

PROGRAMME DE SOUTIEN AUX COLLECTIVITES LOCALES

**ÉTUDE SUR L'ORGANISATION ET LA GESTION
DE CERTAINS SERVICES MUNICIPAUX**

VERSION PROVISOIRE

JUIN 1996

Préparé pour

République Tunisienne
Ministère de l'Intérieur

Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID)
Bureau Régional de l'Habitat et du Développement Urbain
pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord (RHUDO/NENA)

Préparé par :

International City/County Management Association
Municipal Development and Management

USAID Contract No. PCE-1008-Q-14-5002-00
Delivery Order No. 14

Remerciements

L'équipe remercie les cadres de la Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales, pour leur précieuse collaboration à la réalisation de la présente étude.

Nous remercions également les cadres des Municipalités de l'Ariana, Hammamet, Kairouan et Mhamdia-Fouchana, objet d'une étude de cas sur l'organisation et la gestion de leurs services de propreté et de contrôle, qui, par leur appui et leur motivation, ont largement prouvé leur volonté de changement et d'amélioration de la gestion des déchets solides.

Note

Ce document constitue la version définitive de la première phase de l'étude sur l'organisation et la gestion des services de propreté et de protection de l'environnement, et du contrôle de la réglementation municipale. La première phase de cette étude concerne l'analyse critique de l'organisation actuelle de ces services. Cette version a été examinée et discutée par la Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales et l'USAID. Les commentaires et suggestions qui ont été émis au cours de ces réunions ont été incorporés dans cette version.

Le contenu de ce rapport ne reflète que l'opinion de ses auteurs et n'engage en rien la responsabilité des autorités tunisiennes, ni celle de l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International.

Liste des acronymes

AMTVD:	Agence Municipale de Traitement et de Valorisation des Déchets
ANPE:	Agence Nationale de Protection de l'Environnement
CPSCCL:	Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales
DGCPL:	Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales
EOP:	Etablissement ouvert au public
EPIC:	Etablissement public à caractère industriel et commercial
FODEP :	Fonds de Dépollution
LGSP:	Programme de Soutien aux Collectivités locales
MCI:	Ministère de la Coopération internationale et de l'Investissement extérieur
MDE:	Ministère du Développement Economique
MEAT:	Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire
MINT:	Ministère de l'Intérieur
ONAS:	Office National de l'Assainissement
PDM:	Projet de Développement Municipal
PPES:	Programme de Participation du Secteur Privé aux Services Environnementaux
PRO.NA.G.DE.S.:	Programme National de Gestion des Déchets Solides
USAID:	Agence des Etats-Unis pour le Développement International
UTICA:	Union tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat

Table des matières

RESUME.....	vi
1. CHAPITRE 1 - INTRODUCTION.....	1
1.1. Généralités.....	1
1.2. Objectifs du rapport.....	1
1.3. Méthodologie.....	2
1.4. Contenu du rapport.....	3
2. CHAPITRE 2 - ORGANISATION ACTUELLE DES MISSIONS DE PROPETE ET DE CONTROLE4	
2.1. La mission de propreté.....	4
2.1.1. Objectifs de la mission de propreté.....	4
2.1.2. Consistance de la mission de propreté.....	4
2.1.3. Description des stades de gestion.....	6
2.2. La mission de contrôle.....	13
2.2.1. Objectifs de la mission de contrôle.....	13
2.2.2. Consistance de la mission de contrôle.....	13
2.2.3. Description des stades de gestion.....	17
3. CHAPITRE 3 - ETUDES DE CAS.....	22
3.1. Présentation générale des 4 communes.....	22
3.1.1. Kairouan.....	22
3.1.2. Hammamet.....	22
3.1.3. L'Ariana.....	22
3.1.4. Mhamdia-Fouchana.....	23
3.2. Organisation actuelle de la mission de propreté.....	23
3.2.1. Définition de la mission de propreté.....	23
3.2.2. Organisation générale.....	24
3.2.3. Ressources disponibles.....	26
3.2.4. Procédures.....	29
3.2.5. Prévention et sensibilisation.....	36
3.2.6. Coût de la gestion des déchets urbain.....	38
3.3. Analyse critique du fonctionnement de la mission de propreté.....	38
3.3.1. La répartition des rôles.....	38
3.3.2. Les ressources humaines et techniques.....	38
3.3.3. Les procédures suivies.....	39
3.3.4. Les outils.....	39
3.4. Organisation actuelle de la mission de contrôle.....	40
3.4.1. Répartition des rôles.....	40
3.4.2. Ressources disponibles.....	43
3.4.3. Procédures et flux d'information.....	45
3.5. Analyse critique du fonctionnement de la mission de contrôle.....	49
3.5.1. La répartition des rôles et la coordination.....	49
3.5.2. Les ressources humaines et techniques.....	49
3.5.3. Les procédures suivies.....	50
3.5.4. Les outils.....	51
4. CHAPITRE 4 - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	52
4.1. La mission de propreté.....	52
4.1.1. Synthèse et conclusion.....	52
4.1.2. Perspectives et recommandations.....	55
4.2. La mission de contrôle.....	57
4.2.1. Synthèse et conclusion.....	58
4.2.2. Recommandations et perspectives.....	62

Table des annexes

ANNEXE 1 : TERMES DE REFERENCE	A.2
ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE DES DOCUMENTS CONSULTES.....	A.5
ANNEXE 3 : PRINCIPALES DIRECTIVES	A.9
ANNEXE 4 : DESCRIPTION D'UN ACTE DE CONTROLE DE VOIRIE.....	A.18
ANNEXE 5 : DESCRIPTION DE L'OPERATION DE CONTROLE DE CONSTRUCTION	A.20
ANNEXE 6 : INSPECTION DES DENREES ALIMENTAIRES DANS LES E.O.P.	A.22
ANNEXE 7 : ETUDES DE CAS.....	A.24
ANNEXE 8 : ORGANIGRAMMES DES 4 COMMUNES.....	A.75
ANNEXE 9 : EXEMPLE DE COMPTABILITE ANALYTIQUE : CAS DE KAIROUAN	A.76
ANNEXE 10 : COMMUNE DE KAIROUAN : BUDGET DE LA PROPLETE ET DE L'HYGIENE	A.80
ANNEXE 11 : COLLECTE SELECTIVE ET TRI : L'EXPERIENCE PILOTE D'EL KHADHRA	A.82
ANNEXE 12 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	A.87

Résumé

L'objectif général de cette étude, tel que décrit dans les termes de référence, est de proposer de nouveaux modes d'organisation et de gestion par les communes, pour certains services publics urbains, afin d'améliorer la gestion des services municipaux et de l'adapter aux nouvelles orientations, notamment en matière de participation du secteur privé et des groupes communautaires à la gestion et à la production des services publics urbains.

L'étude portera sur les deux services municipaux suivants:

- (i) propreté (collecte des déchets solides, nettoyage et balayage des rues...)
- (ii) contrôle de la réglementation municipale.

Les objectifs spécifiques de l'étude sont les suivants:

1. Définition des services municipaux en question ;
2. Evaluation critique de l'organisation actuelle de ces services, sur la base d'étude de cas de 4 municipalités tunisiennes ;
3. Elaboration d'un projet de guide d'organisation et de gestion des deux services objet de l'étude ;
4. Préparation d'un plan d'action détaillé en vue de la mise en oeuvre des recommandations de l'étude et de la mise en application du guide d'organisation et de gestion.

A) Situation actuelle

Mission de propreté

La mission propreté a trois principaux objectifs: garantir un cadre de vie propre et sain, s'assurer que le développement de la Commune est conforme au cadre légal et réglementaire prescrit, et préserver l'intégrité de l'environnement communal.

Deux principaux textes légaux, la Loi organique des communes et la circulaire n° 75 du 3 novembre 1995, définissent la mission propreté en précisant la nature des interventions communales. La mission propreté comprend les actions suivantes : la collecte et l'évacuation des déchets ménagers, de jardin, de démolition ; la gestion des décharges ; le balayage des rues ; le désherbage ; le curage des caniveaux ; l'entretien des espaces verts ; le traitement des eaux stagnantes ; la lutte contre les insectes et les animaux errants ; les campagnes de sensibilisation et l'assainissement urbain.

La reconnaissance des besoins de cette mission est faite à trois niveaux, national, régional et local.

La planification de la mission se retrouve au niveau de la Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales, ainsi que le suivi de la mission et l'évaluation des stratégies. Par ailleurs, la Direction Générale de l'Environnement et de la Qualité de la Vie a un mandat

d'assistance aux communes en matière de pollution, de l'élimination des déchets et de recyclage. En vertu des décisions du Conseil Ministériel Restreint du 29 mars 1996, un département « déchets solides » a été créé au sein de l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement pour la maîtrise d'œuvre des études et projets portant sur le traitement et l'élimination des déchets solides et la coordination avec les ministères et organismes impliqués.

Les gouvernorats sont chargés du contrôle des lois cadres du personnel et des budgets communaux, du programme régional de propreté et de protection de l'environnement et de l'évaluation auprès de la Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales de l'exécution de la mission.

Les communes sont chargées de planifier et d'organiser la gestion quotidienne de la collecte, du transport, du traitement et de l'élimination des déchets solides.

Enfin, la Commission nationale de la propreté et de la protection de l'environnement a pour objet de coordonner les interventions des différents ministères et organismes publics, et de suivre, contrôler et évaluer les actions menées dans cette mission par les communes et les gouvernorats.

En matière de budgétisation et comptabilisation, il est difficile d'avoir une estimation précise du coût de la mission propreté dans les budgets locaux bien que certaines études l'aient estimé à environ 30 % de l'ensemble des dépenses communales ; d'importantes distorsions existent donc entre le produit de la taxe et le service qu'elle est censée financer, puisqu'elle correspond à environs 10 à 15 % de l'ensemble des recettes de fonctionnement des communes. Aussi, le financement par les redevances des dépenses du service propreté dans les budgets communaux pour les déchets non ménagers semble connaître quelques difficultés.

De plus, les pratiques comptables existantes font qu'il est difficile de définir les coûts des déchets solides, ce qui rend l'évaluation de la performance des systèmes de gestion inefficace.

Au chapitre de la fourniture et production de service, il est important de noter la diversité des systèmes de collecte en Tunisie et de souligner la faible proportion des déchets urbains recyclés.

Concernant le suivi et l'évaluation des systèmes de gestion des déchets solides, les techniques apparaissent rudimentaires et l'on note l'absence d'indicateurs de performance et de tableau de bord de l'activité, ce qui nuit profondément à la qualité, l'efficacité et à l'optimisation de l'action municipale.

De façon globale, nous constatons que la mission propreté semble avoir atteint ses limites sur les plans techniques et financiers. Techniquement, il n'existe pas de procédures de collecte des déchets qui seraient définies en fonction de leur volume ou de leur nature (septiques, industriels, etc.) ; le balayage n'est pas toujours distingué des activités de collecte ; les circuits et les fréquences des collectes semblent parfois inadaptés et l'on relève fréquemment le manque de sens civique et de participation de la population.

A l'exception notable du District de Tunis, où un établissement public communal à caractère économique, l'AMTV, a été chargé de la gestion des décharges contrôlées de Henchir Yahoudia et de Raoued et d'une unité de compostage des déchets organiques, force est de

constater, dans le reste de la République, l'absence de cadre institutionnel en matière de traitement, de valorisation et d'élimination des déchets urbains. Dans la plupart des cas, les déchets sont déversés dans un terrain vague à l'extérieur de la ville ou tout simplement dans les oueds avoisinants.

Du point de vue financier, les systèmes actuels de collecte et d'élimination se révèlent à la fois coûteux et peu efficaces. La maîtrise des coûts devra passer par deux axes, l'optimisation des recettes municipales et l'adoption de systèmes de gestion orientés davantage sur les coûts et les performances que sur la technique ; plusieurs indicateurs de performance devront être définis et mis en place aux différents niveaux d'intervention.

Mission de contrôle

En matière d'exécution de la mission de contrôle, l'on peut dire qu'à tout moment il existe un équilibre entre trois facteurs globaux :

- l'état du paysage urbain,
- l'efficacité de l'administration, et
- le comportement des citoyens.

Ces différents facteurs se trouvent en fait en interaction permanente, et sont appelés à évoluer également sous l'influence des données de l'environnement administratif, législatif et politique. L'amélioration d'une situation donnée dépend de la capacité d'agir conjointement sur l'ensemble des facteurs ainsi que sur les conditions d'environnement. Aussi, nous complétons le diagnostic de la mission contrôle à deux niveaux :

- celui de la mobilisation des citoyens, et
- celui de l'environnement administratif.

Au niveau de la répartition des rôles et de la coordination institutionnelle, on relève quatre problèmes principaux :

- le problème de la spécialisation et de la polyvalence des contrôleurs;
- la coordination interne;
- la coordination avec les services externes aux municipalités;
- l'organisation à travers les arrondissements dans le cas des municipalités structurées en arrondissements.

L'évaluation de l'efficacité de la structure est rendue difficile car le manque de données disponibles et l'impossibilité de mener une enquête ne permettent pas de disposer de chiffres fiables. Mais une impression globalement défavorable reste. Une analyse plus objective s'impose car le manque de maîtrise des infractions commises génère de nombreux conflits de voisinage.

La question de l'insuffisance des moyens tant humains que matériels est omniprésente et constitue un véritable obstacle à la mission de contrôle.

Notons que le problème central de la mission contrôle concerne la procédure d'intervention des arrêtés de démolition qui sont soumis à l'approbation préalable du Gouvernorat via la délégation concernée. Nous pensons que la levée d'une telle anomalie est essentielle.

L'absence dans la gestion municipale d'instruments précisant les règles et décrivant les mécanismes s'ajoute à l'absence d'indicateurs. De plus le contrôle doit prendre un rôle préventif et une dimension communautaire, la mobilisation du citoyen devenant essentielle.

B) Villes pilotes

Quatre villes ont été étudiées. Variant de 50 000 à 150 000 habitants (haute saison), elles couvrent des superficies allant de 2 800 à 15 000 hectares et produisent jusqu'à 49 000 tonnes/an de déchets.

Mission de propreté

La définition de la mission propreté varie de façon significative d'une ville à l'autre, allant de l'exécution, partielle à tout le moins, d'un ensemble d'opération telles la collecte des déchets de jardin, de démolition, de désherbage, de curage de caniveaux, de nettoyage d'espaces verts, de lutte aux insectes et à la rage, et des opérations d'embellissement, dans un autre cas.

Dans les quatre villes pilotes, l'on remarque l'absence d'un service propreté en tant que tel ; ce que l'on retrouve c'est une "mission" propreté recoupée en différentes tâches sous l'autorité de responsables de services techniques de niveaux organisationnels différents.

Bien que l'on remarque une certaine constance dans les moyens disponibles, le niveau d'effectifs et les qualifications des ressources utilisées, il a été possible de relever les carences majeures suivantes :

- Un rendement de la main-d'œuvre nettement insuffisant, bien que dans trois des quatre villes l'absentéisme ne semble pas problématique, l'on parle d'un rendement effectif de l'ordre de 40% ou moins.
- Un taux d'encadrement théorique de 3% dans trois cas sur quatre, mais en fait inférieur à 3% étant donné la multiplicité des charges dévolues à ce personnel.
- Un niveau général de motivation du personnel on ne peut plus minimal et l'absence presque complète de techniques et de moyens efficaces pour remédier à cette situation.

Il est devenu évident pour l'équipe d'intervention que le renforcement de l'encadrement de cette mission propreté est "la" priorité; en effet, seulement lorsque l'encadrement sera suffisant pourrions-nous réellement quantifier les véritables besoins en ressources humaines et matérielles. En effet, il suffit d'imaginer les effets pratiques, sans coût supplémentaire sur la mission propreté, d'un accroissement de rendement des effectifs de 40 % à 70 % pour saisir l'importance de cette donnée.

Concernant les modes d'exécution et de répartition des tâches de la mission propreté, nous avons constaté une grande variété de systèmes de collecte et une grande variété de véhicules et d'équipements. Il appert que la mission propreté est encore au stade expérimental sur le terrain et que tous et chacun y vont d'initiatives parfois ponctuelles et occasionnellement

heureuses. La collecte, encore souvent manuelle, et le balayage des rues, presque inexistant dans les quartiers résidentiels, sont les problèmes qui semblent préoccuper davantage les responsables communaux.

Toutefois, il nous a été permis de constater que l'évacuation des déchets et la gestion des décharges sont et seront de fait les problèmes les plus importants du point de vue des conséquences environnementales à court et moyen termes ; ces problèmes, nous le savons tous, entraînent des conséquences néfastes sur la santé publique.

Le suivi et le contrôle de l'exécution de la mission propreté sont quasi inexistants. En effet, bien que dans quelques cas un certain nombre de rapports de nature administrative soient complétés, l'analyse de ces rapports est déficiente faute de moyens ou de compétences. A toute fin pratique, aucun indicateur de performance ni tableau de bord de l'activité qui permettrait de dresser un état de la gestion des déchets urbains n'existe, si ce n'est que de façon minimale.

Enfin, l'analyse comparative des coûts de gestion de la mission propreté entre les villes pilotes nous est impossible car les données pertinentes n'existent pas.

Mission de contrôle

L'organisation de la mission contrôle est globalement similaire dans les quatre villes pilotes étudiées. Deux missions de contrôle sont identifiées, l'une se préoccupant du contrôle des réglementations de nature "communale": construction, voirie, usage de l'environnement construit, l'autre mission touchant aux questions d'hygiène.

Dans trois cas, les communes possèdent un service du contrôle de la réglementation; une ville intègre cette responsabilité dans une section administrative d'un autre service. Toutefois, contrairement à la mission précédemment analysée, les responsabilités de contrôle sont à toute fin pratique centralisées. Nous notons dans trois cas, l'existence d'une "police communale", qui est en pratique une délégation du ministère de l'intérieur; la quatrième commune est en instance d'organisation à ce sujet.

L'importance relative des interventions externes aux communes par d'autres niveaux administratifs de l'administration publique varient de façon significative d'une commune à l'autre, bien qu'elle ne semble pas dépendre du niveau de moyens humains et techniques disponibles dans la commune; elle semble davantage être en corrélation avec le niveau qualitatif et quantitatif des interventions de contrôle effectuées. En matière de procédures et de flux d'information, nous constatons une grande variété de méthodes et rapports d'une commune à l'autre. Ce qui semble constant, et problématique dans tous les cas, c'est l'absence d'analyse administrative, de suivi efficace et de validation sur le terrain des interventions des agents de contrôle; les intervenants semblent davantage centrés sur l'exécution de procédures que sur l'impact réel de leur gestes.

Nous constatons de plus, en matière de contrôle de démolition et de fermeture de locaux, une anomalie de procédure lourde de conséquences (l'intervention des gouvernorats). L'appréciation du fonctionnement de la mission contrôle par les responsables communaux est généralement négative. Les communications et la coordination sont souvent limitées entre les différents niveaux hiérarchiques et l'on note un problème de motivation et de discipline chez les agents.

Les moyens humains, incluant la formation du personnel, et occasionnellement les moyens matériels sont insuffisants ou bien font carrément défaut pour espérer avoir un impact réel sur les situations dérogatoires.

Enfin, et il s'agit ici de l'un des irritants majeurs, l'on constate une lenteur des procédures en général, mais particulièrement au niveau de la répression des infractions en matière de construction, le circuit de procédure utilisé découlant autant des coutumes que des textes légaux.

Cette réalité favorise une position passive des élus qui engendre des retombées négatives diverses: démobilitation du personnel, défiguration du paysage urbain et mauvaise image de l'administration auprès du citoyen. Ce laxisme procédurier nuit aussi à la crédibilité de l'argumentation des communes lorsque des procès sont intentés devant les tribunaux. Les outils administratifs utilisés ne permettent guère le développement d'indicateurs de performance.

1. CHAPITRE 1 - INTRODUCTION

1.1. GENERALITES

L'USAID et le Gouvernement Tunisien ont établi le Programme de Soutien aux Collectivités Locales (LGSP) pour assurer une plus grande responsabilisation des autorités locales et pour appuyer la décentralisation. Le Programme de Soutien aux Collectivités Locales comprend trois composantes:

- (i) Assistance aux Elus Locaux ;
- (ii) Aide Stratégique au Ministère de l'Intérieur comprenant la formation des cadres centraux et municipaux ;
- (iii) et la composante Participation Communautaire.

1.2. OBJECTIFS DU RAPPORT

L'objectif général de cette étude, tel que décrit dans les termes de référence, est de proposer de nouveaux modes d'organisation et de gestion par les communes, pour certains services publics urbains, afin d'améliorer la gestion des services municipaux et de l'adapter aux nouvelles orientations, notamment en matière de participation du secteur privé et des groupes communautaires à la gestion et à la production des services publics urbains.

L'étude portera sur les deux services municipaux suivants:

- (i) propreté (collecte des déchets solides, nettoyage et balayage des rues...)
- (ii) contrôle de la réglementation municipale.

Les objectifs spécifiques de l'étude sont les suivants:

1. Définition des services municipaux en question, en précisant en quoi consistent ces services, quelles sont leurs limites, leurs objectifs, les indicateurs de performance pour ces services, leurs différents stades de gestion (reconnaissance des besoins, planification, budgétisation/comptabilisation, fourniture/production du service, suivi et évaluation) ;
2. Evaluation critique de l'organisation actuelle de ces services, sur la base d'étude de cas de 4 municipalités tunisiennes, préalablement choisies en commun accord avec le Ministère de l'Intérieur ;
3. Elaboration d'un projet de guide d'organisation et de gestion des deux services objet de l'étude, comprenant l'organisation administrative et technique adéquate, le choix et l'organisation du personnel, les indicateurs de performance relatifs à la réalisation des services en question, les méthodes et moyens de contrôle et les mécanismes de suivi et d'évaluation à mettre en place ;
4. Préparation d'un plan d'action détaillé en vue de la mise en oeuvre des recommandations de l'étude et de la mise en application du guide d'organisation et de gestion, en indiquant

les rôles respectifs de la DGCPL et des autres institutions éventuelles devant être impliquées dans la mise en oeuvre, les étapes et le calendrier de mise en œuvre.

1.3. METHODOLOGIE

La méthodologie adoptée dans ce rapport a été conçue de manière à faire bénéficier les décideurs tunisiens des expériences, erreurs et succès dans d'autres pays.

En général, il n'existe pas, à proprement parler, de service de la propreté ou du contrôle au sein des communes. La propreté ou le contrôle de la réglementation municipale relève, selon les cas, d'un chef de section, d'un chef de service, d'un sous-directeur ou d'un directeur. En outre, cette responsabilité est partagée entre plusieurs unités. L'équipe parlera plutôt de mission de la propreté, et mission de contrôle.

La figure 1 présente la méthodologie suivie. L'équipe a rencontré tous les responsables et institutions impliquées (en particulier, la DGCPL) dans l'étude, afin d'identifier les questions clés. L'équipe a recueilli et analysé également tous les textes de lois et réglementations ainsi que les rapports d'études se rapportant à l'objet de cette étude. Le rapport présente et analyse la situation actuelle en Tunisie et en tire un certain nombre de conclusions et de recommandations concernant l'organisation et la gestion de ces deux missions.

1.4. CONTENU DU RAPPORT

Conformément aux termes de référence, le présent rapport s'articulera autour de trois sections.

La première section, à partir de l'analyse du cadre réglementaire en vigueur, aura comme principal objet d'identifier et de préciser les points suivants :

- 1) Objectifs des missions de propreté et de contrôle
- 2) Consistance des missions
- 3) Description des stades de gestion
- 4) Limites des missions
- 5) Indicateurs de performance

La seconde section du rapport présentera les études de cas des communes de l'Ariana, Kairouan, Hammamet et Mhamdia-Fouchana, afin d'évaluer l'application sur le terrain des dispositions réglementaires sur l'organisation de ces missions.

La structure de ces études de cas s'articulera ainsi :

- 1) Diagnostic de l'organisation et de la gestion des missions
- 2) Dégagement des failles ou insuffisances constatées dans l'organisation et le fonctionnement des missions
- 3) Recommandations pratiques d'amélioration du mode de gestion des missions

La troisième et dernière section présente les principales conclusions et recommandations, sur la base de l'analyse de l'existant.

2. CHAPITRE 2 - ORGANISATION ACTUELLE DES MISSIONS DE PROPLETE ET DE CONTROLE

2.1. LA MISSION DE PROPLETE

2.1.1. OBJECTIFS DE LA MISSION DE PROPLETE

La mission de propreté et de protection de l'environnement relevant des autorités communales a trois objectifs principaux :

- garantir un cadre de vie propre et sain aux habitants du périmètre communal
- s'assurer que le développement économique et urbain de la commune se fait conformément au cadre légal et aux dispositions réglementaires de la protection de l'environnement
- préserver et sauvegarder, dans la mesure des moyens et des ressources de la commune, l'environnement naturel, urbain, historique et humain

2.1.2. CONSISTANCE DE LA MISSION DE PROPLETE

Par rapport à ces trois objectifs généraux, deux textes légaux définissent principalement l'étendue et la consistance de la mission de propreté. Il s'agit de la Loi organique des communes qui posent le cadre d'intervention des communes, et de la circulaire n° 75 du 3 novembre 1995 qui précisent la nature des interventions relevant des communes.

2.1.2.1. La Loi organique des communes

Jusqu'en 1995, la mission de propreté et de protection de l'environnement n'était pas clairement définie. Ainsi, l'article 129 de la Loi Organique des communes promulguée par la loi n° 75-33 du 14 mai 1975 stipulait que « le service de voirie et des travaux communaux comprend [entre autres choses] le nettoyage et l'arrosage des voies et espaces libres publics, l'entretien, la réparation, le curage ou la construction des égouts, et les travaux d'assainissement de toute nature ».

En 1995, cet article 129 fut abrogé par la Loi Organique des communes n° 95-68 du 24 juillet 1995, et remplacé par le suivant : « Le service de voirie et des travaux communaux comprend :

- le ramassage, le tri, le traitement, l'enlèvement, l'enterrement des ordures dans les dépotoirs contrôlés ;
- l'entretien, la réparation, le curage ou la construction des égouts ;
- le nettoyage et l'arrosage des voies et places publiques ;
- les travaux d'assainissement de toute nature ;
- [...]
- et, en général, tout ce qui se rattache aux travaux dont les dépenses sont imputables sur les fonds de la commune ».

Il est intéressant de relever deux différences notables entre les deux rédactions :

1. la première rectification apportée concerne la gestion des déchets, qui est placée explicitement sous la responsabilité des communes. En outre, la gestion est définie très largement, puisqu'elle englobe toutes les activités, depuis l'enlèvement jusqu'à l'enfouissement des déchets. Le rôle pivot des communes dans la gestion des déchets solides est ainsi clairement souligné.
2. la seconde modification est tout aussi importante : elle rappelle que la commune est le premier et l'ultime responsable de la propreté dans les lieux et places publics, dont, notamment, les espaces publics concédés. Ainsi, cet article ne fait plus référence à des « espaces libres publics » mais à des « places publiques ». Dès lors, il est clair que c'est le concédant (la commune), et non le concessionnaire (l'exploitant), qui est responsable de la propreté de cet espace concédé.

2.1.2.2. La Circulaire n° 75 du Ministère de l'Intérieur

La circulaire n° 75 du 3 novembre 1995 rappelle que « le maintien de la propreté dans les villes et les quartiers résidentiels est l'une des fonctions essentielles et traditionnelles de l'action municipale ».

Cette circulaire prend acte de l'insuffisance des efforts déployés par les communes au niveau de la gestion des déchets solides, face à la gravité de la situation de l'environnement dans les villes. De ce fait, la circulaire préconise l'adoption par les communes d'un plan global de gestion des déchets solides, dont les principaux objectifs sont de :

- veiller à ce que les déchets sur la voie publique soient enlevés et les rues balayées
- nettoyer les rues et les avenues
- veiller à ce que les ordures ménagères soient enlevées et évacuées dans des décharges finales
- grouper et enlever le sable, les déchets de construction et de jardin
- s'occuper des terrains vagues

Il convient de constater que cette circulaire précise la mission de propreté et de protection de l'environnement, telle qu'elle était définie dans la loi organique des communes, pour en souligner son importance dans l'action municipale.

2.1.2.3. Définition et étendue de la mission de propreté

A la lueur de ces deux textes fondamentaux, il apparaît que, en pratique, la mission de propreté et de protection de l'environnement comprend les actions suivantes :

- Collecte et évacuation des déchets ménagers
- Collecte des déchets de jardin
- Collecte des déchets de démolition
- Gestion de la décharge
- Balayage des rues, désherbage, et curage des caniveaux
- Entretien des espaces verts
- Traitement des eaux stagnantes

- Lutte contre les insectes
- Lutte contre les animaux errants
- Interventions d'urgence et exceptionnelles (programme régional de propreté, journée annuelle de l'environnement)
- Campagnes de sensibilisation des habitants et des établissements commerciaux, hôteliers, sanitaires et industriels à la propreté, à l'hygiène et à la protection de l'environnement
- Assainissement urbain, pour les communes non prises en charge par l'ONAS

2.1.3. DESCRIPTION DES STADES DE GESTION

2.1.3.1. Reconnaissance des besoins

La reconnaissance des besoins est faite à trois niveaux :

1. au niveau national (Ministères de l'Intérieur, et de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire) : lors de l'élaboration des études de stratégies de gestion des déchets solides (schémas directeurs de gestion des déchets solides, études préalables, études d'identification de sites pour l'implantation d'installations de traitement et d'élimination des déchets solides, études d'impact sur l'environnement) ;
2. au niveau régional (gouvernorats) : lors de la définition des actions de nettoyage et d'entretien de l'infrastructure de base et de l'allocation de crédits aux communes pour l'embauche de personnel occasionnel pour l'exécution de ces actions ;
3. au niveau local (communes) : lors de la négociation des lois cadres du personnel (concernant les effectifs qui seront affectés à la propreté), de la préparation du budget annuel, de l'établissement du Plan d'Investissement Communal, et de l'organisation de la Journée nationale de l'environnement.

2.1.3.2. Planification

a. La Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales

En tant qu'autorité de tutelle des collectivités publiques et locales, le Ministère est concerné directement par l'ensemble des aspects de la gestion des déchets urbains.

La Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales est investie d'un rôle de planification, de suivi et d'évaluation de stratégies dans le domaine de la gestion des déchets solides.

De ce fait, la DGCPL est chargée de :

1. définir et concevoir la stratégie annuelle et les orientations en matière de propreté et de sauvegarde de l'environnement en concertation avec la Commission Nationale de Propreté et de Protection de l'Environnement
2. définir et mettre en oeuvre les actions de sensibilisation du public et des communes telles que le Programme National de la Propreté et de la Protection de l'Environnement et la Journée Nationale de l'Environnement (11 Juin)
3. élaborer des normes techniques ou des textes réglementaires régissant la gestion des déchets solides (dont le règlement sanitaire type)

4. définir et diffuser auprès des collectivités publiques et locales des directives et circulaires concernant l'application de ces normes et règlements et l'organisation technique et administrative des communes
5. de suivre et évaluer l'application de ces normes, règlements, directives et circulaires à l'échelon des gouvernorats et des communes.
6. de préparer et d'exécuter les marchés cadres pour l'achat des équipements et véhicules nécessaires aux communes.
7. d'approuver les lois cadres du personnel élaborées par les communes, les budgets annuels et les Plans d'Investissement Communaux (en collaboration avec les Ministère des Finances et du Développement Economique).

b. La Direction Générale de l'Environnement et de la Qualité de la Vie

Le Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire est appelé à jouer un rôle de première importance dans le domaine de la gestion et de traitement des déchets solides, en référence aux décrets n° 93-303 et 93-304 du 1^{er} février 1993, fixant les attributions et l'organisation du Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire.

Plus particulièrement, la Direction Générale de l'Environnement et de la Qualité de la Vie, conformément au Décret 93-304 du 1^{er} février 1993 est chargée :

- "d'assister les intervenants et les concernés par la pollution à résoudre leurs problèmes en matière d'élimination des déchets et des émissions, de les orienter et les conseiller et simplifier les techniques de traitement des sources de pollution"
- "d'assister les communes à la réalisation des projets de création de décharges contrôlées et d'unités de tri, de traitement et de recyclage des ordures ménagères".

c. L'Agence Nationale de Protection de l'Environnement

Conformément à la loi n° 88-91 du 2 août 1988 telle que modifiée par la loi n° 92-115 du 30 novembre 1992, l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement (ANPE) est chargée:

- « de participer à l'élaboration de la politique générale du gouvernement en matière de lutte contre la pollution et de protection de l'environnement, et à sa mise en œuvre par des actions spécifiques et sectorielles ainsi que des actions globales s'inscrivant dans le cadre du plan national de développement ;
- de proposer aux autorités compétentes toute mesure revêtant un caractère général ou particulier et destinée à assurer la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de lutte contre la pollution et de protection de l'environnement, et notamment les mesures tendant à assurer la préservation de l'environnement et à renforcer les mécanismes qui y conduisent, et en général à proposer les mesures de prévention des risques et des catastrophes naturelles ou industrielles ;
- de lutter contre toutes les sources de pollution et de nuisance, et contre toutes les formes de dégradation de l'environnement ;
- d'instruire les dossiers d'agrément des investissements dans tous les projets visant à concourir à la lutte contre la pollution et à la protection de l'environnement ;

- d'assurer le contrôle et le suivi des rejets polluants et des installations de traitement desdits rejets ;
- de prêter toute assistance qui lui est demandée en vue de l'élimination ou la réduction des résidus et des effets de la pollution ;
- de conclure des conventions avec les organismes ou entreprises concernés en vue d'arrêter un programme d'élimination des rejets polluants (octroi d'avantages fiscaux et d'aides financières). »

En outre, en vertu des décisions du Conseil Ministériel Restreint du 29 mars 1996, un département « déchets solides » a été institué au sein de l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement pour la maîtrise d'œuvre des études et projets portant sur le traitement et l'élimination des déchets solides et la coordination avec les ministères et organismes impliqués.

d. L'Office National de l'Assainissement

Depuis sa création en 1974, l'Office National de l'Assainissement a joué un rôle important dans la gestion des déchets solides : principalement, réalisation des études dans le cadre du PRONAGDES, réhabilitation et exploitation des décharges de Henchir Yahoudia et Raoued entre 1984 et 1989 (dans le cadre du IIème Projet urbain).

Les responsabilités de l'ONAS, conformément à la loi 93-41 du 19/04/1993, en matière de gestion des déchets urbains sont les suivantes:

- Elaboration et réalisation de projets intégrés portant sur le traitement des ordures ménagères à l'intérieur des périmètres communaux
- Actions de sensibilisation, de formation, d'éducation ou d'étude et de recherche dans le domaine de la lutte contre la pollution hydrique
- Réalisation d'études, assistance et conseil, à titre gratuit ou onéreux, aux collectivités locales en matière de lutte contre toute sorte de pollution provenant des ordures ménagères et des déchets urbains, pouvant affecter le milieu hydrique.

e. Les gouvernorats

Au niveau régional, s'agissant de la mission de propreté et de protection de l'environnement, les gouvernorats sont chargés de :

1. contrôler la bonne exécution des lois cadres du personnel et des budgets communaux ;
2. planifier, organiser et coordonner à l'échelon local, le programme régional de propreté et de protection de l'environnement (voir encadré) ;
3. faire auprès de la DGCPD un rapport périodique d'évaluation relative à la bonne exécution de ce programme régional.

Programme régional de propreté et de protection de l'environnement - 1996

Ce programme comprend les actions suivantes :

1. création de zones vertes et plantations d'arbres, de façon à satisfaire aux instructions présidentielles d'avoir 10 m² d'espaces verts par habitant d'ici l'an 2000.
2. propreté des villes : nécessaire application des dispositions de la circulaire n° 75 du 3 novembre 1995 relative à l'organisation des services d'hygiène et de propreté.
3. revêtement des voies principales et des chaussées situées devant les établissements commerciaux, les administrations et entreprises, les habitations collectives et individuelles, les sièges de sociétés, les hôpitaux...
4. recensement des terrains vagues ; en particulier, le plan d'occupation des sols des communes relatif aux zones vertes doit être appliqué avec rigueur, en conformité avec les textes juridiques et réglementaires.
5. contrôle sanitaire des locaux ouverts au public : ces locaux doivent être recensés et inspectés régulièrement. Un suivi des actions de contrôle sanitaire doit être fait.
6. sensibilisation et information : renforcement et multiplication des campagnes, diversification des modes et des supports de sensibilisation.

f. Les communes

En vertu des dispositions de la loi organique des communes, promulguée par la loi n° 75-33 du 14 mai 1975, telle que modifiée par les lois n° 85-43 du 25 avril 1985, n° 91-24 du 30 avril 1991 et n° 95-68 du 24 juillet 1995, les communes constituent les institutions de base, appelées à gérer la chaîne de gestion des déchets solides.

En particulier, les communes sont chargées de planifier et d'organiser la gestion quotidienne de la collecte, du transport, du traitement et de l'élimination des déchets solides : définition des circuits, choix des types d'équipements en fonction des quartiers et des largeurs de voies, affectation des conducteurs, des éboueurs et des engins aux circuits de collecte, contrôle et suivi de l'exécution...

La Journée nationale de la propreté et de la sauvegarde de l'environnement - 11 juin

Cette journée est marquée, tant à l'échelon national que régional et local, par de multiples manifestations de sensibilisation à l'importance de la propreté et de la sauvegarde de l'environnement.

Au niveau national :

1. Remise du Prix du Président de la République aux cinq municipalités les plus propres pour l'année écoulée
2. Remise du Prix du Président de la République aux cinq comités de quartier les plus actifs pour l'année écoulée
3. Remise d'attestations de considération et d'encouragement aux communes ayant fourni un surcroît d'effort en matière de propreté
4. Distribution de prix aux élèves lauréats du concours de dessin et de rédaction organisé à l'occasion

Au niveau régional :

Remise des prix pour les lauréats des concours régionaux organisés dans le cadre de programmes spécifiques pour la célébration de cette journée

g. La Commission nationale de la propreté et de la protection de l'environnement

Enfin à l'échelon national, une Commission nationale de la propreté et de la protection de l'environnement a été instituée. Présidée par le Ministre de l'Intérieur, cette Commission a pour objet d'identifier les actions dans le domaine de la propreté et de la protection de l'environnement, de suivre, contrôler et évaluer l'exécution de ces actions, et de coordonner les interventions des ministères, des institutions publiques, des organisations sociales et professionnelles (telles que l'Union nationale des agriculteurs tunisiens, ou l'Union nationale des femmes tunisiennes), et des associations impliqués dans le domaine de la propreté et de la protection de l'environnement.

2.1.3.3. Budgétisation et comptabilisation

a. L'importance de la part des dépenses du service propreté dans les budgets communaux

Il est difficile d'avoir une estimation précise du coût du service dans les budgets locaux, et ce, en raison de l'absence de présentation des dépenses budgétaires par fonction. Ainsi, les catégories de dépenses entrant dans le fonctionnement du service (main d'oeuvre, carburant, entretien...) sont intégrées dans l'ensemble des frais de fonctionnement de la commune. Ces coûts du service sont intégrés dans l'ensemble des charges couvertes par l'ensemble des recettes.

Il n'en reste pas moins, que, de l'avis des responsables nationaux et communaux, le service de collecte et de traitement des ordures ménagères est l'un des services communaux les plus coûteux. Certaines études ont estimé son poids à environ 30 % de l'ensemble des dépenses communales.

b. Le financement par l'impôt des dépenses du service propreté dans les budgets communaux

La comptabilité publique locale ne permet pas l'affectation de recettes à la couverture de certaines dépenses. Le service des ordures ménagères est donc financé par l'ensemble des recettes communales.

Dans tous les cas, d'importantes distorsions existent entre le produit de la taxe et le service qu'elle est censée théoriquement financer. Le produit de la taxe locative et de la taxe d'assainissement représente en moyenne, approximativement, entre 10 et 15 % de l'ensemble des recettes de fonctionnement des communes, alors que les dépenses de propreté, qui comprennent la collecte et le traitement des déchets, représentent environ 30 % des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des communes.

c. Le financement par les redevances des dépenses du service propreté dans les budgets communaux

Elément clé d'une logique économique, la mise en place d'un système de financement au moyen de redevances semble connaître cependant quelques difficultés. En effet, la réglementation tunisienne autorise les communes à percevoir des redevances pour

l'enlèvement des déchets non ménagers provenant des établissements touristiques, commerciaux et industriels (article 8 du décret 90-1960 du 28 Novembre 1990). Cependant, il semble que dans la pratique, cette disposition ne soit pas encore mise en application. Elle rencontre une opposition de la part des établissements concernés qui estiment que les taxes acquittées au titre de la TCL ou de la TH couvrent l'enlèvement et le traitement des déchets.

d. Système de comptabilité analytique

Les municipalités disposent rarement de systèmes de comptabilité analytique pour estimer les coûts réels des services existants. Les systèmes comptables de coûts produisant ces données sont encore peu courants. Les pratiques comptables existantes en Tunisie font qu'il est très difficile de définir les coûts des déchets solides. Les collectivités locales ne peuvent pas évaluer efficacement les performances de leur système de gestion des déchets solides sans connaître leurs dépenses réelles.

Cependant, dans le cadre de sa politique de renforcement des ressources et des compétences communales, le Ministère de l'Intérieur a lancé un programme d'introduction des systèmes de comptabilité analytique au sein des communes et de formation des cadres communaux à la gestion et à la comptabilité analytique.

2.1.3.4. *Fourniture et production de service*

a. Collecte

Actuellement, les quantités de déchets urbains produits au niveau des communes sont collectées et acheminées vers les décharges publiques. Dans certains cas, il existe des postes de transfert, qui sont des points de dépôt provisoire des déchets urbains (séjour de 1 à 2 jours) avant acheminement vers les décharges.

Il est important de noter la diversité des systèmes de collecte en Tunisie : du porte à porte à la collecte par quartier à l'aide de conteneurs (la précollecte étant alors assurée par les habitants). Par conséquent, les types de véhicules de collecte utilisés par les communes diffèrent fortement : depuis les charrettes à mulets aux bennes tasseuses.

D'une façon générale, les déchets sont présentés par les producteurs de déchets (habitants, gérants des établissements commerciaux ou industriels...) :

- en vrac, directement sur la voie publique (points noirs) ;
- dans des sacs en plastique ;
- dans des demi-fûts de 100 litres ;
- dans des bacs roulants à 2 ou 4 roues, d'une capacité de 240 à 1100 litres, pour la collecte mécanisée, en acier, en polyester ou polyéthylène ;
- dans des caissons de 5 m³ ;
- dans des poubelles de capacité variant de 30 à 100 litres ;
- dans des récipients divers (seaux de peinture...).

Il convient de noter que l'usage de sacs en plastique est nettement préféré à l'heure actuelle : c'est ainsi que plusieurs villes (dont Mhamdia-Fouchana) subventionnent indirectement ceux-ci, en les revendant aux habitants moins chers qu'ils n'ont coûté.

La collecte est généralement assurée 7 jours sur 7, une fois par jour, de jour surtout pour les quartiers périphériques et dans les quartiers non viabilisés et non éclairés, et de nuit dans les quartiers à forte circulation de véhicules et de piétons et où l'activité commerciale et touristique est très dense.

Les modes de collecte adoptés sont les suivants :

- collecte mécanisée : ce mode consiste à utiliser une benne tasseuse équipée d'un système de levage des conteneurs
- collecte porte-à-porte : ce mode consiste à vider les poubelles dans le véhicule de collecte
- collecte directe : dans ce cas, le matériel de collecte sert aussi pour l'acheminement des déchets vers la décharge
- collecte par rupture de charge : les brouettes, les tricycles et les tracteurs agricoles sont déchargés dans des semi-remorques ou des compacteurs dans les stations de transfert. Ces derniers servent pour le transport des déchets vers la décharge.

b. Traitement et valorisation

Il convient de souligner la faible proportion des déchets urbains recyclés : il s'agit essentiellement de la part non contaminée (par d'autres déchets, organiques ou toxiques) des déchets de papier et carton, et dans une moindre mesure, des métaux ferreux et de l'aluminium.

Ainsi, à l'exception des projets pilotes de compostage et de recyclage, il n'existe pas à l'heure actuelle de circuit organisé dans le traitement physico-chimique et la valorisation des déchets urbains en Tunisie.

La plupart des activités de recyclage sont le fait du secteur privé informel et non réglementées. En effet, il existe un circuit informel de recyclage qui concerne essentiellement les déchets de métal, de papier et de textile. Il est généralement le fait des chiffonniers qui opèrent sur le site même des décharges.

c. Elimination

A l'exception du Grand Tunis, où l'AMTVD gère deux décharges contrôlées, la plupart des décharges pour ordures ménagères actuellement en exploitation présentent des caractéristiques identiques telles que:

- L'éparpillement anarchique des ordures sur une faible hauteur (0,5 m à 1,5 m).
- L'absence de compactage et de couverture de terre

Dans la plupart des cas, les déchets sont déversés dans un terrain vague situé aux limites extérieures de la ville, entre cinq et vingt kilomètres, ou tout simplement dans les oueds avoisinants. Ils sont le plus souvent recouverts de sable à l'aide d'un trax ou motorgrader ou dans le meilleur des cas, compactés et enfouis. Les décharges fonctionnent 24 heures par jour. Parfois, elles sont délimitées par une clôture et surveillées par un gardien.

2.1.3.5. Suivi et évaluation

Faute de moyens et de ressources (personnel d'encadrement, véhicules, outils informatiques et de communication, formation et recyclage), le suivi et l'évaluation des systèmes de gestion des déchets solides apparaissent relativement rudimentaires, particulièrement au niveau local. De fait, lorsqu'ils existent, le suivi et le contrôle de l'exécution de la mission de propreté ne sont ni réguliers, ni complets. Il s'agit généralement de contrôle a posteriori ponctuel.

Ainsi, l'analyse des activités de propreté est rarement effectuée par les communes. En particulier, il n'existe aucune information disponible sur l'efficacité de la collecte, le rendement du personnel, ou la disponibilité et la productivité du matériel de collecte. De même, aucun indicateur de performance, ni de tableau de bord de l'activité, ne sont établis, permettant de dresser un état de la gestion des déchets urbains au niveau des communes.

A l'échelon national, la DGCPL a mis en place un suivi et une évaluation des programmes régionaux de propreté et de protection de l'environnement, ainsi que des différentes campagnes lancés sous la férule des gouvernorats (sensibilisation, espaces verts...). Cette évaluation, sous forme d'un rapport semestriel, a pour objectif d'apprécier l'impact réel de ces programmes, et de définir les actions futures à la lueur des résultats passés et des enseignements.

Toujours à l'échelon national, deux comités ont été institués pour le suivi et l'évaluation des actions de propreté et de protection de l'environnement :

1. le Comité de suivi de l'état de l'environnement municipal, créé au sein de la DGCPL
2. le Comité national de suivi et d'évaluation des actions et activités entreprises dans le cadre du Programme national de Propreté et de Protection de l'Environnement, qui regroupe des représentants des différents ministères et structures concernés, créé suite aux recommandations de la Commission Nationale de Propreté et de Protection de l'Environnement.

En tout état de cause, l'absence, à l'échelon local, de procédures de contrôle de la bonne exécution du service de propreté, et de systèmes de suivi et d'évaluation de la gestion des déchets solides nuit profondément à la qualité, à l'efficacité et à l'optimisation de l'action municipale.

2.2. LA MISSION DE CONTROLE

2.2.1. OBJECTIFS DE LA MISSION DE CONTROLE

La mission de contrôle relevant des autorités communales vise essentiellement à assurer le respect de la réglementation municipale ayant pour objet notamment, d'assurer la tranquillité, la salubrité publique et la sauvegarde d'un cadre de vie sain qui permet l'intégration adéquate du citoyen dans son environnement .

2.2.2. CONSISTANCE DE LA MISSION DE CONTROLE

Plusieurs textes légaux régissent la mission de contrôle relevant de l'autorité communale, on peut citer :

1) Textes à caractère législatif

- La loi n° 75-33 du 14 Mai 1975 portant promulgation de la loi des communes et les différentes lois qui l'ont modifiées ou complétés (loi organique n° 85-43 du 25 Avril 1985, loi n°91-24 du 30 Avril 1991 et loi n° 95-68 du 24 Juillet 1995).
- Loi n° 94-112 du 28 Novembre 1994, portant promulgation du code de l'aménagement du territoire et de l'Urbanisme.

2) Textes à caractère réglementaire

- Règlement de voirie du 28 Février 1889 fixant les dispositions d'interventions de tout genre dans les périmètres communaux.
- Arrêté du ministre de l'intérieur du 30 Mai 1991 relatif au paiement d'amendes pour contravention aux règlements sur l'hygiène et la police sanitaire à l'intérieur des périmètres communaux.
- Arrêté municipal concernant le règlement sanitaire, ou tout autre arrêté relatif au contrôle sanitaire et à la salubrité publique
- Arrêté du préfet délégué à la sécurité générale du 12 janvier 1942, portant réglementation des théâtres et établissements de spectacle et d'audition

3) Circulaires d'application

- Circulaire de la DGCPL n° 40 du 3 Août 92, portant sur l'exécution des arrêtés concernant le respect de la réglementation municipale.
- Circulaire de la DGCPL n° 46 du 26 Août 1992 se rapportant à l'organisation structurelle des administrations municipales.
- Circulaire de la DGCPL n° 53 du 13 Juillet 1994 se rapportant sur la rationalisation de l'opération de contrôle des infractions se rapportant aux constructions.

2.2.2.1. La loi n° 75-33 du 14 Mai 1975 portant promulgation de la loi organique des communes et les différentes lois qui l'ont modifiée ou complétée.

La loi organique des communes stipule dans son article 73 que « le président de la commune est chargé sous la surveillance de l'administration supérieure de la réglementation municipale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs » .

Cette même loi dans son article 74 définit bien la réglementation municipale qui a pour objet d'assurer la tranquillité, la salubrité publique et la sauvegarde d'un cadre de vie sain qui permet l'intégration adéquate du citoyen dans son environnement.

Par ailleurs l'article 75 précise les prérogatives du président de la commune qui assure la réglementation en ce qui concerne la circulation, l'hygiène et la sûreté des routes dépendant du domaine public de l'état à l'intérieur du périmètre communal ainsi que celle relative à la voirie de la commune.

L'article 78 précise que le service de la police est assuré dans chaque commune par les agents de l'état. Ce service est chargé de l'exécution des décisions prises par le président de la commune en application des articles 73 et 74.

Il est à noter aussi que l'article 80 de cette loi, précise que les arrêtés pris par le président de la commune sont immédiatement adressés au délégué ou au Gouverneur concerné (suivant le cas). Ils sont exécutoires de plein droit lorsqu'aucune décision d'annulation, de suspension ou autre n'est intervenue à leur égard quinze jours après leur dépôt au siège de la délégation ou du gouvernorat.

2.2.2.2. Loi n° 94-112 du 28 Novembre 1994, portant promulgation du code de l'aménagement du territoire et de l'Urbanisme.

Ce code fixe les règles à suivre pour l'organisation de l'espace, la planification et la création et le développement des agglomérations urbaines .

En particulier le code fixe les conditions et modalités d'élaboration des réglementations applicables à l'urbanisation, ainsi que les dispositions applicables en matière de permis de lotir et construire .

2.2.2.3. Règlement de voirie du 28 Février 1889, fixant les dispositions d'interventions de tout genre dans les périmètres communaux

Le règlement de voirie approuvé et généralisé à l'ensemble des communes de Tunisie fixe les dispositions à suivre concernant diverses interventions dans les périmètres communaux notamment :

- l'intervention sur et sous la voie publique et les occupations temporaires de la voie publique
- les constructions et les retraits sur l'alignement
- les saillies
- l'écoulement des eaux notamment ménagères...

2.2.2.4. Arrêté du ministre de l'intérieur du 30 Mai 1991 relatif au paiement d'amendes pour contravention aux règlements sur l'hygiène et la police sanitaire à l'intérieur des périmètres communaux.

L'arrêté du 30 Mai 1991 se rapporte aux dispositions relatives au non respect du règlement de l'hygiène et la police municipale.

Les infractions commises dans ce cadre sont classées en deux catégories et sont au nombre de 20 pour la première catégorie et au nombre de 26 pour la deuxième catégorie.

Les amendes correspondantes aux deux catégories d'infractions sont de 10 Dinars pour la première et de 30 Dinars pour la deuxième

Cet arrêté précise par ailleurs ceux qui sont habilités à faire le recouvrement des amendes, ainsi que la procédure à suivre.

2.2.2.5. Arrêté municipal du 5 Juillet 1908 concernant le règlement sanitaire

L'objectif de cet arrêté est d'assurer notamment la salubrité de la voie publique et des voies privées, des habitations, des locaux destinés à la vente ou à la conservation des denrées alimentaires et des constructions de point de vue de l'entretien.

2.2.2.6. Arrêté du préfet délégué à la sécurité générale du 12 Janvier 1942, portant réglementation des théâtres et établissements de spectacle et d'audition.

Cet arrêté classe les établissements en 3 catégories d'après les dangers d'incendie qu'ils présentent.

Les conditions d'application de cet arrêté sont suivies par une commission communale de sécurité.

Cette commission a pour attribution :

1. Le contrôle des projets de construction, des modifications ou d'aménagement d'un immeuble existant préalablement à la délivrance du permis de bâtir.
2. Le contrôle concomitant : des visites pourront être faites sur place par la commission communale de sécurité au cours de la construction ou des aménagements
3. Le contrôle à posteriori: avant toute ouverture des établissements au public, il sera procédé à une visite de réception par la commission communale de sécurité, en vue de s'assurer si les ouvrages exécutés sont bien conformes aux plans initialement approuvés par ses soins.

Concernant la répression des infractions, il pourra être décidé par le président de la municipalité sur proposition de la commission communale de retirer les autorisations délivrées pour raison de non conformité aux règles de sécurité prescrites dans l'arrêté du 12/1/1942.

2.2.2.7. Circulaire de la DGCP n° 40 du 3 Août 92, portant sur l'exécution des arrêtés concernant le respect de la réglementation municipale

Il est proposé aux maires et aux délégués dans le circulaire du Ministre de l'intérieur n°10 du 3 Août 1992, des mesures visant à accélérer les procédures nécessaires aux constats d'infractions aux réglementations municipales.

Ces mesures consistent à une répartition géographique du travail entre les agents de contrôle, la tenue et le suivi d'un registre pour les infractions, la désignation d'un agent pour le suivi des décisions en la matière et l'établissement des dossiers nécessaires pour les tribunaux.

Ce circulaire rappelle la nécessité d'appliquer la loi concernant l'information du contrevenant et incite à l'exécution des mesures adéquates surtout en ce qui concerne la démolition de la construction en rappelant les cas nécessitant la démolition.

2.2.2.8. Circulaire de la DGCP n° 46 du 26 Août 1992 se rapportant à l'organisation structurelle des administrations municipales

Ce circulaire présente des organigrammes types suivant la taille de la commune en prenant en considération les besoins des communes et les fonctions principales nécessaires à chaque

structure et qui concernent notamment, l'étude et les perspectives, la prise des décisions, l'exécution et le suivi, ainsi que l'évaluation.

2.2.2.9. Circulaire de la DGCPL n° 53 du 13 Juillet 1994 se rapportant sur la rationalisation de l'opération de contrôle des infractions se rapportant aux constructions.

L'objet de cette circulaire porte sur les infractions dans le domaine de la construction et la lutte contre la construction anarchique.

Les mesures proposées dans cette circulaire sont:

- Désignation d'un responsable municipal pour le suivi quotidien des infractions et des mesures entreprises.
- Création d'un comité de suivi au niveau de la délégation présentant un rapport hebdomadaire au gouvernorat
- Désignation d'un délégué dans chaque gouvernorat présentant un rapport mensuel au Ministère de l'intérieur.

Des modèles joints en annexe 3 ont été proposés en vue d'être respectés à tout les niveaux et ceci dans un soucis d'une meilleure coordination.

2.2.2.10. Définition et étendue de la mission contrôle

A la lecture et à l'analyse de ces textes régissant la mission du contrôle municipale, il ressort que cette mission comprend:

- Le contrôle de la construction et des chantiers (Protection, signalisation ...)
- Le contrôle de l'usage de l'environnement construit (IMR)
- Le contrôle des E.O.P (restaurants, pâtisserie, boucherie, marchés municipaux, etc.). Il consiste à vérifier l'état sanitaire du local, l'état des denrées alimentaires et l'état d'hygiène du personnel, ainsi que le contrôle des abattoirs.
- Le contrôle de la voirie, de la circulation (stationnement...) ainsi que le contrôle des marchands ambulants.
- Le contrôle de la propreté, des animaux sur la voie publique et de la mendicité ainsi que le contrôle anti-bruit.

2.2.3. DESCRIPTION DES STADES DE GESTION

2.2.3.1. Reconnaissance des besoins

La mission de contrôle vise à préserver l'aspect du paysage urbain, en veillant au respect des règlements en matière de qualité de constructions, des conditions sanitaires et des concessions sur la voie publique. Ces domaines sont sujet à un nombre important d'infractions généralement en progression permanente. Ceci amène l'administration à faire face à ces infractions en développant ses moyens humains et matériels consacrés à l'accomplissement de la mission et à la mise en place des méthodes et des procédures .

Par défaut de planification et pour faire face à la situation, l'administration se trouve dans l'obligation de recruter du personnel, ce qui bien entendu ne résout pas le problème.

2.2.3.2. *Planification (détermination du cadre réglementaire)*

De par son rôle d'autorité de tutelle des communes, le Ministère de l'intérieur, par l'intermédiaire de la direction générale des collectivités publiques et Locales est investie d'un rôle de planification dans le domaine du contrôle.

C'est ainsi qu'il est chargé notamment :

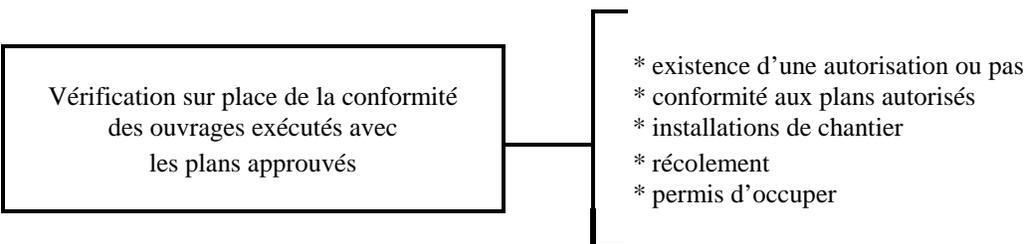
1. d'approuver les arrêtés municipaux établis par les communes et pouvant avoir un effet sur l'organisation de la mission de contrôle (l'organigramme, la loi des cadres, les réglementations municipales, etc.).
2. d'élaborer des textes réglementaires à caractère général régissant le contrôle
3. d'émettre des circulaires générales sur les champs d'application de ces textes réglementaires

2.2.3.3. *Fourniture et production de service*

a. Le contrôle de la construction

Les agents verbalisateurs du service local effectueront périodiquement des visites aux chantiers en vue de s'assurer :

- 1) d'abord, si la construction en cours a fait ou non l'objet d'une autorisation
- 2) ensuite et dans le cas où les travaux sont autorisés :
 - s'ils sont conformes aux plans autorisés ;
 - si les occupations de la voie publique sont conformes aux autorisations accordées et si les droits de voirie afférents ont été payés ;
 - si les installations de chantier sont établies conformément à la réglementation en vigueur et si elles ne comportent pas de risque ni de gêne à la circulation ou à la sécurité publique.
- 3) enfin pour les constructions achevées, si elles ont bien été exécutées conformément aux plans autorisés et si elles font l'objet d'un procès verbal de récolement et d'un permis d'occuper .



Un procès verbal de tournée sera dressé à la fin de chaque tournée et mentionnera les chantiers visités et les anomalies constatées.

Cas d'une construction non autorisée :

Le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dans son article 84 stipule qu'en cas où une construction est érigée sans permis ou si elle est érigée sur un terrain issu d'un lotissement n'ayant pas fait l'objet d'une demande d'approbation ou dans des zones nécessaires à la réalisation de la voirie et réseaux divers des places publiques et des espaces verts, le président de la municipalité est tenu d'inviter le contrevenant pour audition dans un délai de 3 jours à compter de la date de notification de sa convocation sur chantier et ce par l'intermédiaire des officiers de police judiciaires (énumérés au paragraphe 1.2.3 et 4 de l'article 10 du code des procédures pénales) ainsi des agents chargés du contrôle de la réglementation municipale, et de prendre par la suite un arrêté de démolition, de l'exécuter sans délai en ayant recours le cas échéant à l'assistance de la force publique et de procéder à tous les travaux nécessaires aux frais du contrevenant.

Cas d'une construction autorisée :

Le contrôle d'une construction autorisée comporte quelques opérations :

*** Vérification du respect de l'Autorisation d'Occupation de la Voie Publique:**

Il s'agit d'une autorisation délivrée simultanément au permis de construire, précisant les espaces où le permissionnaire est autorisé à déposer le matériel et les matériaux et pendant quels délais. Le contrôleur devra vérifier le respect de cette autorisation mais également si les droits de voirie y afférents ont bien été payés

*** Contrôle des installations de chantier :**

Si l'autorisation d'occupation de la voie publique comprend l'établissement d'ouvrages quelconques, le contrôle consistera à vérifier le tracé de ces ouvrages.

*** Récolement d'implantation :**

Le permissionnaire doit, dès que les premières assises au dessus du sol sont posées, saisir l'administration municipale afin qu'il soit procédé au plus tard dans les trois jours suivants, au récolement de l'alignement et du nivellement. Un procès-verbal contradictoire en sera dressé et sera remis au pétitionnaire. Ce procès-verbal précise également l'implantation des constructions.

*** Conformité aux plans autorisés :**

Le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dans ses articles 80 et 81 stipule qu'en cas d'exécution de travaux en infraction aux prescriptions du permis de bâtir, le Président de la municipalité ordonne séance tenante et par arrêté notifié par huissier notaire ou par accusé de réception :

- d'arrêter les travaux
- de saisir les matériaux de constructions et les outils de chantier
- d'apposer les scellés le cas échéant .

Le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dans son article 82 et 83 stipule qu'en cas où le contrevenant qui respecte l'arrêté de suspension des travaux, peut dans un délai de 2 mois à compter de la date de réception de cet arrêté régulariser sa situation.

L'administration après consultation de la commission technique peut soit régulariser la situation soit ordonner la démolition de la construction non conforme au permis. La démolition devra s'exécuter dans un délai d'une semaine à partir de la date de la notification de la décision du rejet de la requête.

A défaut, l'administration procédera à la démolition à ses frais de la construction dans un délai maximum d'un mois en recourant le cas échéant à l'assistance de la force publique.

*** Cas ou la construction est achevée :**

Dans le cas où la construction est achevée, les opérations de contrôle portent principalement sur l'établissement du procès-verbal de récolement et la délivrance du permis d'occuper.

Le procès-verbal de récolement : A l'achèvement des travaux, le récolement sera effectué à la demande de l'intéressé ou d'office sur l'initiative de l'administration.

Un bâtiment dont le gros oeuvre ainsi que les saillies inhérentes aux gros oeuvres sont complètement terminés, peut être récolé par étage au fur et à mesure de l'achèvement complet et de chacun d'eux, si ces étages sont au moins au nombre de deux, sur rez-de-chaussée et comprennent chacun une superficie brute d'au moins 300 mètres carrés.

Un procès-verbal sera dressé à cet effet, indiquant la conformité des ouvrages aux plans approuvés la conformité des ouvrages aux plans approuvés la conformité aux règlements d'urbanisme et de sécurité, les dommages éventuels causés aux voies publiques ou aux ouvrages ou plantations situés dans l'emprise de la voie publique ; et s'il y a lieu à perception supplémentaire le droit de voirie.

Le permis d'occuper : Au vu du procès-verbal de récolement, et dès que le permissionnaire aura satisfait aux obligations imposées par ce procès-verbal, un permis d'occuper est délivré au permissionnaire.

Ce permis d'occuper est nécessaire avant toute utilisation du bâtiment.

Le permis d'occuper est refusé pour l'ensemble des ouvrages construits tant que les contraventions relevées concernant le gros oeuvre et ses saillies n'ont pas été enlevées.

Si au contraire cette condition est satisfaite le permis d'occuper est délivré séparément en ce qui concerne les locaux réglementaires et refusé pour les autres tant que les infractions persistent .

Signalons à ce sujet, certaines mesures prévues par le règlement de voirie pour dissuader les contrevenants :

- la possibilité pour l'administration de recourir à la procédure d'exécution d'office, c'est à dire de faire exécuter les réparations des ouvrages lui appartenant par ses propres entrepreneurs aux frais des permissionnaires concernés (articles 145 et 146 du règlement de voirie).
- une surtaxe de 100% du principal de la taxe locative sur les immeubles construits sans autorisation ou dont les dispositions ne sont pas conformes à celles de l'arrêté d'autorisation.

- une majoration de 100% des droits de voirie ainsi que les contributions aux dépenses de premier établissement des chaussées, trottoirs et égouts dus par le propriétaire de l'immeuble construit ou réparé.

b. Le contrôle de voirie

Des dommages et dégradations peuvent être causés aux ouvrages publics existants (tels que revêtement des chaussées et trottoirs, égouts, aqueducs, tuyaux...) par suite des chantiers de construction, de dépôt de matériaux, de gravats, de terres...

Concernant l'occupation des trottoirs la loi organique des communes prévoit, dans son article 127, la possibilité d'accorder des autorisations d'occupation du domaine public communal, à titre précaire et révocable, et moyennant la perception d'une redevance.

3. CHAPITRE 3 - ETUDES DE CAS

L'objet de ce chapitre de fournir une analyse critique synthétique de la gestion de la mission de propreté au sein des quatre communes. Le détail de ces études de cas est donné en annexe 7.

3.1. PRESENTATION GENERALE DES 4 COMMUNES

3.1.1. *KAIROUAN*

La Commune de Kairouan, d'une superficie de 2.800 hectares, est, avec une population résidente de 102.634 habitants à laquelle se greffe 20.000 non résidents, la sixième ville plus peuplée de Tunisie. 16 hôtels sont recensés à Kairouan, comptant 760 lits. Kairouan, important noeud commercial, et étape obligée vers les oasis du sud tunisien, attire les touristes et les habitants des régions de l'ouest tunisien.

La production de déchets urbains en 1995 s'est élevée à 43.961 tonnes¹, contre 34.494 tonnes en 1991, soit une augmentation annuelle moyenne de 5 %.

3.1.2. *HAMMAMET*

La Commune de Hammamet, d'une superficie de 5.300 hectares, est l'une des plus importante station balnéaire de Tunisie. On recense ainsi 67 établissements hôteliers totalisant 28.362 lits. Hammamet voit ainsi sa population tripler entre l'été et le reste de l'année, celle-ci passant de 45.820 habitants en saison creuse à 180.000 habitants pendant la saison touristique. Cette forte augmentation de la population entraîne d'importantes contraintes sur l'organisation de la propreté et sur les ressources techniques, humaines et financières nécessaires à la bonne exécution de ce service.

La production de déchets ménagers pour la commune de Hammamet s'est élevée en 1994 à 22.500 tonnes. La production totale de déchets urbains peut être évaluée à 40.300 tonnes².

3.1.3. *L'ARIANA*

La commune de l'Ariana, créée en 1898, est l'une des plus anciennes de Tunisie. D'une superficie de 15.000 hectares, elle compte 152.700 habitants (recensement de 1994), et est la troisième ville plus peuplée de Tunisie. Elle est composée de deux délégations (Ariana Nord (4 arrondissements : Soukra, Borj Louzir, Ghezala et Raoued) et Ariana Sud (3 arrondissements : Ariana supérieur, Médina et les quartiers d'El Menzah 5, 6, 7, 8 et 9).

C'est dans la délégation de l'Ariana Nord que se posent les plus graves problèmes d'infrastructure et d'habitat anarchique sur des terrains généralement inondables. L'habitat anarchique représente 70 à 75 % de l'ensemble de l'habitat dans la délégation de l'Ariana Nord.

¹ Source : PRONAGDES, Etude sur la gestion des déchets solides, Kairouan, SADAT/MEDIEN, ONAS, 1995

² Source : Participation privée dans les services environnementaux: Etude de marché pour la collecte, la décharge et le traitement des ordures ménagères, RTI/SMART, Ministère du Développement Economique/USAID, Avril 1995

La production de déchets ménagers pour la commune de l'Ariana s'est élevée en 1994 à 49.000 tonnes³.

3.1.4. MHAMDIA-FOUCHANA

La Commune de Mhamdia-Fouchana, constituée de deux délégations, Mhamdia et Fouchana, est, avec une population résidente de 50.900 habitants, la dix-huitième ville plus peuplée de Tunisie et la deuxième du gouvernorat de Ben Arous. Important bourg rural, desservant un riche arrière-pays agricole, mais subissant aussi l'attraction puissante de Tunis, Mhamdia-Fouchana tend à devenir l'une des grandes banlieues dortoirs de la région de Tunis. De ce fait, la commune se heurte à un important exode rural des régions de l'intérieur du pays, et endure une expansion urbaine mal contrôlée.

C'est probablement dans cette commune que se posent les plus graves problèmes d'infrastructure et d'habitat anarchique, en regard avec de faibles ressources budgétaires. L'habitat anarchique représenterait 60 à 80 % de l'ensemble de l'habitat de la commune. En outre, cette commune vient tout juste d'être prise en charge par l'Office National de l'Assainissement : compte tenu des délais de mise en œuvre de cette décision, les services techniques de la ville sont encore responsables de la gestion des réseaux d'eaux usées.

La production de déchets ménagers pour la commune de Mhamdia-Fouchana s'est élevée en 1994 à 16.000 tonnes⁴.

3.2. ORGANISATION ACTUELLE DE LA MISSION DE PROPETE

3.2.1. DEFINITION DE LA MISSION DE PROPETE

La consistance et l'étendue de la mission de propreté, telle que la définissent les responsables des 4 communes, **varient sensiblement d'une commune à l'autre**, ainsi que le montre le tableau suivant :

³ Sources :

Etude sur la Gestion des Déchets Solides dans le District de Tunis, 1ère phase: Diagnostic de la situation actuelle et identification des solutions, Volume 1: texte et Volume 2: annexes, GKW Consult/SCET Tunisie, MEAT/ANPE, Mars 1994

Participation privée dans les services environnementaux: Etude de marché pour la collecte, la décharge et le traitement des ordures ménagères, RTI/SMART, Ministère du Développement Economique/USAID, Avril 1995

⁴ Sources :

Etude sur la Gestion des Déchets Solides dans le District de Tunis, 1ère phase: Diagnostic de la situation actuelle et identification des solutions, Volume 1: texte et Volume 2: annexes, GKW Consult/SCET Tunisie, MEAT/ANPE, Mars 1994

Participation privée dans les services environnementaux: Etude de marché pour la collecte, la décharge et le traitement des ordures ménagères, RTI/SMART, Ministère du Développement Economique/USAID, Avril 1995

Kairouan	Hammamet	L'Ariana	Mhamdia-Fouchana
<ul style="list-style-type: none"> • la collecte des déchets urbains • l'évacuation des déchets urbains vers la décharge • le balayage des grands axes • le nettoyage des chaussées revêtues 	<ul style="list-style-type: none"> • la collecte des déchets et l'évacuation dans la décharge • le balayage des entrées de la ville et des grandes artères • le nettoyage de la plage • la gestion de la décharge • les interventions d'urgence • l'entretien des espaces verts 	<ul style="list-style-type: none"> • Collecte et évacuation des déchets ménagers • Collecte des déchets de jardin • Collecte des déchets de démolition • Gestion de la décharge • Balayage des rues, désherbage, et curage des caniveaux • Entretien des espaces verts • Traitement des eaux stagnantes • Lutte contre les insectes • Lutte contre les animaux errants • Campagne de vaccination contre la rage • Embellissement et pavoiement de la ville 	<ul style="list-style-type: none"> • la collecte des déchets urbains • l'évacuation des déchets urbains vers la décharge contrôlée de Henchir Yahoudia • le balayage de la route GP3 • l'assainissement urbain • l'organisation de la journée annuelle de l'environnement (11 juin) : désherbage, aménagement de jardin, nettoyage général, renforcement du balayage • l'organisation de la campagne de propreté (avec l'assistance du conseil de région) : nettoyage, sarclage et désherbage, balayage, badigeonnage, plantation

3.2.2. ORGANISATION GENERALE

3.2.2.1. Cas de la commune de Kairouan

Dépendant du secrétaire général de la commune, le directeur de la propreté et de l'environnement est théoriquement assisté d'un sous-directeur au nettoyage et à l'assainissement. Trois services sont rattachés à ce sous-directeur : contrôle sanitaire et lutte contre les épidémies, espaces verts et pépinières, et nettoyage. **Cependant, le poste de sous-directeur n'est pas pourvu à l'heure actuelle.**

La commune de Kairouan est subdivisée en 4 zones de collecte (les arrondissements de Médina, de Jeblija, de Mansoura, et de Keblija) pour la collecte des déchets urbains de jour, et 1 zone pour la collecte de nuit. Chacune de ces zones de collecte est placée sous la responsabilité d'un chef d'équipe, qui définit les tournées quotidiennes de la collecte, et assure la supervision des activités de collecte et de balayage.

3.2.2.2. Cas de la commune de Hammamet

Dépendant du secrétaire général de la commune, et rattaché à la direction technique, le sous-directeur de la propreté et de l'environnement est responsable de trois services : contrôle sanitaire et lutte contre les épidémies, espaces verts et pépinières, et nettoyage.

Le chef de service nettoyage est assisté d'un technicien chef ouvrier, pour ce qui est de l'organisation et du suivi sur le terrain des opérations de collecte. 4 équipes de balayage ont été formées, avec un chef chantier à la tête de chacune d'entre elles, responsable de la supervision des activités de balayage.

3.2.2.3. Cas de la commune de l'Ariana

Dépendant du secrétaire général de la commune, et rattaché au directeur technique, un chef de service est responsable de l'organisation du nettoyage dans le périmètre communal de l'Ariana.

Le service de la collecte est organisé selon les 7 arrondissements que compte la commune, avec 1 surveillant responsable de la collecte au niveau de chaque arrondissement. Chaque arrondissement est subdivisé en secteurs pour la collecte, un secteur comprenant un chauffeur et 2 ouvriers. Au total, la collecte est organisée en 30 secteurs. Chaque surveillant définit les tournées quotidiennes de la collecte, et assure la supervision des activités de collecte.

3.2.2.4. Cas de la commune de Mhamdia-Fouchana

Dépendant du secrétaire général de la commune, le chef de service travaux est responsable, entre autres choses, du nettoyage (collecte et évacuation des déchets urbains, balayage), de l'assainissement urbain (pour quelque temps encore), de la voirie, de l'éclairage public, de la lutte contre les épidémies, des espaces verts. Le chef de service travaux est secondé d'un adjoint technique pour l'activité nettoyage.

La collecte des déchets à l'intérieur de la commune de Mhamdia-Fouchana est placée sous la responsabilité d'un chef d'équipe, assisté d'un contremaître à temps partiel. Ces deux personnes définissent les tournées quotidiennes de la collecte, et assurent la supervision des activités de collecte et de balayage.

3.2.3. RESSOURCES DISPONIBLES

3.2.3.1. Equipements

Pour accomplir leur mission de propreté, les 4 communes disposent des équipements de collecte suivants :

Type	Kairouan		Hammamet		L'Ariana		Mhamdia-Fouchana	
	Nombre	Etat général	Nombre	Etat général	Nombre	Etat général	Nombre	Etat général
Camion lève conteneurs	3							
Benne tasseuse	2	bon	5	mauvais	11	4 immobilisées 3 en mauvais état 2 moyen état 2 en bon état	1	moyen
Camion benne	2		2	mauvais				
Tracteur + remorque	19	moyen	10	mauvais	16		8	moyen
Tracteur + citerne			1					
Arroseuse	1							
Mini tracteur	1		1	mauvais				
Tricycle	4				7	moyen		
Brouette			18					
Trax			1		1			
Bulldozer			1		1			
Tractopelle					2	1 en activité		
Conteneur	95		358		400		85	

3.2.3.2. Ressources humaines

a. Effectifs et qualification

Les effectifs affectés à la propreté et à la protection de l'environnement au niveau de chaque commune sont répartis de la façon suivante :

Personnel	Kairouan	Hammamet	L'Ariana	Mhamdia-Fouchana
Ingénieur	1	1	1	1
Ingénieur adjoint	-	-	-	-
Adjoint technique	-	1	1	1
Contremaître	-	-	-	1
Chef d'équipe	6	4	7	1
Conducteur	47	39	30	-
Eboueur	154	121	60	-
Mécanicien	6	13	-	-
Gardien	5	37	-	-
Ouvriers	-	-	140 ⁵	41 ⁶
Total	218⁷	216⁸	239	45⁹

b. Absentéisme

Concernant la commune de **Kairouan**, le taux d'absentéisme est estimé entre 1 à 3 ouvriers par jour, soit environ 3 %. Le taux d'absentéisme apparaît donc faible. Cependant, il convient de relever le faible rendement du personnel titulaire.

S'agissant de la commune de **Hammamet**, sur les 173 ouvriers et conducteurs directement liés à la mission de propreté, seuls 110 sont effectivement productifs, compte tenu de l'absentéisme et du faible rendement général du personnel titulaire. Pour certains, il s'agit plus de faire de la présence que de travailler réellement. Il convient de noter que le Secrétaire général de la commune estime que les besoins en ouvriers se situeraient aux alentours de 530 personnes.

Au niveau de la commune de **L'Ariana**, le taux d'absentéisme est de 20 %.

En outre, l'efficacité du personnel titulaire apparaît médiocre. Ainsi, compte tenu de l'étendue du périmètre communal, et de l'éloignement de la décharge, sur 8 heures de travail, seules 3 heures concernent l'activité proprement dite de collecte et d'enlèvement des déchets urbains, le reste se répartissant entre le temps de trajet haut le pied, le temps de déversement des ordures sur le site de la décharge, et le temps perdu.

⁵ Dont 70 % occasionnel

⁶ Ouvriers et conducteurs

⁷ Dont 89 occasionnels (5 conducteurs, 80 éboueurs, 1 mécanicien et 3 gardiens)

⁸ Outre ce personnel titulaire, la commune de Hammamet se voit allouer 2000 heures par an en personnel occasionnel par le Gouvernorat pour des actions de nettoyage et d'entretien de l'infrastructure de base.

⁹ L'ingénieur et le contremaître sont à temps partiel sur la mission de propreté

Enfin, au niveau de la commune de **Mhamdia-Fouchana**, l'absentéisme est de 2 à 3 ouvriers par jour, soit environ 7 %, ce qui apparaît comme relativement important, compte tenu de la faiblesse des effectifs et des contraintes de la collecte.

c. Encadrement

D'une façon générale, le taux d'encadrement paraît être insuffisant par rapport à d'autres communes dans le monde de taille équivalente. Ce taux d'encadrement faible se traduit par le faible contrôle exercé par l'encadrement sur les activités du personnel d'exécution, et pourrait ainsi expliquer l'efficacité médiocre de ce personnel

Ainsi, concernant la commune de **Kairouan**, la mission de propreté est assurée par 218 personnes, dont 7 constituant l'encadrement (1 ingénieur et 6 chefs d'équipe). Le taux d'encadrement pour le personnel de la propreté est égal à 3 %.

Pour la commune de **Hammamet**, la mission de propreté est assurée par 216 personnes, dont 1 cadre ingénieur et 5 adjoints techniques (1 chef ouvrier et 4 chefs chantier). Hormis l'ingénieur, le reste de l'encadrement n'a aucune formation théorique à la gestion des déchets urbains, ni à l'organisation d'un service de propreté ; ils n'ont qu'une formation acquise sur le terrain. Il ressort ainsi un taux d'encadrement pour le personnel de la propreté de 3 %.

S'agissant de la commune de **l'Ariana**, la mission de propreté est assurée par 239 personnes, dont 1 cadre architecte de formation et 6 surveillants (ouvriers à l'origine). Il convient de souligner que ni l'encadrement, ni les agents d'exécution n'ont reçu de formation à la gestion des déchets urbains, ni à l'organisation d'un service de propreté ; ils n'ont pour l'essentiel qu'une formation acquise sur le terrain. Le taux d'encadrement pour le personnel de la propreté est égal à 3 %.

Enfin, au niveau de la commune de **Mhamdia-Fouchana**, la mission de propreté est assurée par 45 personnes, dont 4 constituant l'encadrement (1 ingénieur et 1 contremaître à temps partiel, un adjoint technique, un chef d'équipe). Le taux d'encadrement pour le personnel de la propreté est égal à 10 %, en réalité moins, si l'on considère que le cadre seul véritablement valable techniquement, se partage entre plusieurs attributions.

d. Motivation du personnel

D'une façon générale, pour les 4 communes étudiées, il n'existe pas d'outils de motivation spécifiques pour encourager et gratifier le personnel affecté à la mission de propreté, et ce, en dépit de leurs conditions de travail relativement pénibles et la faible valorisation morale de leur métier. Les seuls outils sont ceux prévus par le statut de la fonction publique : prime de rendement, congés compensatoires, heures supplémentaires, « prime de lait ».

Il convient de relever que la municipalité de **l'Ariana** a mis en place un système de primes pour bonne tenue du matériel accordées à l'équipe de collecte. Cependant, l'impact et l'efficacité de ce système n'ont pas encore été évalués par la commune de l'Ariana.

e. Formation

D'une commune à l'autre, il est à noter que personne, parmi le personnel affecté à la propreté, n'a reçu de formation spécifique à l'organisation et la gestion des déchets urbains, ou même dans le domaine de l'environnement ou de la gestion en général. De fait, l'essentiel du personnel a été formé sur le tas, et n'a pas une vue suffisamment complète sur la complexité de ce service.

3.2.4. PROCEDURES

3.2.4.1. Commune de Kairouan

a. Mode d'exécution et répartition des tâches

Collecte des déchets

Les cinq zones de collecte incluent une grande variété de systèmes de collecte, allant des bennes tasseuses, pour certaines quartiers de la ville, aux tricycles et brouettes qui sont utilisés dans les rues et allées étroites de la Médina. Certaines zones, n'ayant pas encore de réseau routier revêtu, sont desservies par des tracteurs avec bennes remorquées.

La collecte des déchets ménagers et similaires est effectuée une fois par jour, principalement le matin. Cependant, pour certains quartiers (à vocation commerciale et touristique marquée), la collecte a lieu 2 à 3 fois par jour (la nuit et/ou l'après-midi). Les déchets de jardin sont collectés une fois par semaine.

Outre la grande variété de véhicules de collecte, plusieurs types de conteneurs de déchets sont utilisés à travers la ville, les plus courants étant de type métallique d'une capacité de 1,1 m³ et 0,7 m³.

La collecte des déchets ménagers est essentiellement manuelle (porte-à-porte à 75 %). Ainsi, dans la plupart des zones, les résidents et les établissements commerciaux placent leurs déchets dans des récipients ou des sacs en plastique de 5 à 20 litres devant leurs foyers sur les trottoirs ou à l'angle des rues. Ces déchets sont ramassés à l'aide de tricycles, pour les zones densément peuplées, ou de tracteurs dans les quartiers périphériques.

En 1995, outre les chauffeurs, 20 ouvriers étaient affectés pour la collecte de nuit, 77 pour la collecte du matin et 8 pour la collecte de l'après-midi.

Balayage des rues

Seules les artères principales, les grands axes, les voies touristiques, les places publiques et les rues de la Médina sont balayés systématiquement. Ces rues sont balayées manuellement avec des balais, des pelles et des brouettes. Les rues des quartiers résidentiels sont rarement nettoyées, en raison, principalement, de la voirie en mauvais état ou non revêtu.

Le balayage des rues constitue l'un des principaux problèmes du système de gestion des déchets, puisqu'il est directement lié à la vocation touristique et commerçante de la ville, et qu'il est ardu de suivre et d'en garantir l'efficacité.

Environ une cinquantaine d'ouvriers sont affectés au balayage des rues pour l'ensemble de la commune.

Evacuation des déchets

98 % des déchets sont ensuite évacués directement vers deux sites de décharge non contrôlés situés aux environs de la ville. Le reliquat (provenant de la collecte des déchets de la Médina) transite auparavant par des centres de transfert avant d'être acheminé par des camions et des tracteurs vers la décharge.

6 sites de décharge ont été recensés par l'étude inventaire des dépotoirs sauvages et des décharges dans les communes chefs lieux de gouvernorat et les cinq zones touristiques (SCET, 1995). Cette étude a recommandé la consolidation de la fermeture de 4 d'entre elles, et la fermeture des 2 autres.

Ces deux sites, actuellement exploités, sont tous deux situés à proximité de l'oued El Melah, dans une zone de protection. S'agissant du premier site, il est localisé dans une sebkha, à 350 mètres à l'est de la ville de Kairouan. Aucun aménagement particulier n'a été réalisé, et les déchets forment une colline bien marquée dans la topographie. Bien qu'officiellement fermée depuis 1993, cette décharge continue de recevoir des ordures ménagères, des déchets industriels et des déchets hospitaliers. Le second site est une décharge provisoire ouverte en 1994 et se trouve dans le lit de l'oued Melah, à 800 mètres à vol d'oiseau de la cité El Borgi. Les déchets y sont déposés en blocs, puis poussés à l'aide d'un véhicule à chenille dans le lit de l'oued.

L'exploitation des deux sites de décharge ne semble pas, à l'heure actuelle, satisfaisante d'un point de vue environnemental. Les problèmes rencontrés concernent les odeurs, les insectes, les poussières, les déchets légers emportés par le vent, et l'incinération non contrôlée des déchets. En outre, ces deux sites de décharge ne sont pas clôturés, et, de ce fait, est accessible aux chiffonniers, aux animaux errants et au bétail (vaches et moutons).

Dans le cadre du Programme National de Gestion des Déchets Solides, un nouveau site d'enfouissement, situé à 12 km environ de la commune, a été identifié. Ce site devrait être réalisé conformément aux règles minimales de respect de l'environnement. Cependant, son entrée en exploitation n'est pas prévue avant 2 à 3 ans. De plus, il convient de souligner que l'exploitation de la décharge constituera un réel défi pour l'organisation et les ressources humaines, techniques et financières de la commune de Kairouan. En effet, la responsabilité technique, financière et administrative de la gestion de cette décharge devrait en principe relever de la commune, ainsi que le recouvrement des coûts auprès des autres utilisateurs.

b. Suivi et contrôle de l'exécution

Un suivi quotidien et mensuel du tonnage collecté, du personnel et du matériel utilisé a été institué par le responsable de la propreté depuis quelques mois. L'ensemble de ces données est ensuite reporté sur un cahier. L'effort est louable, bien que récent. Toutefois, l'ingénieur responsable manque de moyens (équipement informatique et adjoint technique) pour analyser ces données.

Ainsi, aucune analyse n'est faite à partir de ces information sur l'efficacité de la collecte, le rendement du personnel, ou la disponibilité et la productivité du matériel de collecte.

Ces données ne sont en outre pas exploitées pour améliorer le système de collecte actuel, ou encore expérimenter, à fin de comparaison, d'autres systèmes de collecte.

Enfin, **aucun indicateur de performance, ni de tableau de bord de l'activité, ne sont établis**, permettant de dresser un état de la gestion des déchets urbains dans la commune de Kairouan.

3.2.4.2. Commune de Hammamet

a. Mode d'exécution et répartition des tâches

Collecte des déchets

2 systèmes de collecte assez distincts ont été mis en œuvre par la commune : une collecte concernant les grandes artères, les voies et lieux touristiques, les places publiques, et la plage, placée sous la responsabilité directe de la commune, et une collecte des déchets ménagers dans les quartiers résidentiels, placée sous la responsabilité des habitants (gestion participative), avec l'assistance technique et financière de la commune. Cependant, **aucune évaluation de cette expérience originale, ni de son impact sur la propreté des quartiers résidentiels n'a été menée**.

Le système de collecte des déchets des quartiers commerçants, touristiques et modernes de la ville est mécanisé, avec bennes tasseuses et conteneurs, tandis que pour les quartiers de la Médina, le système de collecte est le porte-à-porte, avec un petit tracteur et des brouettes pour l'enlèvement des ordures.

La collecte des déchets ménagers et similaires est effectuée une fois par jour, principalement le matin. Cependant, pour certains quartiers (à vocation commerciale et touristique marquée), la collecte a lieu 2 fois par jour (le matin et la nuit) durant la haute saison touristique.

Outre la grande variété de véhicules de collecte, plusieurs types de conteneurs de déchets sont utilisés à travers les quartiers modernes de la ville, les plus courants étant de type métallique d'une capacité de 1,1 m³ et 0,7 m³. Dans les autres zones, le système de collecte est le porte-à-porte ; les résidents et les établissements commerciaux placent leurs déchets dans des récipients ou des sacs en plastique de 5 à 20 litres devant leurs foyers sur les trottoirs ou à l'angle des rues. Ces déchets sont ramassés à l'aide de brouettes, pour les zones densément peuplées, ou d'un petit tracteur.

Balayage des rues

Seules les artères principales, les grands axes, les voies touristiques, les places publiques et les entrées de la ville sont balayés systématiquement. Ces rues sont balayées manuellement avec des balais, des pelles et des brouettes. Les rues des quartiers résidentiels sont rarement nettoyées leur balayage relèverait de la responsabilité des comités de quartier.

Le balayage des rues constitue l'un des principaux problèmes du système de gestion des déchets, puisqu'il est directement lié à la vocation touristique et commerçante de la ville, et qu'il est ardu de suivre et d'en garantir l'efficacité.

Environ une quarantaine d'ouvriers sont affectés au balayage des rues pour l'ensemble de la commune, auxquels se joignent des ouvriers occasionnels lors d'opérations exceptionnelles..

Evacuation des déchets

Les déchets sont ensuite évacués à la décharge non contrôlée située à 8 kilomètres environ de la ville. Cette décharge, située à Beni Waïel, a été ouverte en 1991, suite à la fermeture de celle de Merazga en 1990. D'une superficie de 13 hectares, elle occupe une zone de sauvegarde. L'exploitation de la décharge ne semble pas, à l'heure actuelle, satisfaisante d'un point de vue environnemental. Les déchets sont déposés par terre puis étalés par un bulldozer en couches d'épaisseurs variables. Ces couches sont ensuite couvertes par la terre extraite des côtés ou par les déchets de construction ramenés par les entrepreneurs dans le site. Les problèmes rencontrés concernent les odeurs, les insectes, les poussières, les déchets légers emportés par le vent, et l'incinération non contrôlée des déchets. En outre, bien qu'elle soit clôturée, la décharge est accessible aux animaux errants.

Dans le cadre du Programme National de Gestion des Déchets Solides, un nouveau site d'enfouissement a été identifié. Ce site devrait être réalisé conformément aux règles minimales de respect de l'environnement. Cependant, son entrée en exploitation n'est pas prévue avant 2 à 3 ans. De plus, il convient de souligner que l'exploitation de la décharge constituera un réel défi pour l'organisation et les ressources humaines, techniques et financières de la commune de Hammamet. En effet, la responsabilité technique, financière et administrative de la gestion de cette décharge devrait en principe relever de la commune, ainsi que le recouvrement des coûts auprès des autres utilisateurs.

b. Suivi et contrôle de l'exécution

Le suivi et le contrôle de l'exécution du service de propreté sont assurés par le maire, le secrétaire général, le chef de service et les membres de la commission. Cependant, de par leur charge de travail, ce suivi et ce contrôle ne peuvent être réguliers, ni complets. Il s'agit plutôt de contrôle a posteriori et ponctuel.

Ainsi, par manque de moyens, et de personnel, aucune analyse des activités de propreté n'est aujourd'hui effectuée par l'administration communale. En particulier, **il n'existe aucune information disponible sur l'efficacité de la collecte, le rendement du personnel, ou la disponibilité et la productivité du matériel de collecte.** De même, **aucun indicateur de performance, ni de tableau de bord de l'activité, ne sont établis**, permettant de dresser un état de la gestion des déchets urbains dans la commune de Hammamet.

3.2.4.3. Commune de l'Ariana

a. Mode d'exécution et répartition des tâches

Collecte des déchets

Les 30 secteurs de collecte incluent une grande variété de systèmes de collecte, allant des bennes tasseuses, pour certaines quartiers de la ville, aux tricycles et brouettes qui sont utilisés dans les rues et allées étroites de la Médina. Certaines zones de la délégation de l'Ariana Nord, n'ayant pas encore de réseau routier revêtu, sont desservies par des tracteurs avec bennes remorquées.

La collecte des déchets ménagers et similaires est effectuée une fois par jour, principalement le matin.

Deux systèmes de collecte des déchets ménagers cohabitent : le porte-à-porte et la collecte mécanisée (conteneurs). Il est à relever que la commune se déclare insatisfaite de la collecte mécanisée, source de nombreuses nuisances (odeurs, insectes, esthétique urbaine altérée, dépotoirs sauvages). En outre, la commune n'a guère les moyens de garder ces conteneurs en bon état (corrosion, dégradation par incivisme).

Dans la plupart des zones, le système de collecte est mécanisée, avec des conteneurs placés au coin des rues. S'agissant du système de porte-à-porte, les résidents placent leurs déchets dans des récipients ou des sacs en plastique de 5 à 20 litres devant leurs foyers sur les trottoirs, ou dans des demi-fûts placés à l'angle des rues. Ces déchets sont ramassés à l'aide de tricycles, pour les zones densément peuplées, ou de tracteurs dans les quartiers périphériques.

Balayage des rues

Seules les artères principales, les grands axes, et les places publiques font l'objet d'un balayage systématique. Ces rues sont balayées manuellement avec des balais, des pelles et des brouettes. Les rues des quartiers résidentiels sont rarement nettoyées, en raison, principalement, de la voirie - en mauvais état ou non revêtue - et de l'insuffisance des moyens techniques, humains et financiers de la commune.

Le balayage des rues constitue l'un des principaux problèmes du système de gestion des déchets, puisqu'il est ardu de suivre et d'en garantir l'efficacité.

Les opérations de balayage sont organisées au niveau central.

Evacuation des déchets

Les déchets collectés sont ensuite évacués dans la décharge de Jbel Nahli. D'une superficie de 3 hectares environ, située à 8 kilomètres au nord ouest de l'Ariana, la décharge de Jbel Nahli occupe une cuvette (ancienne carrière de pierres). L'exploitation de la décharge ne semble pas, à l'heure actuelle, satisfaisante d'un point de vue environnemental. Les déchets sont épandus dans la carrière et compactés par des engins de transport. Ils sont régulièrement recouverts d'une couche de terre. Les problèmes rencontrés concernent les odeurs, les insectes, les poussières, les déchets légers emportés par le vent et éparpillés sur les exploitations agricoles alentour, et l'incinération non contrôlée des déchets. En outre, bien qu'elle soit clôturée, la décharge est accessible aux chiffonniers - nombreux -, aux animaux errants et au bétail (vaches et moutons).

Dans le cadre du Programme National de Gestion des Déchets Solides, il a été recommandé de réhabiliter cette décharge et de réaliser un second site à proximité, dans une autre carrière désaffectée. Ce site devrait être réalisé conformément aux règles minimales de respect de l'environnement. Cependant, son entrée en exploitation n'est pas prévue avant 2 à 3 ans. De plus, il convient de souligner que l'exploitation de la décharge constituera un réel défi pour l'organisation et les ressources humaines, techniques et financières de la commune de l'Ariana, d'autant plus que ce site serait utilisé par toutes les communes du gouvernorat de l'Ariana. En effet, la responsabilité technique, financière et administrative de la gestion de cette décharge reste encore à définir entre les communes bénéficiaires, ainsi que les mécanismes de recouvrement des coûts auprès des autres utilisateurs.

b. Suivi et contrôle de l'exécution

Il convient de relever l'existence de rapports d'activité établis par le surveillant général sur une base quotidienne et mensuelle, mentionnant, par journée, les lieux d'intervention, le nombre d'ouvriers, et le nombre et le type d'engins utilisés. Ces rapports sont élaborés à partir d'états fournis quotidiennement par les surveillants (au niveau des arrondissements) et visés par le chef d'arrondissement. Il ne nous a pas été donné de vérifier si ces rapports sont systématiquement faits, tous les mois : cependant, il semblerait, pour le cas consulté, que les délais de transmission de l'arrondissement à l'unité centrale soient particulièrement longs (plus d'un mois).

En outre, **les données de ces rapports ne sont pas exploitées**, sous forme d'indicateurs de performance de l'activité de propreté. **Ainsi, la commune de l'Ariana n'a pas de tableau de bord mensuel de la gestion des déchets urbains, lui permettant de prendre les mesures correctives qui s'imposent.** Ainsi, probablement par manque de compétences, de moyens, et de personnel, aucune analyse des activités de propreté n'est aujourd'hui effectuée par l'administration communale. En particulier, il n'existe aucune information disponible sur l'efficacité de la collecte, le rendement du personnel, ou la disponibilité et la productivité du matériel de collecte.

De fait, les responsables communaux ne sont pas satisfaits actuellement du fonctionnement de la mission « propreté ».

3.2.4.4. Commune de Mhamdia-Fouchana

a. Mode d'exécution et répartition des tâches

Collecte des déchets

L'organisation de la collecte se heurte à d'importantes contraintes : d'horaires, d'engins et d'habitat.

En effet, l'essentiel de la voirie n'étant pas éclairée, la collecte des ordures ne peut se faire que de jour. En outre, la commune ne disposant que d'une seule benne tasseuse pour vider 85 conteneurs, le temps de collecte est particulièrement long, et entraîne autant de gênes pour les habitants et la circulation routière. De plus, en cas de panne de ce véhicule, les éboueurs sont alors obligés de vider manuellement les conteneurs dans des bennes tractées. Enfin, la commune subit de plein fouet les conséquences de l'habitat anarchique : ces nouveaux quartiers sont très étendus, peu denses, et non viabilisés, soumettant le matériel de collecte à rude épreuve.

Dernier élément important : les habitants de cette commune travaillent à Tunis et ses environs, et comparent ainsi la qualité du service rendu par d'autres communes (généralement bien mieux pourvues en moyens financiers, techniques et humains) à leur propre situation. Les habitants se montrent ainsi sévères et parfois injustes vis-à-vis des prestations de l'administration communale.

D'une façon générale, les conteneurs sont répartis dans les rues revêtues et suffisamment larges pour la benne tasseuse. Les autres quartiers sont desservis par des tracteurs avec bennes remorquées, et des brouettes pour les rues particulièrement étroites.

La collecte des déchets ménagers et similaires est effectuée une fois par jour, principalement le matin.

Dans la plupart des zones, le système de collecte est le porte-à-porte ; les résidents placent leurs déchets dans des récipients ou des sacs en plastique de 5 à 20 litres devant leurs foyers sur les trottoirs ou à l'angle des rues. Ces déchets sont ramassés à l'aide de tracteurs dans les quartiers périphériques.

Balayage des rues

Seule la route GP3 est balayée systématiquement. Il s'agit de la principale artère commerçante de la commune et voie de passage obligée entre Tunis et Kairouan. Cette rue est balayée manuellement avec des balais, des pelles et des brouettes.

En raison de l'incivisme des gérants des établissements commerciaux, le balayage de cette rue constitue l'un des principaux problèmes du système de gestion des déchets.

Evacuation des déchets

Les déchets sont ensuite évacués à la décharge semi-contrôlée de Henchir Yahoudia située à une dizaine de kilomètres environ de la ville.

D'une superficie de 100 hectares environ, la décharge de Henchir Yahoudia est la plus grande de la région de Tunis. Située en bordure de la sebkha de Sejoumi, cette décharge est actuellement gérée par un établissement public communal à caractère économique placé sous tutelle de la Municipalité de Tunis, l'Agence Municipale de Traitement et de Valorisation des Déchets.

En l'absence d'un cadre d'un cadre législatif et réglementaire, l'agence a été amenée à définir une nomenclature des déchets. Ceux-ci sont classés en 5 catégories : ménagers, inertes, putrescibles, boueux et gréseux. Pour chacun de ces déchets, correspond un tarif d'élimination que l'Agence applique à l'égard de ses clients utilisateurs (dont 18 communes et 700 industriels) :

Ordures ménagères	4 DT/tonne
Déchets industriels inertes	5 DT/tonne
Déchets putrescibles	6 DT/tonne
Déchets boueux	7 DT/tonne
Déchets gréseux	2,5 DT/tonne

A l'entrée de la décharge, les véhicules sont pesés sur un pont bascule poinçonné pour déterminer et facturer la quantité des ordures à mettre en décharge. La commune de Mhamdia-Fouchana est ainsi la seule des quatre communes étudiées présentement à payer pour l'enfouissement de ses déchets.

On constate la présence de nombreux chiffonniers qui ont développé une activité de tri et récupération sur le site du papier, carton, métaux, etc... On remarque également sur la décharge la présence de bétail (moutons) et d'animaux errants (chiens et chats), qui essaient de trouver leur nourriture dans les résidus ménagers.

Bien que la situation générale de cette décharge soit enviable, par rapport aux autres décharges en Tunisie, de nombreux problèmes existent, accentués par le volume de déchets enfouis chaque jour, et concernent principalement les odeurs, les insectes, et les poussières.

Dans le cadre du Programme National de Gestion des Déchets Solides, il a été recommandé de fermer cette décharge et de réaliser une nouvelle sur le site de Borj Chekir. L'appel d'offres pour la réalisation de cette décharge a été lancé en 1995, et le dépouillement des soumissions est en cours. Son entrée en exploitation est prévu pour 1997.

b. Suivi et contrôle de l'exécution

Le suivi et le contrôle de l'exécution du service de propreté sont assurés par le maire, le secrétaire général, et le chef de service. Cependant, de par leur charge de travail, ce suivi et ce contrôle ne peuvent être réguliers, ni complets. Il s'agit plutôt de contrôle a posteriori et ponctuel.

Il convient de relever l'existence de rapports d'activité établis sur une base hebdomadaire, mentionnant le personnel absent ou en congé, et les engins utilisés. Il ne nous a pas été donné de vérifier si ces rapports sont systématiquement faits, toutes les semaines : en outre, **les données reportées concernent davantage un suivi d'ordre administratif que technique de l'activité de propreté.**

Ainsi, probablement par manque de compétences, de moyens, et de personnel, **aucune analyse des activités de propreté n'est aujourd'hui effectuée par l'administration communale.** En particulier, il n'existe aucune information disponible sur l'efficacité de la collecte, le rendement du personnel, ou la disponibilité et la productivité du matériel de collecte. De même, **aucun indicateur de performance, ni de tableau de bord de l'activité, ne sont établis**, permettant de dresser un état de la gestion des déchets urbains dans la commune de Mhamdia-Fouchana.

3.2.5. PREVENTION ET SENSIBILISATION

3.2.5.1. Commune de Kairouan

La commune de Kairouan a lancé une importante campagne de sensibilisation des habitants et des comités de quartier pour l'usage de sacs en plastique pour la précollecte des ordures ménagères. Ainsi, la commune a distribué gratuitement des sacs aux habitants des quartiers de la Médina. Cependant, il semblerait que cette campagne n'ait rencontré qu'un faible écho auprès des habitants, ceux-ci réservant les sacs en plastique pour d'autres usages.

D'une façon générale, la commune reconnaît ne pas suivre et évaluer les campagnes de sensibilisation menées auprès de ses administrés, et ainsi, de ne pas en être en mesure d'apprécier l'impact réel et le succès de la campagne de distribution gratuite de sacs en plastique.

Cas pratique : enlèvement des déchets spéciaux

Les établissements ouverts au public peuvent, s'ils le souhaitent, signer une convention avec les services municipaux pour l'enlèvement de leurs déchets. Il n'existe donc aucune obligation pour ces établissements de prendre le moindre abonnement pour la collecte de leurs ordures. Cependant, la commune a décidé d'obliger tous les nouveaux établissements de signer une convention d'enlèvement de leurs déchets.

3.2.5.2. Commune de Hammamet

La commune de Hammamet a lancé plusieurs campagnes de sensibilisation des habitants, par voie d'affichage et en collaboration avec les comités de quartier, les clubs de jeunesse, et les écoles.

Ces campagnes ont concerné l'usage de sacs en plastique pour la précollecte des ordures ménagères (pour les habitants), le port de tenues propres et l'utilisation de conteneurs spécifiques (pour les E.O.P.).

Cependant, il est difficile d'apprécier l'impact de ces campagnes sur le comportement des citoyens et des gérants des établissements commerciaux. De fait, la commune reconnaît ne pas suivre et évaluer les campagnes de sensibilisation menées auprès de ses administrés, et ainsi, de ne pas en être en mesure d'apprécier le succès de ces campagnes de sensibilisation.

3.2.5.3. Commune de l'Ariana

La commune de l'Ariana ne ménage pas ses efforts en direction des citoyens, des établissements commerciaux et des industriels, pour les sensibiliser à la propreté et à la qualité de l'environnement : ces actions (sous la forme de dépliants, de mise en place d'une « caravane de la propreté », d'octroi de prix d'excellence) concernent le dépôt des ordures, le nettoyage des trottoirs et de la voirie, le badigeonnage des façades, ou l'entretien des espaces verts. Ces campagnes sont axées sur les écoles, les syndicats d'immeubles, les commerçants, les comités de quartier. Ainsi, 10.000 dépliants ont été distribués dans les écoles.

Une commission de suivi ad hoc pour la sensibilisation, composée du député, de la présidente de la commission « Santé, hygiène et protection de l'environnement », et d'un représentant du Ministère de l'Education nationale, a été mise en place.

Cas pratique : enlèvement des déchets spéciaux

L'enlèvement des déchets de démolition et des déchets de jardin déposés sauvagement par les citoyens posent un grave problème d'organisation pour la commune, vu l'insuffisance de ses moyens disponibles. En outre, la commune supporte les coûts d'enlèvement de ces déchets. Les citoyens fautifs sont rarement pris en flagrant délit.

Le taux de recouvrement de la taxe sur les terrains non bâtis est faible.

3.2.5.4. Commune de Mhamdia-Fouchana

D'une façon générale, la commune de Mhamdia-Fouchana organise peu de campagnes de sensibilisation auprès de ses administrés, pour améliorer leur cadre de vie, et assurer ainsi l'efficacité des opérations de maintien de la propreté et d'hygiène. Quelques actions ponctuelles sont toutefois lancées par la commune, dans le cadre de la journée du 11 juin.

3.2.6. COUT DE LA GESTION DES DECHETS URBAIN

Il convient de souligner que, **à l'exception notable de la commune de Kairouan, les services communaux ne disposent pas de système de comptabilité analytique : ils se trouvent ainsi dans l'impossibilité d'estimer le coût de leur système de gestion des déchets solides** et d'apprécier l'efficacité global du service de propreté rendu aux citoyens (rapport qualité-coût).

Concernant la commune de **Kairouan**, les services de la commune ont identifié et isolé dans le budget communal les dépenses du titre 1 et du titre 2 relatives à la propreté et à l'hygiène. En outre, les services de la commune ont récemment mis en place une comptabilité analytique, leur permettant ainsi d'estimer le coût de la collecte. Ce coût s'est établi en 1995 à 35,2 dinars la tonne, pour une production moyenne de déchets ménagers de 800 grammes par habitant et par jour (pour plus de détails, se reporter en annexes 9 et 10).

3.3. ANALYSE CRITIQUE DU FONCTIONNEMENT DE LA MISSION DE PROPLETE

3.3.1. LA REPARTITION DES ROLES

Pour les deux communes organisées en arrondissements (**Kairouan et l'Ariana**), il y a lieu de constater que le manque de coordination et une circulation de l'information difficile entre les arrondissements et l'unité centrale. De fait, ainsi que cela a été donné de constater, les délais de transmission des rapports quotidiens élaborés par l'arrondissement à l'unité centrale sont particulièrement longs (plusieurs jours).

Pour le cas particulier de **Mhamdia-Fouchana**, dans le domaine de l'assainissement des eaux pluviales, les rôles respectifs du Ministère de l'agriculture et de la commune ne sont pas clairement définis, puisque le curage des oueds et des ouvrages des eaux pluviales constitue l'une des préoccupations saillantes de la commune. Il en serait de même pour les zones rurales relevant du périmètre communal, où les interventions du gouvernorat et de la commune ne sont pas coordonnées.

3.3.2. LES RESSOURCES HUMAINES ET TECHNIQUES

Il apparaît clairement de l'analyse de la situation actuelle de la section chargée de la propreté et du nettoyage que les 4 communes étudiées souffrent d'un manque de moyens, techniques et humains.

D'une façon générale, pour les quatre communes, les équipes existantes devraient être renforcées par le recrutement d'ingénieurs adjoints et de techniciens supérieurs, qui seraient à même de seconder techniquement les responsables de la propreté.

Il faudra prévoir également une formation à court terme pour le recyclage et la mise à niveau de l'encadrement (ingénieur, ingénieur adjoint, adjoint techniques et chefs d'équipe) lors de l'introduction de nouveaux outils de gestion du personnel et du matériel, et la mise en place d'indicateurs de suivi et d'évaluation des performances du service propreté. Cette formation devra en outre les aider à mettre en place un programme de maintenance du matériel et de planification et de gestion du service.

Sur le plan technique, l'insuffisance et l'inadaptation du matériel de collecte aux contraintes urbaines de la commune de **l'Ariana** et au comportement des citoyens est à souligner : principalement, il s'agit des conteneurs, sources d'importantes dégradations du paysage urbain. Cependant, il faudrait que la commune définisse d'abord ses objectifs de performances en matière de propreté, et évalue les performances réelles du matériel de collecte et de nettoyage actuellement, avant de décider de son renouvellement ou de son remplacement par un système plus efficace.

La commune de **Mhamdia-Fouchana** souffre, quant à elle, aujourd'hui d'un manque évident de matériel de collecte : il serait judicieux de renforcer l'actuelle benne tasseuse par une seconde, dans un premier temps, et, dans un second temps, d'évaluer le système actuel de gestion des déchets solide, compte tenu des contraintes urbaines de la commune, afin de dégager les besoins réels de la commune en équipements de collecte.

3.3.3. LES PROCEDURES SUIVIES

D'une façon générale, il faut noter l'existence de « zones d'ombre » au niveau de l'exécution de la mission de la propreté, tel que la collecte et le nettoyage des quartiers populaires (pour les communes de **Kairouan** et de **Mhamdia-Fouchana**), le balayage des rues et l'élimination des déchets (pour la commune de **l'Ariana**) ou le nettoyage des plages (pour la commune de **Hammamet**). Cette situation est amplifiée par l'insuffisance du contrôle de la bonne exécution de la mission de propreté, et l'absence d'évaluation des campagnes de sensibilisation menées par la commune auprès des citoyens et des établissements commerciaux.

En particulier pour les villes de **Kairouan** et de **l'Ariana**, l'administration communale nécessite en outre une réorganisation des arrondissements, vers plus de coordination et d'efficacité de son système de gestion des déchets solides.

Enfin, pour au moins 3 des 4 communes, **l'élimination des déchets produits pose un réel problème environnemental**, puisque l'évacuation vers les décharges actuellement exploitées par les communes ne satisfont généralement pas les règlements d'hygiène et de sécurité en vigueur.

3.3.4. LES OUTILS

A l'exception de la ville de Kairouan, aucun suivi quotidien et mensuel du fonctionnement du système de gestion des déchets solides n'est actuellement utilisé par les services de la commune concernant la mission de propreté et de protection de l'environnement.

En outre, **aucun indicateur de performance de la mission de propreté n'est d'usage au sein des quatre communes.**

3.4. ORGANISATION ACTUELLE DE LA MISSION DE CONTROLE

3.4.1. REPARTITION DES ROLES

3.4.1.1. Place dans l'organigramme

Généralement, la mission de contrôle au sein des 4 communes relève de la section du contrôle des réglementations rattachée au secrétariat général.

Concernant la commune de **Kairouan**, cette section est composée d'une unité centrale qui délègue un agent dans chacun des 4 arrondissements.

La mission de contrôle au sein de la commune de **Hammamet** est formée des agents de la réglementation qui veillent sur le contrôle administratif de la réglementation ainsi que sur la sensibilisation des citoyens.

La mission de contrôle est exercée au sein de la Municipalité de **l'Ariana** principalement par le biais de deux services : le service de contrôle de la réglementation municipale et le service d'hygiène. Le service de contrôle de la réglementation municipale est composé d'une unité centrale et de 7 unités dans chaque arrondissement. Outre les agents municipaux chargés du contrôle réglementaire, la commune dispose d'une police municipale. Le service d'hygiène est composé d'une unité centrale assurant le contrôle dans les 7 arrondissements. Son travail est en quelque sorte doublé par les agents de contrôle des réglementations dans chaque arrondissement. L'unité centrale identifie, décide et organise les actions de contrôle; les unités d'arrondissements sont chargées du suivi.

La mission de contrôle comprend les principales tâches suivantes :

1) Le contrôle de la construction comprenant :

- Le contrôle des travaux neufs, pour veiller à ce que ne soient pas exécutés sans autorisation municipale : constructions nouvelles, reconstructions totales ou partielles, modifications de façades, etc.
- Le contrôle des constructions pour s'assurer de la bonne exécution des travaux qui ont été autorisés et vérifier leur conformité aux prescriptions imposées par les règlements municipaux en vigueur et notamment la protection des chantiers.
- L'autorisation des ouvrages en saillie ne faisant pas partie intégrante de la construction tels que les auvents et les enseignes simples ou lumineuses.

2) Le contrôle de la voirie qui consiste à :

- Veiller à l'occupation de la voie publique pour les durées supérieures à huit jours; (tentes, vitrines amovibles, étalages sur façades ou sur trottoirs, occupations temporaires de la chaussée pour les travaux de faible importance tels que badigeonnage et peinture des façades ou asphaltage des terrasses d'immeubles).
- Signaler toutes dégradations des voies et ouvrages publics.

3) Le contrôle de l'usage de l'environnement construit par :

- Le contrôle des obligations minimales d'entretien des immeubles collectifs.
- Le contrôle de l'exploitation des E.O.P.

- Signaler toutes constatations relatives aux immeubles menaçants ruine (IMR) ou à des infractions aux règlements d'hygiène.
- 4) **Le contrôle de l'état sanitaire des établissements ouverts au public** (restaurants, pâtisserie, boucherie, marchés municipaux, etc.). Il consiste à vérifier :
- l'état sanitaire du local,
 - l'état des denrées alimentaires,
 - l'état d'hygiène du personnel,
 - le contrôle pour délivrance d'autorisation de réouverture.
- 5) **Le contrôle des abattoirs.**
- 6) **La lutte contre les insectes.**
- 7) **Le contrôle d'hygiène du personnel municipal.**

Il convient de constater l'effort de la commune de **l'Ariana** qui a organisé en 1995 des journées de sensibilisation pour les professionnels avec l'appui de photos et de cassettes vidéo.

En pratique, la mission de contrôle est liée à l'exécution d'autres missions :

- En amont, au bon fonctionnement de la délivrance des autorisations
- et la sensibilisation des citoyens.

3.4.1.2. *Intervenants externes*

Sur le terrain, la mission de contrôle se fait également grâce à l'intervention de différentes institutions dont :

	Kairouan	Hammamet	L'Ariana	Mhamdia-Fouchana
Ministère de la Santé Publique	un infirmier sanitaire pour le contrôle de l'hygiène	contrôle de l'hygiène	contrôle de l'hygiène	deux techniciens pour la mission de contrôle d'hygiène et de santé
Ministère de l'Agriculture	un vétérinaire pour le contrôle des abattoirs		contrôle des denrées alimentaires et des établissements publics	
Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire	espaces verts			
Direction Régionale de l'Équipement	contrôle de la construction	contrôle de la construction	contrôle de l'urbanisme	contrôle de la construction
Sûreté Nationale	contrôle de la voirie ou toutes sortes d'infractions	5 agents de police municipale mis en permanence à la disposition de la commune	de 6 agents de police municipale mis en permanence à la disposition de la commune	projet de constitution d'une brigade de police municipale
Protection Civile	sécurité			
Commissariat régional au tourisme		contrôle des établissements touristiques		
Autres			Municipalité de Tunis pour le traitement des gîtes larvaires	

Ces institutions peuvent intervenir soit directement, soit sur demande de la Municipalité.

La collaboration entre les services externes à la commune et la commune elle-même se fait à double sens : la commune peut demander l'assistance de ces services externes ou peut être saisie par ces mêmes services lors du constat d'une infraction.

3.4.2. RESSOURCES DISPONIBLES

3.4.2.1. Les ressources humaines

	Kairouan	Hammamet	L'Ariana	Mhamdia-Fouchana
Effectifs	<ul style="list-style-type: none"> • un chef de service, • 4 agents contrôleurs rattaché chacun à un arrondissement, • 10 agents de terrains qui effectuent des tournées seuls ou avec des agents de la police municipale en plus des missions spéciales qu'ils peuvent avoir en fonction des exigences du travail. 	<ul style="list-style-type: none"> • un attaché de réglementation • 5 agents de la réglementation 	<p>a/ Le service de contrôle de la réglementation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 30 agents polyvalents, dont 7 agents sont rattachés à l'unité centrale et 2 à 3 agents par arrondissement. • 6 agents de la police municipale. • un commissaire de police ayant le rang de chef de service • un chef d'unité. <p>b/ Le service de contrôle de l'hygiène :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un médecin chef de service, assisté par une personne pour les affaires administratives et du personnel et une secrétaire. • un vétérinaire pour le contrôle de l'hygiène dans les E.O.P, assisté par un technicien, • un vétérinaire pour les abattoirs assisté par 2 techniciens, • un technicien pour la lutte contre les insectes, • un technicien pour le contrôle d'hygiène du personnel municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • deux attachés d'inspection • deux ouvriers spécialisés • six contrôleurs de la réglementation.
Polyvalence	Les agents CRM sont polyvalents	Ces agents sont polyvalents et assurent toutes les tâches de la mission de contrôle		Cette équipe est polyvalente
Absentéisme	l'absentéisme du personnel est jugé normal	L'absentéisme du personnel est jugé normal		
Motivation		la motivation est essentiellement "morale".		

3.4.2.2. Les ressources techniques

Kairouan	Hammamet	L'Ariana	Mhamdia-Fouchana
<ul style="list-style-type: none"> • Une camionnette (ISUZU) pour la lutte contre les constructions anarchiques • Une camionnette (Peugeot 504) pour tout autre contrôle • Des vélomoteurs pour l'équipe de réserve 	<ul style="list-style-type: none"> • une camionnette • quelques vélomoteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • un camion pour le service de contrôle de la réglementation • une voiture fourgonnette pour le service de contrôle de l'hygiène. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 vélomoteur par agent • un véhicule pick-up. • emprunt du matériel du service technique pour vérification de la conformité

Les moyens matériels paraissent largement insuffisants. Il y a lieu de relever que les responsables du service d'hygiène de la commune de l'Ariana souffrent de l'absence de laboratoire municipal et d'outils informatiques.

3.4.3. PROCEDURES ET FLUX D'INFORMATION

Les agents de contrôle interviennent généralement, soit dans le cadre de tournées, soit en cas de signalement d'infraction.

Dans le cas où une infraction dans la construction ou la voirie est constatée, un procès verbal est alors établi et un avertissement, qui peut être accompagné d'une amende, est adressé au propriétaire. Lors de l'établissement du P.V. pour infraction dans la construction ou la voirie, il peut être procédé en même temps à la saisie des matériaux et matériels.

En cas de poursuite des travaux, les services techniques préparent alors un arrêté de démolition, qui est soumis pour signature au Maire, puis transmis au Gouverneur, par le biais du Délégué compétent, pour approbation.

3.4.3.1. Commune de Kairouan

a. Procédures de contrôle

Les tournées de contrôle sont programmées entre 4 équipes de façon à assurer un contrôle pendant toute la journée et toute la semaine :

- une équipe assure la tournée du matin (de 7 h à 13 h),
- une équipe assure la tournée du soir (de 13 h à 19 h),
- une équipe pour la lutte contre la construction anarchique (de 7 h 30 à 14 h),
- et une équipe de réserve qui assure le remplacement des contrôleurs en congé et consolide les autres équipes selon les besoins.

Les arrêtés approuvés font l'objet d'une exécution et ceux non exécutés seront transmis au service du contentieux et en justice.

Concernant les arrêtés de fermeture de locaux ou de démolition, ils sont transmis au Gouverneur pour approbation.

b. Outils et mécanismes de suivi

Les principaux supports d'information de gestion en usage sont :

- Un rapport d'activité quotidien établi par l'agent de contrôle de chaque arrondissement.
- Des rapports d'activité mensuels et annuels, établis sans qu'aucune analyse ne soit faite sur la base de ces rapports.

Concernant le suivi et la supervision, le rapport d'activité quotidien est transmis au président de l'arrondissement après vérification sur les lieux et une copie est adressée au service des affaires économiques pour information et suivi.

3.4.3.2. Commune de Hammamet

a. Procédures de contrôle

Des efforts de sensibilisation tout azimut sont fournis pour renforcer le rôle préventif de la commune en matière de respect des réglementations municipales.

b. Outils et mécanismes de suivi

Il n'existe pas de réel suivi de la mission et ceci suite à l'absence de cellules de contrôle. Toutefois, la supervision de la mission est assurée par le Maire lui même ainsi que par le secrétaire général de la commune et le chef du service technique.

3.4.3.3. Commune de l'Ariana

A. Le service de contrôle de la réglementation

Les principaux supports d'information de gestion en usage sont :

- Entre le chef de service responsable du contrôle et sa hiérarchie grâce à un rapport d'information hebdomadaire élaboré et transmis au Maire de la Ville.
- Entre ce même chef de service et les agents du contrôle dans les arrondissements : à cet effet, une fiche de suivi est établie et transmise aux chefs d'arrondissements en vue de les inciter à faire le suivi des infractions relevés par arrondissement. Le chef de service est en train d'expérimenter actuellement une nouvelle procédure pour le suivi des constructions en infraction.

b. le service de contrôle d'hygiène

• **Procédures de contrôle :**

Les visites de contrôle sont effectuées par :

- l'équipe du service d'hygiène, formée par un médecin vétérinaire et un technicien, qui suit un organigramme mensuel établi pour contrôler un arrondissement ou un autre et qui fonctionne souvent par secteur d'activités (les boucheries, les pâtisseries, etc...)
- les agents du service du contrôle de la réglementation et de la police municipale qui sont rattachés aux arrondissements et qui signalent les anomalies d'hygiène constatées en même temps que les autres aspects de la réglementation.

Le contrôle sanitaire des E.O.P ne se fait pas d'une façon systématique mais par échantillonnage au hasard par défaut de personnel (1 seul médecin vétérinaire et un technicien s'occupent de tout prélèvement pour le contrôle sanitaire des E.O.P).

Les prélèvements d'échantillons pour analyse ne se pratiquent pas systématiquement vu l'absence d'un laboratoire d'analyse à la municipalité de l'Ariana, les échantillons sont parfois analysés à l'Institut Pasteur et parfois ils périssent avant même d'être analysés.

Les cas de non respect des règles d'hygiène constatés font l'objet d'un avertissement écrit avec un délai de 15 jours qui peut être suivi d'un deuxième avertissement et un autre délai de 15 jours avant de passer à l'avis de fermeture dans le cas où les mesures d'hygiène nécessaires n'ont pas été prises.

Dans le cas du contrôle pour délivrance d'autorisation de ré-ouverture, les visites sont systématiques après le dépôt de chaque dossier mais les délais sont très aléatoires et parfois tellement longs que les établissements ouvrent avant même que la visite de contrôle ne soit accomplie et que l'autorisation ne soit délivrée.

• Outils et mécanismes de suivi :

Quelques efforts sont déployés pour mieux gérer le service malgré le manque de moyens : ainsi, un registre quotidien est tenu à jour et un rapport d'activité mensuel est établi.

Par ailleurs, un effort a été fait pour faciliter l'inspection des boucheries, malgré le manque de moyens matériels et humains : une fiche technique a été établie avec des cases à cocher et contenant tous les points et aspects à contrôler chez un boucher ce qui a facilité la tâche au contrôleur tout en assurant un plus grand nombre de boucheries inspectées et un contrôle plus détaillé et plus soucieux d'un état sanitaire meilleur.

Cette fiche n'est malheureusement pas généralisée pour l'instant aux autres types d'établissements.

3.4.3.4. Commune de Mhamdia-Fouchana

a. Les procédures de contrôle

En matière de construction :

Confronté à un cas de construction privée sans autorisation, la commune émet une décision d'arrêt de travaux et ceci suite à un avertissement direct, un suivi est assuré dans les 3 jours qui suivent.

En cas de non respect de la décision, un arrêté de démolition est établi à l'encontre du contrevenant.

Mais le problème le plus important réside dans l'occupation de la voie publique sans autorisation. La Commune a profité de l'opération de l'embellissement de la GP3 pour réglementer cette occupation.

En matière d'hygiène :

Le contrôle sanitaire des E.O.P ne se fait pas d'une façon systématique mais par échantillonnage au hasard par défaut de personnel (2 techniciens relevant de la direction régionale de la santé).

Les cas de non respect des règles d'hygiènes constatés font l'objet d'un avertissement écrit avec un délai de 15 jours qui peut être suivi d'un deuxième avertissement et un autre délai de 15 jours avant de passer à l'avis de fermeture dans le cas où les mesures d'hygiène nécessaires n'ont pas été prises.

b. Les outils et mécanismes de suivi

Outils de suivi :

Les outils d'information sont essentiellement informels, des contacts périodiques sont assurés à tous les niveaux concernant le contrôle.

Planification :

Un programme de zoning ou système de rotation des agents de contrôle est établi mensuellement par le secrétariat général pour la planification de la mission de contrôle et sa répartition sur tout le territoire de la municipalité.

Un attaché d'inspection assure le contact et la coordination quotidiens entre le secrétaire général et les agents qui procèdent aux visites et font les constats.

Programmation des tournées :

Un listing des autorisations délivrées est transmis périodiquement par le service technique à la section des réglementations pour la programmation des tournées.

Organisation des agents sur le terrain :

Le chevauchement quotidien entre 12h et 14h des deux groupes du matin et du soir leur permet de coordonner ensemble.

Signalons par ailleurs, que probablement à cause de la prolifération de l'habitat anarchique, un comité de contact et de suivi des zones à construction spontanée a été constitué dans le cadre d'un programme de lutte contre cette construction. Ce comité fait participer les promoteurs et les propriétaires ayant commis une infraction à la viabilisation et à l'implantation d'équipements.

3.5. ANALYSE CRITIQUE DU FONCTIONNEMENT DE LA MISSION DE CONTROLE

3.5.1. LA REPARTITION DES ROLES ET LA COORDINATION

Dans la pratique, on constate, au niveau des deux communes organisées en arrondissements (**Kairouan** et **l'Ariana**), **une mauvaise communication et un manque de coordination entre l'unité centrale et les arrondissements** alors que théoriquement, l'unité centrale identifie, décide et organise les actions de contrôle et les unités d'arrondissements sont chargées du suivi.

Les responsables de la commune de **Kairouan** ont par ailleurs soulevé **des problèmes de motivation des agents dynamiques**, des problèmes de discipline et de contrôle.

La mission de contrôle au sein de la commune de **Hammamet** est organisée actuellement au sein d'un seul service appelé à contrôler tout type d'infractions. Le besoin qui se fait sentir est relatif à la création de deux services séparés, le premier composé d'agents polyvalents outillés pour relever les infractions à la réglementation municipale et un deuxième pour le contrôle sanitaire exclusivement (notamment le contrôle d'hygiène dans les E.O.P), groupant des agents spécialisés en la matière.

Au niveau du service de contrôle de l'hygiène de la ville de **l'Ariana**, la tâche est encore plus difficile pour le contrôle de l'hygiène à cause de l'absence d'unités du service d'hygiène dans les arrondissements. En effet, ce sont les agents de contrôle de réglementation rattachés aux arrondissements signalent les cas de non respect des règles d'hygiène au service d'hygiène lors de leurs tournées d'inspection générale afin que ce dernier effectue les prélèvements et prenne les mesures nécessaires. Des agents de la police municipale peuvent assister l'équipe d'hygiène à la demande et selon les cas. Enfin, les missions de contrôle sont rarement coordonnées avec les services extérieurs du Gouvernorat. Lorsqu'il y a intervention coordonnée de la commune avec une direction régionale, c'est sous l'égide du gouverneur que ça se passe. Concernant le contrôle d'Hygiène la coordination territoriale du service se limite à la participation aux campagnes nationales touchant la santé, l'hygiène, la lutte contre les épidémies etc.

La mission de contrôle au sein de la commune de **Mhamdia-Fouchana** est organisée actuellement au sein d'un seul service appelé à contrôler tout type d'infractions qui fait appel à des techniciens de la direction régionale de la santé en ce qui concerne les contrôles d'hygiène ou à ceux de la direction régionale de l'équipement et de l'habitat en ce qui concerne le contrôle de la réglementation municipale.

3.5.2. LES RESSOURCES HUMAINES ET TECHNIQUES

L'analyse de la situation actuelle des services chargés du contrôle au sein des 4 communes fait ressortir un manque de moyens, notamment humains et un manque de formation du personnel aux besoins spécifiques des missions de contrôle et particulièrement celle du contrôle d'hygiène.

D'après les responsables de la municipalité de **Kairouan**, le manque de moyens en personnel, en équipement et en budget est responsable des lacunes du contrôle en général et de la défaillance du contrôle sanitaire spécialement. En effet, et concernant le contrôle sanitaire, il y

lieu de noter le manque de personnel qualifié pour cette tâche, le besoin de création d'un laboratoire d'analyse et le manque de moyens de transport.

S'agissant la municipalité de **l'Ariana**, le renforcement des moyens humains pourrait éventuellement permettre l'organisation de permanences notamment pour le suivi de l'habitat anarchique. Concernant le contrôle d'hygiène, il y a lieu de noter le manque de moyens humains de façon à avoir une équipe par arrondissement, le manque flagrant de moyens de transport, le besoin de création d'un laboratoire d'analyse, et le besoin de mettre à disposition du service de quelques agents de la police municipale pour le suivi.

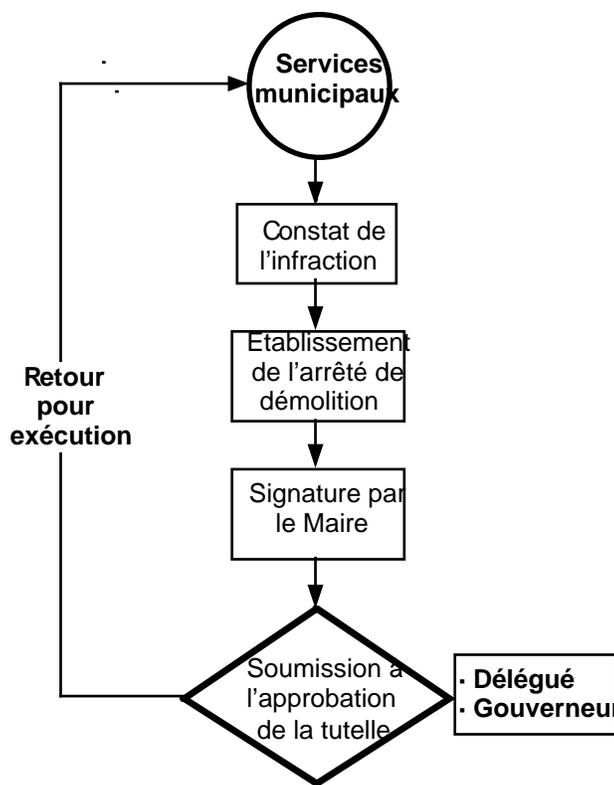
La Municipalité de **Mhamdia-Fouchana** procède à un seul recrutement par an, ce qui ne couvre pas les besoins nécessaires pour contenir toutes les infractions.

3.5.3. LES PROCEDURES SUIVIES

En matière de construction

D'une façon générale, pour les quatre communes, on peut déplorer la lenteur d'exécution de la procédure de répression des infractions en matière de construction.

En effet, l'allongement des délais entre le moment où on constate l'infraction et qu'on décide de la réprimer et le moment de l'approbation de la démolition par le Gouverneur (voir schéma ci-dessous), laisse le temps au contrevenant pour avancer suffisamment dans son ouvrage rendant la démolition quasi impossible pour des raisons économiques (coût de la construction) et sociales.



En fait, **le circuit actuellement en pratique pour rendre l'arrêté de démolition exécutoire (approbation par le Gouverneur) n'est pas prévu par les textes en vigueur** ; ce circuit n'étant

prévu que pour les arrêtés municipaux (Article 81 de la Loi Organique des Communes), alors que les arrêtés de gestion (permis de bâtir, permis de lotir, arrêté de démolition, etc.) relèvent uniquement du Maire, qui peut en déléguer la responsabilité à ses adjoints élus ou fonctionnaires.

En réalité, on assiste à une position "passive" qui arrange les élus (la décision étant impopulaires) et qui entraîne des retombées négatives diverses :

- Démobilisation du personnel chargé du contrôle.
- Défiguration du paysage urbain.
- Mauvaise image de l'administration auprès des citoyens.

Signalons qu'à cause de cette procédure, chaque année seulement moins de 20% des arrêtés de démolition rédigés par la commune de **Kairouan**, sont approuvés par le Gouverneur.

Concernant la commune de **l'Ariana**, on constate très souvent, que lorsque la démolition devient inapplicable, la municipalité intente une procédure contentieuse auprès des tribunaux, qui généralement ne décident pas de la démolition, constatant qu'il y a une certaine carence des services municipaux et limitent leurs jugements à une amende dérisoire à l'encontre du contrevenant (50 dinars).

En matière d'hygiène :

Comme signe d'efficacité du contrôle d'hygiène au niveau de la commune de **Kairouan**, nous notons que 90% des arrêtés approuvés sont des arrêtés de fermeture de locaux. En effet, et malgré le manque de moyens humain et matériel, la mission de contrôle d'hygiène est accomplie de façon à ce que les agents ciblent les établissements signalés pour leur non respect des règles d'hygiène.

3.5.4. LES OUTILS

S'agissant des communes de **Kairouan**, **Hammamet** et **l'Ariana**, le suivi de l'efficacité de la mission de contrôle ne peut se faire que grâce au seul "registre d'activité quotidienne". On déplore ainsi l'inexistence d'indicateurs de performance pouvant aider les décideurs municipaux.

Ce suivi du "registre d'activité" permet par exemple aujourd'hui de constater à l'Ariana la très nette réduction des infractions des boucheries en matière d'hygiène en 1995.

Aucun indicateur de performance du contrôle n'est d'usage au sein de la Municipalité de **Mhamdia-Fouchana**.

4. CHAPITRE 4 - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

4.1. LA MISSION DE PROPRETÉ

4.1.1. SYNTHÈSE ET CONCLUSION

Les systèmes actuels de collecte et d'élimination des déchets se révèlent à la fois coûteux et peu efficaces. En effet, l'absence de cadre réglementaire normalisant les activités de précollecte et de collecte des ordures, la faible implication des populations urbaines, le rendement médiocre du personnel affecté, et l'utilisation de matériel de collecte obsolète ou inadapté aux conditions urbaines, sociales, économiques et démographiques de la commune, absorbent une part importante des ressources communales, sans éviter pour autant l'apparition, ici et là, de dépôts sauvages - points noirs - en milieu urbain, et partant, la dégradation des paysages et de l'environnement urbain.

L'intervention croissante des autorités de tutelle au niveau de la mission de propreté - programme régional de propreté et de protection de l'environnement, journée nationale de la propreté et de sauvegarde de l'environnement - montre clairement les limites du système actuel de gestion des déchets solides.

4.1.1.1. Les procédures suivies

D'une façon générale, il faut noter **l'existence de « zones d'ombre » au niveau de l'exécution de la mission de la propreté**, tel que la collecte et le nettoyage des quartiers populaires ou le nettoyage des plages. Cette situation est aggravée par l'insuffisance du contrôle de la bonne exécution de la mission de propreté, et l'absence d'évaluation des campagnes de sensibilisation menées par la commune auprès des citoyens et des établissements commerciaux.

a. Collecte

En général, il n'existe pas de procédures de collecte des déchets qui seraient définies en fonction de leur nature ou de leur volume.

Ainsi, les déchets septiques, tels que les déchets contaminés provenant des hôpitaux, cliniques, pharmacies et laboratoires, les déchets issus des abattoirs et des marchés municipaux, ou les cadavres des petits animaux se trouvant sur la voie publique, sont d'ordinaire collectés avec les ordures ménagères, en dépit du risque septique, toxique et infectieux qu'ils font courir aux équipes de collecte.

Il en est de même pour les déchets industriels et assimilés : déchets provenant de l'activité des établissements artisanaux, industriels et commerciaux, déchets spéciaux qui présentent un caractère inflammable, toxique, corrosif ou explosif, déchets résultant des opérations de curage des réseaux d'égout.

Seuls les déblais, gravois, décombres et débris provenant des travaux publics et particuliers, ainsi que les déchets de jardin, font généralement l'objet d'une collecte spécifique.

En outre, le balayage n'est pas bien distingué des activités de collecte proprement dite : les ouvriers chargés du ramassage des ordures passent une partie de leur temps à nettoyer les déchets autour des conteneurs, tandis que les employés chargés du balayage transvasent occasionnellement les ordures des poubelles ou des demi-fûts.

La définition des circuits et des fréquences de collecte apparaît inadaptée aux caractéristiques urbaines des communes et aux contraintes de leurs équipements.

Enfin, il convient de relever le manque de sens civique et de participation de la population : il n'est pas rare d'observer des habitants déposer leurs ordures dans le caniveau ou dans les terrains vagues.

b. Traitement et valorisation

A l'exception notable du District de Tunis, où un établissement public communal à caractère économique, l'AMTVD, a été chargé de la gestion des décharges contrôlées de Henchir Yahoudia et de Raoued et d'une unité de compostage des déchets organiques, il est important de constater le vide juridique concernant les activités de tri, de réemploi, de réutilisation, de recyclage et de valorisation des déchets urbains, définissant clairement l'organisation et les conditions d'opération de ces activités et précisant les dispositions réglementaires (relatives à l'hygiène et la sécurité) à respecter pour le réemploi et le recyclage des déchets urbains.

La plupart des activités de recyclage sont le fait du secteur privé informel, non contrôlé.

Il est à noter que la Loi organique sur les déchets solides, récemment promulguée, et ses textes d'application, devraient combler ce vide juridique et réglementaire.

c. Elimination

A l'exception notable du District de Tunis, les communes, compte tenu de leurs ressources limitées, ont accordé la priorité à l'évacuation des déchets hors du périmètre urbain. Dès lors, il est guère étonnant que la majorité des sites d'élimination exploités par les communes soient des décharges sauvages.

Il est particulièrement clair que l'aménagement et l'exploitation des décharges ne respectant pas des mesures réglementaires ou des normes définies entraînent une situation fort dégradée caractérisée par une prolifération de décharges sauvages. De fait, la situation de ces sites d'élimination est particulièrement grave, en raison notamment du non respect des règles d'organisation, de fonctionnement et d'exploitation des décharges contrôlées, du manque de personnel d'encadrement qualifié et de la dégradation des installations et des équipements.

La mise en œuvre du PRONAGDES au cours du IX^{ème} Plan ne manquera pas d'améliorer considérablement la gestion des déchets solides, et, particulièrement, leur élimination.

4.1.1.2. Les ressources humaines et techniques

a. Les moyens humains

Les moyens humains constituent l'une des faiblesses du système actuel de gestion des déchets solides des communes.

Les communes souffrent d'un encadrement à la fois insuffisant et mal formé aux exigences de la gestion des déchets solides. De fait, l'essentiel du personnel a été formé sur le tas. Les chefs d'équipe n'ont aucune formation spécifique dans le domaine de l'environnement, de la propreté ou de la gestion.

En outre, le rendement du personnel titulaire d'exécution apparaît d'une façon générale médiocre. Cet état de fait est aggravé par le bas taux d'encadrement et se traduit par le faible contrôle exercé par l'encadrement sur les activités du personnel d'exécution, et pourrait ainsi expliquer l'efficacité médiocre de ce personnel.

Le rendement médiocre du personnel d'exécution est probablement à mettre en rapport avec la pénibilité de leur travail, la faible valorisation morale de leur métier et de l'absence d'instruments de motivation spécifiques. Les seuls outils sont ceux prévus par le statut de la fonction publique : prime de rendement, congés compensatoires, heures supplémentaires, et « prime de lait », dans certains cas.

b. Les moyens techniques

S'agissant des moyens techniques pour l'exécution de la mission de propreté, il y a lieu de constater que **les communes exploitent, pour la plupart, des équipements de collecte généralement inadaptés, en mauvais état général et d'un âge moyen plutôt élevé.** Cette conjoncture semble due au fait que les équipements de collecte sont choisis principalement sur la base de décisions de quelques communes parmi les plus importantes, qui ne reflètent pas nécessairement la situation de communes plus petites, plus rurales et moins aisées. Dès lors, ce matériel de collecte, acquis lors des marchés cadres, leur sont affecté, sans tenir réellement compte de leurs contraintes propres : en particulier, ce matériel est-il adapté à leur structure urbaine ? auront-elles les compétences techniques et les moyens financiers pour l'exploiter et l'entretenir efficacement ?

L'utilisation de ce matériel s'est avérée en général inefficace, en termes de rotation et d'entretien.

c. Les moyens budgétaires

Les systèmes actuels de collecte et d'élimination des déchets se révèlent à la fois coûteux et peu efficaces. Coûteux par rapport aux recettes de la commune. Peu efficaces, et les différents programmes de propreté (journée nationale de l'environnement, programme régional de propreté et de protection de l'environnement) organisés par leurs autorités de tutelle sont autant de révélateurs des lacunes de la gestion actuelle des déchets solides.

Il est clair que les communes doivent sérier leurs « clients » : les citoyens, les établissements commerciaux, etc., d'une part, et, d'autre part, définir leur intervention en fonction de la nature des déchets. Différents textes le prévoient, mais leur application semble ardue.

4.1.1.3. Les outils

Concernant le suivi et l'évaluation des systèmes de gestion des déchets solides, les techniques apparaissent rudimentaires et l'on note l'absence d'indicateurs de performance et de tableau de bord de l'activité, ce qui nuit profondément à la qualité, l'efficacité et à l'optimisation de

l'action municipale.

4.1.2. PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

4.1.2.1. Réorganisation de la mission de propreté

Le diagnostic de la mission de propreté a montré que son fonctionnement était loin d'être satisfaisant.

L'introduction d'un service « organisation et méthodes » au sein des communes aura pour objectif d'organiser la mission de propreté : identification des besoins, hiérarchisation des priorités dans le domaine de la propreté, planification et ordonnancement, choix des types de matériel en fonction des quartiers et des caractéristiques des voies, définition des circuits de collecte, affectation du personnel (conducteurs et éboueurs) et des engins aux circuits de collecte.

4.1.2.2. Renforcement des moyens budgétaires

La maîtrise des coûts de la gestion des déchets solides passe par deux axes, d'égale importance :

1. l'optimisation des recettes municipales, en généralisant les conventions avec les établissements (commerces, cabinets médicaux, pharmacies, etc...) pour l'enlèvement de leurs déchets, en améliorant le taux de recouvrement des taxes locales (notamment, la taxe locative et d'assainissement) et en percevant les prestations de la commune pour services rendus (enlèvement des déchets de construction ou de jardin, par exemple) ;
2. l'adoption de systèmes de gestion des déchets solides sur la base de critères de sélection plus orientés sur les coûts et les performances que sur la technique.

4.1.2.3. Introduction de la comptabilité analytique

Les efforts actuellement menés sous l'égide de la Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales doivent être renforcés, de façon à améliorer les capacités des communes en matière de comptabilité analytique par des actions de formation et des réformes de la budgétisation municipale, et à accélérer l'introduction au sein des communes d'outils d'évaluation financière performants et fiables.

4.1.2.4. Recyclage et formation du personnel

Il est recommandé de mettre en place une formation ciblée sur le personnel affecté à la mission de propreté (encadrement et agents d'exécution), dont les objectifs seraient de présenter les tenants et aboutissants d'un système de gestion des déchets solides et d'introduire des méthodes modernes de gestion (identification des besoins, planification, organisation des moyens). Un second cycle de formation aurait comme objet l'adoption de nouveaux outils de gestion du personnel et du matériel et la mise en place d'indicateurs de suivi et d'évaluation des performances du système de gestion des déchets solides de la commune.

4.1.2.5. Participation du secteur privé

Il est actuellement avéré que les communes pâtissent en général d'un manque de compétences techniques, de méthodes et d'effectifs, pour accomplir dans les règles de l'art leur mission de propreté à l'égard de leurs administrés.

La participation du secteur privé à la gestion des services environnementaux (collecte des déchets urbains, balayage des rues, exploitation d'installation de traitement et d'élimination des déchets) constitue l'un des moyens pour renforcer et optimiser l'action municipale.

En effet, la participation du secteur privé à la fourniture d'un service public permet, en règle générale et moyennant des encadrements appropriés, d'accroître sa qualité. Ceci résulte surtout de l'optimisation des méthodes, techniques et technologies existantes, de l'adoption de méthodes de gestion plus efficaces, et de l'emprunt ou du transfert de technologies en provenance d'autres domaines d'intervention.

En outre, la participation du secteur privé cherchant, de par sa nature même, à réaliser des économies d'échelle, devrait entraîner l'optimisation des méthodes, techniques et technologies existantes, l'adoption de nouveaux outils de gestion plus efficaces, et le transfert de nouvelles technologies plus performantes au domaine de la gestion des déchets.

4.1.2.6. Participation de la population et des ONG

Renforcer les capacités des communes en matière de gestion des déchets solides peut se faire de deux façons : augmenter les ressources internes (effectifs, équipements, procédures) et/ou faire appel à des ressources externes. Ces ressources externes sont le secteur privé et les ONG.

Le concours des ONG et de la population constitue un moyen de valoriser la participation des habitants à l'entretien de la ville et peut s'avérer à terme plus efficace et plus « rentable » pour l'action municipale.

Les modes de collaboration entre les communes et les ONG peuvent être :

1. le conseil et l'assistance technique auprès des services communaux de la propreté ;
2. l'éducation et la sensibilisation des habitants et des E.O.P. ;
3. l'exécution et la prestation de services et de projets de démonstration dans le domaine de la propreté ;
4. et le suivi et l'évaluation d'actions menées par la commune dans le domaine de la propreté.

Il s'agit donc de développer une véritable coopération entre les communes et les ONG, sur la base d'objectifs à atteindre dans le domaine de la propreté et de la protection de l'environnement. A partir de ces objectifs définis, un programme d'actions ciblées pourra être élaboré conjointement entre la commune et une ONG, détaillant les actions proposées, identifiant les moyens à mettre en place, et définissant clairement les responsabilités de

chaque partie. Les ONG peuvent dès lors renforcer sur le terrain les moyens de la commune et constituer un relais efficace auprès de la population de l'action municipale¹⁰.

4.2. LA MISSION DE CONTROLE

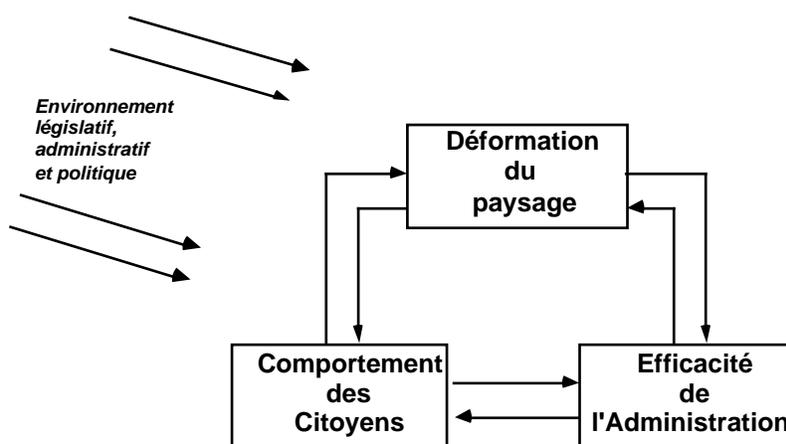
Au cours des études de cas nous avons détecté certaines insuffisances au niveau du fonctionnement des services municipaux. Dans le présent chapitre, nous allons exploiter ces informations pour identifier quelques axes d'action et rechercher à dynamiser les procédures et les méthodes et à améliorer sa capacité d'intervention des communes dans ce domaine.

La question qui se pose alors est de savoir si ces éléments seront suffisants ou pas pour permettre d'atteindre l'objectif essentiel qui est de parvenir à faire diminuer le nombre d'infractions à la réglementation et celui des constructions anarchiques pour le cas du contrôle de la construction.

Cette question n'a en fait pas de réponse simple parce que le problème lui même est complexe. On peut dire globalement qu'à tout moment, il existe un équilibre entre trois facteurs globaux:

- l'état du paysage urbain,
- l'efficacité de l'administration,
- et le comportement des Citoyens.

Ces différents facteurs se trouvent en fait en interaction permanente, et sont appelés à évoluer également sous l'influence des données de l'environnement administratif, législatif et politique.



C'est ainsi, par exemple, que parmi les facteurs influant sur le paysage urbain, on trouve la réglementation, le niveau des agents participant à l'instruction des dossiers (profils et capacités propres, connaissance de la réglementation, ...) et l'efficacité du contrôle.

¹⁰ Une étude est actuellement menée par le Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, en collaboration avec l'USAID, sur la stratégie de participation des ONG dans les activités environnementales en milieu urbain.

Le comportement des citoyens se trouve conditionné pour sa part, à la fois par leur compréhension des règlements d'urbanisme, les difficultés qu'ils rencontrent pour l'obtention des autorisations et l'image qu'ils ont de l'administration et de ses services de contrôle.

Quant à l'efficacité de l'administration, elle dépend certes des moyens à sa disposition, et des procédures et méthodes en usage, mais elle peut aussi être compromise par le manque de conformisme manifesté par les citoyens.

Pour cela, l'amélioration d'une situation donnée ne pourra pas avoir lieu si on n'arrive pas à agir conjointement sur l'ensemble des facteurs ainsi que sur les conditions d'environnement.

Aussi et en plus des axes relatifs à l'amélioration des capacités d'intervention municipale, nous proposerons de compléter ce diagnostic à deux niveaux :

- celui des citoyens concernant le degré de leur mobilisation ;
- et celui de l'environnement administratif en ce qui concerne notamment l'amélioration des textes réglementaires.

4.2.1. SYNTHÈSE ET CONCLUSION

4.2.1.1. La répartition des rôles et coordination

Au niveau de la répartition des rôles et de la coordination institutionnelle, on peut relever quatre problèmes principaux :

- le problème de la spécialisation et de la polyvalence des contrôleurs
- la coordination interne
- la coordination avec les services externes aux municipalités
- l'organisation à travers les arrondissements dans le cas des municipalités structurées en arrondissements.

a. Spécialisation ou polyvalence

L'organisation du contrôle n'est pas standardisée et varie d'une commune à l'autre.

La question qui se pose est de savoir comment organiser le contrôle : Faut-il un service unique constitué d'agents polyvalents compétents quelle que soit la spécialité? Ou bien faut-il plutôt des contrôleurs spécialisés relevant de plusieurs services?

Dans la réalité, on a pu constater l'existence de plusieurs types d'organisations, et il apparaît que la polyvalence instaurée dans certains services de contrôle est plutôt due aux manques d'effectifs et de spécialisation, qu'à un souci d'efficacité.

Tel est le cas notamment pour le domaine du contrôle d'hygiène dans les Etablissements Ouverts au Public, mission très spécifique qui nécessite pour le moins des techniciens de la santé ayant une formation minimale de deux années universitaires.

Pour d'autres missions par contre, comme celles du contrôle des infractions sanitaires, la spécialisation n'est pas justifiée, puisque la verbalisation des infractions peut très bien être faite par les agents de la réglementation municipale.

Ceci souligne que les solutions à l'organisation au sein d'une administration municipale ne peut pas être uniforme et met en évidence une voie qui reste à approfondir.

Le souci d'une meilleure efficacité et d'une potentialisation des ressources humaines rend opportun d'effectuer une analyse préalable au cas par cas en vue de définir pour chacune des tâches les agents nécessaires suivant le degré de spécialisation exigé des contrôleurs.

b. Coordination interne

En matière de coordination interne entre les services municipaux, on relève d'une façon générale une forme d'autonomie des services de contrôle et ceux de la taxe sur la valeur locative, ce qui se traduit par l'absence totale de référence à la légalité de la construction pendant les opérations de recensement ; pour cela même, les majorations de la taxe sur la valeur locative et autres surtaxes prévues par le règlement de voirie en cas d'infractions (100% de la taxe locative et 100% des droits de voirie et des frais de premier établissement des chaussées, trottoirs et égouts) ne sont pas appliquées alors qu'elles auraient pu jouer un rôle dissuasif non négligeable .

c. Coordination externe

Un défaut peut également être relevé concernant la coordination entre les services municipaux et les services externes aux municipalités. C'est ainsi que les services concessionnaires des réseaux publics entretiennent des relations purement commerciales avec les constructeurs, et qui accordent des autorisations de branchement en ignorant généralement si les constructions concernées sont en situation légale ou pas.

Pour cela, il est important de signaler que, avant la création des concessionnaires, et en application des dispositions de l'article 144 du Règlement de Voirie, la présentation des permis de bâtir était exigée pour les autorisations de branchement provisoires, alors que celle des permis d'occuper l'était pour obtenir l'autorisation des branchements définitifs.

d. Décentralisation et rôle des arrondissements

La répartition physique des agents de contrôle à travers les arrondissements s'inscrit dans la logique même de création des arrondissements bien que dans la pratique, cela semble très souvent engendrer un dérapage puisque cela donne un rôle exécutif aux Présidents d'Arrondissements, qui sont des élus.

L'évaluation de l'efficacité de la structure suppose de procéder de la façon suivante :

- mesurer la répartition des moyens humains et matériels affectés aux arrondissements;
- analyser les relations entre les unités centrales et les unités dans les arrondissements et en mesurer les fréquences;
- en déduire l'efficacité par le biais d'indicateurs significatifs de capacité d'intervention et de pouvoir de dissuasion (durée moyenne d'intervention, territoire couvert par le contrôle, infractions pouvant être constatées).

Toutefois, le manque de données disponibles et l'impossibilité de mener une enquête ne permettent pas de disposer de chiffres fiables. Ceci n'empêche pas qu'on peut tout de même donner une impression globalement défavorable pour les raisons apparentes suivantes :

- tout d'abord, la répartition des moyens humains semble actuellement engendrer une baisse excessive des rendements;
- ensuite, la relation avec les unités centrales engendrent de nombreux et inutiles déplacements et donc des surcoûts et des allongements de délais;
- enfin une dilution de la responsabilité.

Face à cette appréciation négative, une analyse plus objective s'impose d'autant plus que le manque de maîtrise des infractions commises à la réglementation, sont en train de générer de nombreux conflits de voisinage, l'amélioration de cette situation devenant de ce fait une vraie opportunité sociale.

4.2.1.2. Les ressources humaines et techniques

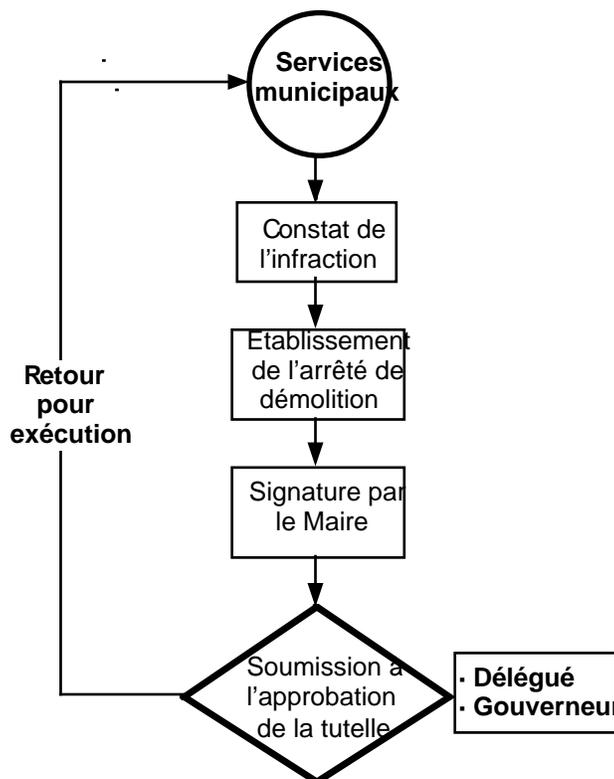
Il est clair que **la question de l'insuffisance des moyens tant humains que matériels est omniprésente**, et constitue un véritable obstacle à la mission de contrôle. Ici, nous en retiendrons en particulier, l'aspect qualitatif des moyens humains en soulignant que la capacité des agents instructeurs pourrait être améliorée par la formation continue en vue d'une meilleure connaissance des règlements et des textes en vigueur, ainsi qu'une préparation à une meilleure prise en charge des opérations élémentaires de contrôle telles que :

- le récolement d'implantation (comprenant la vérification du nivellement, de l'alignement et des premières assises des constructions autorisées) ;
- le renouvellement des autorisations d'occupation temporaire de la voie publique et la perception des droits périodiques des chantiers y afférents ;
- la prise en compte des dommages causés aux voies, aux réseaux et au mobilier urbain;
- l'usage du procès-verbal de récolement et du permis d'occuper.

4.2.1.3. Les procédures suivies

En matière de procédures de contrôle, le problème central à diagnostiquer concerne la procédure d'intervention en cas de constatation d'infraction aux règlements d'urbanisme, dans le cadre de laquelle les communes soumettent systématiquement les arrêtés de démolition à l'approbation préalable du Gouvernorat via la délégation concernée, alors que théoriquement les arrêtés de gestion (permis de bâtir, permis de lotir, arrêté de démolition, etc.) ne relèvent que du Maire de la commune.

On a vu en effet que l'allongement des délais entre le moment du constat l'infraction et celui de l'approbation de la démolition par le Gouverneur, laisse le temps au contrevenant pour avancer suffisamment dans son ouvrage rendant la démolition quasi impossible pour des raisons économiques (coût de la construction) et sociales.



En fait, **le circuit actuellement en pratique pour rendre l'arrêté de démolition exécutoire** (approbation par le Gouverneur) **n'est pas prévu par les textes en vigueur** ; ce circuit n'étant prévu que pour les arrêtés municipaux (Article 81 de la Loi Organique des Communes), alors que les arrêtés de gestion (permis de bâtir, permis de lotir, arrêté de démolition, etc.) relèvent uniquement du Maire, qui peut en déléguer la responsabilité à ses adjoints élus ou fonctionnaires).

On constate alors très souvent, que quand la démolition devient inapplicable, la municipalité intente une procédure contentieuse auprès des tribunaux, qui généralement ne décident pas de la démolition constatant qu'il y a une certaine carence des services municipaux et limitent leurs jugements à une amende dérisoire à l'encontre du contrevenant (50 dinars).

En réalité on assiste à une position "passive" qui arrange les élus (la décision étant impopulaire)

Cet état de fait est à l'origine de difficultés toutes aussi graves de conséquences les unes que les autres :

- dégradation du paysage urbain de par les perturbations causées au cadre bâti ainsi qu'à l'état de la voirie ;
- perte de crédibilité et dégradation de l'image de l'administration municipale ;
- démobilisation des agents du contrôle qui "n'y croient plus".

A un deuxième degré, une conséquence encore plus grave à cet état de fait est l'accélération du phénomène d'illégalité de la construction .

Nous pensons que la levée d'une telle anomalie est essentielle.

4.2.1.4. Les outils de gestion

L'absence dans la gestion municipale d'instruments précisant les rôles et décrivant les mécanismes s'ajoute à l'absence d'indicateurs, rendant difficile les possibilités de fixer des objectifs de gestion et d'en apprécier les performances.

Nous avons relevé l'absence très souvent d'éléments de coûts, lié forcément à l'absence de système de comptabilité analytique. Certains indices sont encore plus significatifs de la nécessité de revoir en profondeur l'organisation de la fonction de contrôle tels que :

- la non prise en charge systématique des constructions autorisées ;
- l'absence de suivi du début des travaux jusqu'à leur achèvement ;
- l'absence de briefing pour coordonner les tournées au sein des équipes de contrôle ;

en plus des insuffisances déjà signalées au niveau de la répartition des rôles.

4.2.2. RECOMMANDATIONS ET PERSPECTIVES

4.2.2.1. La mobilisation des citoyens

On peut dire aujourd'hui que l'opinion publique n'est pas toujours portée à contribuer à un meilleur cadre urbain et à se sentir solidaire pour préserver un tel cadre et ce, pour les raisons objectives suivantes :

- d'abord, à cause du manque d'information d'une façon générale et de sensibilisation des citoyens ;
- ensuite de la démobilitation et de la déresponsabilisation des services participant à la maîtrise de la construction ;
- de la mauvaise image de l'administration telle que perçue par les citoyens (notamment à cause du port vestimentaire).

Si on ajoute à cela que le contrôle devrait prendre un rôle préventif et une dimension communautaire, la voie de la mobilisation du citoyen devient essentielle.

4.2.2.2. L'amélioration des textes juridiques et réglementaires

Au cours de l'analyse du fonctionnement, nous avons pu relevé que certaines dispositions encore en usage sont largement dépassées et nécessitent une actualisation.

Tel est le cas notamment :

- de certaines dispositions du Règlement de Voirie telles que le droit de visite et les amendes prévues par l'article 144 pour pénaliser le permissionnaire qui ne faciliterait pas l'opération de récolement,
- du règlement de sécurité dans les établissements ouverts au public
- et du règlement sanitaire.

ANNEXES

ANNEXE 1
TERMES DE REFERENCE

TERMES DE REFERENCE

ARTICLE I. TITRE: ETUDE SUR L'ORGANISATION ET LA GESTION DE CERTAINS SERVICES MUNICIPAUX

ARTICLE II. CONTEXTE ET OBJECTIF

L'USAID et le Gouvernement Tunisien ont établi le Programme de Soutien aux Collectivités Locales (LGSP) pour assurer une plus grande responsabilisation des autorités locales et pour appuyer la décentralisation. Le Programme de Soutien aux Collectivités Locales (LGSP) comprend trois composantes: (i) Assistance aux Elus Locaux, (ii) Aide Stratégique au Ministère de l'Intérieur comprenant la formation des cadres centraux et municipaux et (iii) la composante Participation Communautaire.

L'objet de ces Termes de Référence est de définir les activités d'Assistance Technique entrant dans le cadre du Programme LGSP et relatives notamment à l'aide stratégique au Ministère de l'Intérieur. Celui-ci se propose de mener une étude en vue de proposer de nouveaux modes d'organisation et de gestion par les communes, de certains services publics urbains. L'objectif de cette étude est d'améliorer la gestion des services municipaux et de l'adapter aux nouvelles orientations, notamment en matière de participation du secteur privé et des groupes communautaires à la gestion et à la production des services publics urbains.

L'étude portera sur les deux services municipaux suivants: (i) propreté (collecte des déchets solides, nettoyage et balayage des rues...) et (ii) la gestion et l'organisation des services de contrôle de la réglementation municipale.

ARTICLE III. DESCRIPTION DES TACHES

Les services requis dans le cadre de ce Bon de Commande consisteront dans les tâches suivantes:

Tâche 1: En se référant aux textes réglementaires en vigueur et en s'appuyant sur sa propre expérience, le contractant proposera une définition des services municipaux en question. Dans cette définition, le contractant devra préciser en quoi consistent ces services, quelles sont leurs limites, leurs objectifs, les indicateurs de performance pour ces services, leurs différents stades de gestion (reconnaissance des besoins, planification, budgétisation/comptabilisation, fourniture/production du service, suivi et évaluation).

Tâche 2: Le contractant procédera ensuite à un diagnostic de l'organisation actuelle de ces services dans les municipalités tunisiennes. Pour cela, le contractant effectuera des études de cas dans trois communes, préalablement choisies en commun accord avec le MI. Le choix des trois communes-cas devra traduire au mieux et dans la mesure du possible, les différentes catégories de municipalités tunisiennes, notamment en terme de taille; par exemple grande, moyenne et petite. Les études de cas devront permettre d'établir un diagnostic de la manière dont sont pratiquement organisés et gérés les services en question dans les communes tunisiennes. Ceci comprendra, entre autres aspects:

- (a) le type et le niveau de la structure chargée de la gestion de ces services dans la commune,
- (b) les effectifs et qualifications du personnel affecté à ces structures,
- (c) L'exécution des différentes opérations relatives aux services en question. Ceci comprendra la répartition des tâches entre le personnel et les unités de la municipalité, ainsi que la manière avec laquelle sont exécutées les opérations.
- (d) les méthodes/procédures de contrôle de l'exécution des services,
- (e) les méthodes/procédures de contrôle de qualité.

Par ailleurs, le contractant devra dégager les failles ou insuffisances constatées dans l'organisation et le fonctionnement actuels des services étudiés. Enfin, le contractant devra proposer des recommandations pratiques d'amélioration des modes d'organisation et de gestion des services en question, dans les trois communes objets des études de cas.

Tâche 3: A la lumière des conclusions des études de cas, le contractant devra élaborer un projet de guide d'organisation et de gestion des deux services objet de l'étude. Ce guide comprendra en particulier, mais non exclusivement, les aspects suivants:

- (a) l'organisation administrative et technique adéquate,
- (b) le choix et l'organisation du personnel,
- (c) les indicateurs de performance relatifs à la réalisation des services en question,
- (d) les méthodes et moyens de contrôle,
- (e) les mécanismes de suivi et d'évaluation à mettre en place.

Tâche 4: Après avoir fait valider le projet de guide d'organisation et de gestion par le MI, le contractant préparera un plan d'action détaillé en vue de la mise en oeuvre des recommandations de l'étude et de la mise en application du guide d'organisation et de gestion à élaborer par lui. Ce Plan d'action devra indiquer les rôles respectifs de la DGCPL et des autres institutions éventuelles devant être impliquées dans la mise en oeuvre, les étapes et le calendrier de mise en oeuvre.

ANNEXE 2
BIBLIOGRAPHIE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

- 1) Loi organique des communes
 - loi n° 75-33 du 14 mai 1975
 - loi n° 85-43 du 25 avril 1985
 - loi n° 91-24 du 30 avril 1991
 - loi n° 95-68 du 24 juillet 1995
- 2) Loi n° 94-122 du 28 novembre 1994, portant promulgation du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme
- 3) Extraits des principaux textes réglementant l'Environnement en Tunisie, MEAT/ANPE
- 4) Arrêté du Ministre de l'Intérieur du 30 mai 1991, relative au paiement d'amendes pour contravention aux règlements sur l'hygiène et la police sanitaire à l'intérieur des périmètres communaux
- 5) Circulaire n° 40 du 3 août 1992, relative à l'exécution des arrêtés visant le respect des réglementations municipales, Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales, Ministère de l'Intérieur
- 6) Circulaire n° 46 du 26 août 1992, relative aux organigrammes types pour les administrations municipales, Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales, Ministère de l'Intérieur
- 7) Circulaire n° 53 du 13 juillet 1994, relative à la rationalisation de l'opération de contrôle des infractions dans le domaine de la construction, Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales, Ministère de l'Intérieur
- 8) Circulaire n° 75 du 3 novembre 1995, relative aux dispositions réglementaires de la propreté dans les villes, Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales, Ministère de l'Intérieur
- 9) Circulaire n° 9 du 12 février 1996, relative au programme régional de propreté et de protection de l'environnement pour l'année 1996, Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales, Ministère de l'Intérieur
- 10) Circulaire n° 66 du 23 septembre 1996, relative à la création d'un comité de suivi de l'état de l'environnement municipal, Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales, Ministère de l'Intérieur
- 11) Règlement sanitaire type, Direction Générale des Collectivités Publiques et Locales, Ministère de l'Intérieur, avril 1993
- 12) Règlement de voirie du 28 février 1889, fixant les dispositions d'intervention de tout genre dans les périmètres communaux

- 13) Loi des cadres
 - commune de l'Ariana, 24 mai 1993
 - commune de Hammamet, 30 novembre 1995
 - commune de Kairouan, 15 mai 1995
 - commune de Mhamdia-Fouchana, 10 mai 1989
- 14) Plan d'Investissement Communal, VIIIème Plan
 - commune de l'Ariana
 - commune de Hammamet
 - commune de Kairouan
 - commune de Mhamdia-Fouchana
- 15) Plan d'Investissement Communal, IXème Plan
 - commune de l'Ariana
 - commune de Hammamet
 - commune de Kairouan
 - commune de Mhamdia-Fouchana
- 16) Participation privée dans les services environnementaux: Etude de marché pour la collecte, la décharge et le traitement des ordures ménagères, RTI/SMART, MDE/USAID, Avril 1995
- 17) Participation privée dans les services environnementaux: Eléments de stratégie nationale pour la participation du secteur privé à la gestion des déchets solides, RTI/SMART, MDE/USAID, Octobre 1995
- 18) Participation privée dans les services environnementaux: Etude sur les normes sectorielles, niveaux de performance et mécanismes de contrôle dans le domaine de la collecte, du traitement et de l'élimination des ordures ménagères, RTI/SMART/CP3, MDE/USAID, Octobre 1995
- 19) PRONAGDES, Etude sur la gestion des déchets solides, Kairouan, SADAT/MEDIEN, ONAS, 1995
- 20) Etude sur la Gestion des Déchets Solides dans le District de Tunis, GWK Consult/SCET Tunisie, MEAT/ANPE
 - 1ère phase: Diagnostic de la situation actuelle et identification des solutions, Volume 1: texte et Volume 2: annexes, Mars 1994
 - 2ème phase: Etude de faisabilité
 - Rapport 1: Etude des sites, situation initiale, Juin 1994
 - Rapport 2: Etude des solutions de décharge, d'élimination et de traitement, Juin 1994
 - Rapport 3: Etude d'impact sur l'environnement, Juin 1994
 - Rapport 4: Etude institutionnelle, économique et financière, Juin 1994

Rapport de synthèse, Août 1994

- 21) Etude sur la Production et le Financement des Infrastructures et Services Publics Urbains, COMETE Engineering, USAID/ MPDR,
 - Diagnostic et Politiques préconisées, Janvier 1995
 - Synthèse et résumé, Juillet 1995
 - Annexes, Juillet 1995
- 22) Inventaire des dépotoirs sauvages et des décharges dans les communes chefs lieux de gouvernorat et les cinq zones touristiques et proposition des solutions en vue de leur fermeture ou réhabilitation, Mission A, volumes 1 et 2, SCET Tunisie, MEAT, mai 1995
- 23) Programme de Développement Municipal : Rapport relatif à l'organisation et à la gestion des parcs municipaux de matériel, Ministère de l'Intérieur, mars 1993
- 24) Système d'information de la gestion municipale, Comptabilité analytique : collecte des ordures ménagères, mesures de performance, Municipalité de Sousse, 1994
- 25) Rapport sur l'introduction d'un système de comptabilité analytique au sein du service de collecte des déchets solides, Commune de Hammam Sousse, Mai 1995
- 26) Mission d'évaluation du centre de tri de l'arrondissement d'El Khadhra :
 - Rapport de mission du 24 mai au 1er juin 1994, Oeko bureau, LuxDev/MEAT
 - Rapport de mission du 5 au 16 mars 1995, Oeko bureau, LuxDev/MEAT

ANNEXE 3
PRINCIPALES DIRECTIVES

MINISTERE DE L'INTERIEUR**DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES PUBLIQUES ET LOCALES****Circulaire n° 46 du 26 août 1992****relative aux organigrammes types pour les administrations municipales**

L'organisation administrative des communes prendra en compte les données objectives suivantes :

- 1) les besoins réels
- 2) les fonctions essentielles :
 - études et conception
 - prise de décision
 - application et suivi
 - évaluation

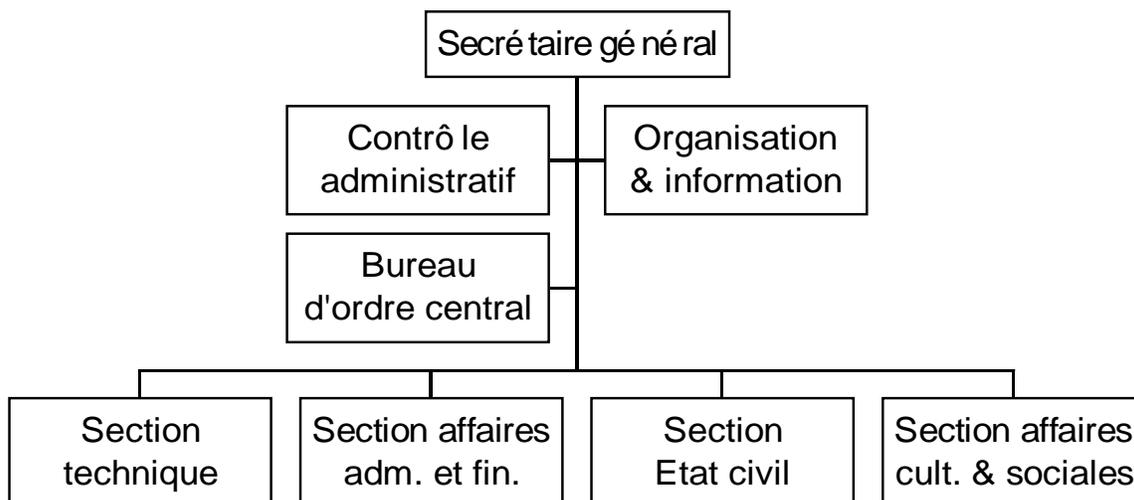
L'organisation administrative des communes sera composée des cellules ou services suivants :

1. gestion administrative et financière : gestion du personnel, budget, Etat civil, biens communaux, fiscalité locale et collecte des impôts et taxes
2. action sociale et culturelle : animation culturelle, études sociales, collaboration avec les services et organisations sociaux
3. gestion technique : études techniques, travaux, entretien, urbanisme et construction
4. propreté et protection de l'environnement : propreté, assainissement, protection de l'environnement, sauvegarde des zones vertes
5. contrôle : contrôle et inspection, suivi, orientations, conseil

L'importance des services sera fonction de la population de la commune.

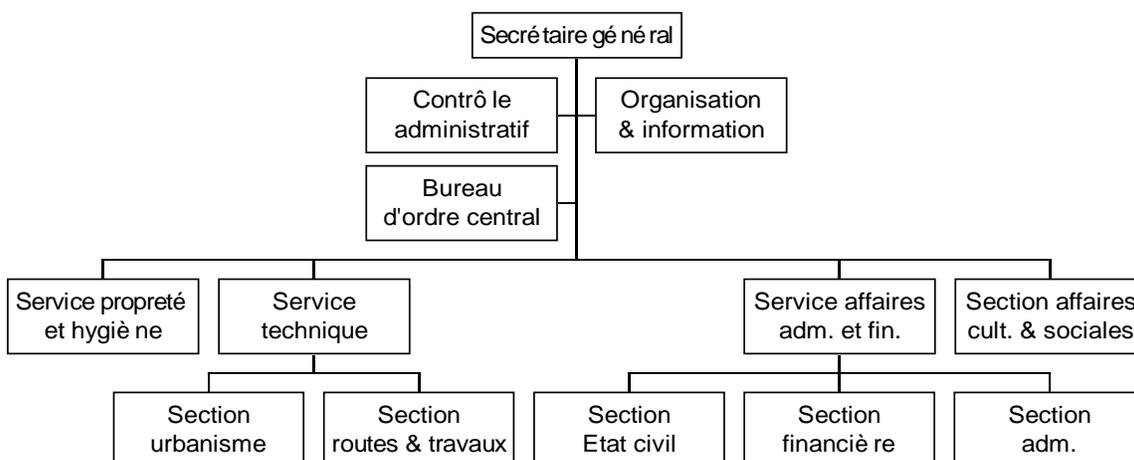
Organigramme 1 : pour les communes dont la population n'excède pas 5.000 habitants

Organigramme 1

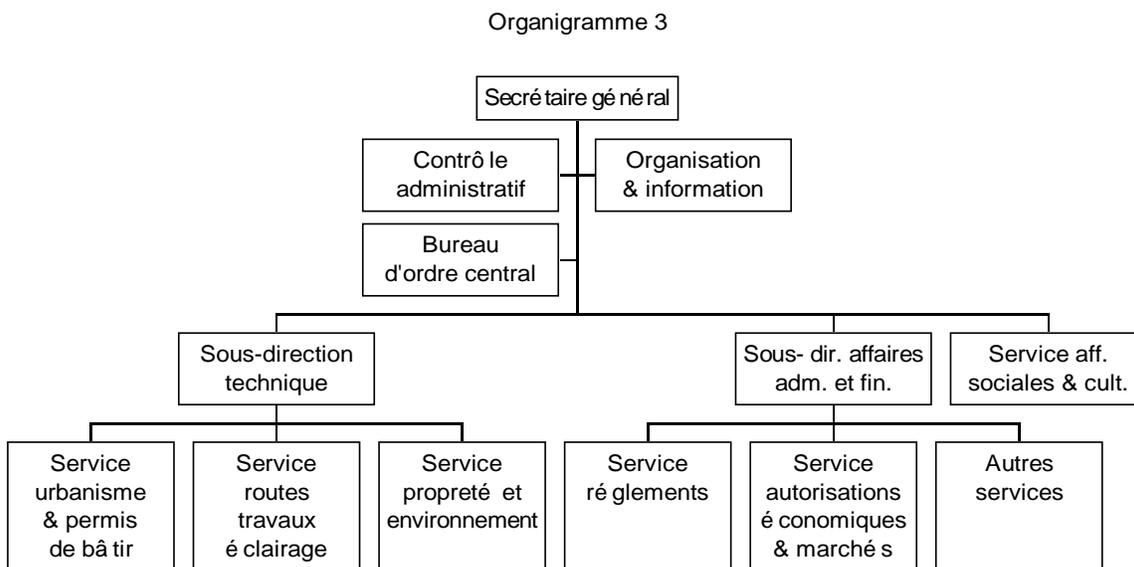


Organigramme 2 : pour les communes dont la population est comprise entre 5.000 et 20.000 habitants

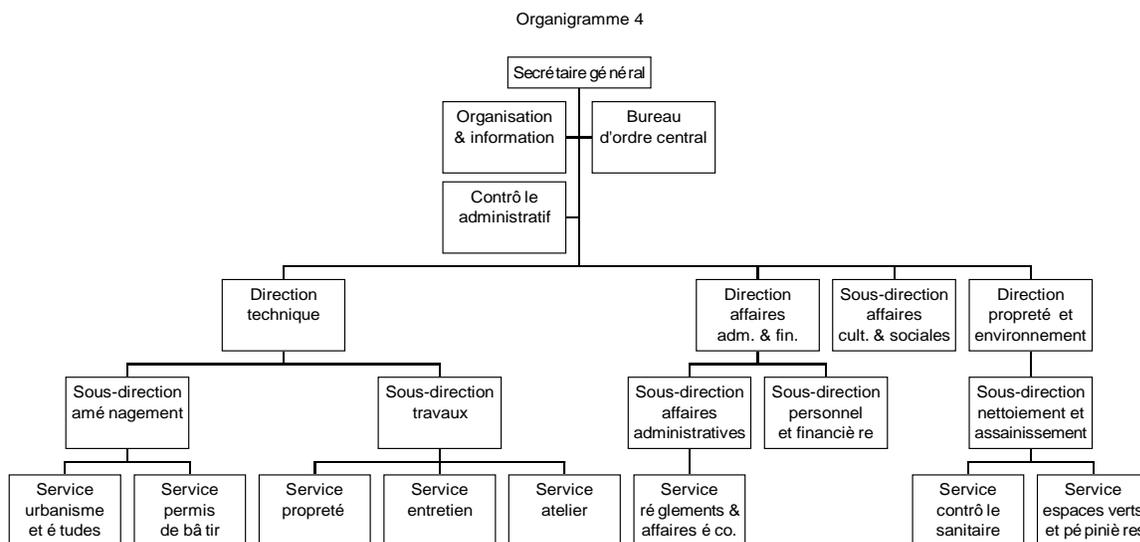
Organigramme 2



Organigramme 3 : pour les communes dont la population est comprise entre 20.000 et 50.000 habitants

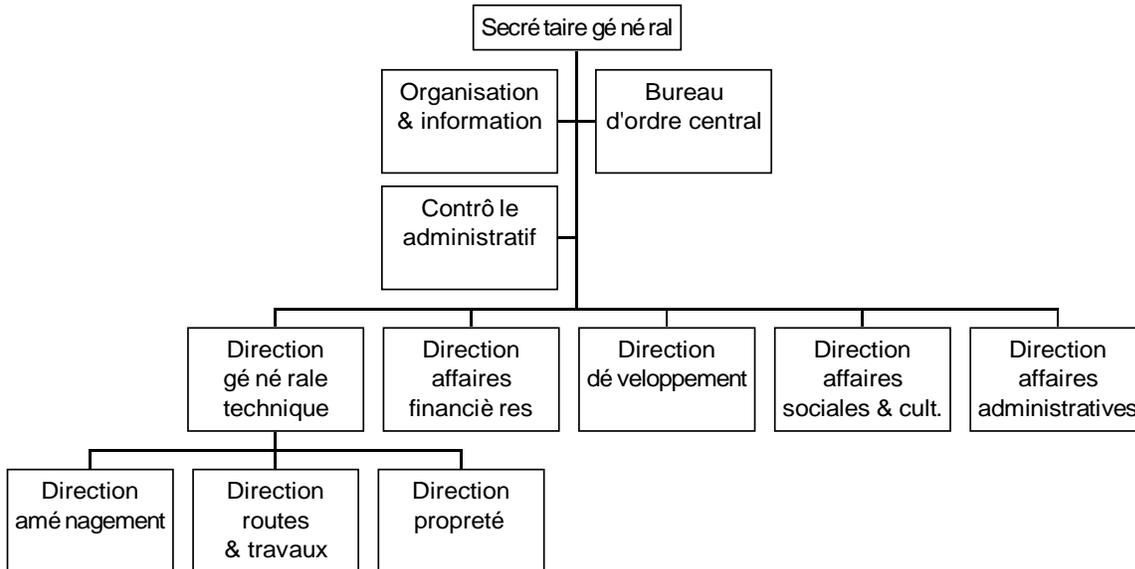


Organigramme 4 : pour les communes dont la population est comprise entre 50.000 et 100.000 habitants



Organigramme 5 : pour les communes dont la population est supérieure à 100.000 habitants

Organigramme 5



MINISTERE DE L'INTERIEUR

DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES PUBLIQUES ET LOCALES

Circulaire n° 75 du 3 novembre 1995

relative aux dispositions réglementaires de la propreté dans les villes

Dans le cadre du suivi de l'exécution du programme national de propreté et de protection de l'environnement, et du suivi de la situation de l'environnement dans les villes, on a constaté que, malgré tous les efforts fournis par les municipalités au niveau de la gestion des déchets, la situation requiert plus d'efforts, ainsi que l'adoption d'un plan global, précis et continu, en vue de maîtriser le problème. Ce plan inclut les aspects suivants :

- veiller à ce que les déchets sur la voie publique soient enlevés et les rues balayées
- nettoyer les rues et les avenues
- veiller à ce que les ordures ménagères soient enlevées et évacuées dans des décharges finales
- grouper et enlever le sable, les déchets de construction et de jardin
- s'occuper des terrains vagues

En vue d'améliorer la situation actuelle et de garantir la pérennité de la propreté dans les villes et les quartiers résidentiels (en considérant que le maintien de la propreté est l'une des fonctions essentielles et traditionnelles de l'action municipale), les municipalités sont appelées à prendre rapidement les dispositions suivantes :

- réactiver les commissions « Santé, hygiène et protection de l'environnement » dans le but de concevoir et d'élaborer un plan de travail défini dans le domaine de la propreté et du nettoyage, et de veiller à son application
- outre la décision de créer une structure administrative spécialisée au niveau de l'organigramme (conformément à la circulaire n° 46 du 26 août 1992), il est tout indiqué d'individualiser chacun des éléments constitutifs du nettoyage de base défini auparavant par les textes, dans un service ou division ou cellule à l'intérieur de cette structure, avec mission de remplir strictement la tâche qui lui incombe ; et de définir les missions et les responsabilités de chacun des intervenants responsables - techniciens, chauffeurs ou ouvriers - pour que le travail soit effectué correctement et que le suivi soit assuré efficacement
- mettre à la disposition de cette structure administrative, les cadres techniques spécialisés en même temps que des agents de cadre intermédiaires (afin de garantir la coordination entre les cadres de direction et les agents d'exécution d'une part, et d'autre part, de rendre plus efficace le suivi sur le terrain), aux côtés des agents permanents affectés aux tâches d'intervention dans le domaine de la propreté
- créer des équipes permanentes équipées de façon adéquate (matériel et équipements), qu'on peut individualiser et affecter les unes au nettoyage des rues et avenues de façon

permanente, les autres pour le balayage du sable, de la poussières, et déchets de démolition, de manière à couvrir l'ensemble du périmètre communal, selon un plan de travail déterminé à l'avance

- nommer des chefs d'équipe et veiller à leur formation dans le domaine de la propreté, du nettoyage et de la gestion du personnel (direction d'équipe) dans le but d'un meilleur encadrement des ouvriers, d'une plus grande efficacité dans le travail, et d'un meilleur suivi
- équiper les places publiques, les rues, les avenues principales, surtout dans les zones commerciales et au centre ville, de corbeilles à papier, de poubelles murales, et charger une équipe d'ouvriers de les vider et les nettoyer régulièrement
- veiller au nettoyage régulier des conteneurs, et choisir avec discernement leur emplacement sur la voie publique, en tenant compte de l'esthétique de la ville
- passer progressivement à l'utilisation de conteneurs lorsque c'est possible dans les zones où, tout en veillant que l'emplacement soit bien choisi et leur nettoyage régulier
- affecter un dépôt spécifique aux ouvriers et à leurs équipements (ou une partie du dépôt municipal), l'aménager et l'équiper de locaux sanitaires, bureau, magasin, etc., assurer l'approvisionnement en produits sanitaires et d'entretien. Cette mission doit être remplie de façon continue selon un plan de travail concernant l'hygiène et la sécurité, permettant une meilleure exploitation des équipements et la réduction des pannes répétitives ou chroniques
- renforcer, multiplier et diversifier les moyens de sensibilisation et d'information, en imaginant de nouvelles approche. S'occuper particulièrement de cet aspect en faisant participer tous les partenaires intéressés de façon à assurer l'adhésion du citoyen et son appui à l'action municipale et ses efforts dans le domaine de la propreté, le nettoyage et l'élimination des déchets.

Outre ces instruction générales, il est recommandé d'intervenir selon les caractéristiques propres de chaque quartier :

1) Les zones résidentielles

- bien préparer le planning et les horaires de passage des équipes de collecte et de nettoyage, en s'appuyant sur les spécificités de chaque zone, de sorte que le citoyen puisse facilement respecter les horaires de sortie des poubelles, tout en veillant à informer le citoyen de ce planning pour tous les moyens de communication, et en incitant les services municipaux à respecter ces horaires.
- concernant les déchets de jardin et d'élagage des arbres, il incombe à la municipalité d'affecter des équipes spéciales, surtout pour les communes qui produisent de grandes quantités de ce type de déchets, et d'acquérir un broyeur pour réutiliser ces déchets(fertilisation et création de zones vertes)
- obliger les entrepreneurs et les habitants à transporter les déchets de construction obligatoirement à la décharge finale, en le mentionnant dans les permis de bâtir, en effectuant des contrôles stricts, et en prenant des mesures

fermes contre les contrevenants, ou d'évacuer ces déchets par les services communaux contre paiement préalable des frais d'enlèvement estimés lors de l'octroi du permis de bâtir

- afin de réduire les dépenses et de permettre aux équipes de nettoyage d'effectuer d'autres tâches (nettoyage, collecte des déchets de démolition,...), étudier l'opportunité de réduire la fréquence de collecte dans les zones où la collecte se fait porte à porte, à deux à trois fois par semaine, au lieu d'une collecte quotidienne, en tenant compte évidemment des contraintes de chaque zone.

2) Les zones industrielles et commerciales

- inciter à acquérir des conteneurs en plastique, qu'ils entreposeront à l'intérieur des locaux et sortiront au passage des équipes
- inciter les municipalités à passer des conventions avec les établissements commerciaux et industriels pour l'enlèvement de leurs déchets (en fonction de leur nature et volume). Ces convention pourront être également passées avec les comités de gestion des zones industrielles.

3) Les zones touristiques

- inciter les établissements hôteliers à acquérir des conteneurs plastiques en nombre suffisant qui seront entreposés dans des emplacements prévus à cet effet dans le respect des règles d'hygiène, de propreté et de sécurité en vigueur

MM. les gouverneurs sont invités :

- à organiser des campagnes périodiques de sensibilisation,
- d'obliger les communes d'inscrire dans leur budget pour la propreté,
- de mieux utiliser les ouvriers,
- d'organiser des sessions de formation à l'intention de l'encadrement et des ouvriers de la propreté,
- de nommer un cadre supérieur pour le suivi des actions du gouvernorat dans le domaine de la propreté

MINISTERE DE L'INTERIEUR**DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES PUBLIQUES ET LOCALES****Circulaire n° 9 du 12 février 1996****relative au programme régional de propreté et de protection de l'environnement
pour l'année 1996**

Le programme régional de propreté et de protection de l'environnement comprendra les actions suivantes :

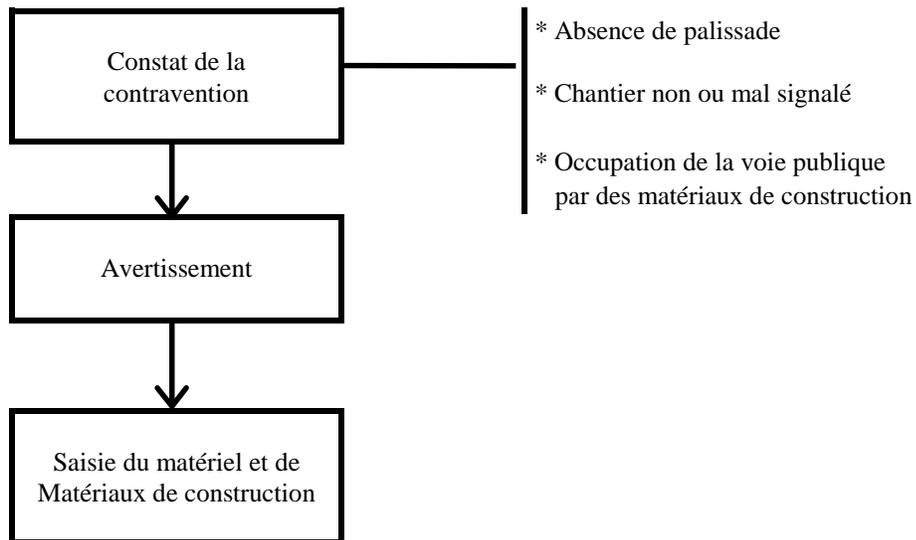
1. création de zones vertes et plantations d'arbres, de façon à satisfaire aux instructions présidentielles d'avoir 10 m² d'espaces verts par habitant d'ici l'an 2000.
2. propreté des villes : nécessaire application des dispositions de la circulaire n° 75 du 3 novembre 1995 relative à l'organisation des services d'hygiène et de propreté.
3. revêtement des voies principales et des chaussées situées devant les établissements commerciaux, les administrations et entreprises, les habitations collectives et individuelles, les sièges de sociétés, les hôpitaux...
4. recensement des terrains vagues ; en particulier, le plan d'occupation des sols des communes relatif aux zones vertes doit être appliqué avec rigueur, en conformité avec les textes juridiques et réglementaires.
5. contrôle sanitaire des locaux ouverts au public : ces locaux doivent être recensés et inspectés régulièrement. Un suivi des actions de contrôle sanitaire doit être fait.
6. sensibilisation et information : renforcement et multiplication des campagnes, diversification des modes et des supports de sensibilisation.

Il est demandé aux communes de répondre au questionnaire et de remplir les tableaux ci-joints, afin de s'assurer du suivi de l'exécution du programme. Les gouverneurs doivent s'assurer que les communes sont conscientes de la priorité accordée à ces actions.

Chaque gouverneur est tenu de faire un rapport périodique d'évaluation relative à la bonne exécution du programme régional.

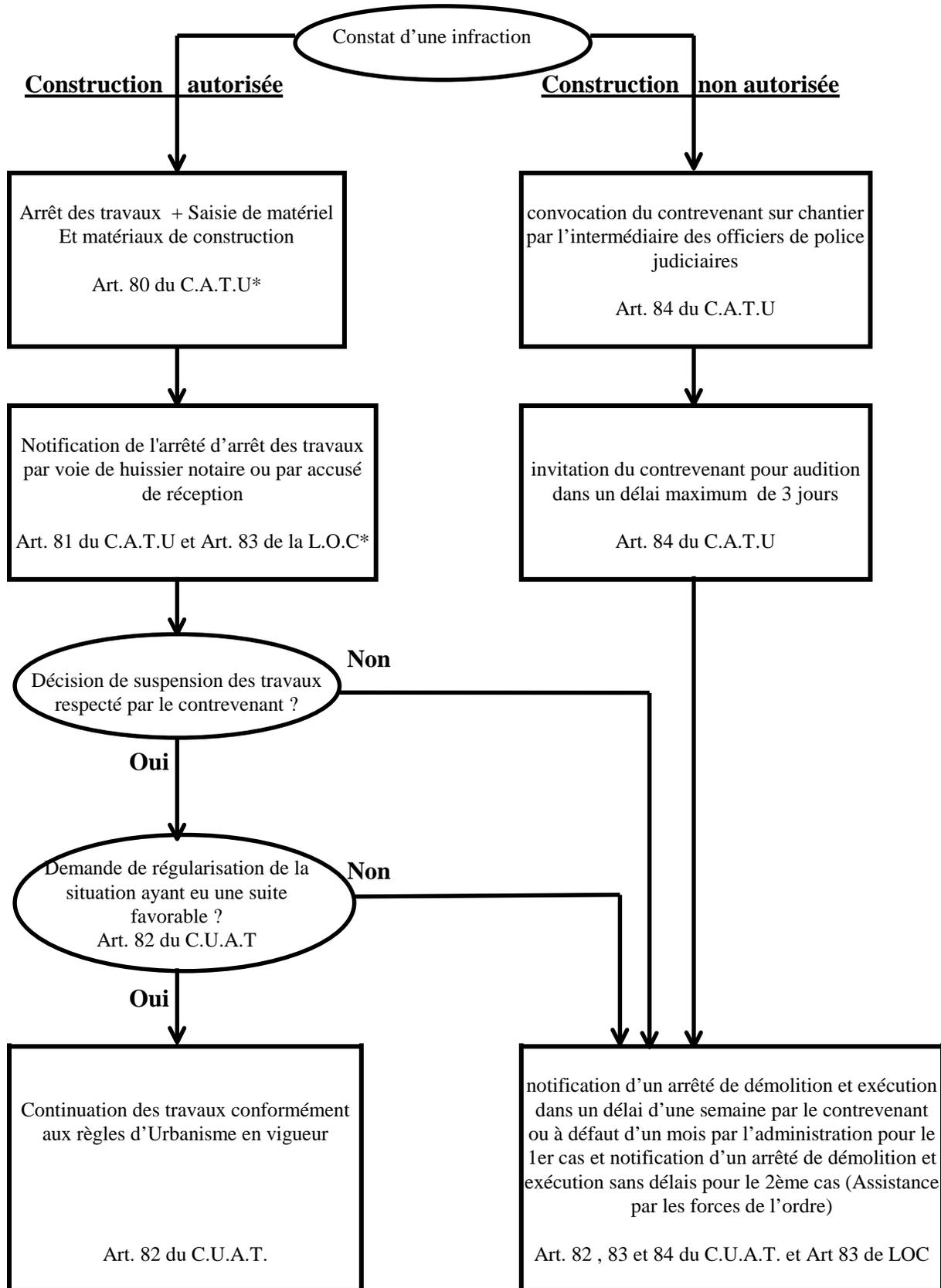
ANNEXE 4
DESCRIPTION D'UN ACTE DE CONTROLE DE VOIRIE

Description d'un acte de contrôle de voirie



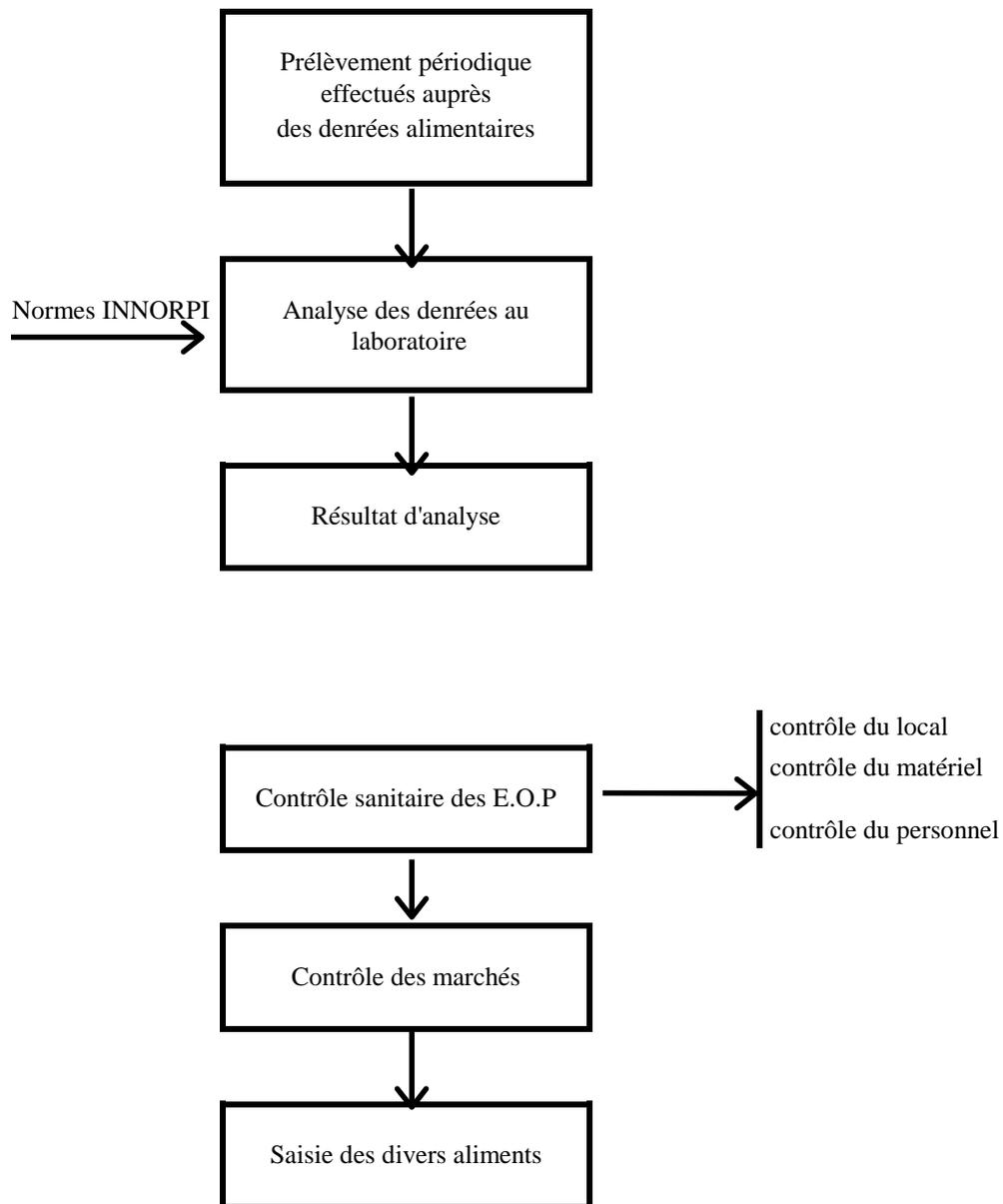
ANNEXE 5
DESCRIPTION DE L'OPERATION DE CONTROLE DE CONSTRUCTION

Description de l'opération de contrôle de construction



* LOC : Loi organique des Communes, CUAT : Code de l'Urbanisme et de l'aménagement du territoire.

ANNEXE 6
INSPECTION DES DENREES ALIMENTAIRES DANS LES E.O.P.

Inspection des denrées alimentaires dans les E.O.P.

ANNEXE 7
ÉTUDES DE CAS

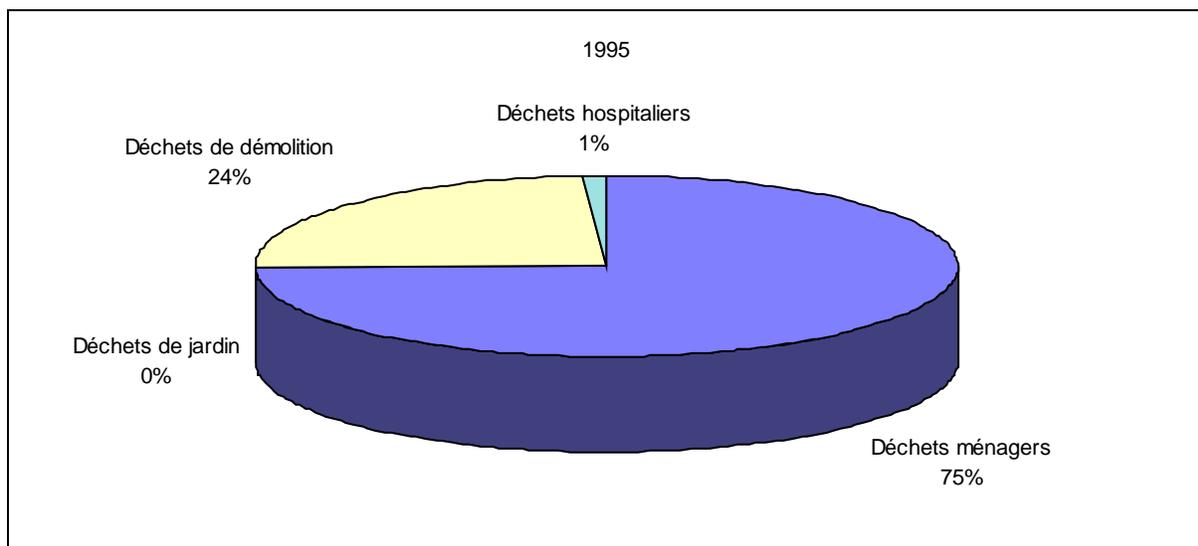
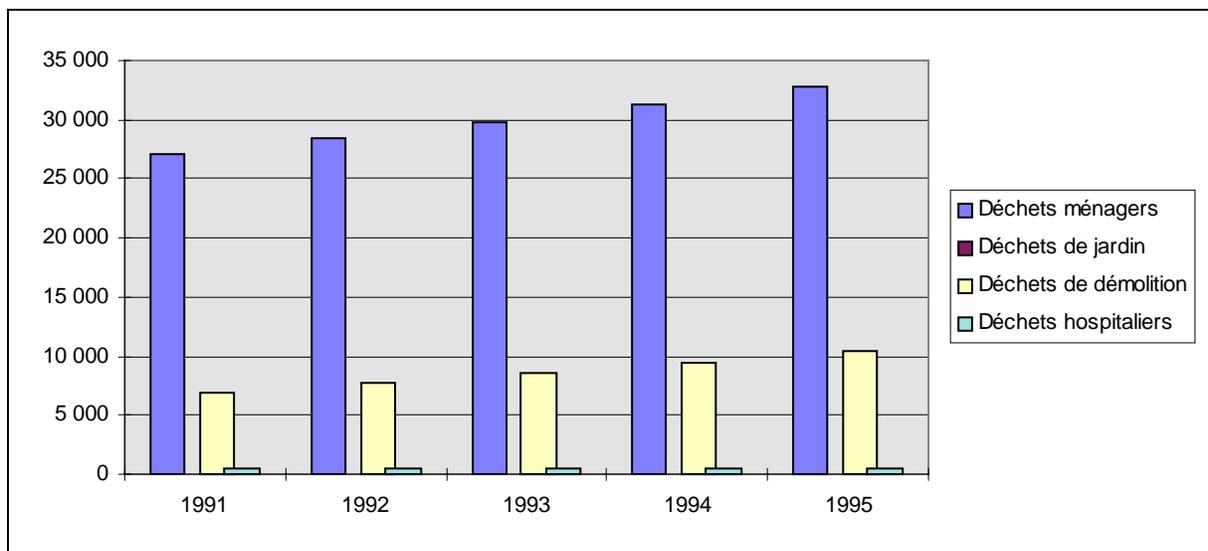
5. ETUDES DE CAS

5.1. CAS DE LA VILLE DE KAIROUAN

La Commune de Kairouan, d'une superficie de 2.800 hectares, est, avec une population résidente de 102.634 habitants à laquelle se greffe 20.000 non résidents, la sixième ville plus peuplée de Tunisie. 16 hôtels sont recensés à Kairouan, comptant 760 lits. Kairouan, important noeud commercial, et étape obligée vers les oasis du sud tunisien, attire les touristes et les habitants des régions de l'ouest tunisien.

5.1.1. ORGANISATION ACTUELLE DE LA MISSION DE PROPETE

Les services de la Commune ont estimé que la production de déchets urbains en 1995 s'est élevée à 43.961 tonnes, contre 34.494 tonnes en 1991, soit une augmentation annuelle moyenne de 5 %.



5.1.1.1. Définition de la mission de propreté

La mission de propreté, telle que définie par les responsables de la commune de Kairouan, comprend les actions suivantes :

- la collecte des déchets urbains
- l'évacuation des déchets urbains vers la décharge
- le balayage des grands axes
- le nettoyage des chaussées revêtues

5.1.1.2. Organisation générale

Dépendant du secrétaire général de la commune, le directeur de la propreté et de l'environnement est théoriquement assisté d'un sous-directeur au nettoyage et à l'assainissement. Trois services sont rattachés à ce sous-directeur : contrôle sanitaire et lutte contre les épidémies, espaces verts et pépinières, et nettoyage. Cependant, le poste de sous-directeur n'est pas pourvu à l'heure actuelle.

La commune de Kairouan est subdivisée en 4 zones de collecte (les arrondissements de Médina, de Jeblija, de Mansoura, et de Keblia) pour la collecte des déchets urbains de jour, et 1 zone pour la collecte de nuit. Chacune de ces zones de collecte est placée sous la responsabilité d'un chef d'équipe, qui définit les tournées quotidiennes de la collecte, et assure la supervision des activités de collecte et de balayage.

5.1.1.3. Les moyens disponibles

a. Equipements

Véhicules de collecte et de nettoyage

Les cinq zones de collecte sont desservies par 36 véhicules de collecte, dont :

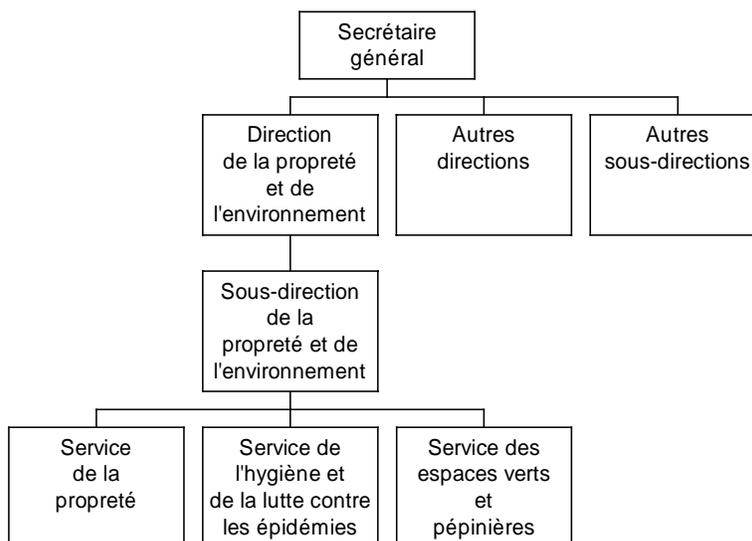
Type	Nombre	Capacité (m ³)	Date d'acquisition	Zone d'affectation	Etat général	
Lève conteneurs	1		1990	Jeblia	bon	
Lève conteneurs	1		1991	Mansoura		
Lève conteneurs	1		1991	Médina		
Benne tasseuse	2	16	1993			
Camion bennes	1	6	1982			
Camion bennes	1	6	1993			
Arroseuse	1	3	1983			
Tracteur + remorque	2	3	1991	Médina		moyen
Tracteur + remorque	1	3	1987	Jeblia		moyen
Tracteur + remorque	1	3	1988	Jeblia		moyen
Tracteur + remorque	3	3	1991	Jeblia	moyen	
Tracteur + remorque	1	3	1992	Jeblia	moyen	
Tracteur + remorque	1	3	1989	Mansoura	moyen	
Tracteur + remorque	3	3	1991	Mansoura	moyen	
Tracteur + remorque	1	3	1992	Mansoura	moyen	
Tracteur + remorque	3	3	1991	Keblia	moyen	
Tracteur + remorque	2	3	1992	Keblia	moyen	
Tracteur + remorque	1	3	1990	espaces verts	moyen	
Mini tracteur	1	1,5	1990			
Tricycle	4	1	1993			

Le Département a établi un état exhaustif du parc d'engins lors de la préparation du programme d'investissement communal 1997-2001.

Conteneurs

La ville a mis en place 95 conteneurs, dans les quartiers modernes de la commune. L'essentiel des conteneurs appartient à la commune, sauf 4 qui ont été acquis par des établissements privés (1 hôtel, 1 usine, 2 ateliers de confection). Ces conteneurs, de capacité 0,7 et 1,1 m³, sont en acier galvanisé, munis de couvercles métalliques à ressort qui glissent sur les côtés lors de la manipulation. Ces conteneurs sont concentrés principalement dans les arrondissements de Jeblia et de Keblia.

Emplacement	Nombre
Keblia	33
Jeblia	28
Mansoura	22
Médina	12

*b. Ressources humaines**Organigramme**Effectifs et qualification*

Les effectifs affectés à la propreté et à la protection de l'environnement s'élève à 218 personnes, répartis de la façon suivante :

Personnel	Titulaire	Occasionnel	Total
Ingénieur	1	-	1
Ingénieur adjoint	-	-	-
Adjoint technique	-	-	-
Contremaître	-	-	-
Chef d'équipe	6	-	6
Conducteur	42	5	47
Eboueur	74	80	154
Mécanicien	5	1	6
Gardien	2	3	5
Total	129	89	218

Absentéisme

Le taux d'absentéisme est estimé entre 1 à 3 ouvriers par jour, soit environ 3 %. Le taux d'absentéisme apparaît donc faible.

Cependant, il convient de relever, selon les dires mêmes des responsables communaux, le faible rendement du personnel titulaire. Pour certains, il s'agit plus de faire de la présence que de travailler réellement.

Encadrement

La mission de propreté est assurée par 218 personnes, dont 7 constituant l'encadrement (1 ingénieur et 6 chefs d'équipe).

Le taux d'encadrement pour le personnel de la propreté est égal à 3 %, ce qui paraît être insuffisant par rapport à d'autres communes dans le monde de taille équivalente. Ce taux d'encadrement faible se traduit par le faible contrôle exercé par l'encadrement sur les activités du personnel d'exécution, et pourrait ainsi expliquer l'efficacité médiocre de ce personnel.

A priori, il y a lieu donc de renforcer l'équipe existante par l'embauche d'un ingénieur adjoint ainsi que deux adjoints techniques.

La commune de Kairouan a estimé par ailleurs les besoins en personnel pour assurer dans les règles de l'art sa mission de propreté et de protection de l'environnement. Ces besoins s'établissent à :

Personnel	Existant	Besoins	Différence
Ingénieur	1	2	1
Ingénieur adjoint	-	2	2
Adjoint technique	-	2	2
Contremaître	-	-	-
Chef d'équipe	6	8	2
Conducteur	47	47	0
Eboueur	154	240	86
Mécanicien	6	10	4
Gardien	5	6	1
Total	218	311	93

Motivation du personnel

D'une façon générale, il n'existe pas d'outils de motivation spécifiques pour encourager et gratifier le personnel affecté à la mission de propreté, et ce, en dépit de leurs conditions de travail relativement pénibles et la faible valorisation morale de leur métier. Les seuls outils sont ceux prévus par le statut de la fonction publique : prime de rendement, congés compensatoires, heures supplémentaires, « prime de lait ».

Formation

Les cadres de la commune de Kairouan bénéficient de formation assurée par le Centre national de recyclage et de perfectionnement des cadres régionaux et municipaux. Cependant, l'essentiel du personnel a été formé sur le tas. Les chefs d'équipe n'ont aucune formation spécifique dans le domaine de l'environnement, de la propreté ou de la gestion.

5.1.1.4. Procédures

a. Mode d'exécution et répartition des tâches

Collecte des déchets

Les cinq zones de collecte incluent une grande variété de systèmes de collecte, allant des bennes tasseuses, pour certains quartiers de la ville, aux tricycles et brouettes qui sont utilisés dans les rues et allées étroites de la Médina. Certaines zones, n'ayant pas encore de réseau routier revêtu, sont desservies par des tracteurs avec bennes remorquées.

La collecte des déchets ménagers et similaires est effectuée une fois par jour, principalement le matin. Cependant, pour certains quartiers (à vocation commerciale et touristique marquée), la collecte a lieu 2 à 3 fois par jour (la nuit et/ou l'après-midi). Les déchets de jardin sont collectés une fois par semaine.

Outre la grande variété de véhicules de collecte, plusieurs types de conteneurs de déchets sont utilisés à travers la ville, les plus courants étant de type métallique d'une capacité de 1,1 m³ et 0,7 m³.

La collecte des déchets ménagers est essentiellement manuelle (porte-à-porte à 75 %). Ainsi, dans la plupart des zones, les résidents et les établissements commerciaux placent leurs déchets dans des récipients ou des sacs en plastique de 5 à 20 litres devant leurs foyers sur les trottoirs ou à l'angle des rues. Ces déchets sont ramassés à l'aide de tricycles, pour les zones densément peuplées, ou de tracteurs dans les quartiers périphériques.

En 1995, outre les chauffeurs, 20 ouvriers étaient affectés pour la collecte de nuit, 77 pour la collecte du matin et 8 pour la collecte de l'après-midi.

Balayage des rues

Seules les artères principales, les grands axes, les voies touristiques, les places publiques et les rues de la Médina sont balayés systématiquement. Ces rues sont balayées manuellement avec des balais, des pelles et des brouettes. Les rues des quartiers résidentiels sont rarement nettoyées, en raison, principalement, de la voirie en mauvais état ou non revêtue.

Le balayage des rues constitue l'un des principaux problèmes du système de gestion des déchets, puisqu'il est directement lié à la vocation touristique et commerçante de la ville, et qu'il est ardu de suivre et d'en garantir l'efficacité.

Environ une cinquantaine d'ouvriers sont affectés au balayage des rues pour l'ensemble de la commune.

Evacuation des déchets

98 % des déchets sont ensuite évacués directement vers deux sites de décharge non contrôlés situés aux environs de la ville. Le reliquat (provenant de la collecte des déchets de la Médina) transite auparavant par des centres de transfert avant d'être acheminé par des camions et des tracteurs vers la décharge.

6 sites de décharge ont été recensés par l'étude inventaire des dépotoirs sauvages et des décharges dans les communes chefs lieux de gouvernorat et les cinq zones touristiques (SCET, 1995). Cette étude a recommandé la consolidation de la fermeture de 4 d'entre elles, et la fermeture des 2 autres.

Ces deux sites, actuellement exploités, sont tous deux situés à proximité de l'oued El Melah, dans une zone de protection. S'agissant du premier site, il est localisé dans une sebkha, à 350 m à l'est de la ville de Kairouan. Aucun aménagement particulier n'a été réalisé, et les déchets forment une colline bien marquée dans la topographie. Bien qu'officiellement fermée depuis 1993, cette décharge continue de recevoir des ordures ménagères, des déchets industriels et des déchets hospitaliers. Le second site est une décharge provisoire ouverte en 1994 et se trouve dans le lit de l'oued Melah, à 800 mètres à vol d'oiseau de la cité El Borgi. Les déchets y sont déposés en blocs, puis poussés à l'aide d'un véhicule à chenille dans le lit de l'oued.

L'exploitation des deux sites de décharge ne semble pas, à l'heure actuelle, satisfaisante d'un point de vue environnemental. Les problèmes rencontrés concernent les odeurs, les insectes, les poussières, les déchets légers emportés par le vent, et l'incinération non contrôlée des déchets. En outre, ces deux sites de décharge ne sont pas clôturés, et, de ce fait, est accessible aux chiffonniers, aux animaux errants et au bétail (vaches et moutons).

Dans le cadre du Programme National de Gestion des Déchets Solides, un nouveau site d'enfouissement, situé à 12 km environ de la commune, a été identifié. Ce site devrait être réalisé conformément aux règles minimales de respect de l'environnement. Cependant, son entrée en exploitation n'est pas prévue avant 2 à 3 ans. De plus, il convient de souligner que l'exploitation de la décharge constituera un réel défi pour l'organisation et les ressources humaines, techniques et financières de la commune de Kairouan. En effet, la responsabilité technique, financière et administrative de la gestion de cette décharge devrait en principe relever de la commune, ainsi que le recouvrement des coûts auprès des autres utilisateurs.

b. Suivi et contrôle de l'exécution

Un suivi quotidien et mensuel du tonnage collecté, du personnel et du matériel utilisé a été institué par le responsable de la propreté depuis quelques mois. L'ensemble de ces données est ensuite reporté sur un cahier. L'effort est louable, bien que récent. Toutefois, l'ingénieur responsable manque de moyens (équipement informatique et adjoint technique) pour analyser ces données.

Ainsi, aucune analyse n'est faite à partir de ces informations sur l'efficacité de la collecte, le rendement du personnel, ou la disponibilité et la productivité du matériel de collecte. Ces données ne sont en outre pas exploitées pour améliorer le système de collecte actuel, ou encore expérimenter, à fin de comparaison, d'autres systèmes de collecte.

Enfin, aucun indicateur de performance, ni de tableau de bord de l'activité, ne sont établis, permettant de dresser un état de la gestion des déchets urbains dans la commune de Kairouan.

5.1.1.5. Prévention et sensibilisation

La commune de Kairouan a lancé une importante campagne de sensibilisation des habitants et des comités de quartier pour l'usage de sacs en plastique pour la précollecte des ordures ménagères. Ainsi, la commune a distribué gratuitement des sacs aux habitants des quartiers de la Médina. Cependant, il semblerait que cette campagne n'ait rencontré qu'un faible écho auprès des habitants, ceux-ci réservant les sacs en plastique pour d'autres usages.

D'une façon générale, la commune reconnaît ne pas suivre et évaluer les campagnes de sensibilisation menées auprès de ses administrés, et ainsi, de ne pas en être en mesure d'apprécier l'impact réel et le succès de la campagne de distribution gratuite de sacs en plastique.

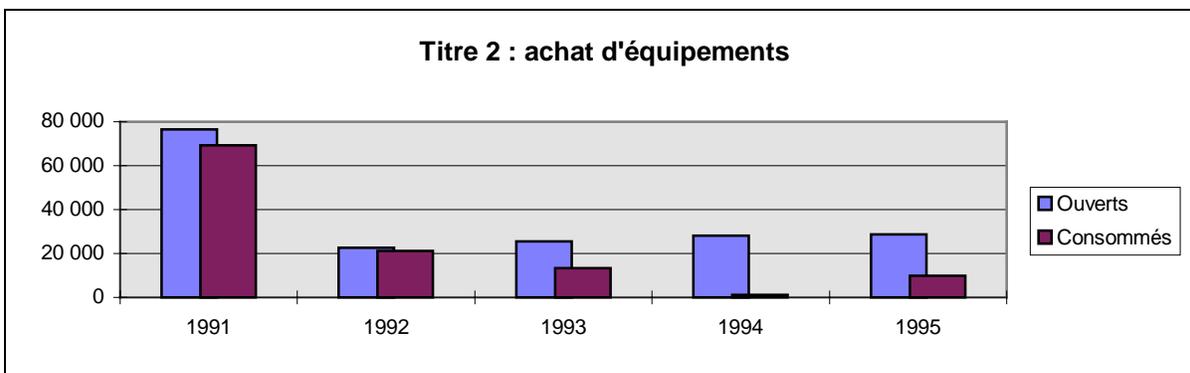
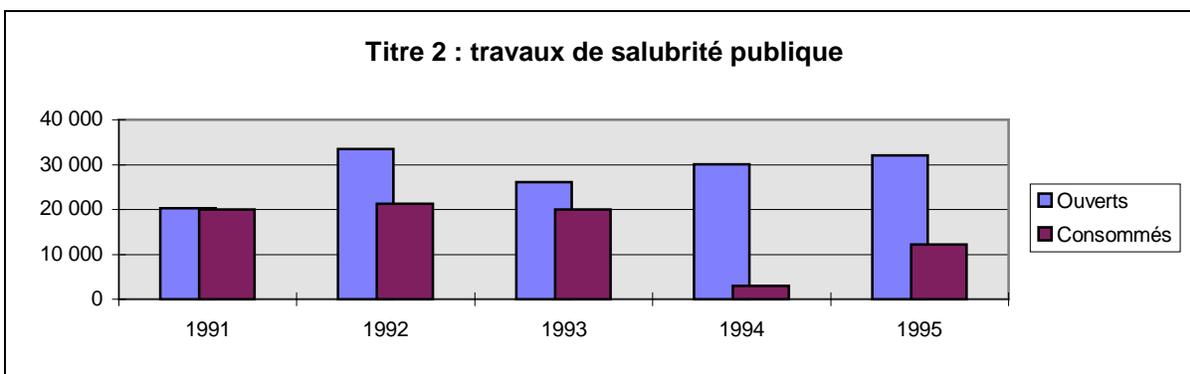
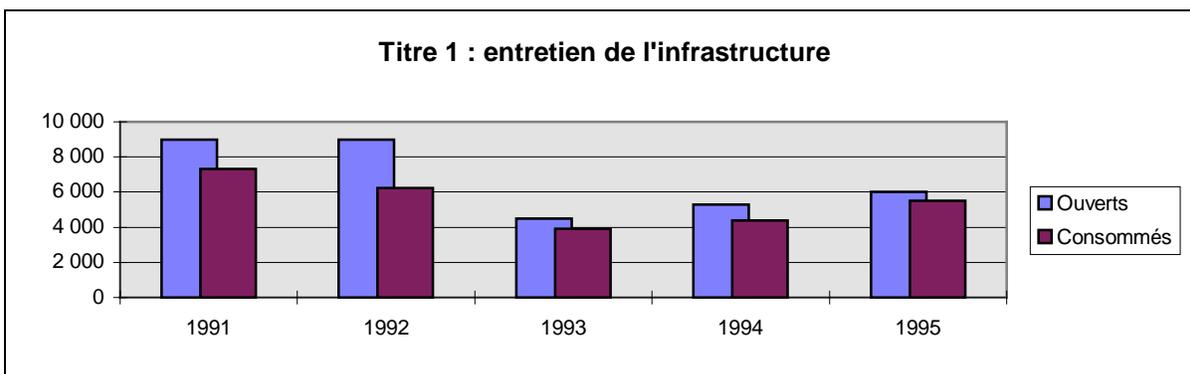
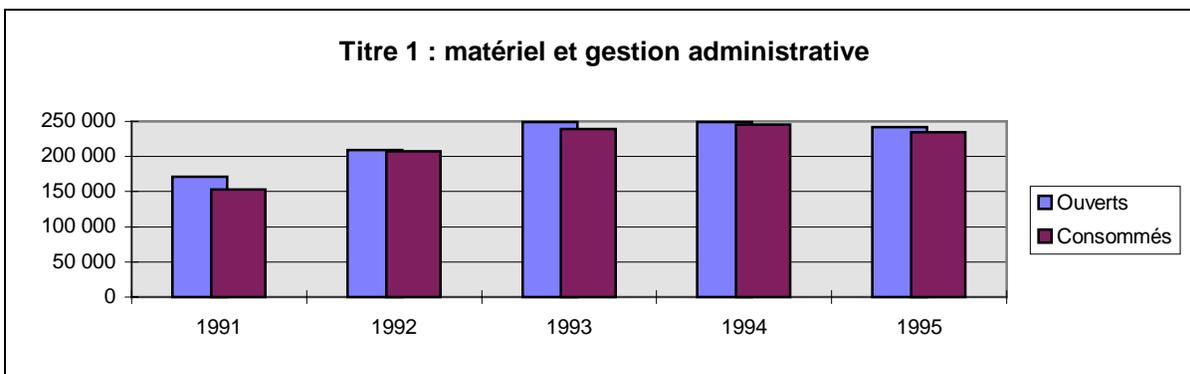
Cas pratique : enlèvement des déchets spéciaux

Les établissements ouverts au public peuvent, s'ils le souhaitent, signer une convention avec les services municipaux pour l'enlèvement de leurs déchets. Il n'existe donc aucune obligation pour ces établissements de prendre le moindre abonnement pour la collecte de leurs ordures. Cependant, la commune a décidé d'obliger tous les nouveaux établissements de signer une convention d'enlèvement de leurs déchets.

5.1.1.6. Coût de la gestion des déchets urbain dans la commune de Kairouan

Les services de la commune ont identifié et isolé dans le budget communal les dépenses du titre 1 et du titre 2 relatives à la propreté et à l'hygiène. Les graphiques suivants présentent

l'enveloppe budgétaire allouée et dépensée à la propreté et à l'hygiène pour les années 1991 à 1995.



Il est important de noter que les services de la commune ont récemment mis en place une comptabilité analytique, leur permettant ainsi d'estimer le coût de la collecte. Ce coût s'est

établi en 1995 à 35,2 dinars la tonne, pour une production moyenne de déchets ménagers de 800 grammes par habitant et par jour (pour plus de détail, se reporter en annexe 4).

5.1.1.7. Appréciation générale du fonctionnement de la mission de propreté

a. La répartition des rôles

Il y a lieu de constater que le manque de coordination et une circulation de l'information difficile entre les arrondissements et l'unité centrale.

b. Les moyens

Il apparaît clairement de l'analyse de la situation actuelle de la section chargée de la propreté et du nettoyage que la commune de Kairouan souffre d'un manque de moyens humains.

Dès lors, l'équipe existante devrait être renforcée par le recrutement d'un ingénieur adjoint. Cette personne serait à même de seconder techniquement le directeur de la propreté.

Il faudra prévoir également une formation à court terme pour le recyclage et la mise à niveau de l'encadrement (ingénieur, ingénieur adjoint, adjoint techniques et chefs d'équipe) lors de l'introduction de nouveaux outils de gestion du personnel et du matériel, et la mise en place d'indicateurs de suivi et d'évaluation des performances du service propreté. Cette formation devra en outre les aider à mettre en place un programme de maintenance du matériel et de planification et de gestion du service.

c. Les procédures

D'une façon générale, il faut noter l'existence de « zones d'ombre » au niveau de l'exécution de la mission de la propreté, tel que la collecte et le nettoyage des quartiers populaires. Cette situation est amplifiée par l'insuffisance du contrôle de la bonne exécution de la mission de propreté, et l'absence d'évaluation des campagnes de sensibilisation menées par la commune auprès des citoyens et des établissements commerciaux.

L'administration communale nécessite en outre une réorganisation des arrondissements, vers plus de coordination et d'efficacité de son système de gestion des déchets solides.

Enfin, l'élimination des déchets produits pose un réel problème environnemental, puisque l'évacuation des décharges actuellement exploitées par la commune ne satisfait pas les règlements d'hygiène et de sécurité en vigueur.

d. Les outils

Bien qu'un suivi quotidien et mensuel du fonctionnement du système de gestion des déchets solides ait été mis en place récemment, aucun indicateur de performance de la mission de propreté n'est d'usage au sein de la commune de Kairouan.

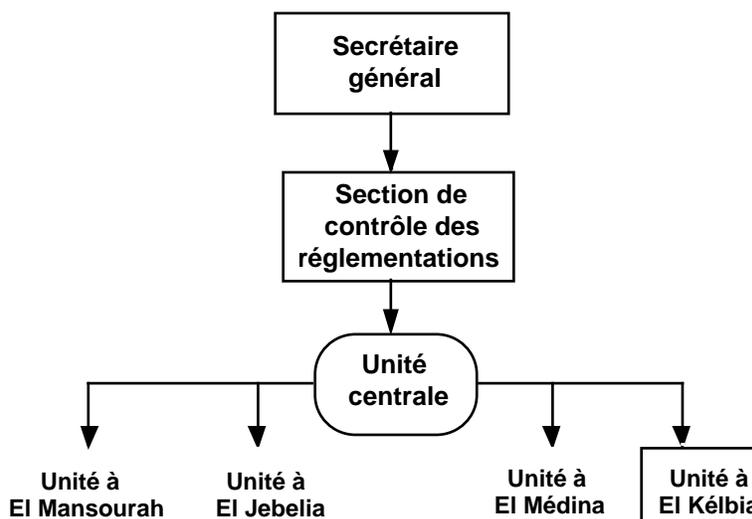
5.1.2. ORGANISATION ACTUELLE DE LA MISSION DE CONTROLE

5.1.2.1. Répartition des rôles

a. Place dans l'organigramme

La mission de contrôle au sein de la Municipalité de Kairouan relève de la section du contrôle des réglementations rattachée au secrétariat général. Cette section est composée d'une unité centrale qui délègue un agent dans chacun des 4 arrondissements.

La structure hiérarchique de la section du contrôle des réglementations est illustrée par le diagramme suivant :



Cette section est chargée des principales tâches suivantes :

- **Le contrôle de la construction comprenant :**

- Le contrôle des travaux neufs, pour veiller à ce que ne soient pas exécutés sans autorisation municipale : constructions nouvelles, reconstructions totales ou partielles, modifications de façades, etc.
- Le contrôle des constructions pour s'assurer de la bonne exécution des travaux qui ont été autorisés et vérifier leur conformité aux prescriptions imposées par les règlements municipaux en vigueur et notamment la protection des chantiers.
- L'autorisation des ouvrages en saillie ne faisant pas partie intégrante de la construction tels que les auvents et les enseignes simples ou lumineuses.

- **Le contrôle de la voirie qui consiste à :**

- Veiller à l'occupation de la voie publique pour les durées supérieures à huit jours, (tentes, vitrines amovibles, étalages sur façades ou sur trottoirs, occupations temporaires de la chaussée pour les travaux de faible importance tels que badigeonnage et peinture des façades ou asphaltage des terrasses d'immeubles).
- Signaler toutes dégradations des voies et ouvrages publics.
- **Le contrôle de l'usage de l'environnement construit par :**
 - Le contrôle des obligations minimales d'entretien des immeubles collectifs.
 - Le contrôle de l'exploitation des E.O.P.
 - Signaler toutes constatations relatives aux immeubles menaçants ruine (IMR) ou à des infractions aux règlements d'hygiène.
- **Le contrôle de l'état sanitaire des établissements ouverts au public** (restaurants, pâtisserie, boucherie, marchés municipaux, etc.). Il consiste à vérifier :
 - l'état sanitaire du local,
 - l'état des denrées alimentaires,
 - l'état d'hygiène du personnel,
 - le contrôle pour délivrance d'autorisation de réouverture.
- **Le contrôle des abattoirs.**
- **La lutte contre les insectes.**
- **Le contrôle d'hygiène du personnel municipal.**

b. Intervenants externes

Sur le terrain la mission de contrôle se fait également grâce à l'intervention de différentes institutions dont :

- Le Ministère de la Santé Publique : à travers un infirmier sanitaire pour le contrôle de l'hygiène.
- Le Ministère de l'Agriculture : à travers un vétérinaire pour le contrôle des abattoirs.
- Le Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire : pour les espaces verts.
- La Direction Régionale de l'Équipement : pour le contrôle de la construction.
- La Sûreté Nationale : pour le contrôle de la voirie ou toutes sortes d'infractions.
- La Protection Civile : pour la sécurité.

Ces institutions peuvent intervenir soit directement soit sur demande de la Municipalité.

5.1.2.2. Moyens disponibles

a. Moyens humains

L'équipe du service de contrôle est formée principalement des agents contrôleurs de la réglementation municipale (CRM) comprenant 3 catégories :

- un chef de service,
- 4 agents contrôleurs rattaché chacun à un arrondissement,
- 10 agents de terrains qui effectuent des tournées seuls ou avec des agents de la police municipale en plus des missions spéciales qu'ils peuvent avoir en fonction des exigences du travail.

Les agents CRM sont polyvalents, l'absentéisme du personnel est jugé normal.

Par ailleurs, arrive en soutien permanent à cette équipe, une équipe de la police municipale composée de 5 agents dont un brigadier chef. Cette équipe est affectée à temps plein auprès du chef de service bien qu'elle relève administrativement du Ministère de l'Intérieur.

b. Moyens techniques

Les moyens matériels consistent en :

- Une camionnette (ISUZU) pour la lutte contre les constructions anarchiques.
- Une camionnette (Peugeot 504) pour tout autre contrôle.
- Des vélomoteurs pour l'équipe de réserve.

5.1.2.3. Procédures et flux d'information

a. Procédures de contrôle

Les agents de contrôle interviennent généralement, soit dans le cadre de tournées, soit en cas de signalement d'infraction.

Les tournées de contrôle sont programmées entre 4 équipes de façon à assurer un contrôle pendant toute la journée et toute la semaine :

- une équipe assure la tournée du matin (de 7 h à 13 h),
- une équipe assure la tournée du soir (de 13 h à 19 h),
- une équipe pour la lutte contre la construction anarchique (de 7 h 30 à 14 h),
- et une équipe de réserve qui assure le remplacement des contrôleurs en congé et consolide les autres équipes selon les besoins.

Dans le cas où une infraction dans la construction ou la voirie est constatée, un procès verbal est alors établi et un avertissement, qui peut être accompagné d'une amende, est adressé au propriétaire.

Le P.V. est transmis au service des affaires économiques qui prépare un arrêté et le soumet au gouverneur pour approbation. Les arrêtés approuvés font l'objet d'une exécution et ceux non exécutés seront transmis au service du contentieux et en justice.

Concernant les arrêtés de fermeture de locaux ou de démolition, ils sont transmis au Gouverneur pour approbation.

b. Outils et mécanismes de suivi

Supports :

Les principaux supports d'information de gestion en usage sont :

- Un rapport d'activité quotidien établi par l'agent de contrôle de chaque arrondissement.
- Des rapports d'activité mensuels et annuels, établis sans qu'aucune analyse ne soit faite sur la base de ces rapports.

Suivi et supervision :

Le rapport d'activité quotidien est transmis au président de l'arrondissement après vérification sur les lieux et une copie est adressée au service des affaires économiques pour information et suivi.

5.1.2.4. *Appréciation générale du fonctionnement de la mission de contrôle*

a. La répartition des rôles et la coordination

Dans la pratique on constate d'une façon générale, une mauvaise communication et un manque de coordination entre l'unité centrale et les arrondissements que théoriquement, l'unité centrale identifie, décide et organise les actions de contrôle et les unités d'arrondissements sont chargées du suivi.

Il est par ailleurs soulevé des problèmes de motivation des agents dynamiques, des problèmes de discipline et de contrôle.

b. Les moyens

D'après les responsables de la municipalité de Kairouan, le manque de moyens en personnel, en équipement et en budget est responsable des lacunes du contrôle en général et de la défaillance du contrôle sanitaire spécialement.

En effet, et concernant le contrôle sanitaire, il y a lieu de noter :

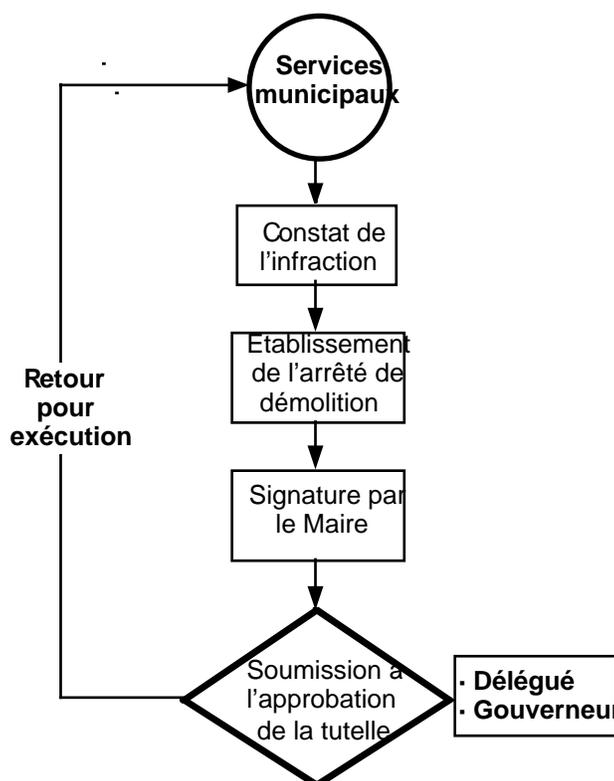
- le manque de personnel qualifié pour cette tâche
- le besoin de création d'un laboratoire d'analyse
- et le manque de moyens de transport.

c. Les procédures

En matière de construction

D'une façon générale, on peut déplorer la lenteur d'exécution de la procédure de répression des infractions en matière de construction.

En effet, l'allongement des délais entre le moment où on constate l'infraction et qu'on décide de la réprimer et le moment de l'approbation de la démolition par le Gouverneur (voir schéma ci-dessous), laisse le temps au contrevenant pour avancer suffisamment dans son ouvrage rendant la démolition quasi impossible pour des raisons économiques (coût de la construction) et sociales.



En fait, le circuit actuellement en pratique pour rendre l'arrêté de démolition exécutoire (approbation par le Gouverneur) n'est pas prévu par les textes en vigueur; ce circuit n'étant prévu que pour les arrêtés municipaux (Article 81 de la Loi Organique des Communes), alors que les arrêtés de gestion (permis de bâtir, permis de lotir, arrêté de démolition, etc.) relèvent uniquement du Maire, qui peut en déléguer la responsabilité à ses adjoints élus ou fonctionnaires.

En réalité, on assiste à une position "passive" qui arrange les élus (la décision étant impopulaires) et qui entraîne des retombées négatives diverses :

- Démobilisation du personnel chargé du contrôle.
- Défiguration du paysage urbain.
- Mauvaise image de l'administration auprès des citoyens.

Signalons qu'à cause de cette procédure, chaque année seulement moins de 20% des arrêtés de démolition rédigés par la commune de Kairouan, sont approuvés par le Gouverneur

En matière d'hygiène :

Comme signe d'efficacité du contrôle d'hygiène nous notons que 90% des arrêtés approuvés sont des arrêtés de fermeture de locaux. En effet, et malgré le manque de moyens humain et matériel, la mission de contrôle d'hygiène est accomplie de façon à ce que les agents ciblent les établissements signalés pour leur non respect des règles d'hygiène.

d. Les outils

Le suivi de l'efficacité de la mission de contrôle ne peut se faire que grâce au seul "registre d'activité quotidienne". On déplore ainsi l'inexistence d'indicateurs de performance pouvant aider les décideurs municipaux.

5.2. CAS DE LA VILLE DE HAMMAMET

La Commune de Hammamet, d'une superficie de 5.300 hectares, est l'une des plus importantes stations balnéaires de Tunisie. On recense ainsi 67 établissements hôteliers totalisant 28.362 lits. Hammamet voit ainsi sa population tripler entre l'été et le reste de l'année, celle-ci passant de 45.820 habitants en saison creuse à 180.000 habitants pendant la saison touristique. Cette forte augmentation de la population entraîne d'importantes contraintes sur l'organisation de la propreté et sur les ressources techniques, humaines et financières nécessaires à la bonne exécution de ce service.

5.2.1. ORGANISATION ACTUELLE DE LA MISSION PROPRETE

L'étude de marché pour la collecte et le traitement des déchets solides (RTI-SMART, 1995) a estimé que la production de déchets ménagers pour la commune de Hammamet s'est élevée en 1994 à 22.500 tonnes. La production totale de déchets urbains peut être évaluée à 40.300 tonnes.

5.2.1.1. Définition de la mission de propreté

La mission de propreté, telle que définie par les responsables de la commune de Hammamet, comprend les actions suivantes :

- la collecte des déchets et l'évacuation dans la décharge
- le balayage des entrées de la ville et des grandes artères
- le nettoyage de la plage
- la gestion de la décharge
- les interventions d'urgence
- l'entretien des espaces verts

5.2.1.2. Organisation générale

Dépendant du secrétaire général de la commune, et rattaché à la direction technique, le sous-directeur de la propreté et de l'environnement est responsable de trois services : contrôle sanitaire et lutte contre les épidémies, espaces verts et pépinières, et nettoyage.

Le chef de service nettoyage est assisté d'un technicien chef ouvrier, pour ce qui est de l'organisation et du suivi sur le terrain des opérations de collecte. 4 équipes de balayage ont été formées, avec un chef chantier à la tête de chacune d'entre elles, responsable de la supervision des activités de balayage.

5.2.1.3. Les moyens disponibles

a. Equipements

Véhicules de collecte et de nettoyage

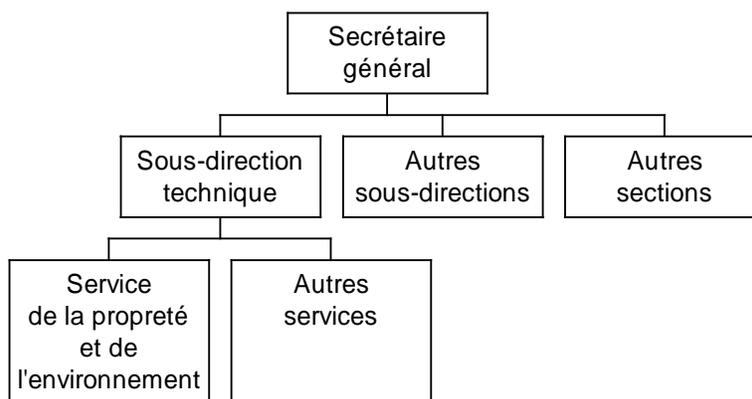
Type	Nombre	Usage	Etat général
Benne tasseuse	5	collecte	mauvais
Tracteur + remorque	9	collecte	mauvais
Mini tracteur	1	collecte	mauvais
Brouette	18	collecte	mauvais
Tracteur + remorque	1	balayage	mauvais
Camion	2	balayage	mauvais
Trax	1	balayage	mauvais
Tracteur + citerne	1	arrosage	
Vide fosses	1	assainissement	
Bulldozer	1	décharge	

Conteneurs

La collecte des déchets urbains est pour l'essentiel mécanisée, avec la mise en place par la ville de 358 conteneurs, sauf dans la Médina. Ces conteneurs appartiennent à la commune, et sont de capacité 0,7 et 1,1 m³, en acier galvanisé, et munis de couvercles métalliques à ressort qui glissent sur les côtés lors de la manipulation.

b. Ressources humaines

Organigramme



Effectifs et qualification

Les effectifs affectés au service de propreté et protection de l'environnement s'élève à 216 personnes, répartis de la façon suivante :

Personnel	Total
Ingénieur	1
Technicien chef ouvrier	1
Chefs chantier	4
Ouvriers :	
collecte	70
balayage	39
espaces verts	12
magasins et atelier	13
Conducteur	39
Gardien	37
Total	216

Outre ce personnel titulaire, la commune de Hammamet se voit allouer 2000 heures par an en personnel occasionnel par le Gouvernorat pour des actions de nettoyage et d'entretien de l'infrastructure de base.

Absentéisme

Sur les 173 ouvriers et conducteurs directement liés à la mission de propreté, seuls 110 sont effectivement productifs, compte tenu de l'absentéisme et du faible rendement général du personnel titulaire. Pour certains, il s'agit plus de faire de la présence que de travailler réellement. Il convient de noter que le Secrétaire général de la commune estime que les besoins en ouvriers se situeraient aux alentours de 530 personnes.

Encadrement

La mission de propreté est assurée par 216 personnes, dont 1 cadre ingénieur et 5 adjoints techniques (1 chef ouvrier et 4 chefs chantier). Hormis l'ingénieur, le reste de l'encadrement n'a aucune formation théorique à la gestion des déchets urbains, ni à l'organisation d'un service de propreté ; ils n'ont qu'une formation acquise sur le terrain.

Le taux d'encadrement pour le personnel de la propreté est égal à 3 %, voire beaucoup moins si l'on ne considère comme cadre techniquement valable que l'ingénieur, ce qui paraît être insuffisant par rapport à d'autres communes dans le monde de taille équivalente. Ce taux d'encadrement faible se traduit par le faible contrôle exercé par l'encadrement sur les activités du personnel d'exécution, et pourrait ainsi expliquer l'efficacité médiocre de ce personnel.

A priori, il y a lieu donc de renforcer l'équipe existante par l'embauche d'un ingénieur adjoint ainsi que deux adjoints techniques.

Motivation du personnel

D'une façon générale, il n'existe pas d'outils de motivation spécifiques pour encourager et gratifier le personnel affecté à la mission de propreté, et ce, en dépit de leurs conditions de travail relativement pénibles et la faible valorisation morale de leur métier. Les seuls outils sont ceux prévus par le statut de la fonction publique : prime de rendement, congés compensatoires, heures supplémentaires, « prime de lait ».

Formation

Les cadres de la commune de Hammamet peuvent bénéficier de cycles de formation assurés par le Centre national de recyclage et de perfectionnement des cadres régionaux et municipaux. Cependant, l'essentiel du personnel a été formé sur le tas. Les chefs d'équipe n'ont aucune formation spécifique dans le domaine de l'environnement, de la propreté ou de la gestion.

5.2.1.4. Procédures

a. Mode d'exécution et répartition des tâches

Collecte des déchets

2 systèmes de collecte assez distincts ont été mis en œuvre par la commune : une collecte concernant les grandes artères, les voies et lieux touristiques, les places publiques, et la plage, placée sous la responsabilité directe de la commune, et une collecte des déchets ménagers dans les quartiers résidentiels, placée sous la responsabilité des habitants (gestion participative), avec l'assistance technique et financière de la commune. Cependant, nous n'avons aucune évaluation de cette expérience originale, ni de son impact sur la propreté des quartiers résidentiels.

Le système de collecte des déchets des quartiers commerçants, touristiques et modernes de la ville est mécanisé, avec bennes tasseuses et conteneurs, tandis que pour les quartiers de la Médina, le système de collecte est le porte-à-porte, avec un petit tracteur et des brouettes pour l'enlèvement des ordures.

La collecte des déchets ménagers et similaires est effectuée une fois par jour, principalement le matin. Cependant, pour certains quartiers (à vocation commerciale et touristique marquée), la collecte a lieu 2 fois par jour (le matin et la nuit) durant la haute saison touristique.

Outre la grande variété de véhicules de collecte, plusieurs types de conteneurs de déchets sont utilisés à travers les quartiers modernes de la ville, les plus courants étant de type métallique d'une capacité de 1,1 m³ et 0,7 m³. Dans les autres zones, le système de collecte est le porte-à-porte ; les résidents et les établissements commerciaux placent leurs déchets dans des récipients ou des sacs en plastique de 5 à 20 litres devant leurs foyers sur les trottoirs ou à l'angle des rues. Ces déchets sont ramassés à l'aide de brouettes, pour les zones densément peuplées, ou d'un petit tracteur.

Balayage des rues

Seules les artères principales, les grands axes, les voies touristiques, les places publiques et les entrées de la ville sont balayés systématiquement. Ces rues sont balayées manuellement avec des balais, des pelles et des brouettes. Les rues des quartiers résidentiels sont rarement nettoyées leur balayage relèverait de la responsabilité des comités de quartier.

Le balayage des rues constitue l'un des principaux problèmes du système de gestion des déchets, puisqu'il est directement lié à la vocation touristique et commerçante de la ville, et qu'il est ardu de suivre et d'en garantir l'efficacité.

Environ une quarantaine d'ouvriers sont affectés au balayage des rues pour l'ensemble de la commune, auxquels se joignent des ouvriers occasionnels lors d'opérations exceptionnelles..

Evacuation des déchets

Les déchets sont ensuite évacués à la décharge non contrôlée située à 8 kilomètres environ de la ville. Cette décharge, située à Beni Waïel, a été ouverte en 1991, suite à la fermeture de celle de Merazga en 1990. D'une superficie de 13 hectares, elle occupe une zone de sauvegarde. L'exploitation de la décharge ne semble pas, à l'heure actuelle, satisfaisante d'un point de vue environnemental. Les déchets sont déposés par terre puis étalés par un bulldozer en couches d'épaisseurs variables. Ces couches sont ensuite couvertes par la terre extraite des côtés ou par les déchets de construction ramenés par les entrepreneurs dans le site. Les problèmes rencontrés concernent les odeurs, les insectes, les poussières, les déchets légers emportés par le vent, et l'incinération non contrôlée des déchets. En outre, bien qu'elle soit clôturée, la décharge est accessible aux animaux errants.

Dans le cadre du Programme National de Gestion des Déchets Solides, un nouveau site d'enfouissement a été identifié. Ce site devrait être réalisé conformément aux règles minimales de respect de l'environnement. Cependant, son entrée en exploitation n'est pas prévue avant 2 à 3 ans. De plus, il convient de souligner que l'exploitation de la décharge constituera un réel défi pour l'organisation et les ressources humaines, techniques et financières de la commune de Hammamet. En effet, la responsabilité technique, financière et administrative de la gestion de cette décharge devrait en principe relever de la commune, ainsi que le recouvrement des coûts auprès des autres utilisateurs.

b. Suivi et contrôle de l'exécution

Le suivi et le contrôle de l'exécution du service de propreté sont assurés par le maire, le secrétaire général, le chef de service et les membres de la commission. Cependant, de par leur charge de travail, ce suivi et ce contrôle ne peuvent être réguliers, ni complets. Il s'agit plutôt de contrôle a posteriori et ponctuel.

Ainsi, par manque de moyens, et de personnel, aucune analyse des activités de propreté n'est aujourd'hui effectuée par l'administration communale. En particulier, il n'existe aucune information disponible sur l'efficacité de la collecte, le rendement du personnel, ou la disponibilité et la productivité du matériel de collecte. De même, aucun indicateur de performance, ni de tableau de bord de l'activité, ne sont établis, permettant de dresser un état de la gestion des déchets urbains dans la commune de Hammamet.

5.2.1.5. Prévention et sensibilisation

La commune de Hammamet a lancé plusieurs campagnes de sensibilisation des habitants, par voie d'affichage et en collaboration avec les comité de quartier, les clubs de jeunesse, et les écoles.

Ces campagnes ont concerné l'usage de sacs en plastique pour la précollecte des ordures ménagères (pour les habitants), le port de tenues propres et l'utilisation de conteneurs spécifiques (pour les E.O.P.).

Cependant, il est difficile d'apprécier l'impact de ces campagnes sur le comportement des citoyens et des gérants des établissements commerciaux. De fait, la commune reconnaît ne pas suivre et évaluer les campagnes de sensibilisation menées auprès de ses administrés, et ainsi, de ne pas en être en mesure d'apprécier le succès de ces campagnes de sensibilisation.

5.2.1.6. Coût de la gestion des déchets urbain dans la commune de Hammamet

Les services communaux ne disposent pas de système de comptabilité analytique : ils se trouvent ainsi dans l'impossibilité d'estimer le coût de leur système de gestion des déchets solides et d'apprécier l'efficacité global du service de propreté rendu aux citoyens (rapport qualité-coût).

Toutefois, le secrétaire général est parfaitement conscient de cette lacune de gestion et envisage l'introduction, à court terme, d'un système de comptabilité analytique.

5.2.1.7. Appréciation générale du fonctionnement de la mission de propreté

a. Les moyens

L'analyse de la situation actuelle de la section chargée de la propreté met en exergue un manque de moyens, notamment humains.

Par conséquent, il est souhaitable de renforcer l'équipe existante par le recrutement d'un ingénieur adjoint. Cette personne serait à même de seconder techniquement le sous-directeur de la propreté.

Il faudra prévoir également une formation à court terme pour le recyclage et la mise à niveau de l'encadrement (ingénieur, ingénieur adjoint, adjoint techniques et chefs d'équipe) lors de l'introduction de nouveaux outils de gestion du personnel et du matériel, et la mise en place d'indicateurs de suivi et d'évaluation des performances du service propreté. Cette formation devra en outre les aider à mettre en place un programme de maintenance du matériel et de planification et de gestion du service.

b. Les procédures

D'une façon générale, il faut noter l'existence de « zones d'ombre » au niveau de l'exécution de la mission de la propreté, tel que le nettoyage des plages. Cette situation est aggravée par l'insuffisance du contrôle de la bonne exécution de la mission de propreté, et l'absence d'évaluation des campagnes de sensibilisation menées par la commune auprès des citoyens et des établissements commerciaux.

c. Les outils

Aucun indicateur de performance ou de suivi n'est actuellement utilisé par les services de la commune concernant la mission de propreté et de protection de l'environnement.

5.2.2. ORGANISATION ACTUELLE DE LA MISSION DE CONTROLE

5.2.2.1. Répartition des rôles

a. Place de la mission de contrôle dans l'organigramme

La mission de contrôle est assurée par le service du contrôle de la réglementation directement rattachée au secrétaire général et composée des agents de la réglementation qui veillent sur le contrôle administratif de la réglementation ainsi que sur la sensibilisation des citoyens.

Le service du contrôle de la réglementation

Le **service du contrôle de la réglementation** est chargé des principales tâches suivantes :

1) **Le contrôle de la construction comprenant :**

- Le contrôle des travaux neufs, pour veiller à ce que ne soient pas exécutés sans autorisation municipale : constructions nouvelles, reconstructions totales ou partielles, modifications de façades, etc.
- Le contrôle des constructions pour s'assurer de la bonne exécution des travaux qui ont été autorisés et vérifier leur conformité aux prescriptions imposées par les règlements municipaux en vigueur et notamment la protection des chantiers.
- L'autorisation des ouvrages en saillie ne faisant pas partie intégrante de la construction tels que les auvents et les enseignes simples ou lumineuses.

2) **Le contrôle de la voirie qui consiste à :**

- Veiller à l'occupation de la voie publique pour les durées supérieures à huit jours (tentes, vitrines amovibles, étalages sur façades ou sur trottoirs, occupations temporaires de la chaussée pour les travaux de faible importance tels que badigeonnage et peinture des façades ou asphaltage des terrasses d'immeubles).
- Signaler toutes dégradations des voies et ouvrages publics.

3) **Le contrôle de l'usage de l'environnement construit par :**

- Le contrôle des obligations minimales d'entretien des immeubles collectifs.
- Le contrôle de l'exploitation des E.O.P.
- Signaler toutes constatations relatives aux immeubles menaçants ruine (IMR) ou à des infractions aux règlements d'hygiène.

Le service d'hygiène

Ce service est composé d'une unité centrale assurant le contrôle dans les 7 arrondissements. Son travail est en quelque sorte doublé par les agents de contrôle des réglementations dans chaque arrondissement. Il a pour tâches :

- 1) **Le contrôle de l'état sanitaire des établissements ouverts au public** (restaurants, pâtisserie, boucherie, marchés municipaux, etc.). Il consiste à vérifier :
 - l'état sanitaire du local,
 - l'état des denrées alimentaires,
 - l'état d'hygiène du personnel,
 - le contrôle pour délivrance d'autorisation de ré-ouverture.
- 2) **Le contrôle des abattoirs.**
- 3) **La lutte contre les insectes.**
- 4) **Le contrôle d'hygiène du personnel municipal.**

b. Interventions externes en matière de contrôle

L'exercice de la mission de contrôle est réalisée sur le terrain grâce au concours de 5 agents de police municipale relevant du Ministère de l'Intérieur et mis en permanence à la disposition de la commune.

Ces agents sont sous les ordres d'un commissaire de police qui est lui même rattaché à plein temps à la commune.

D'autre part, la Commune de Hammamet se fait assister dans la mission de contrôle par :

- la Direction Régionale de la Santé Publique,
- le commissariat régional au tourisme,
- la Direction régionale de l'Equipement et de l'Habitat,

La collaboration entre les services externes à la commune et la commune elle-même se fait à double sens. d'une part la commune demande de l'assistance à ces services externes et d'autre part elle est saisie par ces mêmes services lors du constat d'une infraction.

5.2.2.2. Moyens disponibles

a. Moyens humains

La mission de contrôle est assurée sur le terrain par un attaché de réglementation et 5 agents de la réglementation.

Ces agents sont polyvalents et assurent toutes les tâches de la mission de contrôle.

L'absentéisme du personnel est jugé normal et la motivation est essentiellement "morale".

b. Moyens techniques

Les moyens matériels paraissent largement insuffisants. C'est ainsi qu'on constate que pour l'exécution de sa tâche, l'équipe chargée du contrôle dispose d'une camionnette et de quelques vélomoteurs.

5.2.2.3. Procédures et flux d'information

A. Le service de contrôle de la réglementation

• Procédures de contrôle :

Les agents de contrôle interviennent généralement, soit dans le cadre de tournées, soit en cas de signalement d'infraction.

Dans le cas où une infraction dans la construction ou la voirie est constatée, un P.V. est alors établi et un avertissement, qui peut être accompagné d'une amende, est adressé au propriétaire. Il est procédé en même temps à la saisie des matériaux et matériels.

En cas de poursuite des travaux, les services techniques préparent alors un arrêté de démolition, qui est soumis pour signature au Maire, puis transmis au Gouverneur, par le biais du Délégué compétent, pour approbation.

Des efforts de sensibilisation tout azimut sont fournis pour renforcer le rôle préventif de la commune en matière de respect des réglementations municipales.

• Outils et mécanismes de suivi :

Il n'existe pas de réel suivi de la mission et ceci suite à l'absence de cellules de contrôle. Toutefois, la supervision de la mission est assurée par le Maire lui-même ainsi que par le secrétaire général de la commune et le chef du service technique.

5.2.2.4. Appréciation générale du fonctionnement de la mission de contrôle

a. La répartition des rôles et la coordination

La mission de contrôle au sein de la commune de Hammamet est organisée actuellement au sein d'un seul service appelé à contrôler tout type d'infractions.

Le besoin qui se fait sentir est relatif à la création de deux services séparés, le premier composé d'agents polyvalents outillés pour relever les infractions à la réglementation municipale et un deuxième pour le contrôle sanitaire exclusivement (notamment le contrôle d'hygiène dans les E.O.P), groupant des agents spécialisés en la matière.

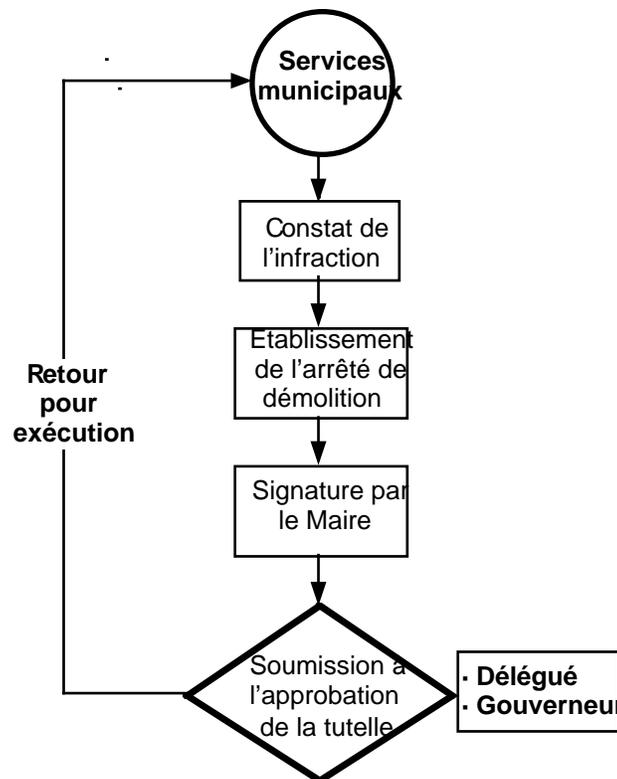
b. Les moyens

L'analyse de la situation actuelle des services chargés du contrôle au sein de la Municipalité de Hammamet, fait ressortir un manque de moyens, notamment humains et un manque de formation du personnel aux besoins spécifiques des missions de contrôle et particulièrement celle du contrôle d'hygiène.

c. Les procédures

D'une façon générale, on peut déplorer la lenteur d'exécution de la procédure de répression des infractions en matière de construction.

En effet, l'allongement des délais entre le moment où on constate l'infraction et qu'on décide de la réprimer et le moment de l'approbation de la démolition par le Gouverneur (voir schéma ci-dessous), laisse le temps au contrevenant pour avancer suffisamment dans son ouvrage rendant la démolition quasi impossible pour des raisons économiques (coût de la construction) et sociales.



En fait, le circuit actuellement en pratique pour rendre l'arrêté de démolition exécutoire (approbation par le Gouverneur) n'est pas prévu par les textes en vigueur; ce circuit n'étant prévu que pour les arrêtés municipaux (Article 81 de la Loi Organique des Communes), alors que les arrêtés de gestion (permis de bâtir, permis de lotir, arrêté de démolition, etc.) relèvent uniquement du Maire, qui peut en déléguer la responsabilité à ses adjoints élus ou fonctionnaires.

En réalité, on assiste à une position "passive" qui arrange les élus (la décision étant impopulaires) et qui entraîne des retombées négatives diverses :

- Démobilisation du personnel chargé du contrôle.
- Défiguration du paysage urbain.
- Mauvaise image de l'administration auprès des citoyens.

d. Les outils

Le suivi de l'efficacité de la mission de contrôle ne peut se faire que grâce au seul "registre d'activité quotidienne". On déplore ainsi l'inexistence d'indicateurs de performance pouvant aider les décideurs municipaux.

5.3. CAS DE LA VILLE DE L'ARIANA

La commune de l'Ariana, créée en 1898, est l'une des plus anciennes de Tunisie. D'une superficie de 15.000 hectares, elle compte 152.700 habitants (recensement de 1994), et est la troisième ville plus peuplée de Tunisie. Elle est composée de deux délégations (Ariana Nord (4 arrondissements : Soukra, Borj Louzir, Ghezala et Raoued) et Ariana Sud (3 arrondissements : Ariana supérieur, Médina et les quartiers d'El Menzah 5, 6, 7, 8 et 9).

C'est dans la délégation de l'Ariana Nord que se posent les plus graves problèmes d'infrastructure et d'habitat anarchique sur des terrains généralement inondables. L'habitat anarchique représente 70 à 75 % de l'ensemble de l'habitat dans la délégation de l'Ariana Nord.

5.3.1. ORGANISATION ACTUELLE DE LA MISSION DE PROPETE

L'étude de marché pour la collecte et le traitement des déchets solides (RTI-SMART, 1995) a estimé que la production de déchets ménagers pour la commune de l'Ariana s'est élevée en 1994 à 49.000 tonnes.

5.3.1.1. Définition de la mission de propreté

La mission de propreté, d'hygiène et de protection de l'environnement, telle que définie par les responsables de la commune de l'Ariana, comprend les actions suivantes :

- Collecte et évacuation des déchets ménagers
- Collecte des déchets de jardin
- Collecte des déchets de démolition
- Gestion de la décharge
- Balayage des rues, désherbage, et curage des caniveaux
- Entretien des espaces verts
- Traitement des eaux stagnantes
- Lutte contre les insectes
- Lutte contre les animaux errants
- Campagne de vaccination contre la rage
- Embellissement et pavoiement de la ville

5.3.1.2. Organisation générale

Dépendant du secrétaire général de la commune, et rattaché au directeur technique, un chef de service est responsable de l'organisation du nettoyage dans le périmètre communal de l'Ariana.

Le service de la collecte est organisé selon les 7 arrondissements que compte la commune, avec 1 surveillant responsable de la collecte au niveau de chaque arrondissement. Chaque arrondissement est subdivisé en secteurs pour la collecte, un secteur comprenant un chauffeur et 2 ouvriers. Au total, la collecte est organisée en 30 secteurs. Chaque surveillant définit les tournées quotidiennes de la collecte, et assure la supervision des activités de collecte.

5.3.1.3. Les moyens disponibles

a. Equipements

Véhicules de collecte et de nettoyage

type d'équipement	nombre d'équipements	état général	Observations
Bennes tasseuses	11	4 immobilisées 3 en mauvais état 2 en moyen état 2 en bon état	La fréquence de panne est de 50 %
tractopelles	2	1 en activité	
trax	1	(collecte déchets verts)	
Camions	2	(collecte déchets verts)	
Bulldozer	1	(décharge)	
Tracteurs + remorque	16		
Tricycle	7	état moyen	

La commune a également acquis (mais pas encore réceptionné) les engins suivants :

type d'équipement	nombre d'équipements	Observations
Bennes tasseuses	1	
Balayeuse mécanique	1	
Tricycle	2	
Tractopelle	1	
Barges	12	
Porte barge (châssis)	1	Absence de centres de transfert des ordures, entraînant des déplacements importants et une faible efficacité du matériel de collecte

Conteneurs

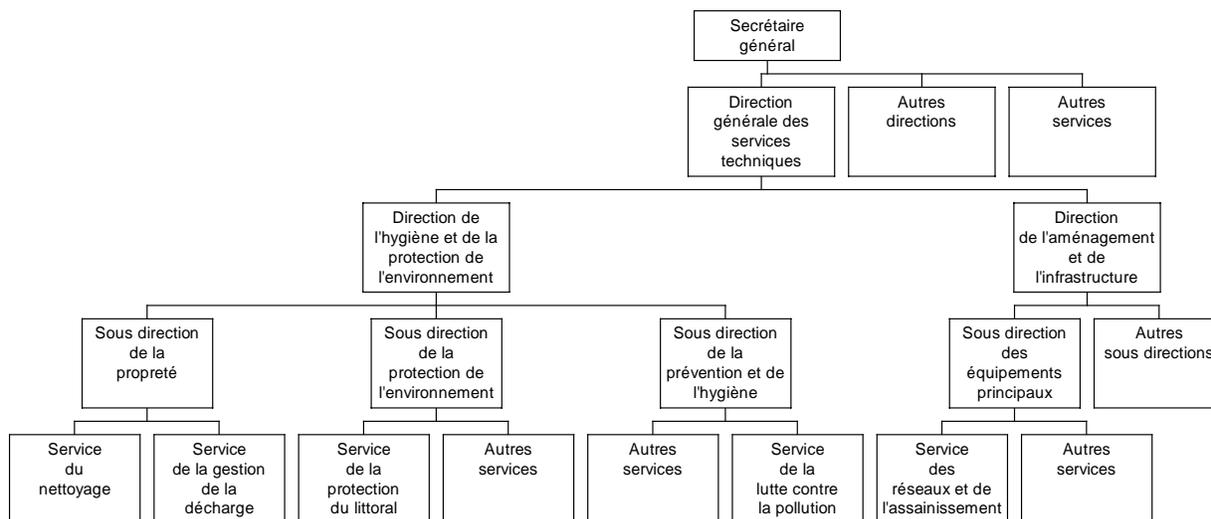
La ville a mis en place 400 conteneurs, dans les quartiers modernes de la commune. Ces conteneurs, de capacité 0,7 et 1,1 m³, sont en acier galvanisé, munis de couvercles métalliques à ressort qui glissent sur les côtés lors de la manipulation.

Il convient de noter que les services communaux ne sont pas satisfaits de ce système de collecte, car les conteneurs sont devenus de véritables « points noirs » environnementaux : un dépotoir sauvage s'est généralement créé autour de chaque conteneur.

b. Ressources humaines

Organigramme

Organisation de la mission de propreté - Ariana (25/3/95)



Effectifs et qualification

Les effectifs affectés à la propreté et à la protection de l'environnement s'élève à 239 personnes, répartis de la façon suivante :

Personnel	Titulaire	Occasionnel	Total
Chef de service	1	-	1
Surveillant général	1	-	1
Surveillant	7	-	7
Conducteur			30
Eboueur			60
Ouvriers	30 %	70 %	140
Total			239

Absentéisme

Les responsables communaux estiment le taux d'absentéisme à 20 %, taux qu'ils jugent élevé.

En outre, il convient de relever, selon les dires mêmes des responsables communaux, le faible rendement du personnel titulaire. Compte tenu de l'étendue du périmètre communal, et de l'éloignement de la décharge, sur 8 heures de travail, seules 3 heures concernent l'activité proprement dite de collecte et d'enlèvement des déchets urbains, le reste se répartissant entre le temps de trajet haut le pied, le temps de déversement des ordures sur le site de la décharge, et le temps perdu.

Encadrement

La mission de propreté est assurée par 239 personnes, dont 1 cadre architecte de formation et 6 surveillants (ouvriers à l'origine). Il convient de souligner que ni l'encadrement, ni les

agents d'exécution n'ont reçu de formation à la gestion des déchets urbains, ni à l'organisation d'un service de propreté ; ils n'ont pour l'essentiel qu'une formation acquise sur le terrain.

Le taux d'encadrement pour le personnel de la propreté est égal à 3 %, voire beaucoup moins si l'on ne considère comme les cadres techniquement valables, ce qui paraît être insuffisant par rapport à d'autres communes dans le monde de taille équivalente. Ce taux d'encadrement faible se traduit par le faible contrôle exercé par l'encadrement sur les activités du personnel d'exécution, et pourrait ainsi expliquer l'efficacité médiocre de ce personnel.

A priori, il y a lieu donc de renforcer l'équipe existante par l'embauche d'un ingénieur adjoint ainsi que d'adjoints techniques.

Motivation du personnel

D'une façon générale, il n'existe pas d'outils de motivation spécifiques pour encourager et gratifier le personnel affecté à la mission de propreté, et ce, en dépit de leurs conditions de travail relativement pénibles et la faible valorisation morale de leur métier. De l'aveu même des responsables de la commune, la motivation du personnel affecté à la propreté ne peut être que celle de la fonction publique (pas de statut particulier pour les agents de collecte). Les seuls outils sont ceux prévus par le statut de la fonction publique : prime de rendement, congés compensatoires, heures supplémentaires, « prime de lait ».

Il convient de relever que la municipalité de l'Ariana a mis en place un système de primes pour bonne tenue du matériel accordées à l'équipe de collecte. Cependant, l'impact et l'efficacité de ce système n'ont pas encore été évalués par la commune de l'Ariana.

Formation

Il est à noter que personne, parmi le personnel affecté à la propreté, n'a reçu de formation spécifique à l'organisation et la gestion des déchets urbains, ou même dans le domaine de l'environnement ou de la gestion en général. De fait, l'essentiel du personnel a été formé sur le tas, et n'a pas une vue suffisamment complète sur la complexité de ce service.

5.3.1.4. Procédures

a. Mode d'exécution et répartition des tâches

Collecte des déchets

Les 30 secteurs de collecte incluent une grande variété de systèmes de collecte, allant des bennes tasseuses, pour certains quartiers de la ville, aux tricycles et brouettes qui sont utilisés dans les rues et allées étroites de la Médina. Certaines zones de la délégation de l'Ariana Nord, n'ayant pas encore de réseau routier revêtu, sont desservies par des tracteurs avec bennes remorquées.

La collecte des déchets ménagers et similaires est effectuée une fois par jour, principalement le matin.

Deux systèmes de collecte des déchets ménagers cohabitent : le porte-à-porte et la collecte mécanisée (conteneurs). Il est à relever que la commune se déclare insatisfaite de la collecte mécanisée, source de nombreuses nuisances (odeurs, insectes, esthétique urbaine altérée,

dépotoirs sauvages). En outre, la commune n'a guère les moyens de garder ces conteneurs en bon état (corrosion, dégradation par incivisme).

Dans la plupart des zones, le système de collecte est mécanisée, avec des conteneurs placés au coin des rues. S'agissant du système de porte-à-porte, les résidents placent leurs déchets dans des récipients ou des sacs en plastique de 5 à 20 litres devant leurs foyers sur les trottoirs, ou dans des demi-fûts placés à l'angle des rues. Ces déchets sont ramassés à l'aide de tricycles, pour les zones densément peuplées, ou de tracteurs dans les quartiers périphériques.

Balayage des rues

Seules les artères principales, les grands axes, et les places publiques font l'objet d'un balayage systématique. Ces rues sont balayées manuellement avec des balais, des pelles et des brouettes. Les rues des quartiers résidentiels sont rarement nettoyées, en raison, principalement, de la voirie - en mauvais état ou non revêtue - et de l'insuffisance des moyens techniques, humains et financiers de la commune.

Le balayage des rues constitue l'un des principaux problèmes du système de gestion des déchets, puisqu'il est ardu de suivre et d'en garantir l'efficacité.

Les opérations de balayage sont organisées au niveau central.

Evacuation des déchets

Les déchets collectés sont ensuite évacués dans la décharge de Jbel Nahli. D'une superficie de 3 hectares environ, située à 8 kilomètres au nord ouest de l'Ariana, la décharge de Jbel Nahli occupe une cuvette (ancienne carrière de pierres). L'exploitation de la décharge ne semble pas, à l'heure actuelle, satisfaisante d'un point de vue environnemental. Les déchets sont épandus dans la carrière et compactés par des engins de transport. Ils sont régulièrement recouverts d'une couche de terre. Les problèmes rencontrés concernent les odeurs, les insectes, les poussières, les déchets légers emportés par le vent et éparpillés sur les exploitations agricoles alentour, et l'incinération non contrôlée des déchets. En outre, bien qu'elle soit clôturée, la décharge est accessible aux chiffonniers - nombreux -, aux animaux errants et au bétail (vaches et moutons).

Dans le cadre du Programme National de Gestion des Déchets Solides, il a été recommandé de réhabiliter cette décharge et de réaliser un second site à proximité, dans une autre carrière désaffectée. Ce site devrait être réalisé conformément aux règles minimales de respect de l'environnement. Cependant, son entrée en exploitation n'est pas prévue avant 2 à 3 ans. De plus, il convient de souligner que l'exploitation de la décharge constituera un réel défi pour l'organisation et les ressources humaines, techniques et financières de la commune de l'Ariana, d'autant plus que ce site serait utilisé par toutes les communes du gouvernorat de l'Ariana. En effet, la responsabilité technique, financière et administrative de la gestion de cette décharge reste encore à définir entre les communes bénéficiaires, ainsi que les mécanismes de recouvrement des coûts auprès des autres utilisateurs.

b. Suivi et contrôle de l'exécution

Il convient de relever l'existence de rapports d'activité établis par le surveillant général sur une base quotidienne et mensuelle, mentionnant, par journée, les lieux d'intervention, le

nombre d'ouvriers, et le nombre et le type d'engins utilisés. Ces rapports sont élaborés à partir d'états fournis quotidiennement par les surveillants (au niveau des arrondissements) et visés par le chef d'arrondissement. Il ne nous a pas été donné de vérifier si ces rapports sont systématiquement faits, tous les mois : cependant, il semblerait, pour le cas consulté, que les délais de transmission de l'arrondissement à l'unité centrale soient particulièrement longs (plus d'un mois).

En outre, il apparaît que les données de ces rapports ne sont pas exploitées, permettant ainsi de confectionner des indicateurs de performances de l'activité de propreté, dresser un tableau de bord mensuel de la gestion des déchets urbains dans la commune de l'Ariana, et prendre les mesures correctives qui s'imposent. Ainsi, probablement par manque de compétences, de moyens, et de personnel, aucune analyse des activités de propreté n'est aujourd'hui effectuée par l'administration communale. En particulier, il n'existe aucune information disponible sur l'efficacité de la collecte, le rendement du personnel, ou la disponibilité et la productivité du matériel de collecte.

De fait, les responsables communaux ne sont pas satisfaits actuellement du fonctionnement de la mission « propreté ».

5.3.1.5. Prévention et sensibilisation

La commune de l'Ariana ne ménage pas ses efforts en direction des citoyens, des établissements commerciaux et des industriels, pour les sensibiliser à la propreté et à la qualité de l'environnement : ces actions (sous la forme de dépliants, de mise en place d'une « caravane de la propreté », d'octroi de prix d'excellence) concernent le dépôt des ordures, le nettoyage des trottoirs et de la voirie, le badigeonnage des façades, ou l'entretien des espaces verts. Ces campagnes sont axées sur les écoles, les syndicats d'immeubles, les commerçants, les comités de quartier. Ainsi, 10.000 dépliants ont été distribués dans les écoles.

Une commission de suivi ad hoc pour la sensibilisation, composée du député, de la présidente de la commission « Santé, hygiène et protection de l'environnement », et d'un représentant du Ministère de l'Education nationale, a été mise en place.

Cas pratique : enlèvement des déchets spéciaux

L'enlèvement des déchets de démolition et des déchets de jardin déposés sauvagement par les citoyens posent un grave problème d'organisation pour la commune, vu l'insuffisance de ses moyens disponibles. En outre, la commune supporte le coût d'enlèvement de ces déchets. Les citoyens fautifs sont rarement pris en flagrant délit.

Le taux de recouvrement de la taxe sur les terrains non bâtis est faible.

5.3.1.6. Coût de la gestion des déchets urbain dans la commune de l'Ariana

Les services communaux ne disposent pas de système de comptabilité analytique : ils se trouvent ainsi dans l'impossibilité d'estimer le coût de leur système de gestion des déchets solides et d'apprécier l'efficacité globale du service de propreté rendu aux citoyens (rapport qualité-coût).

Toutefois, la vice-présidente de la commission « Santé, hygiène et protection de l'environnement », parfaitement consciente de cette lacune de gestion, mène actuellement une étude pour estimer le coût de la collecte. L'introduction d'un système de comptabilité analytique pourrait constituer la prochaine étape.

5.3.1.7. Appréciation générale du fonctionnement de la mission de propreté

a. La répartition des rôles

Il y a lieu de constater que le manque de coordination et une circulation de l'information difficile entre les arrondissements et l'unité centrale. De fait, ainsi que cela a été donné de constater, les délais de transmission des rapports quotidiens élaborés par l'arrondissement à l'unité centrale soient particulièrement longs.

b. Les moyens

L'analyse de la situation actuelle de la section chargée de la propreté au sein de la Municipalité de l'Ariana fait ressortir un manque de moyens, techniques et humains.

Sur le plan des ressources humaines, il est souhaitable de renforcer l'équipe existante par le recrutement d'un ingénieur. Cette personne serait à même de seconder techniquement le chef de service de la propreté.

Il faudra prévoir également une formation à court terme pour le recyclage et la mise à niveau de l'encadrement (chef de service, surveillant général, surveillants) et des agents d'exécution, lors de l'introduction de nouveaux outils de gestion du personnel et du matériel, et la mise en place d'indicateurs de suivi et d'évaluation des performances du service propreté. Cette formation devra en outre les aider à mettre en place un programme de maintenance du matériel et de planification et de gestion du service et à mieux comprendre l'opportunité d'un tel système.

Sur le plan technique, les services communaux mettent en avant l'insuffisance et l'inadaptation du matériel de collecte aux contraintes urbaines de la commune et au comportement des citoyens : principalement, il s'agit des conteneurs, sources d'importantes dégradations du paysage urbain. Cependant, il faudrait que la commune définisse d'abord ses objectifs de performances en matière de propreté, et évalue les performances réelles du matériel de collecte et de nettoyage actuellement, avant de décider de son renouvellement ou de son remplacement par un système plus efficace.

c. Les procédures

D'une façon générale, ainsi que cela a été souligné précédemment, le balayage des rues et l'élimination des déchets constituent les principaux points faibles du système de gestion des déchets solides de la commune de l'Ariana.

En effet, bien que la commune y consacre une part importante de ses moyens, le balayage des rues est loin d'être satisfaisant, tant du point de vue des responsables communaux que de celui des habitants.

En dépit des équipements spécialisés et du personnel affectés aux opérations d'enfouissement des déchets, la décharge de Jbel Nahli est devenue progressivement une décharge sauvage, et

son exploitation ne satisfait actuellement pas les règlements d'hygiène et de sécurité en vigueur.

d. Les outils

Aucun indicateur de performance ou de suivi n'est actuellement utilisé par les services de la commune concernant la mission de propreté et de protection de l'environnement.

5.3.2. ORGANISATION ACTUELLE DE LA MISSION DE CONTROLE

5.3.2.1. Répartition des rôles

a. Place de la mission de contrôle dans l'organigramme

La mission de contrôle est exercée au sein de la Municipalité de l'Ariana principalement par le biais de deux services.

- Le service de contrôle de la réglementation municipale.
- Le service d'hygiène.

Le service de contrôle de la réglementation municipale

Ce service est composé d'une unité centrale et de 7 unités dans chaque arrondissement. Outre les agents municipaux chargés du contrôle réglementaire, la commune dispose d'une police municipale.

L'unité centrale identifie, décide et organise les actions de contrôle; les unités d'arrondissements sont chargées du suivi.

Ce service est chargé des principales tâches suivantes :

1) Le contrôle de la construction comprenant :

- Le contrôle des travaux neufs, pour veiller à ce que ne soient pas exécutés sans autorisation municipale : constructions nouvelles, reconstructions totales ou partielles, modifications de façades, etc.
- Le contrôle des constructions pour s'assurer de la bonne exécution des travaux qui ont été autorisés et vérifier leur conformité aux prescriptions imposées par les règlements municipaux en vigueur et notamment la protection des chantiers.
- L'autorisation des ouvrages en saillie ne faisant pas partie intégrante de la construction tels que les auvents et les enseignes simples ou lumineuses.

2) Le contrôle de la voirie qui consiste à :

- Veiller à l'occupation de la voie publique pour les durées supérieures à huit jours; (tentes, vitrines amovibles, étalages sur façades ou sur trottoirs, occupations temporaires de la chaussée pour les travaux de faible importance tels que badigeonnage et peinture des façades ou asphaltage des terrasses d'immeubles).

- Signaler toutes dégradations des voies et ouvrages publics.

3) **Le contrôle de l'usage de l'environnement construit par :**

- Le contrôle des obligations minimales d'entretien des immeubles collectifs.
- Le contrôle de l'exploitation des E.O.P.
- Signaler toutes constatations relatives aux immeubles menaçants ruine (IMR) ou à des infractions aux règlements d'hygiène.

De plus, le service de contrôle de la réglementation déploie des efforts de prévention par le contrôle sur plans et pendant les travaux et un effort de sensibilisation est en train d'être fourni par la création d'une commission ad hoc pour étudier les cas de "remplissage" des zones d'habitat anarchique (recherche d'une régularisation des situations sur des terrains déjà bâtis).

Le service d'hygiène

Ce service est composé d'une unité centrale assurant le contrôle dans les 7 arrondissements. Son travail est en quelque sorte doublé par les agents de contrôle des réglementations dans chaque arrondissement. Il a pour tâches :

• **Le contrôle de l'état sanitaire des établissements ouverts au public** (restaurants, pâtisserie, boucherie, marchés municipaux, etc.). Il consiste à vérifier :

- l'état sanitaire du local,
- l'état des denrées alimentaires,
- l'état d'hygiène du personnel,
- le contrôle pour délivrance d'autorisation de ré-ouverture.

• **Le contrôle des abattoirs.**

• **La lutte contre les insectes.**

• **Le contrôle d'hygiène du personnel municipal.**

Par ailleurs, et en matière d'information, on peut noter l'organisation par le service de contrôle de l'hygiène en 1995 de journées de sensibilisation pour les professionnels avec l'appui de photos et de cassettes vidéo.

En pratique, la mission de contrôle est liée à l'exécution d'autres missions :

- En amont, au bon fonctionnement de la délivrance des autorisations
- et la sensibilisation des citoyens.

b. Interventions externes en matière de contrôle

L'exercice de la mission de contrôle est réalisée sur le terrain grâce au concours de 6 agents de police municipale relevant du Ministère de l'Intérieur et mis en permanence à la disposition de la commune.

Ces agents sont sous les ordres d'un commissaire de police qui est lui même rattaché à plein temps à la commune.

Par ailleurs, ces missions de contrôle sont parfois exercées à l'aide de multiples intervenants externes à la Municipalité de l'Ariana, en particulier :

- La direction régionale de l'Équipement et de l'Habitat en ce qui concerne le contrôle de l'urbanisme.
- La direction régionale de la Santé Publique en ce qui concerne le contrôle d'hygiène.
- Le Ministère de l'Agriculture en ce qui concerne le contrôle des denrées alimentaires et des établissements publics.
- D'autres municipalités comme la Municipalité de Tunis pour la lutte anti-moustique (traitement des gîtes larvaires).

5.3.2.2. Moyens disponibles

a. Moyens humains

a/ Le service de contrôle de la réglementation : ce service est composé de 30 agents polyvalents, 7 agents sont rattachés à l'unité centrale et 2 à 3 agents sont rattachés à chaque arrondissement. La police municipale comporte 6 agents.

Le service du contrôle de la réglementation est dirigé par un commissaire de police ayant le rang de chef de service, il est assisté par un chef d'unité.

b/ Le service de contrôle de l'hygiène :

Le service du contrôle d'hygiène est composé de :

- un médecin chef de service, assisté par une personne pour les affaires administratives et du personnel et une secrétaire.
- un vétérinaire pour le contrôle de l'hygiène dans les E.O.P, assisté par un technicien,
- un vétérinaire pour les abattoirs assisté par 2 techniciens,
- un technicien pour la lutte contre les insectes,
- un technicien pour le contrôle d'hygiène du personnel municipal.

b. Moyens techniques

Les moyens matériels paraissent largement insuffisants. C'est ainsi qu'on constate que :

- Le service de contrôle de la réglementation ne dispose que d'un seul camion
- et que le service de contrôle de l'hygiène est équipé d'une voiture fourgonnette.

Il y a lieu de relever que les responsables du service d'hygiène souffrent de l'absence de laboratoire municipal et d'outils informatiques.

5.3.2.3. Procédures et flux d'information

A. Le service de contrôle de la réglementation

• Procédures de contrôle :

Les agents de contrôle interviennent généralement, soit dans le cadre de tournées, soit en cas de signalement d'infraction.

Dans le cas où une infraction dans la construction ou la voirie est constatée, un P.V. est alors établi et un avertissement, qui peut être accompagné d'une amende, est adressé au propriétaire. Il est procédé en même temps à la saisie des matériaux et matériels

En cas de poursuite des travaux, les services techniques préparent alors un arrêté de démolition, qui est soumis pour signature au Maire, puis transmis au Gouverneur, par le biais du Délégué compétent, pour approbation.

• Outils et mécanismes de suivi :

Les principaux supports d'information de gestion en usage sont :

- Entre le chef de service responsable du contrôle et sa hiérarchie grâce à un rapport d'information hebdomadaire élaboré et transmis au Maire de la Ville.
- Entre ce même chef de service et les agents du contrôle dans les arrondissements : à cet effet, une fiche de suivi est établie et transmise aux chefs d'arrondissements en vue de les inciter à faire le suivi des infractions relevés par arrondissement. Le chef de service est en train d'expérimenter actuellement une nouvelle procédure pour le suivi des constructions en infraction.

b. le service de contrôle d'hygiène

• Procédures de contrôle :

Les visites de contrôle sont effectuées par :

- l'équipe du service d'hygiène, formée par un médecin vétérinaire et un technicien, qui suit un organigramme mensuel établi pour contrôler un arrondissement ou un autre et qui fonctionne souvent par secteur d'activités (les boucheries, les pâtisseries, etc...)
- les agents du service du contrôle de la réglementation et de la police municipale qui sont rattachés aux arrondissements et qui signalent les anomalies d'hygiène constatées en même temps que les autres aspects de la réglementation.

Le contrôle sanitaire des E.O.P ne se fait pas d'une façon systématique mais par échantillonnage au hasard par défaut de personnel (1 seul médecin vétérinaire et un technicien s'occupent de tout prélèvement pour le contrôle sanitaire des E.O.P).

Les prélèvements d'échantillons pour analyse ne se pratiquent pas systématiquement vu l'absence d'un laboratoire d'analyse à la municipalité de l'Ariana, les échantillons sont parfois analysés à l'Institut Pasteur et parfois ils périssent avant même d'être analysés.

Les cas de non respect des règles d'hygiène constatés font l'objet d'un avertissement écrit avec un délai de 15 jours qui peut être suivi d'un deuxième avertissement et un autre délai de 15 jours avant de passer à l'avis de fermeture dans le cas où les mesures d'hygiène nécessaires n'ont pas été prises.

Dans le cas du contrôle pour délivrance d'autorisation de ré-ouverture, les visites sont systématiques après le dépôt de chaque dossier mais les délais sont très aléatoires et parfois tellement longs que les établissements ouvrent avant même que la visite de contrôle ne soit accomplie et que l'autorisation ne soit délivrée.

• **Outils et mécanismes de suivi :**

Quelques efforts sont déployés pour mieux gérer le service malgré le manque de moyens :

- Un registre quotidien est tenu à jour et un rapport d'activité mensuel est établi.

Par ailleurs, un effort a été fait pour faciliter l'inspection des boucheries, malgré le manque de moyens matériels et humains : une fiche technique a été établie avec des cases à cocher et contenant tous les points et aspects à contrôler chez un boucher ce qui a facilité la tâche au contrôleur tout en assurant un plus grand nombre de boucheries inspectées et un contrôle plus détaillé et plus soucieux d'un état sanitaire meilleur.

Cette fiche n'est malheureusement pas généralisée pour l'instant aux autres types d'établissements.

5.3.2.4. Appréciation générale du fonctionnement de la mission de contrôle

a. La répartition des rôles et la coordination

Le service de contrôle de la réglementation

Dans la pratique, on constate d'une façon générale, une mauvaise communication et un manque de coordination entre l'unité centrale et les arrondissements, alors que théoriquement, l'unité centrale identifie, décide et organise les actions de contrôle et les unités d'arrondissement sont chargées du suivi.

Le service de contrôle de l'hygiène

La tâche est encore plus difficile pour le contrôle de l'hygiène à cause de l'absence d'unités du service d'hygiène dans les arrondissements.

En effet, ce sont les agents de contrôle de réglementation rattachés aux arrondissements signalent les cas de non respect des règles d'hygiène au service d'hygiène lors de leurs

tournées d'inspection générale afin que ce dernier effectue les prélèvements et prenne les mesures nécessaires.

Des agents de la police municipale peuvent assister l'équipe d'hygiène à la demande et selon les cas.

Coordination territoriale

En général, les missions de contrôle sont rarement coordonnées avec les services extérieurs du Gouvernorat. Lorsqu'il y a intervention coordonnée de la commune avec une direction régionale, c'est sous l'égide du gouverneur que ça se passe.

Concernant le contrôle d'Hygiène la coordination territoriale du service se limite à la participation aux campagnes nationales touchant la santé, l'hygiène, la lutte contre les épidémies etc.

b. Les moyens

L'analyse de la situation actuelle des services chargés du contrôle au sein de la Municipalité de l'Ariana, fait ressortir un manque de moyens, notamment humains, pour couvrir des besoins nécessaires pour contenir les infractions.

Le développement des moyens humains pourrait éventuellement permettre l'organisation de permanences notamment pour le suivi de l'habitat anarchique.

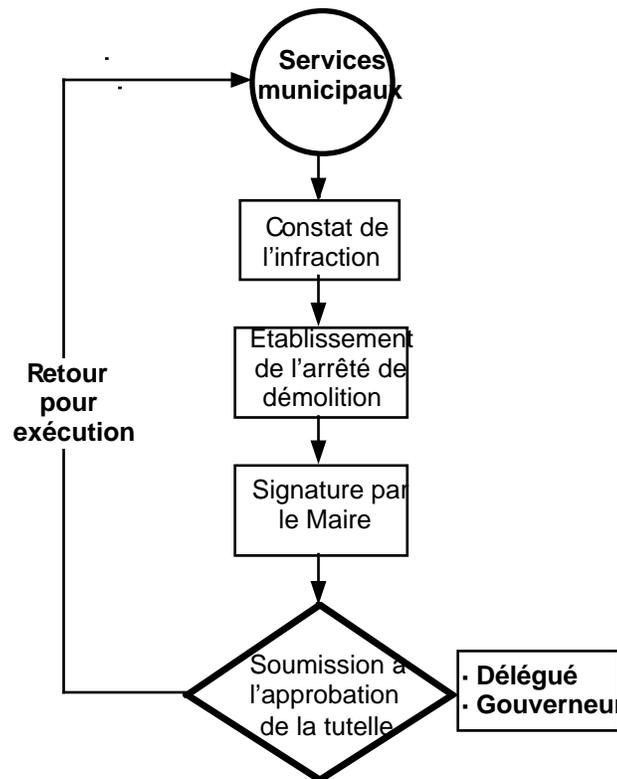
Concernant le contrôle d'hygiène, il y a lieu de noter :

- le manque de moyens humains de façon à avoir une équipe par arrondissement,
- le manque flagrant de moyens de transport,
- le besoin de création d'un laboratoire d'analyse,
- et le besoin de mettre à disposition du service de quelques agents de la police municipale pour le suivi.

c. Les procédures

D'une façon générale, on peut déplorer la lenteur d'exécution de la procédure de répression des infractions en matière de construction.

En effet, l'allongement des délais entre le moment où on constate l'infraction et qu'on décide de la réprimer et le moment de l'approbation de la démolition par le Gouverneur (voir schéma ci-dessous), laisse le temps au contrevenant pour avancer suffisamment dans son ouvrage rendant la démolition quasi impossible pour des raisons économiques (coût de la construction) et sociales.



En fait, le circuit actuellement en pratique pour rendre l'arrêté de démolition exécutoire (approbation par le Gouverneur) n'est pas prévu par les textes en vigueur; ce circuit n'étant prévu que pour les arrêtés municipaux (Article 81 de la Loi Organique des Communes), alors que les arrêtés de gestion (permis de bâtir, permis de lotir, arrêté de démolition, etc.) relèvent uniquement du Maire, qui peut en déléguer la responsabilité à ses adjoints élus ou fonctionnaires).

En réalité, on assiste à une position "passive" qui arrange les élus (la décision étant impopulaires) et qui entraîne des retombées négatives diverses :

- Démobilisation du personnel chargé du contrôle.
- Défiguration du paysage urbain.
- Mauvaise image de l'administration auprès des citoyens.

On constate alors très souvent, que quand la démolition devient inapplicable, la municipalité intente une procédure contentieuse auprès des tribunaux, qui généralement ne décident pas de la démolition constatant qu'il y a une certaine carence des services municipaux et limitent leurs jugements à une amende dérisoire à l'encontre du contrevenant (50 dinars).

d. Les outils

Le suivi de l'efficacité de la mission de contrôle ne peut se faire que grâce au seul "registre d'activité quotidienne". On déplore ainsi l'inexistence d'indicateurs de performance pouvant aider les décideurs municipaux.

Ce suivi du "registre d'activité" permet par exemple aujourd'hui de constater la très nette réduction des infractions des boucheries en matière d'hygiène en 1995.

5.4. CAS DE LA VILLE DE MHAMDIA-FOUCHANA

La Commune de Mhamdia-Fouchana, constituée de deux délégations, Mhamdia et Fouchana, est, avec une population résidente de 50.900 habitants, la dix-huitième ville plus peuplée de Tunisie et la deuxième du gouvernorat de Ben Arous. Important bourg rural, desservant un riche arrière-pays agricole, mais subissant aussi l'attraction puissante de Tunis, Mhamdia-Fouchana tend à devenir l'une des grandes banlieues dortoirs de la région de Tunis. De ce fait, la commune se heurte à un important exode rural des régions de l'intérieur du pays, et endure une expansion urbaine mal contrôlée.

C'est probablement dans cette commune que se posent les plus graves problèmes d'infrastructure et d'habitat anarchique, en regard avec de faibles ressources budgétaires. L'habitat anarchique représenterait 60 à 80 % de l'ensemble de l'habitat de la commune. En outre, cette commune vient tout juste d'être prise en charge par l'Office National de l'Assainissement : compte tenu des délais de mise en œuvre de cette décision, les services techniques de la ville sont encore responsables de la gestion des réseaux d'eaux usées.

5.4.1. ORGANISATION ACTUELLE DE LA MISSION DE PROPETE

L'étude de marché pour la collecte et le traitement des déchets solides (RTI-SMART, 1995) a estimé que la production de déchets ménagers pour la commune de Mhamdia-Fouchana s'est élevée en 1994 à 16.000 tonnes.

5.4.1.1. Définition de la mission de propreté

La mission de propreté, telle que définie par les responsables de la commune de Mhamdia-Fouchana, comprend les actions suivantes :

- la collecte des déchets urbains
- l'évacuation des déchets urbains vers la décharge contrôlée de Henchir Yahoudia
- le balayage de la route GP3
- l'assainissement urbain
- l'organisation de la journée annuelle de l'environnement (11 juin) : désherbage, aménagement de jardin, nettoyage général, renforcement du balayage
- l'organisation de la campagne de propreté (avec l'assistance du conseil de région) : nettoyage, sarclage et désherbage, balayage, badigeonnage, plantation

5.4.1.2. Organisation générale

Dépendant du secrétaire général de la commune, le chef de service travaux est responsable, entre autres choses, du nettoyage (collecte et évacuation des déchets urbains, balayage), de l'assainissement urbain (pour quelque temps encore), de la voirie, de l'éclairage public, de la lutte contre les épidémies, des espaces verts. Le chef de service travaux est secondé d'un adjoint technique pour l'activité nettoyage.

La collecte des déchets à l'intérieur de la commune de Mhamdia-Fouchana est placée sous la responsabilité d'un chef d'équipe, assisté d'un contremaître à temps partiel. Ces deux personnes définissent les tournées quotidiennes de la collecte, et assurent la supervision des activités de collecte et de balayage.

5.4.1.3. Les moyens disponibles

a. Equipements

Véhicules de collecte et de nettoyage

La commune est desservie par 9 véhicules de collecte, dont :

Type	Nombre	Capacité (m ³)	Affectation	Etat général
Benne tasseuse	1	16	collecte	moyen
Tracteur + remorque	8	2	collecte et espaces verts	moyen
Tracteur vide fosses	5		assainissement urbain	

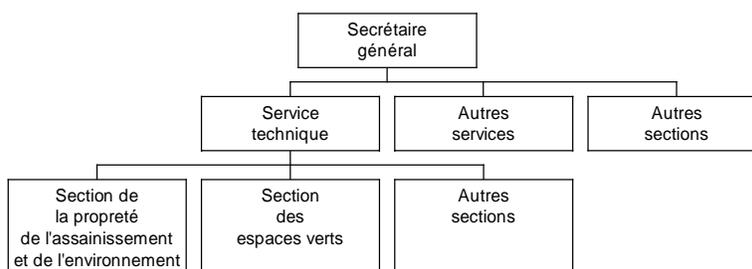
Le Département estime que le taux moyen de réfection de ces véhicules est de 25 % en 1995.

Conteneurs

La ville a mis en place 85 conteneurs, de capacité 0,7 et 1,1 m³, en acier galvanisé, munis de couvercles métalliques à ressort qui glissent sur les côtés lors de la manipulation.

b. Ressources humaines

Organigramme



Effectifs et qualification

Les effectifs affectés à la propreté et à la protection de l'environnement s'élève à 45 personnes, répartis de la façon suivante :

Personnel	Total
Ingénieur (à temps partiel)	1
Adjoint technique	1
Chef d'équipe	1
Contremaître (à temps partiel)	1
Ouvriers et conducteur	41
Total	45

Absentéisme

Le taux d'absentéisme est estimé entre 2 à 3 ouvriers par jour, soit environ 7 %, ce qui apparaît comme relativement important, compte tenu de la faiblesse des effectifs et des contraintes de la collecte.

Encadrement

La mission de propreté est assurée par 45 personnes, dont 4 constituant l'encadrement (1 ingénieur et 1 contremaître à temps partiel, un adjoint technique, un chef d'équipe).

Le taux d'encadrement pour le personnel de la propreté est égal à 10 %, en réalité moins, si l'on considère que le cadre seul véritablement valable techniquement, se partage entre plusieurs attributions. Dans ces conditions, il semble difficile d'assurer un contrôle efficace de la qualité des activités du personnel d'exécution, et pourrait ainsi expliquer l'efficacité médiocre de ce personnel.

A priori, il y a lieu donc de renforcer l'équipe existante.

Motivation du personnel

D'une façon générale, il n'existe pas d'outils de motivation spécifiques pour encourager et gratifier le personnel affecté à la mission de propreté, et ce, en dépit de leurs conditions de travail relativement pénibles et la faible valorisation morale de leur métier. Les seuls outils sont ceux prévus par le statut de la fonction publique : essentiellement les congés compensatoires, compte de la maigre marge de manoeuvre budgétaire.

Formation

L'essentiel du personnel a été formé sur le tas. L'ingénieur, l'adjoint technique, le chef d'équipe et le contremaître n'ont aucune formation spécifique dans le domaine de l'environnement, de la propreté ou de la gestion.

Les cadres de la commune de Mhamdia-Fouchana peuvent bénéficier de cycles de formation assurée par le Centre national de recyclage et de perfectionnement des cadres régionaux et municipaux.

5.4.1.4. Procédures

a. Mode d'exécution et répartition des tâches

Collecte des déchets

L'organisation de la collecte se heurte à d'importantes contraintes : d'horaires, d'engins et d'habitat.

En effet, l'essentiel de la voirie n'étant pas éclairée, la collecte des ordures ne peut se faire que de jour. En outre, la commune ne disposant que d'une seule benne tasseuse pour vider 85 conteneurs, le temps de collecte est particulièrement long, et entraîne autant de gênes pour les habitants et la circulation routière. De plus, en cas de panne de ce véhicule, les éboueurs sont alors obligés de vider manuellement les conteneurs dans des bennes tractées. Enfin, la

commune subit de plein fouet les conséquences de l'habitat anarchique : ces nouveaux quartiers sont très étendus, peu denses, et non viabilisés, soumettant le matériel de collecte à rude épreuve.

Dernier élément important : les habitants de cette commune travaillent à Tunis et ses environs, et comparent ainsi la qualité du service rendu par d'autres communes (généralement bien mieux pourvues en moyens financiers, techniques et humains) à leur propre situation. Les habitants se montrent ainsi sévères et parfois injustes vis-à-vis des prestations de l'administration communale.

D'une façon générale, les conteneurs sont répartis dans les rues revêtues et suffisamment larges pour la benne tasseur. Les autres quartiers sont desservis par des tracteurs avec bennes remorquées, et des brouettes pour les rues particulièrement étroites.

La collecte des déchets ménagers et similaires est effectuée une fois par jour, principalement le matin.

Dans la plupart des zones, le système de collecte est le porte-à-porte ; les résidents placent leurs déchets dans des récipients ou des sacs en plastique de 5 à 20 litres devant leurs foyers sur les trottoirs ou à l'angle des rues. Ces déchets sont ramassés à l'aide de tracteurs dans les quartiers périphériques.

Balayage des rues

Seule la route GP3 est balayée systématiquement. Il s'agit de la principale artère commerçante de la commune et voie de passage obligée entre Tunis et Kairouan. Cette rue est balayée manuellement avec des balais, des pelles et des brouettes.

En raison de l'incivisme des gérants des établissements commerciaux, le balayage de cette rue constitue l'un des principaux problèmes du système de gestion des déchets.

Evacuation des déchets

Les déchets sont ensuite évacués à la décharge semi-contrôlée de Henchir Yahoudia située à une dizaine de kilomètres environ de la ville.

D'une superficie de 100 hectares environ, la décharge de Henchir Yahoudia est la plus grande de la région de Tunis. Située en bordure de la sebkha de Sejoumi, cette décharge est actuellement gérée par un établissement public communal à caractère économique placé sous tutelle de la Municipalité de Tunis, l'Agence Municipale de Traitement et de Valorisation des Déchets.

En l'absence d'un cadre d'un cadre législatif et réglementaire, l'agence a été amenée à définir une nomenclature des déchets. Ceux-ci sont classés en 5 catégories : ménagers, inertes, putrescibles, boueux et gréseux. Pour chacun de ces déchets, correspond un tarif d'élimination que l'Agence applique à l'égard de ses clients utilisateurs (dont 18 communes et 700 industriels) :

Ordures ménagères	4 DT/tonne
Déchets industriels inertes	5 DT/tonne
Déchets putrescibles	6 DT/tonne

Déchets boueux	7 DT/tonne
Déchets gréseux	2,5 DT/tonne

A l'entrée de la décharge, les véhicules sont pesés sur un pont bascule poinçonné pour déterminer et facturer la quantité des ordures à mettre en décharge. La commune de Mhamdia-Fouchana est ainsi la seule des quatre communes étudiées présentement à payer pour l'enfouissement de ses déchets.

On constate la présence de nombreux chiffonniers qui ont développé une activité de tri et récupération sur le site du papier, carton, métaux, etc... On remarque également sur la décharge la présence de bétail (moutons) et d'animaux errants (chiens et chats), qui essaient de trouver leur nourriture dans les résidus ménagers.

Bien que la situation générale de cette décharge soit enviable, par rapport aux autres décharges en Tunisie, de nombreux problèmes existent, accentués par le volume de déchets enfouis chaque jour, et concernent principalement les odeurs, les insectes, et les poussières.

Dans le cadre du Programme National de Gestion des Déchets Solides, il a été recommandé de fermer cette décharge et de réaliser une nouvelle sur le site de Borj Chekir. L'appel d'offres pour la réalisation de cette décharge a été lancé en 1995, et le dépouillement des soumissions est en cours. Son entrée en exploitation est prévu pour 1997.

b. Suivi et contrôle de l'exécution

Le suivi et le contrôle de l'exécution du service de propreté sont assurés par le maire, le secrétaire général, et le chef de service. Cependant, de par leur charge de travail, ce suivi et ce contrôle ne peuvent être réguliers, ni complets. Il s'agit plutôt de contrôle a posteriori et ponctuel.

Il convient de relever l'existence de rapports d'activité établis sur une base hebdomadaire, mentionnant le personnel absent ou en congé, et les engins utilisés. Il ne nous a pas été donné de vérifier si ces rapports sont systématiquement faits, toutes les semaines : en outre, les données reportées concernent davantage un suivi d'ordre administratif que technique de l'activité de propreté.

Ainsi, probablement par manque de compétences, de moyens, et de personnel, aucune analyse des activités de propreté n'est aujourd'hui effectuée par l'administration communale. En particulier, il n'existe aucune information disponible sur l'efficacité de la collecte, le rendement du personnel, ou la disponibilité et la productivité du matériel de collecte. De même, aucun indicateur de performance, ni de tableau de bord de l'activité, ne sont établis, permettant de dresser un état de la gestion des déchets urbains dans la commune de Mhamdia-Fouchana.

5.4.1.5. Prévention et sensibilisation

D'une façon générale, la commune de Mhamdia-Fouchana organise peu de campagnes de sensibilisation auprès de ses administrés, pour améliorer leur cadre de vie, et assurer ainsi l'efficacité des opérations de maintien de la propreté et d'hygiène. Quelques actions ponctuelles sont toutefois lancées par la commune, dans le cadre de la journée du 11 juin.

5.4.1.6. Coût de la gestion des déchets urbain dans la commune de Mhamdia-Fouchana

Les services communaux ne disposent pas de système de comptabilité analytique : ils se trouvent ainsi dans l'impossibilité d'estimer le coût de leur système de gestion des déchets solides et d'apprécier l'efficacité globale du service de propreté rendu aux citoyens (rapport qualité-coût).

Il est vrai que, vu la faiblesse des moyens dont dispose la commune, et ses priorités dans d'autres secteurs de l'action municipale, l'introduction d'un système de comptabilité analytique ne peut s'envisager qu'à une échéance lointaine.

5.4.1.7. Appréciation générale du fonctionnement de la mission de propreté

a. La répartition des rôles

Dans le domaine de l'assainissement des eaux pluviales, il semblerait que les rôles respectifs du Ministère de l'agriculture et de la commune ne soit pas clairement définis, puisque le curage des oueds et des ouvrages des eaux pluviales constitue l'une des préoccupations saillantes de la commune. Il en serait de même pour les zones rurales relevant du périmètre communal, où les interventions du gouvernement et de la commune ne sont pas coordonnées.

b. Les moyens

L'analyse de la situation actuelle de la section chargée du contrôle au sein de la Municipalité de Mhamdia-Fouchana fait ressortir un manque de moyens humains et techniques.

S'agissant des moyens humains, l'équipe existante devrait être renforcée par le recrutement d'un ingénieur adjoint. Cette personne serait à même de seconder techniquement le chef de service travaux.

Il faudra prévoir également une formation à court terme pour le recyclage et la mise à niveau de l'encadrement (ingénieur, adjoint techniques et chef d'équipe) et du personnel d'exécution lors de l'introduction de nouveaux outils de gestion du personnel et du matériel, et la mise en place d'indicateurs de suivi et d'évaluation des performances du service propreté. Cette formation devra en outre les aider à mettre en place un programme de maintenance du matériel et de planification et de gestion du service.

Concernant les moyens techniques, la commune souffre aujourd'hui d'un manque évident de matériel de collecte : il serait judicieux de renforcer l'actuelle benne tasseuse par une seconde, dans un premier temps, et, dans un second temps, d'évaluer le système actuel de gestion des déchets solide, compte tenu des contraintes urbaines de la commune, afin de dégager les besoins réels de la commune en équipements de collecte.

c. Les procédures

De l'avis même des responsables de la commune, l'ensemble des procédures de nettoyage (planification, exécution et contrôle) est à revoir.

d. Les outils

Aucun indicateur de performance ou de suivi de la mission de propreté n'est d'usage au sein de la Municipalité de Mhamdia-Fouchana.

5.4.2. ORGANISATION ACTUELLE DE LA MISSION DE CONTROLE

5.4.2.1. Répartition des rôles

a. Place de la mission de contrôle dans l'organigramme

La mission de contrôle est assurée par la section des réglementations et de la police municipale rattachée directement au secrétaire général.

Cette section est chargée des principales tâches suivantes :

1) Le contrôle de la construction comprenant :

- Le contrôle des travaux neufs, pour veiller à ce que ne soient pas exécutés sans autorisation municipale : constructions nouvelles, reconstructions totales ou partielles, modifications de façades, etc.
- Le contrôle des constructions pour s'assurer de la bonne exécution des travaux qui ont été autorisés et vérifier leur conformité aux prescriptions imposées par les règlements municipaux en vigueur et notamment la protection des chantiers.
- L'autorisation des ouvrages en saillie ne faisant pas partie intégrante de la construction tels que les auvents et les enseignes simples ou lumineuses.

2) Le contrôle de la voirie qui consiste à :

- Veiller à l'occupation de la voie publique pour les durées supérieures à huit jours; (tentes, vitrines amovibles, étalages sur façades ou sur trottoirs, occupations temporaires de la chaussée pour les travaux de faible importance tels que badigeonnage et peinture des façades ou asphaltage des terrasses d'immeubles).
- Signaler toutes dégradations des voies et ouvrages publics.

3) Le contrôle de l'usage de l'environnement construit par :

- Le contrôle des obligations minimales d'entretien des immeubles collectifs.
- Le contrôle de l'exploitation des E.O.P.
- Signaler toutes constatations relatives aux immeubles menaçants ruine (IMR) ou à des infractions aux règlements d'hygiène.

4) Le contrôle de l'état sanitaire des établissements ouverts au public (restaurants, pâtisserie, boucherie, marchés municipaux, etc.). Il consiste à vérifier :

- l'état sanitaire du local,
- l'état des denrées alimentaires,
- l'état d'hygiène du personnel,
- le contrôle pour délivrance d'autorisation de réouverture.

5) Le contrôle des abattoirs.

6) La lutte contre les insectes.

7) Le contrôle d'hygiène du personnel municipal.

b. Interventions externes en matière de contrôle

La mission de contrôle au sein de la commune de M'hamdia Fouchana est exercée parfois à l'aide de multiples intervenants externes à la Municipalité, en particulier :

- La Direction Régionale de la Santé qui met à la disposition de l'opération deux techniciens pour la mission de contrôle d'hygiène et de santé.
- La Direction Régionale de l'Équipement et de l'Habitat qui est en coordination étroite avec la section de contrôle.

Par ailleurs, un projet de constitution d'une brigade de police municipale est en cours de réflexion pour renforcer l'équipe de contrôle dans l'exécution de ses tâches.

5.4.2.2. Moyens disponibles

a. Moyens humains

La mission de contrôle est assurée par un potentiel humain constitué de :

- deux attachés d'inspection formés à l'école de Formation des Cadres du Ministère de l'Intérieur (Salammbô),
- deux ouvriers spécialisés
- et six contrôleurs de la réglementation.

Cette équipe est polyvalente et assure toutes les tâches de contrôle en s'organisant en deux groupes :

- le premier assure la couverture de la période du matin de 8h à 14h,
- et le second assure la couverture de la période de l'après-midi de 12h à 18h.

b. Moyens techniques

La section de contrôle est dotée de Vélomoteurs (pour chaque agent) et d'un véhicule pick-up.

La plupart du temps, la mission fait appel au service technique pour emprunt de matériel et vérification de la conformité.

5.4.2.3. Procédures et flux d'information

a. Les procédures de contrôle

En matière de construction :

Confronté à un cas de construction privée sans autorisation, la commune émet une décision d'arrêt de travaux et ceci suite à un avertissement direct, un suivi est assuré dans les 3 jours qui suivent.

En cas de non respect de la décision, un arrêté de démolition est établi à l'encontre du contrevenant.

Mais le problème le plus important réside dans l'occupation de la voie publique sans autorisation. La Commune a profité de l'opération de l'embellissement de la GP3 pour réglementer cette occupation.

En matière d'hygiène :

Le contrôle sanitaire des E.O.P ne se fait pas d'une façon systématique mais par échantillonnage au hasard par défaut de personnel (2 techniciens relevant de la direction régionale de la santé).

Les cas de non respect des règles d'hygiènes constatés font l'objet d'un avertissement écrit avec un délai de 15 jours qui peut être suivi d'un deuxième avertissement et un autre délai de 15 jours avant de passer à l'avis de fermeture dans le cas où les mesures d'hygiène nécessaires n'ont pas été prises.

b. Les outils et mécanismes de suivi

Outils de suivi :

Les outils d'information sont essentiellement informels, des contacts périodiques sont assurés à tous les niveaux concernant le contrôle.

Planification :

Un programme de zoning ou système de rotation des agents de contrôle est établi mensuellement par le secrétariat général pour la planification de la mission de contrôle et sa répartition sur tout le territoire de la municipalité.

Un attaché d'inspection assure le contact et la coordination quotidiens entre le secrétaire général et les agents qui procèdent aux visites et font les constats.

Programmation des tournées :

Un listing des autorisations délivrées est transmis périodiquement par le service technique à la section des réglementations pour la programmation des tournées.

Organisation des agents sur le terrain :

Le chevauchement quotidien entre 12h et 14h des deux groupes du matin et du soir leur permet de coordonner ensemble.

Signalons par ailleurs, que probablement à cause de la prolifération de l'habitat anarchique, un comité de contact et de suivi des zones à construction spontanée a été constitué dans le cadre d'un programme de lutte contre cette construction. Ce comité fait participer les promoteurs et les propriétaires ayant commis une infraction à la viabilisation et à l'implantation d'équipements.

5.4.2.4. Appréciation générale du fonctionnement de la mission de contrôle

a. La répartition des rôles

La mission de contrôle au sein de la commune de Mhamdia-Fouchana est organisée actuellement au sein d'un seul service appelé à contrôler tout type d'infractions qui fait appel à des techniciens de la direction régionale de la santé en ce qui concerne les contrôles d'hygiène ou à ceux de la direction régionale de l'équipement et de l'habitat en ce qui concerne le contrôle de la réglementation municipale.

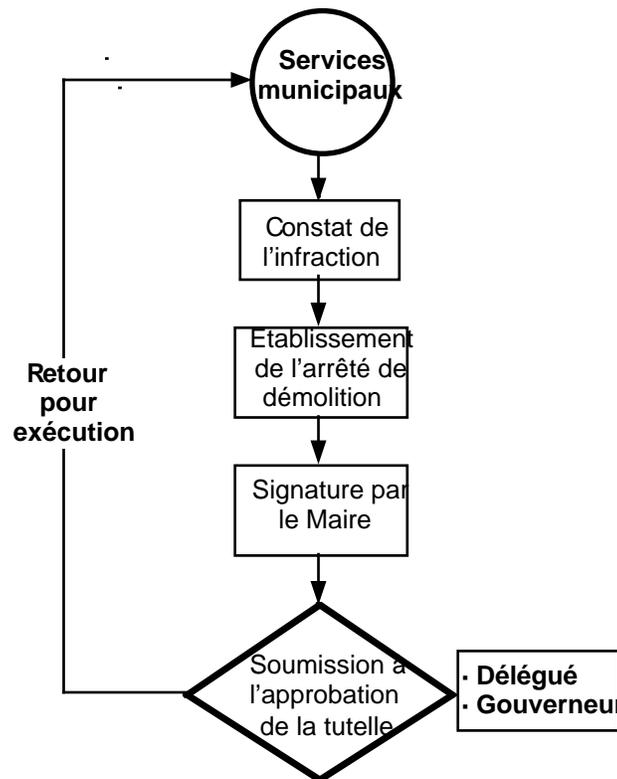
b. Les moyens

L'analyse de la situation actuelle de la section chargée du contrôle au sein de la Municipalité de Mhamdia-Fouchana fait ressortir un manque de moyens notamment humains. En effet, cette Municipalité procède à un seul recrutement par an ce qui ne couvre pas les besoins nécessaires pour contenir toutes les infractions.

c. Les procédures

D'une façon générale, on peut déplorer la lenteur d'exécution de la procédure de répression des infractions en matière de construction.

En effet, l'allongement des délais entre le moment où on constate l'infraction et qu'on décide de la réprimer et le moment de l'approbation de la démolition par le Gouverneur (voir schéma ci-dessous), laisse le temps au contrevenant pour avancer suffisamment dans son ouvrage rendant la démolition quasi impossible pour des raisons économiques (coût de la construction) et sociales.



En fait, le circuit actuellement en pratique pour rendre l'arrêté de démolition exécutoire (approbation par le Gouverneur) n'est pas prévu par les textes en vigueur; ce circuit n'étant prévu que pour les arrêtés municipaux (Article 81 de la Loi Organique des Communes), alors que les arrêtés de gestion (permis de bâtir, permis de lotir, arrêté de démolition, etc.) relèvent uniquement du Maire, qui peut en déléguer la responsabilité à ses adjoints élus ou fonctionnaires.

En réalité, on assiste à une position "passive" qui arrange les élus (la décision étant impopulaires) et qui entraîne des retombées négatives diverses :

- Démobilisation du personnel chargé du contrôle.
- Défiguration du paysage urbain.
- Mauvaise image de l'administration auprès des citoyens.

d. Les outils

Aucun indicateur de performance du contrôle n'est d'usage au sein de la Municipalité de Mhamdia-Fouchana.

ANNEXE 8
ORGANIGRAMME DES 4 COMMUNES

ANNEXE 9

EXEMPLE DE COMPTABILITE ANALYTIQUE : CAS DE KAIROUAN

Coût de la collecte dans la ville de Kairouan

1. Documents des coûts réels fournis par le représentant de la commune

2. Concernant les coûts indirects:
 - Salaires des cadres
 - * Secrétaire général (8000 DT/an) 30% temps travail
 - * Ingénieur Chef Service Technique (6000 DT/an) 20% temps travail
 - Salaires des agents
 - * Service comptabilité (3 agents x 4000) 33% T.T.
 - * Service personnel (1 cadre x 6000 + 3 agents x 4600 = 18000 DT/an) 33% T.T.

3. Amortissement
 - * Véhicules : 7 ans
 - * Remorques : 10 ans
 - * Petit matériel : 3 ans

Charges	Coûts Directs	Coûts Indirects	Cumul
Salaires des cadres		6.600	
Salaires des ouvriers		9.900	
Salaires des ouvriers permanents	612.000		
Salaires des ouvriers occasionnels	77.000		
Habillement	6.450		
Assurance personnel	17.000		
Accident de travail	1.000		
S/Total Frais Personnel	713.450	16.500	729.950
Carburants, lubrifiants et graisses	120.000		
Assurances matériel roulant	6.400		
Pièces de rechange	63.000		
Outils du Service Nettoyement	6.000		
Produits d'entretien pour matériel et locaux	0.500		
Entretien des locaux	1.000		
S/Total Frais Entretien	196.900	-	196.900
Consommation. Téléphone	2.000		
Eau	4.000		
Electricité	3.000		
Fournitures de bureaux	1.000		
S/Total Frais Gestion	10.000	-	10.000
Total Général	920.350	16.500	936.850
Amortissement			
Infrastructures de la Direction. de la Propreté	2.500		
Infrastructures des Ateliers	2.000		
Matériel Roulant	215.000		
Total Amortissement	219.500	-	219.500
TOTAL	1.139.850	16.500	1.156.350

Coût total de la collecte des déchets solides	: 1.156.350 DT/an
Volume quotidien de déchets solides produits	: 230 m ³ /jour
Quantité quotidienne de déchets solides produits	: 90 tonnes/jour
Quantité annuelle de déchets solides produits	: 32.850 tonnes/an
Coût par tonne	: 35,200 DT/tonne

ANNEXE 10

**COMMUNE DE KAIROUAN :
ENVELOPPE BUDGETAIRE ALLOUEE ET DEPENSEE A LA PROPRETE ET A L'HYGIENE**

Année	Rubrique	Titre I		Titre II	
		Ouverts	Consommés	Ouverts	Consommés
1991	Dépenses de matériel et de gestion administrative	171.000	153.307		
	Dépenses d'entretien de l'infrastructure	9.000	7.312		
	Travaux de salubrité publique			20.300	20.028
	Achat d'équipements			76.517	69.269
1992	Dépenses de matériel et de gestion administrative	209.000	207.332		
	Dépenses d'entretien de l'infrastructure	9.000	6.236		
	Travaux de salubrité publique			33.542	22.662
	Achat d'équipements			21.257	21.093
1993	Dépenses de matériel et de gestion administrative	249.000	239.019		
	Dépenses d'entretien de l'infrastructure	4.500	3.901		
	Travaux de salubrité publique			26.148	25.515
	Achat d'équipements			20.000	13.301
1994	Dépenses de matériel et de gestion administrative	248.650	245.199		
	Dépenses d'entretien de l'infrastructure	5.300	4.378		
	Travaux de salubrité publique			30.100	28.223
	Achat d'équipements			3.000	1.130
1995	Dépenses de matériel et de gestion administrative	242.000	234.829		
	Dépenses d'entretien de l'infrastructure	6.000	5.504		
	Travaux de salubrité publique			32.000	28.800
	Achat d'équipements			12.198	9.900

ANNEXE 11
COLLECTE SELECTIVE ET TRI
L'EXPERIENCE PILOTE DE L'ARRONDISSEMENT D'EL KHADHRA

PRESENTATION GENERALE

Le projet pilote de collecte sélective et de tri des déchets ménagers dans l'arrondissement d'El Khadhra s'inscrit dans le cadre du PRO.NA.G.DE.S.. Ce projet est limité dans un premier temps géographiquement pour permettre la mise au point des techniques à adopter pour atteindre l'objectif de l'amélioration de la collecte, de la valorisation et du recyclage des déchets. Les résultats de cette expérience pilote devraient guider le Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire pour généraliser cette politique, aussi bien dans la capitale que dans d'autres communes du pays.

Les principes de base qui gouvernent l'expérience sont :

- la réduction à la source des déchets
- la réutilisation de certains déchets, tels que contenants (en métal, plastique, verre) et tissus
- le recyclage et la valorisation en nouveaux produits
- l'élimination des déchets non valorisables et non recyclables techniquement et/ou économiquement.

Les avantages couramment associés à cette politique sont :

- la réduction de la quantité des déchets
- la réduction de la consommation de matières premières et biens semi-finis
- l'allongement de la durée de vie des décharges

PRESENTATION DE L'EXPERIENCE

Le projet a débuté le 3 janvier 1994, précédé par une action de sensibilisation de la population concernée. La durée d'évaluation de ce projet s'étendra sur 2 ans, soit jusqu'en janvier 1996. 2 évaluations ont été d'ores et déjà été réalisées, l'une en mai 1994 et l'autre en mars 1995. Ces rapports d'évaluation présentent de façon détaillée l'ensemble des caractéristiques techniques de ce projet.

Les principales particularités de ce projet sont :

La zone concernée: environ 35 000 habitants et 7 000 logements.

Système de collecte: trois couleurs ont été définies : vert pour les déchets organiques, bleu pour les déchets non organiques, rouge pour les déchets toxiques.

Equipement: une benne tasseuse verte, une benne tasseuse bleue, 6.500 poubelles vertes et 6.500 poubelles bleues, 300 conteneurs en polyéthylène verts et 300 autres bleus, une fourgonnette rouge pour les déchets toxiques, ainsi que les équipements nécessaires au centre de tri de Montplaisir.

Financement : Le Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire a acquis l'équipement grâce à un prêt à taux bonifié du Luxembourg. L'investissement initial

(construction du centre de tri et acquisition de l'équipement et du matériel) s'est élevé à 1,12 millions de dinars. Les frais de fonctionnement du centre de tri, estimés à 262 515 dinars par an, sont assurés par la commune de Tunis et l'AMTVD.

Moyens humains affectés à ce projet : 42. La Ville de Tunis a recruté :

pour la collecte sélective : 4 chefs d'équipe, 1 chimiste, 7 conducteurs, et 13 ouvriers chargés de la collecte et du lavage des conteneurs,

pour le centre de tri : 1 responsable du centre (niveau technicien supérieur), 12 ouvriers chargés du tri sur la bande transporteuse, et 4 ouvriers pour le gardiennage et l'entretien.

EVALUATION DU PROJET

Evaluation technique

Collecte sélective

Circuit bleu

Les promoteurs de l'expérience pilote ont demandé aux habitants de la zone concernée de mettre leurs déchets recyclables dans les conteneurs bleus.

En moyenne, le pourcentage des déchets recyclables s'élève à 45 %. Cependant, une fraction non négligeable (31 %) de déchets organiques transite par la benne tasseuse bleue, contaminant ainsi les déchets recyclables et limitant ainsi l'intérêt des recycleurs pour ces matières. Enfin, on relève l'existence de 23 % de déchets divers (emballages, cuirs, couches culottes, résidus de balayage, déchets inertes, bois, matières organiques irrécupérables, morceaux fins de papiers et plastiques irrécupérables).

Pour conclure, au moins 50 % de la benne tasseuse bleue sont constitués de déchets recyclables ; le taux de réussite du circuit bleu est évalué par les promoteurs de l'expérience à 68 %.

Circuit vert

En moyenne, 65 % de matières organiques transitent par le circuit vert. Les déchets recyclables représentent 14 %, dont la plus grande partie est constituée de sacs poubelle en plastique utilisés par les citoyens. Les déchets divers représentent 21 % du total.

Globalement, 2/3 de la benne tasseuse verte sont constitués de matières organiques ; le taux de réussite du circuit vert est évalué par les promoteurs de l'expérience à 86 %.

Circuit rouge

Une certaine confusion règne au sein de la population concernant la distinction entre les déchets plastiques contenant des substances toxiques et les déchets recyclables en plastique. Enfin, la collecte des déchets toxiques par la fourgonnette rouge est encore insuffisante : la quantité moyenne de déchets toxiques déposée par jour est de 18 kg (contre 7 kg en 1994), tandis que 44 kg/jour transitent encore dans les bennes tasseuses verte et bleue.

Compostage

Sur les 10 tonnes/jour de déchets collectés par la benne tasseuse verte, 6,5 tonnes/jour sont compostables, soit en extrapolant 2.370 tonnes/an.

En collaboration avec l'INRST, le Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire a procédé à l'évaluation de la qualité du compost obtenu.

Principal élément positif, on observe une très nette diminution des teneurs en métaux lourds dans les déchets triés à la source par rapport aux déchets non issus d'une collecte sélective (compost urbain produit à la station de compostage de Henchir Yahoudia). Les teneurs en métaux lourds se rapprochent des normes allemandes, pourtant très sévères.

Cependant, le compost "El Khadhra" en phase de fermentation a un pourcentage d'humidité trop élevé (supérieur à 70 %), dû à une mauvaise évacuation du jus organique et à un manque évident d'aération. Ce taux élevé d'humidité entraîne un rapport carbone/azote insuffisant, de l'ordre de 10,5, alors qu'il devrait se situer aux alentours de 25.

Centre de tri

Sur les 4,5 tonnes déversées en moyenne quotidiennement par la benne tasseuse bleue, 2 tonnes environ sont effectivement recyclables et conditionnées sous forme de balles après compactage :

En réalité, environ 1.670 kg par jour de déchets recyclables (principalement papiers et cartons) sont récupérés au centre de tri, soit 32 % du contenu de la benne tasseuse bleue. Ce taux pourrait atteindre 45 %, si une solution satisfaisante était trouvée pour les fractions bouteilles, pots en plastiques et textiles.

L'évacuation du rebut des déchets (ou déchets non récupérables), représentant plus de 2 tonnes/jour, s'effectue avec difficulté.

En l'absence d'incinérateur, les déchets toxiques sont actuellement stockés sur le site même du centre de tri. Il est à craindre que ces déchets ne soient finalement envoyés en décharge, sans décontamination préalable.

Les 320 kg de textiles mis en balles quotidiennement ne peuvent être récupérés, compte tenu de la nature de ces textiles (chutes de tissus principalement en provenance d'un atelier de couture) et de leur contamination par les déchets organiques.

Evaluation économique

L'étude économique de la collecte sélective et du tri des déchets ménagers dans l'arrondissement d'El Khadhra a permis d'estimer les coûts de collecte sélective et de tri. Un certain nombre d'hypothèses simplificatrices a été fait par l'économiste. Ainsi, l'ensemble des coûts ont été estimés pour un exercice de 12 mois, dont toutes les phases de traitement sont considérées comme opérationnelles. En outre, les tonnages pris en compte, pour chaque phase, sont estimés pour les 12 mois de référence, par extrapolation des données recueillies sur la période allant du 13/04/94 au 15/05/94.

Il s'agit donc de coûts provisoires, qui demandent à être affinés et confirmés sur une période plus longue.

Selon ces hypothèses, le coût moyen obtenu (se décomposant en tri initial, collecte, tri final, valorisation, transport refus et élimination) est de 87 dinars la tonne. Il est à noter que ne sont pas intégrées dans ce calcul les recettes engendrées par le centre de tri (gains générés par la vente des déchets recyclables stockés dans les compartiments).

Par circuit, l'estimation préliminaire des coûts de collecte et de tri s'établit comme suit :

Circuit vert: 55 DT/tonne

Circuit bleu: 134 DT/tonne

Circuit rouge: 5 325 DT/tonne

ENSEIGNEMENTS PERTINENTS

L'expérience pilote d'un centre de tri a le net avantage d'exister : ses résultats ont permis d'identifier les obstacles et les contraintes en Tunisie pour le tri et la valorisation des déchets ménagers (compostage et produits recyclés).

Le projet démontre l'intérêt de réaliser au préalable une étude de faisabilité technico-économique détaillée.

Le projet est davantage guidé par des objectifs techniques (recherche) que financiers. Sur la base de l'évaluation économique actuelle, les mécanismes de financement doivent être largement améliorés sur le long terme si l'on souhaite faire participer le secteur privé à ce type d'activité.

S'agissant de la collecte sélective, l'importance des déchets déposées les bennes qui ne leur sont pas destinées, laisse présumer des efforts de sensibilisation à déployer de façon à motiver davantage les populations concernées et modifier durablement leur comportement.

Avec près des deux tiers de matières organiques valorisables par compostage, l'obtention d'un compost de bonne qualité semble être viable techniquement. Cependant, le prix à la tonne impose la mise en place de mécanismes compensatoires afin de concurrencer les engrais chimiques.

La collecte sélective et le tri des autres produits recyclables (papier, plastiques, verre, ...) est une opération très coûteuse. En outre, cette opération ne garantit pas l'obtention de produits aisément commercialisables auprès des industriels (prix de revient élevé, faibles volumes et contamination par des déchets organiques et toxiques).

Le projet de création d'une association d'intérêt collective entre des industriels et le centre de tri constitue un pas important vers une plus grande implication de ces industriels à la gestion du centre de tri et pourrait ainsi permettre la production de matières recyclées d'une meilleure qualité, tout en leur assurant un débouché stable. L'élimination des déchets toxiques reste quant à elle non résolue à ce jour, et leur mise en décharge représente un réel danger pour les sols et les eaux souterraines. Une réflexion doit être menée au niveau national concernant la neutralisation et l'élimination de ces déchets (par incinération ?).

ANNEXE 12
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

LISTE DES PERSONNES RENCONTREESDirection Générale des Collectivités Publiques et Locales

M. Salah Boussattaa, Directeur Général

Mme Aïcha Bennani, Directrice des Structures, de l'Environnement et de la Coopération

M. Youssef Sbaï, Directeur des Affaires Administratives Générales

M. Riadh Ben Cheikh, Directeur

M. Adel Guettat, Sous-directeur de l'Environnement

Commune de Kairouan

M. le maire de la ville de Kairouan

M. Abdelatif Daaloul, secrétaire général

M. Charfeddine, vice-président de la commission des travaux

M. Hamdi Abdallah, chef de service travaux

Commune de Hammamet

M. Hamed Ben Salem, secrétaire général

M. Messaoud, ingénieur technique

Mme Monia Frina, responsable du service administratif et financier

Commune de l'Ariana

M. Salah Halwas, secrétaire général

M. Mohamed Ben Mahmoud, chef de service nettoyage

M. Mezghani, responsable de la réglementation municipale

Mme Sakassly, « commission santé, hygiène et protection de l'environnement »

Commune de Mhamdia-Fouchana

M. Taoufik Ourir, secrétaire général

M. Amor Ben Abid, chef du service travaux

Commune de Tunis

M. Sayed, secrétaire général

M. Bouaoun, directeur de la propreté

M. Limam, sous-directeur contrôle des travaux