'évaluation de l'efficacité économique des systèmes en place permettra d'optimiser les filières existantes. Il conviendrait également de fixer des objectifs de collecte et de recyclage ou valorisation par filière.

6.4.3. BOURSES DES DECHETS

La création d'une bourse des déchets constitue une initiative complémentaire. Ce lieu d'échange permettrait aux entreprises de proposer des déchets qui pourront être utilisés comme matière première par d'autres. Par la publication d'annonces d'offre ou de demande de déchets, une bourse des déchets permet de mettre en relation offreurs et repreneurs de déchets.

Dans un premier temps, l'ANGeD pourrait être en charge de créer et de développer cet instrument avant d'en confier la responsabilité à un opérateur privé.

6.4.4. MISE EN PLACE D'UNE FORMULE REP SUR UNE NOUVELLE FILIERE

A court et moyen termes, l'orientation stratégique du secteur des déchets recyclables passe par l'instauration d'un schéma de REP dans le développement d'une nouvelle filière, comme les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) par exemple.

Au delà du principe REP qui encourage le producteur de déchets à s'assurer de leur élimination conforme, il faut mettre en place une législation contraignante. Le texte de loi correspondant devra spécifier les performances à atteindre quant au taux de collecte et au taux de valorisation des DEEE. Le financement de ce schéma devra être réalisé par l'introduction d'une contribution sur le prix de vente à collecter auprès des acheteurs au détail.

Une étude détaillée devra être effectuée préalablement au choix gouvernemental d'instaurer un schéma de REP pour les DEEE afin de bien vérifier la nature des gisements de DEEE existants, la faisabilité d'une installation de valorisation, et l'impact sur les prix au détail.

A l'image de la directive européenne relative aux DEEE (2003/108/CE), certaines dispositions de base doivent être prises à savoir, par exemple, la mise en place d'une collecte gratuite des DEEE provenant des ménages, la responsabilité des producteurs d'assurer le financement des coûts de collecte, de traitement et de valorisation de tous les DEEE quelque soit leur provenance, la mise en place de systèmes de traitement et de valorisation par les producteurs ou des tiers agissant pour leur compte.

Il faudra certainement envisager une assistance technique particulière pour la mise en place de ce dispositif.

6.4.5. EVALUATION COMPAREE DES DEUX SYSTEMES

A moyen terme, à l'horizon de 7 ans, l'évaluation comparée du système actuel optimisé et du système REP permettra de distinguer plus nettement les

avantages et inconvénients de chaque système. Le choix d'un des deux schémas se fera donc plus aisément.

6.4.6. MIGRATION VERS UN SYSTEME PRIVE DES FILIERES PUBLIQUES.

A long terme, la stratégie de PSP dans le secteur des déchets recyclables pourrait s'orienter vers une gestion privée des filières publiques.

Le système envisagé de responsabilité élargie des producteurs ne pourra pas durablement coexister avec le système actuel de taxation des producteurs. Il n'est pas pertinent de faire coexister un système de REP avec un système d'Ecotaxe ou tout au moins il est opportun d'éviter la double taxation des matériaux.

Ainsi un système de REP concernant les cinq principaux matériaux d'emballage, c'est-à-dire le plastique, le papier carton, le verre, l'acier et l'aluminium ferait double emploi pour les flacons plastique au stade du commerce de détail avec l'Ecotaxe qui frappe les importateurs de granulés plastique. De plus ces mêmes importateurs payent aussi la collecte des matériaux recyclables car le produit de l'écotaxe qu'ils versent paye ECOLEF.

Il faudra donc que les matériaux acquittant la REP soient exonérés d'Ecotaxe avec la conséquence induite de la diminution du budget de fonctionnement d'ECOLEF. La quote-part de l'Ecotaxe à ECOLEF devra être assurée par un autre mode de financement.

Si un système de REP devait être mis en place par hypothèse pour les emballages ménagers :

- Des solutions de substitution devraient être trouvées pour le financement des contrats d'exploitation des centres d'enfouissement techniques
- La collecte des emballages ménagers recyclables au niveau communal devrait logiquement être reprise par les communes. Les surcoûts générés pourraient être compensés par une optimisation des exploitations de collecte actuelles effectuées en régie ou par des contrats.
- Les sites ECOLEF transformables en sites de tri et de valorisation pourraient être éventuellement repris ou gérés ou soutenus par la société agréée.

6.5. PLAN D'ACTIONS

6.5.1. OPTIMISATION DES SYSTEMES PUBLICS EXISTANTS

6.5.1.1. *CESSIONS DES POINTS ECO-LEF AU SECTEUR PRIVE*

Cette activité consistera essentiellement à réaliser l'étude de cession des points éco-lef, et à élaborer un dossier d'appel d'offres et un cahier des charges pour la vente aux nouveaux opérateurs privés.

L'option d'implication des opérateurs privés dans la gestion de ces points permet de désengager l'ANGeD de plusieurs tâches opérationnelles. L'Agence conservera les fonctions de contrôle et de régulation.

L'étude comportera les trois phases suivantes : (i) Evaluation de la situation actuelle, (ii) Evaluation de la faisabilité, (iii) Définition des modalités de mise en œuvre.

6.5.1.2. *EVALUATION ECONOMIQUE DE L'ECOTAXE*

L'évaluation du système de l'écotaxe se fera par le biais de deux activités menées par des consultants :

- Etude des résultats économiques du système,
- Note au gouvernement et exposé des motifs pour la mise place d'autres sources de financement pour la gestion des déchets ménagers telles que la redevance.

6.5.1.3. *EVALUATION DE L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES SYSTEMES DE COLLECTE ET VALORISATION*

L'appréciation de l'efficacité des systèmes passera par une étude sur l'efficacité des systèmes de collecte et de valorisation, et la définition d'un plan d'action d'optimisation par filière.

6.5.1.4. *MISE EN PLACE D'UNE BOURSE DES DECHETS*

Une assistance technique à la mise en place d'une bourse des déchets devrait déboucher tout d'abord sur la création d'une cellule de gestion de cette bourse au sein de l'ANGeD, puis par la mise en place d'une plateforme de type site Internet pour la publication des annonces d'offre ou de demande de déchets.

6.5.1.5. *FILIERE DU TYPE REP*

La mise en place d'une filière de type REP se fera grâce à une Étude de faisabilité et de définition pour l'instauration d'un schéma de REP dans le développement d'une nouvelle filière, et à l'adoption d'une législation contraignante

7. STRATEGIE ET PLAN D'ACTIONS TRANSVERSAUX

7.1. CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE

L'objectif de ce plan d'action transversal est de clarifier l'assise institutionnelle et juridique des activités menées dans le cadre des différents programmes sectoriels.

Les mesures à prendre devraient permettre de réduire les risques juridiques existant actuellement sur les opérations de PSP dans le secteur des déchets solides, afin notamment d'accroître l'intérêt des investisseurs privés.

Il s'agit également d'autoriser clairement les communes et gouvernorats à concéder l'exploitation des services publics de gestion des déchets

7.1.1. REDEFINITION DES MISSIONS DE L'ANGeD

Les missions de l'ANGeD relèvent aussi bien de la régulation que de l'exécution de projets ou programmes, et doivent donc être clarifiées.

Il serait utile de transcrire les nouvelles missions de l'ANGeD qui ne figurent pas encore dans le texte du décret portant création de l'agence et sans doute en profiter pour opérer un reclassement de ces missions en même temps qu'une réflexion sur une organisation future de l'agence, distinguant clairement son rôle de régulateur/ promoteur/ facilitateur de son rôle d'opérateur, cette agence ne pouvant plus être en même temps juge et partie.

7.1.2. RENFORCEMENT DES MISSIONS DE L'ANGeD EN MATIERE DE DECHETS DANGEREUX

Les missions de l'ANGeD en matière de gestion des déchets dangereux sont à renforcer, notamment en ce qui concerne les aspects de régulation du secteur.

L'ANGeD doit veiller notamment au contrôle des performances des opérateurs privés dans ce secteur, et notamment en ce qui concerne la gestion du contrat du futur centre de Jradou.

7.1.3. RENFORCEMENT DES PARTENARIATS ENTRE LES PARTIES PRENANTES

7.1.3.1. MISE EN PLACE DE CONTRATS DE VILLE OU D'AGGLOMERATION

Afin de développer efficacement le secteur de la gestion des déchets solides, il convient de renforcer et concrétiser le partenariat entre l'Etat, les communes les entreprises opératrices, les établissements financiers et les agences spécialisées.

Le contrat de ville est un contrat passé entre l'Etat, les municipalités, les agences spécialisées, les opérateurs privés et les bailleurs de fonds qui engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concrètes

7.1.3.2. RENFORCEMENT DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

La coopération intercommunale est surtout intéressante en vue d'atteindre une taille critique favorisant les économies d'échelle et de bénéficier des économies de proximité

La loi organique des communes, notamment en son article 101 nouveau, prévoit que « deux conseils municipaux ou plus peuvent conclure des conventions touchant à des questions d'intérêt commun aux communes intéressées, en vue de réaliser des projets, rendre des services ou d'exploiter des équipements ». Cette option offerte aux communes n'a pas été encore exploitée, et il peut être utile de préciser le cadre institutionnel organisant cette intercommunalité et les modalités de mise en application et de

fonctionnement de cette disposition et notamment en cas de délégation de services au privé.

7.1.4. REGLEMENTATION DES PRINCIPES DE BASE DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

Le recours à la délégation de service public « concession » pour les services publics de gestion des déchets ménagers doit être introduit de façon claire dans les différents textes du secteur à savoir :

- loi organique sur les communes et la loi organique relative aux conseils régionaux doivent clairement disposer que les communes et conseils régionaux peuvent concéder (au sens du nouveau projet de loi sur les concessions) l'exploitation de services publics communaux de gestion des déchets ménagers.
- La loi organique sur les communes et la loi organique relative aux conseils régionaux doivent faire référence à la réglementation prévue par la loi n°96-41 relative aux déchets
- La loi n°96-41 relative aux déchets doit faire référence à la loi organique sur les communes et à la loi organique n°89-11 relative aux conseils régionaux

7.1.5. REGLEMENTATION DES PROCEDURES A RESPECTER DANS LE CADRE D'UNE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC « CONCESSION »

La loi organique sur les communes doit réglementer les procédures à respecter par les collectivités locales dans le cadre de la « concession » des services publics communaux (nature des contrats et mode opératoire), y compris détailler les types d'opérateurs auxquels les communes peuvent déléguer.

La commune doit pouvoir recourir à plusieurs types d'opérateurs : entreprise publique ou privée, établissement public ou agence spécialisée dans la gestion de tout ou partie du secteur des déchets (ANGeD).

7.1.6. INTRODUCTION DE NOUVELLES FORMULES CONTRACTUELLES

7.1.6.1. INTRODUCTION DE NOUVEAUX TYPES DE CONTRATS

La réglementation adéquate définissant les principes de base et les règles à respecter pour la délégation de service public, sous le terme générique de « concession », est en cours d'élaboration. Cette nouvelle loi sur les concessions devrait être finalisée au plus tard d'ici un an.

Il conviendra d'y introduire la possibilité de recourir à de nouveaux types de contrats de DSP comme les contrats de régie intéressée, les contrats d'affermage, contrats de conception/réalisation/exploitation (*Design Build Operate*), contrats de construction, exploitation, transfert (*Build Operate Transfer*), voire des contrats de construction, financement, exploitation (*Build Own Operate*).

7.1.6.2. PRIVILEGIER LA CONCESSION POUR L'EXPLOITATION DES SERVICES PUBLICS DE GESTION DES DECHETS

L'article 129 de la Loi organique des communes, détermine comme règle pour l'exploitation des services publics communaux, la réalisation directe et la régie. La délégation de service public apparaît comme l'exception.

Il serait souhaitable d'introduire une modification des dispositions de l'article 118 dont les dispositions renvoient plus spécifiquement à la gestion des déchets ménagers, et revoir la formulation de l'article 129 lors de la mise en application de la nouvelle loi sur les concessions, afin d'assurer une plus grande cohérence et une meilleure applicabilité de cette loi aux collectivités locales.

7.1.6.3. PRINCIPE DE SUB-DELEGATION DES MISSIONS D'EXECUTION DE L'ANGeD

L'ANGeD doit être en mesure, via des contrats passés avec les collectivités, de déléguer certaines missions d'exécution à des opérateurs privés. Ce principe de sub-délégation peut être prévu dans la loi organique des communes, dans le cadre spécifique des déchets ménagers.

7.1.7. REGLEMENTATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Les autorités tunisiennes doivent intégrer dans leurs réflexions et travaux les procédures d'adjudications des activités de collecte, transfert et mise en décharge dans le cadre de leur dispositif de contrats de délégation de gestion. Il semblerait a priori que ce dispositif ait été retenu par les autorités, dans le cadre du projet de loi sur les concessions.

En outre, les restrictions de l'article 20 du décret portant réglementation des marchés publics liées à la présence d'opérateurs internationaux doivent être levées.

L'introduction d'un recours large et plus soutenu à la procédure de dialogue et de concertation entre la personne publique et les soumissionnaires ainsi qu'à des procédures privilégiant systématiquement la transparence est souhaitable.

La réglementation des marchés publics introduit une procédure dite de « marchés négociés » (article 40, Décret n° 2002-3158 du 17 décembre 2002 portant réglementation des marchés publics), mais ces derniers sont limités aux marchés de services dont l'exécution ne peut être confiée qu'à un entrepreneur ou fournisseur ou prestataire de services déterminé.

La nouvelle loi sur les concessions devrait également s'ouvrir aux nouvelles procédures telles que mise en place en Europe ou en France de type dialogue compétitif ou procédure négociée

7.2. RENFORCEMENT DE CAPACITES

7.2.1. STRATEGIE DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES MUNICIPALITES

Il s'agit notamment de former les principaux agents municipaux pour la préparation, l'attribution et le suivi des marchés de gestion des déchets ménagers

L'amélioration de la communication et de l'information est également un point essentiel pour le renforcement de leurs capacités. Il faut notamment veiller à diffuser les bonnes pratiques dans le secteur.

Enfin, de manière à améliorer la connaissance du secteur, un observatoire de données économiques et techniques et des bonnes pratiques sera créé.

7.2.2. STRATEGIE DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE L'ANGED

L'ANGeD aura à animer et à piloter le processus de validation et de mise œuvre de la stratégie de participation du secteur privé. Elle aura notamment à soumettre au gouvernement les propositions de mesures et d'actions à prendre.

Il est donc essentiel de renforcer ses capacités de gestion de ces nouveaux contrats ainsi que de contrôle de la performance des opérateurs privés.

La réorientation de ses missions vers de la régulation au sens strict implique l'établissement d'un large programme de formation en matière de régulation économique.

7.2.3. STRATEGIE DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES PROFESSIONNELS DE LA SANTE

Les objectifs étant d'améliorer la connaissance du secteur et de faire du tri sélectif une priorité, des formations seront dispensées au niveau du personnel des établissements hospitaliers et sanitaires, ainsi que des actions de sensibilisation et de communication

7.3. ASPECTS SOCIAUX

La question du redéploiement des moyens humains suite aux opérations de délégation se pose essentiellement pour la collecte. Cet aspect doit être abordé dès les études de faisabilité des opérations de délégation.

Par ailleurs, la législation actuelle ne permet pas la mise en disponibilité des fonctionnaires pour un emploi dans le secteur privé. Une réforme pour rendre le cadre juridique existant plus flexible et faciliter la mobilité de l'emploi entre secteur public et privé, pourrait profiter tant aux travailleurs qu'aux entreprises nouvelles venues sur le marché.

Il conviendrait là aussi de rendre les procédures d'obtention d'un contrat de travail pour le personnel étranger plus flexibles, et de les assimiler aux procédures en place pour les entreprises totalement exportatrices.⁴

7.4. ASPECTS FINANCIERS ET DE RECOUVREMENT DES COUTS

Le premier principe est de minimiser le déficit de recouvrement en optimisant et en complétant les instruments de financement existants. L'objectif visé est d'assurer la couverture du coût complet de la GDS (tant au niveau de la collecte que de la post-collecte).

Le second principe est de réduire la production des déchets à la source. Ce principe requiert la mise en place d'une incitation en liant de manière directe et au niveau de l'individu ou de l'entreprise, le montant payé pour la GDS à la quantité de déchets produite. L'objectif est ainsi de modifier les comportements afin de minimiser la quantité de déchets solides générée par habitant

7.4.1. OPTIMISATION DES INSTRUMENTS EXISTANTS

Afin de renforcer le système de recouvrement des coûts de la GDS, il conviendrait d'optimiser la fiscalité locale, introduire certains mécanismes incitatifs et réformer l'éco-fiscalité pour diminuer l'importance relative des instruments fiscaux (TIB) dans le financement de la GDS au profit de la redevance GDS.

L'optimisation de la fiscalité locale (TIB) a pour but de combler les lacunes de recouvrement des coûts de la GDS avec un effort d'amélioration en parallèle de la qualité du service de GDS.

Le résultat escompté de cette étape est une réduction du taux d'erreur dans les rôles pour le ramener à 10%.

7.4.2. INTRODUCTION D'UN MECANISME INCITATIF

La deuxième étape comporte l'introduction de mécanismes incitatifs visant à infléchir les comportements en faveur d'une réduction à la source de la quantité de déchets et à mobiliser de nouvelles recettes non fiscales.

Cette activité sera conduite conjointement par le MEDD, le MF, le MIDL et l'ANGeD à travers :

- Une étude de mise en place d'un système incitatif de recouvrement des coûts (type redevance)
- L'organisation d'un atelier de concertation sur les options en vue de valider les concepts

⁴ Cf. Etude sur la participation privée dans les infrastructures en Tunisie, Ministère du Développement et de la Coopération Internationale et Banque Mondiale, 2001

- La présentation d'un dossier et un exposé des motifs au gouvernement pour la mise en place d'un nouvel instrument de recouvrement des coûts du type redevance pour la gestion des déchets solides
- La mise en place du système de recouvrement
- Le lancement de campagnes de sensibilisation et d'information sur la redevance
- L'organisation de campagnes de contrôle des décharges sauvages après la mise en place de la redevance

7.4.3. REFORME DE L'ÉCO-FISCALITE

La réforme de l'éco-fiscalité vise à diminuer l'importance relative des instruments fiscaux (TIB) dans le financement de la GDS au profit de la redevance GDS.

Une étude des résultats économiques du système de l'écotaxe sera engagée en vue de définir une politique globale sur les écotaxes et leur contribution au profit de la gestion des déchets solides

Un Plan de développement de l'éco-fiscalité sera alors à soumettre à l'approbation des différents ministères concernés

7.5. PLANIFICATION / VALIDATION / SUIVI / ÉVALUATION

Les objectifs principaux du programme de planification, validation, suivi évaluation sont :

- D'intégrer la participation du secteur privé dans le processus de planification sectoriel

A la veille de chaque plan de développement quinquennal, un plan quinquennal pour l'implication du secteur privé dans la GDS basé sur les orientations de la stratégie et le plan d'action sera élaboré

- De mesurer concrètement, à l'aide d'objectifs et d'indicateurs précis, l'avancement des différents programmes et la réalisation de l'ensemble des activités

Une cellule dédiée au programme de suivi évaluation devra être mise en place, auprès de l'ANGeD, et sera en charge du suivi de la bonne exécution de l'ensemble des activités du programme de relance de la PSP dans la gestion des déchets solides.

Le suivi des indicateurs fera l'objet de rapports annuels qui seront transmis aux autorités tunisiennes

- De faire valider par le gouvernement les orientations et les programmes d'actions en matière de participation du secteur privé dans la gestion des déchets solides

Il est essentiel de faire valider les principales dispositions de la présente stratégie de participation du secteur privé dans la gestion des déchets solides et de son plan d'action par le gouvernement.

Cette validation pourrait faire l'objet d'un Conseil Interministériel (CIM) auquel seront soumis les points suivants, détaillés dans les rapports de la présente étude :

- La participation du secteur privé dans le 11^{ème} Plan et orientations pour le 12^{ème} Plan
- Le programme de relance de la participation du secteur privé dans les activités de collecte
- Le rôle du secteur privé dans la deuxième génération de décharges contrôlées
- Le rôle du secteur privé dans la gestion des déchets dangereux et options d'exploitation du centre de Jradou et de son extension
- Le rôle du secteur privé dans la gestion des DAS
- Le rôle du secteur privé dans la gestion des filières
- Les aspects institutionnels et réglementaires
- Le recouvrement des coûts

8. COUT DE LA MISE EN ŒUVRE

Le coût de la mise en œuvre des activités proposées dans le présent plan d'action a été estimé à 2 915 250 euros conformément au tableau ci-après :

PREMIER MINISTERE – REPUBLIQUE TUNISIENNE
MISSION D'ETUDE RELATIVE A LA STRATEGIE DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE A
L'INVESTISSEMENT ET A L'EXPLOITATION DANS LE DOMAINE DES DECHETS SOLIDES EN TUNISIE
RAPPORT 5 : SYNTHESE

Secteur	Activité	Budget en euros
Collecte DM	Assistance technique pour la réalisation d'études préalables, la préparation des dossiers d'appel d'offres et la gestion des appels d'offres	363 000
	Assistance technique dans la définition et la mise en œuvre des plans de redéploiement des moyens	73 500
	Actions de formation du personnel ANGED	73 500
	Actions de formation du personnel municipal	73 500
	Campagne de communication	75 000

SOUS-TOTAL **658 500**

Décharges	Assistance technique pour la réalisation d'études de faisabilité	605 000
	Assistance technique pour la préparation de dossiers d'appel d'offres	302 500
	Formation sur le dossier-type de concession	36 750

SOUS-TOTAL **944 250**

Déchets dangereux	Évaluation économique des coûts de gestion	110 250
	Campagne de communication	100 000
	Etude de faisabilité J'radou2	121 000

SOUS-TOTAL **331 250**

DAS	Formation d'agents des établissements de soins publics et privés	73 500
	Formation d'équipes de contrôleur	73 500
	Etude taux de génération de DAS	26 000
	Etude sur les coûts de gestion	43 250
	Etude de faisabilité projet pilote	97 250

SOUS-TOTAL **313 500**

PREMIER MINISTERE – REPUBLIQUE TUNISIENNE
MISSION D'ETUDE RELATIVE A LA STRATEGIE DE LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE A
L'INVESTISSEMENT ET A L'EXPLOITATION DANS LE DOMAINE DES DECHETS SOLIDES EN TUNISIE
RAPPORT 5 : SYNTHESE

Secteur	Activité	Budget en euros
Filières	Étude et élaboration de DAO pour la cession et de cahier des charges pour les nouveaux opérateurs privés	67 000
	Evaluation du système de l'écotaxe	73 500
	Évaluation de l'efficacité économique des systèmes de collecte et valorisation	103 750
	Assistance technique pour la mise en place de la bourse des déchets	60 500
	étude de faisabilité d'instauration d'un schéma REP	181 500
SOUS-TOTAL		486 250
Institutionnel	Contractualisation	60 500
	Intercommunalité	36 750
	loi sur les concessions	84 250
SOUS-TOTAL		181 500
TOTAL		2 915 250