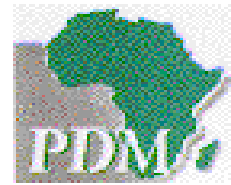




MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES



Programme « Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain »

Note de synthèse par Gérard BERTOLINI

Membre du comité scientifique

Juin 2003

DE L'INSATISFACTION à L'INNOVATION

Déconstruction / Reconstruction

1 – Les politiques « par le haut » et leurs limites.....	2
2 – Les politiques « par le bas » : leur intérêt et leurs limites.....	13
3 – Quelques recommandations pour une meilleure « Gouvernance ».....	22

Faire un bilan, une évaluation ou un diagnostic d'ensemble nécessite de « prendre de la hauteur ou du recul » (afin d'éviter ce que M. Folléa a appelé « le syndrome du nez dans le guidon »), de souligner les apports mais aussi de relever les manques, les lacunes ; il s'agit également de repérer les « a priori » et les « non-dits », pour les expliciter, et d'éviter le « prêt-à-penser » ; il peut aussi s'agir de "visions idéales" de chercheurs déconnectées du terrain. Les actions menées dans le cadre de ce programme méritent en outre d'être replacées dans le contexte plus global des politiques menées dans ce domaine depuis plusieurs décennies.

« Déconstruire, reconstruire ... », une telle approche est empruntée notamment au Rapport De Miras (IRD), dont nous reproduisons ici quelques passages : il s'agit de « déconstruire l'approche gestionnaire en remettant à plat ses présupposés théoriques et aussi ses possibles limites opérationnelles ... L'approche dominante, technocratique, a surestimé la légitimité et l'efficacité de la " force de frappe " institutionnelle de l'approche gestionnaire ... L'approche dominante est centrée sur l'offre de service (marchand) ; le volet demande paraît traité de façon secondaire ou plutôt abordé comme si la transformation d'un besoin domestique en une demande marchande urbaine était déjà effective ... Cette conception " par le haut " sous-estime la prégnance des comportements des individus et des pratiques sociales domestiques, face à la faiblesse des dispositifs techniques mis en place par les pouvoirs publics ... ». Face aux techniques, les valeurs sociales, sous-estimées, feraient-elles " de la résistance ", pouvant aller jusqu'à un phénomène de rejet ? (car il y a la technique et « le reste »).

On opposera une politique « par le haut » d'offre de service à une politique « par le bas » visant à identifier davantage et à répondre aux besoins non satisfaits en favorisant leur expression à travers une demande.

Plutôt que politique "par le haut" et "par le bas", TTT suggère de distinguer développement "endogène" et "exogène". Cependant, les deux approches ne coïncident pas, notamment parce que les pouvoirs publics des pays et villes en question sont les vecteurs d'une politique par le haut, mais qu'ils relèvent de l'endogène (sauf à montrer que certains auraient été mis en place par l'extérieur ou que l'action qu'ils mènent est guidée de l'extérieur). Dès lors, les "analyseurs" ne sont pas les mêmes; il faut donc choisir, sauf à multiplier les angles d'approche. On évitera toutefois d'en rester à des visions manichéennes, au profit de "dialectiques de (re)composition".

1 – LES POLITIQUES « PAR LE HAUT » ET LEURS LIMITES

L'approche dominante est centrée sur une politique d'offre de service, se doublant de velléités d'exercice d'un pouvoir coercitif, et visant à asseoir un service public municipal. Dans le contexte de pays en développement, ce modèle (offre de service + coercition), suivant une approche volontariste et technocratique, dans le cadre d'une économie administrée, qui de plus est empreinte de « mimétisme » et correspond à un « modèle unique importé, connaît d'importantes limites en termes d'efficacité, voire de légitimité, ainsi que d'efficience et de capacité de financement.

Parmi ces limites, on peut relever ou souligner (de façon plus ou moins détaillée) :

a) une appréhension et une analyse insuffisantes des représentations et des besoins : pour s'efforcer de combler, au moins partiellement, ces lacunes, diverses recherches menées dans le cadre de ce programme comportent un volet sociologique et ethnologique (plus ou moins développé suivant les cas → A3, A4, A5a, D2, D5, D7, D8, etc). Le déchet, la saleté, etc ne sont pas insignifiants; ce sont des "signifiants", dont la signification doit être recherchée.

Ces analyses sont intéressantes, mais leur portée opérationnelle reste à démontrer ou à affirmer ; elles restent insuffisamment connectées aux choix de solutions.

A ce sujet, Shadyc-Gril met l'accent sur le contraste entre savoirs et pratiques: "la logique de la connaissance et la logique de l'action ne se recouvrent pas". De plus, "à notre grande surprise, indique ce même Rapport, l'enquête a révélé que c'était moins les conceptions culturelles particulières de la saleté et de la propreté, que l'appropriation sociale de l'espace habité et l'insertion dans les relations de proximité et la sociabilité locales qui structuraient les pratiques des habitants en matière d'assainissement domestique et propreté urbaine".

D'une façon plus générale, les « valeurs » mises en évidence devraient être davantage rattachées ou connectées à d'autres valeurs, de natures diverses, dans le cadre d'un « système de valeurs » ; notamment, il conviendrait de jeter un pont entre valeurs économiques et valeurs sociales (par exemple entre perceptions et valeurs des propriétés, privées et publiques; on soulignera à ce sujet le lien entre propreté et propriété, et la question du foncier est cruciale).

b) De façon plus détaillée, on retiendra par exemple **le volet sanitaire**, d'appréhension difficile et peu explicite, et conduisant à un discours mimétique :

LE VOLET SANITAIRE

Les effets sanitaires des pratiques relatives aux déchets et à l'assainissement restent mal connus (y compris dans les pays développés), parce que les liaisons sont complexes ; il ne s'agit pas de simples relations de cause à effet (par exemple, le Rapport Shadyc-Gril note la vulnérabilité des personnes atteintes du Sida vis-à-vis d'autres maladies).

Certaines situations sont à l'évidence préoccupantes. Le Rapport LASDEL relatif au Niger souligne que les acteurs ou institutions ne montrent guère le bon exemple, à travers le contre-exemple de l'hôpital de Tillabéri.

Au delà d'un repérage, sait-on quantifier ? « En 1995, les maladies liées aux eaux usées et aux excréta représentaient 39 875 cas sur le total de 71 782 cas de maladies enregistrées dans les différentes formations sanitaires de Bobo-Dioulasso, non compris l'hôpital de Sourou Sanou », rappelle le Shadyc, en citant un Rapport de l'ONEA de 1997. Les quantifications restent rares, ou sujettes à caution.

Comment améliorer la situation ? Le Rapport relatif à Mopti (Mali) interpelle : les causes sont-elles la pauvreté (le décalage entre les conditions de vie et les messages de sensibilisation ou les injonctions de l'autorité publique rend ces derniers ou dernières inefficaces), le défaut d'éducation ou l'incurie politique ? Vis-à-vis de l'éducation, ce Rapport ainsi que celui du LASDEL dénoncent une sensibilisation infantilisante, reposant sur un discours mimétique, plus ou moins bien compris et répété à l'encan, et des slogans ressassés (vecteurs, modes de transmissions et maladies ne sont pas précisés).

Pour le Bénin, CEDA (D3) note que les discours des techniciens de la santé sont, dans l'ensemble (mais en proposant en outre une typologie de ces discours), pauvres, confus et indifférenciés vis-à-vis des publics concernés, alors qu'il y aurait intérêt à tenir compte du milieu, des perceptions et des connaissances endogènes. En outre, divers consensus obtenus lors d'ateliers de planification ou de concertation ne sont que de façade, de circonstance ou de politesse. CEDA a entrepris de former des agents de développement à « la différence ».

La propreté renvoie à un certain type d'ordre. A défaut d'éducation, peut-on imposer par le haut des pratiques nouvelles en matière d'assainissement ? Le Rapport LASDEL rappelle au Niger l'expérience des premiers « gardes sanitaires », souvenir de la période coloniale marquée par la répression, ... mais avec une certaine efficacité. Cependant, la conception « nouvelle » de l'hygiène reste considérée par certains comme « une affaire de Blancs ». Les règles d'hygiène importées sont reprises dans des réglementations alibi non appliquées, à défaut d'être expliquées et culturellement partagées, dit J.Duchemin, en s'appuyant sur le Rapport relatif à N'Djamena.

De plus, vise-t-on la propreté ou la salubrité? la santé ou la modernité ?

Le Rapport sur Mopti indique que le problème sanitaire se double d'une question d'image, donnée par la ville et le pays, notamment au regard des touristes et des experts en développement (mais sont-ils les principaux intéressés ?).

Vis-à-vis du « péril fécal », les latrines collectives ne sont-elles pas plus « risquées », pour l'usager, que de se soulager ici ou là à l'air libre ? D'une façon plus générale, dans quelle mesure et sous quelles conditions la concentration d'éléments polluants est-elle préférable à

une dispersion (une dispersion favorisant une auto-épuration par le milieu naturel)? En outre, la notion de risque appelle un regard sociologique.

Les conceptions de l'hygiène et de la propreté sont diverses et renvoient aux conceptions du pur et de l'impur (la souillure), de l'ordre et du désordre, de la bienséance, etc. Le LASDEL parle à ce sujet de « représentations et pratiques s'appuyant sur des savoirs populaires fragmentés, pénétrés de principes hygiénistes venus de « l'extérieur », et liés à des considérations sociales et morales de « convenance » « Si toutes les sociétés opèrent un partage entre ce qui est propre et ce qui est sale, le lieu de la ligne de partage est variable car il dépend des croyances (culturelles, scientifiques ou religieuses) partagées. Ces croyances se traduisent par des valeurs et des normes de propreté qui s'incarnent dans les codes locaux de la bienséance et du savoir-vivre. C'est en invoquant ces codes que les gens portent des jugements sur les Autres, leurs choses ou leurs espaces, qui départagent entre le souhaitable et l'insupportable », écrit Shadyc-Gril.

« La propreté dépend de l'œil qui regarde ». Les acceptions sont multiples et c'est également un concept évolutif . A ce sujet, le Rapport Cittal relatif à Fès indique qu'au début, la mise en place des bacs pour les déchets solides a été difficile parce qu'ils étaient considérés comme des points sales. Aujourd'hui, ils sont acceptés et même demandés ; la demande s'est déplacée vers l'entretien régulier des bacs et des abords, le balayage ainsi que la dispersion des jus par les camions de collecte.

Les recherches et actions menées permettent en tous cas de souligner que l'épidémiologie n'est pas seulement une science bio-médicale, mais également une science sociale ; force est de reconnaître l'importance du contexte social, de composer avec les cultures, les valeurs, les croyances, etc. Même si la médecine sociale et la sociologie, ou l'anthropologie, correspondent à des positionnements épistémologiques différents, elles doivent coopérer, dialoguer, dans le respect des postures de chacun, dans le cadre d'une approche pluridisciplinaire. La sociologie ne doit pas se tenir (ou être tenue) à l'écart de l'action, de l'opérationnel ; c'est notamment un vecteur pour communiquer avec la sphère médicale locale et les populations.

De plus, l'enjeu peut être, outre celui d'une ville saine, salubre, celui d'une ville "socialement intégrée".

c) La diversité et les disparités, non seulement des aspirations et des besoins, mais la diversité des espaces géographiques et les disparités sociales, y compris en termes de capacités financières (contributives) :

le Rapport Folléa laisse à penser qu'une couverture complète des espaces urbains par une collecte municipale (en régie directe ou déléguée à des grandes entreprises spécialisées) est possible à des coûts non prohibitifs. Cependant, la démonstration emprunte un calcul arithmétique, s'appuyant sur de simples « règles de trois » : pour passer du taux de couverture actuel à un taux de couverture exhaustive, et estimer le niveau de dépenses requis, on divise le niveau de dépense actuel par le taux de couverture actuel et on multiplie par 100 ... En outre, même sur cette base, dans divers cas, l'impact sur les budgets municipaux apparaît très élevé, sinon prohibitif.

Les calculs sont faits sur la base de coûts moyens actuels, à la tonne ; or, si on vise une collecte exhaustive, non plus réservée seulement aux quartiers centraux mais incluant les quartiers périphériques, et malgré la manifestation éventuelle d'économies d'échelle, les coûts

marginaux sont très généralement croissants. De plus, vis-à-vis de quartiers centraux, plus riches, les capacités contributives des ménages des quartiers périphériques sont plus faibles. Dès lors, dans ces quartiers périphériques, on conjugue coût élevé et capacité contributive faible ; il en résulte un « effet de ciseaux » qui limite fortement les possibilités.

« L'objectif stratégique vise à créer une relation marchande directe clients-abonnés et précollecteurs en faisant l'hypothèse qu'il existerait un prix d'équilibre entre la capacité de paiement des ménages et les besoins de financement des intervenants ... Certains indices portent à croire que, en matière de pré-collecte, ce dispositif d'ingénierie socio-économique rencontre quelques difficultés à entrer dans les faits, autant du côté de l'offre que de la demande », écrit De Miras, qui rejette l'idée d'un « système universel d'évacuation ».

« Dans le cadre d'un tissu urbain complexe et hétérogène, le service d'assainissement ne peut être rendu partout de la même façon sinon à des coûts prohibitifs », indique le Rapport Shadyc-Gril à propos de l'assainissement à Bobo-Dioulasso (annexes, p. 26).

Des réalités urbaines et foncières s'imposent à la gestion des déchets et rendent incontournables des dispositifs adaptés de précollecte, dit François Chalot.

La population des grandes villes d'Afrique croît à un rythme de 5 à 10 % par an, rappelle J. Duchemin. Quelle cité est capable de gérer une telle croissance et d'adapter en conséquence ses plans d'urbanisation ?

Yaoundé (D5) a connu le "système classique du Nord", avec une société privée payée par l'Etat, oeuvrant en monopole dans une ville planifiée; mais, en quarante ans, la population et la superficie occupée ont été multipliées par quinze. A l'heure de la décentralisation et des "plans d'ajustement structurel", les nouveaux responsables aimeraient que la gestion des déchets couvre toute la ville; or, il n'y a pas de modèle de référence pour œuvrer dans la ville spontanée.

« Jusqu'à présent, le système de ramassage des ordures n'a pas été repensé en fonction des quartiers inaccessibles qui, faute d'un modèle de gestion approprié, croulent sous le poids des ordures. En d'autres termes, les techniques de ramassage qui fonctionnent dans la ville ne peuvent s'appliquer qu'à l'organisation des quartiers modernes qui bénéficient d'infrastructures. De ce fait, l'insalubrité de Yaoundé témoigne de l'échec de l'assainissement conventionnel, qui n'a pas été réévalué à partir des quartiers qui surgissent dans un contexte propre aux pays sous-développés », écrit également Anne-Sidonie Zoa (« Les ordures à Yaoundé », éd. l'Harmattan, 1996, pp. 181-182).

Une difficulté supplémentaire provient du fait que certains habitats ou certaines occupations de l'espace sont illégales et ne sont pas reconnues officiellement ... S'en occuper (les desservir) constituerait une forme implicite de reconnaissance rejetée par les pouvoirs publics. « L'état de droit » ne coïncide pas avec « l'état de fait ».

L'urbanisation (rapide) se traduit par une juxtaposition conflictuelle mais évolutive de modes de vie très différents, des modes ruraux aux modes modernes, note Shadic-Gril, qui ajoute: "ainsi, cette question de la propreté, qui est au centre du *vivre ensemble en ville* touche à l'urbanité plus qu'à l'urbanisation. Or l'urbanité (phénomène qualitatif de nature plutôt psychosociologique) est le fruit d'une évolution beaucoup plus lente que l'urbanisation (phénomène quantitatif de nature plutôt démographique)". Dans beaucoup de villes africaines, les cultures restent encore proches de la ruralité. Des modes de vie ruraux aux modes de vie

modernes, les espaces urbains sont qualifiés et diversifiés autrement; il faut en tenir compte pour considérer " les espaces publics en construction".

L'assainissement peut être individuel ou collectif, et les équipements collectifs d'assainissement peuvent faire référence à des niveaux plus ou moins élargis de collectivités (peut-on parler de communautés?). Ceci permet de renvoyer l'assainissement à plusieurs niveaux d'action collective, en matière de financement de l'équipement d'une part, et d'entretien (et de financement de l'entretien) d'autre part, note Thu Thuy à propos de l'action GRET en Ethiopie et en Mauritanie, qui appelle à "une diversification imaginative des formes d'assainissement collectif".

Sur la base d'une analyse des systèmes d'assainissement autonome dans 6 grandes villes africaines (A1), Hydroconseil montre bien que, suivant qu'il s'agit du centre-ville, de l'habitat des familles à revenus élevés, moyens ou faibles ou de bidonvilles et de l'habitat précaire, la solution est l'égout, les grandes ou petites fosses collectives, les latrines maçonnées ou les simples trous ; la vidange est dès lors assurée, suivant ces cas, par un établissement public ou une entreprise privée, des camions vidangeurs, des vidangeurs manuels ou les familles elles-mêmes.

Pour les déchets, « à chaque espace, en fonction de ses caractéristiques propres, son système de collecte ». Il convient dès lors, au préalable, de disposer de données urbanistiques, d'établir des typologies urbaines, de « caractériser » les espaces. C'est ce que diverses équipes ont réalisé (par exemple sur Mopti au Mali, sur Yaoundé, sur Fès, etc.). Il faut adapter le service de collecte à la structure urbaine, disent les auteurs du Rapport sur Yaoundé, ...et ce de façon fine, dans les détails, en tenant compte de la morphologie des zones concernées, ainsi que des conditions socio-économiques, socio-culturelles et socio-politiques.

Pour l'assainissement, la sensibilité du milieu récepteur, la topographie et la disponibilité d'espace ne sauraient être ignorées.

Il faut d'autre part considérer non seulement le revenu moyen, mais la variabilité des revenus. Vis-à-vis de populations "sectorisées" à culture et à revenus très différents, il ne saurait y avoir de solution unique viable, dit J.Duchemin, et A4 souligne le défi entretenu par les déshérités sur les lieux publics (les déchets et la saleté sont "objet de fronde", vis-à-vis des autres et des pouvoirs en place).

Par exemple, pour les déchets solides, suivant les cas (les espaces), on s'orientera vers une collecte en porte-à-porte ou par apports volontaires en conteneurs (en précisant les densités et lieux d'implantation, les moyens d'enlèvement, les fréquences de vidage, les lieux de vidage, etc.).

« Si l'évolution de la demande reste une variable du contrat, il est néanmoins possible par l'utilisation d'outils de lecture de la ville de mieux anticiper sur les futures demandes et la nécessaire palette de services à mettre en place pour répondre aux différents contextes de la ville. Ces études socio-urbaines, qui peuvent être légères, devraient systématiquement être effectuées en amont de la mise en place des contrats pour servir de base à l'élaboration de contrats d'objectifs évolutifs :

* les cartes de typologies urbaines appliquées au contexte de la collecte de déchets, permettent d'élaborer, par l'analyse des freins et des opportunités de chaque contexte, une

gamme de solutions techniques réalistes à moyen terme pour chaque quartier, impliquant des solutions individuelles ou collectives, des systèmes de pré-collecte ou non ...;

* la connaissance des modes de gestion communautaire des espaces publics et privés (associations, amicales, gardiens ...) permet d'envisager des possibilités de relais pouvant améliorer la qualité de service dans un souci d'équité », indique le CITTAL.

« Chaque pays produit ses déchets caractéristiques dans un cadre urbain qui lui est propre ; en conséquence, toute solution importée est inadaptée. Les sociétés et intervenants étrangers doivent avant tout faire la preuve de leur connaissance du terrain et de leur adaptation réelle aux problèmes à traiter », ajoute Mustapha Brakez.

Cette observation vaut également pour le BURGEAP (D6): au Vietnam, le dynamisme de la récupération et du recyclage, sur la base d'initiatives privées, est certes intéressant (y compris en termes de créations d'activités et d'emplois), mais la "greffe" au Sénégal me paraît très difficile.

d) Les solutions nouvelles proposées ne doivent pas faire « table rase » de l'existant, ignorer l'histoire, les mentalités et ce qui est déjà en place (même à l'état embryonnaire), les logiques d'acteurs et les systèmes de pouvoirs (y compris micro-locaux).

e) Vis-à-vis d'un modèle imposé, force est de reconnaître les carences de « polices de l'environnement ».

f) La « manne extérieure », ses limites et possibles effets pervers

Il ne s'agit pas ici de « fustiger » les bailleurs de fonds (qu'ils soient intéressés ou altruistes), mais de reconnaître les limites des financements externes et, même lorsque les intentions sont louables, leurs éventuels effets pervers. Il faut aller à la rencontre de l'Autre, du "bénéficiaire", souligne Thu Thuy à la lumière du Rapport Shadyc-Gril.

J.Duchemin fait état de la fascination, suivie d'un rejet, face aux anciens colons et aux technologies sophistiquées ("nobles"?) importées sans adaptation et supposées "marcher toutes seules" (A8); puis, dans un deuxième temps, il y a rejet en bloc de ces techniques déclarées inadaptées. Pour l'assainissement, un regain d'intérêt en faveur de systèmes « alternatifs » s'est pourtant manifesté en France et en Europe au cours des dernières décennies, et, par ailleurs, ces systèmes sont bien développés en Amérique du Sud et en Asie.

Le Rapport du LASDEL relatif au Niger note la nostalgie (de certains) vis-à-vis du temps (c'était « au temps des Blancs ») où l'Etat était fort ; il s'agissait certes d'un régime autoritaire, mais efficace, alors que les brigadiers sanitaires actuels sont sans pouvoir. Par la suite, l'aide internationale peut être interprétée comme « le retour des Blancs », facteur d'ordre mais néo-colonialisme.

La coopération décentralisée Juvisy-Tillabéri et Orsay-Dogondoutchi (à l'AFVP), qui s'est traduite par l'injection de crédits et subventions et la présence permanente d'animateurs, « a tenté d'impulser différentes actions dans les deux villes sur le même modèle institutionnel (en passant par l'édification de comités de quartier) et technique, sans rencontrer de véritable volonté politique en face, ni du côté des municipalités, ni d'ailleurs de la « société civile ». Orsay s'est ensuite désengagé.

Divers équipements donnés (par exemple les bennes à ordures données par la Ville de Paris à Yaoundé) correspondent plus ou moins bien aux besoins locaux. Autre exemple (contre-référence), l'usine de compostage d'Agadir au Maroc, largement aidée par la France (Ademe) fait figure d'usine « orpheline », à défaut d'appropriation par les acteurs locaux.

A8 (Gestion et valorisation des eaux usées au Cameroun) parle du "mirage de la technologie des blancs", notamment en raison de problèmes de maintenance des équipements mis en place (ils se retrouvent "comme une poule devant un couteau"). A ce sujet, Thu Thuy pose la question plus générale d'une "culture de la maintenance", et aussi celle d'une diversification de l'innovation en matière d'assainissement collectif.

L'aide extérieure renforce une conception de l'Etat-providence. Au Burkina, « un siècle de centralisme autoritaire a conditionné la société civile dans une posture d'attentisme méfiant vis-à-vis des pouvoirs publics, étatiques ou communaux, pour résoudre tous les problèmes d'hygiène publique et d'assainissement ». Selon ce même Rapport, « les régimes politiques non démocratiques et centralisés, coloniaux et post-coloniaux, n'ont jamais favorisé le regroupement d'individus soucieux de prendre en main la protection de l'environnement urbain. Les structures associatives de quartier n'ont aucune tradition de prise en charge des questions de protection de l'environnement, de salubrité et d'hygiène, qui ont toujours été du ressort des pouvoirs publics et qui demeurent perçues comme telles par la population, ainsi qu'en témoigne l'enquête, comme une prérogative et un emblème de leur autorité ». En outre, « paradoxalement, les interventions extérieures, par leur volontarisme sympathique, ont sans doute, par contraste avec l'inaction des municipalités, contribué indirectement à décrédibiliser encore plus ces dernières aux yeux des populations (au lieu de les renforcer, comme c'était l'objectif) », soit un effet de déstructuration des pouvoirs en place. Le LASDEL dénonce une prépondérance d'opérations de type « cosmétique », au détriment de la pérennisation et du développement de « l'esprit de quartier » (tradition de balayage collectif et régulier par des groupes de femmes, par exemple). Shadyc-Gril souligne que la crise de l'Etat-providence entraîne un déficit de légitimité et un discrédit des élus locaux. Selon le CEDA, au Bénin, « l'accent mis par le passé sur le *tout-Etat* a largement contribué à la faiblesse des approches expérimentales, alternatives et innovatrices de développement ».

La dépendance vis-à-vis de bailleurs de fonds conduit ces derniers à imposer un « modèle » de développement. Le Rapport De Miras note (p. 23) que les institutions internationales apportent des ressources, mais les grands bailleurs de fonds (Banque Mondiale, FMI, etc.) ont « leur propre cadre idéologique et théorique, une foi en une puissance de pénétration suivant un modèle universel », ... ne tenant pas compte d'éléments contextuels et éventuellement en porte-à-faux vis-à-vis de la hiérarchie des besoins. Au Mali, à partir de 1983, « le contexte nouveau de la révolution a exacerbé l'opposition entre la vision techniciste de la Banque Mondiale et « l'utopie sociale et l'idéologie révolutionnaire ». Le Ceda (Cotonou) note des différences entre la rationalité de l'expert et celle des populations concernées.

Emile Le Bris a souligné « le décalage entre la définition de priorités politiques, étatiques ou municipales, et les urgences et recommandations des bailleurs en matière environnementale et sanitaire. Nonobstant la pertinence de certaines de leurs recommandations, ces acteurs externes ne parviennent pas, en outre, à traiter les enjeux concernant l'assainissement et les déchets en termes de *biens publics* ».

A Tillabéri et Dogondoutchi, la coopération décentralisée a également conduit à proposer le même modèle technique : dépotoirs, charrettes, tamis à sable, puisards et latrines modernes, etc. « La diffusion de charrettes a été perçue comme une bonne occasion de s'équiper, en bénéficiant de subventions et de crédits, mais sans intérêt véritable pour la finalité assainissement du projet ». L'opération relative à la diffusion de tamis à sable s'est d'autre part traduite par un échec ... ; on constate la demande ou l'offre persistante de certains équipements (comme la construction de latrines publiques) malgré leur actuelle inefficacité.

Le Rapport Folléa a souligné l'inadéquation entre une aide ponctuelle, limitée dans le temps, apportée par des bailleurs extérieurs, et des besoins financiers chroniques, récurrents ou permanents. Le Céda reprend ce thème : des financements extérieurs de courte durée posent un problème de pérennité des actions, et les bailleurs de fonds, comme les hommes politiques, attendent des résultats rapides : « il existe un équilibre fragile entre le temps d'intervention, qui doit répondre à différentes contraintes, et le temps nécessaire pour que les actions soient appropriées par les intéressés ».

La multiplicité des bailleurs de fonds et la discontinuité dans le temps des aides posent en outre la question de la « capitalisation des expériences ».

Actions de terrain opérationnelles mais souvent ponctuelles, évolution des structures et évolution des mentalités ont des durées différentes ; il importe de le reconnaître. Une impulsion initiale n'a qu'exceptionnellement des effets induits importants, suivant « un effet de levier » : en premier lieu, il faut un point d'appui solide ; ensuite, des actions d'accompagnement sont nécessaires.

Divers projets financés dans le cadre de ce programme n'ont guère dépassé la phase de préparation, de planification et de lancement ; la concertation demande du temps ; les obstacles sont à la fois socio-économiques, institutionnels et techniques (comme l'indique par exemple Tenmyia) ; dès lors, la phase d'exploitation ne fait (au mieux) que débiter, et il faudra plus de temps encore pour tirer les leçons de l'expérience, ce qui nécessite en outre d'assurer un suivi-évaluation en continu ou, à défaut, *ex post*.

Autre volet, les problèmes de déchets résultent, outre de l'urbanisation, de l'adoption de styles de consommation à l'instar des pays riches et se traduisant par des produits importés, par exemple des produits conditionnés en emballages plastiques. L'emballage plastique ne représente-t-il pas une forme de "néo-colonialisme" ? Plus largement, dans quelle mesure est-il souhaitable ? ... Aujourd'hui, dans les pays du Nord, parmi les axes de politique des déchets, la prévention (la réduction à la source) est inscrite comme première priorité (même si elle n'est guère assortie d'actions concrètes).

g) Retour sur le financement :

le Rapport Folléa présente l'intérêt de rechercher la « dépense collective globale », donc « consolidée », en s'efforçant d'éliminer les « double-comptes », pour mettre en évidence le « taux de couverture » des dépenses par les recettes, dont les recettes « spécifiques ». Il convient à ce sujet de souligner la difficulté à établir des « cadres comptables », y compris dans des pays développés.

Pour certaines autorités en place, la question de l'assainissement ne constitue-t-elle pas seulement un moyen de se procurer de nouvelles ressources financières ?

Vis-à-vis des moyens mobilisés, quelle est en fait « la part opérationnelle », « la dépense de terrain » ? Shady-Gril (p. 76 et suivantes) interroge sur « la trajectoire comptable de la taxe d'assainissement », les opacités et les détournements. Le LASDEL pose également la question de la transparence des budgets, l'absence de transparence favorisant les rumeurs et soupçons permanents de détournements, surtout dans le contexte d'une politisation croissante.

h) A propos de la décentralisation :

elle constitue un retour à l'application du « principe de subsidiarité » [v. infra], après un « détour » par la centralisation, ainsi qu'une occasion de démocratisation.

Cependant, il en résulte « un basculement vers des municipalités qui ne sont pas techniquement et économiquement prêtes à assumer ces tâches, ... soit un problème d'apprentissage pour le pouvoir municipal », dit De Miras ; le pouvoir municipal, au lieu d'être renforcé, risque d'en sortir affaibli.

A Bobo-Dioulasso, le transfert des compétences du niveau national de l'Etat au niveau local de la commune est considéré par les auteurs du rapport (pp. 192 et suivantes) comme un échec ; s'y ajoute « l'effet de manne » et ses conséquences négatives (p. 211).

En outre, la décentralisation risque de renforcer la « prolifération institutionnelle »

Une autre forme de décentralisation réside dans la « coopération décentralisée ».

i) Transferts Nord-Sud ou Sud-Sud :

le cas de l'usine de compostage d'Agadir, déjà évoqué, fournit une contre-référence importante. Nous avons d'autre part invité Tech-Dev à abandonner son idée d'aide à la valorisation des déchets plastiques à Cotonou, en raison des compétences techniques requises.

Le BURGEAP (D6) s'est penché sur des possibilités de transferts de technologies Sud-Sud : du Vietnam vers le Sénégal, pour les ferrailles et les plastiques .Il est intéressant d'aller à la rencontre d'un "tout Autre", mais la greffe nous paraît difficile (il ne suffit pas d'importer des « graines »), pour plusieurs raisons, notamment :

- * détenteurs de technologies (rustiques) n'ayant pas d'expérience à l'exportation ;
- * au delà du problème des équipements, besoin d'un transfert de savoir-faire ;
- *pour la région d'accueil, problèmes résultant d'un tissu économique et social différent, et surtout d'un manque de savoir-faire industriels ou artisanaux correspondants.

Dans le cas du lagunage (A10), et ainsi que le note Akissa Bahri, qu'apporte l'expérience cubaine (de traitement des eaux par macrophytes) à ce qui se fait ou pourrait se faire en Afrique?

j) Privatisation, gestion déléguée :

en premier lieu, on peut relever que la question de la privatisation correspond, au moins pour partie, à des choix idéologiques : « socialisme municipal », conduisant à une préférence marquée pour la régie directe, ou foi dans les vertus de l'économie de marché.

De plus, ce qui est appelé "privatisation" peut recouvrir des réalités très différentes; notamment: prestataire privé opérant pour compte propre et se rémunérant directement en vendant un service à des clients, ou "privatisation" (en fait, gestion déléguée) sous couvert de service public financé par l'impôt?

A travers la gestion déléguée, plutôt que de faire, l'enjeu consiste à « faire-faire » par ceux qui ont le « savoir-faire ».

A ce sujet, le cas de Fès-Agdal est riche d'enseignements ; on retiendra en particulier :

- * les limites d'un mimétisme dans la fixation de règles du jeu « à la française » (ou plus généralement importées et retranscrites tel quel) ;

- * la privatisation ne doit pas conduire la municipalité à « se défausser sur » ou « se cacher derrière » l'opérateur ;

- * la nécessité de systèmes de régulation de proximité : la mise en place d'une collecte « à la française » ne suffit pas dans le contexte marocain, en tous cas dans certains quartiers ;

- * « il est impossible de passer d'une pollution maximale à une salubrité complète uniquement en déléguant les tâches à des entreprises privées. L'évolution ne peut se faire que par degré, dans le respect des contraintes budgétaires et des comportements nationaux. Il est donc inutile de fixer des objectifs de résultat irréalistes », écrit M. Brakez ;

- * il ne convient pas nécessairement de passer du « tout public » au « tout privé » ;

- * un nécessaire processus d'apprentissage, à la fois pour les municipalités et pour les opérateurs, surtout s'ils viennent de l'extérieur ;

- * ajoutons que le débat sur la privatisation se double d'un débat sur la concentration d'entreprises. Le « privé » va de la multinationale au charretier du coin, en passant par des PME, existantes ou dont on peut favoriser l'émergence. Au Maroc, SEGU est un bureau d'études spécialisé de création récente ; il serait souhaitable que d'autres structures de ce type se développent dans d'autres pays ;

- *le souci de municipalités d'éviter le monopole d'une seule grosse entreprises peut les conduire à diviser la ville, pour n'attribuer que des lots restreints à une même entreprise. Cependant, on peut observer que, par le passé, les tentatives en ce sens (par exemple à Londres et à Paris, aux dix-huitième et dix-neuvième siècle) n'ont pas tenu ;

- *pour l'autorité publique, un opérateur unique présente l'avantage de la simplicité et permet d'éviter une dilution des responsabilités.

A ce sujet, le "postulat" serait que plus le nombre d'opérateurs est élevé (et plus le nombre de maillons de la chaîne est élevé, plus la filière est segmentée), plus le risque de dysfonctionnement est fort. Ce postulat est plus ou moins vrai:

- il peut être vrai si on passe d'une filière intégrée avec opérateur unique à une filière segmentée, avec plusieurs opérateurs successifs, suivant un fonctionnement "en série". Il en

résulte des problèmes d'interfaces entre opérateurs successifs, et le bon fonctionnement est tributaire du maillon le plus faible;

-mais ce n'est pas nécessairement vrai s'il y a une pluralité d'opérateurs sur les divers segments, car il y a alors diversification du risque, qui n'est que partiel, et le cas échéant "redondance"(concurrence d'initiatives) dans le cadre d'un système complexe qui peut comporter des solutions de rechange (système décentralisé adaptatif, voire auto-adaptatif).

*« Il faut créer des normes de relation entre le maître d'ouvrage public et le prestataire : équilibrer la relation contractuelle, responsabiliser les interlocuteurs, identifier les sources de conflit au préalable et prévoir un arbitrage simple et rapide », écrit M. Brakez.

A Lomé, EAMAU (D10) rappelle la gestion déléguée à la SOTOEMA de 1974 à 1997 selon des modalités copiées des pays développés sur le plan contractuel et sur le plan technique ; cependant, depuis 1998, suite à l'intervention du bureau d'études Urbaplan, le nouveau système a fait apparaître explicitement le maillon de la précollecte. La recherche s'est attachée d'une part à connaître de manière fiable les coûts d'enlèvement, d'autre part à clarifier les rôles des acteurs vis-à-vis des dépôts intermédiaires.

Par ailleurs, A5b (Assainissement à Moshi, Tanzanie) met en évidence l'innovation institutionnelle "à l'anglo-saxonne" que représente la *Moshi Urban Water and Sewerage Authority (MUWSA)*: autonomie, volonté de transparence et pragmatisme,... mais "pas de politique claire", indique Thu Thuy.

L'étude « Perspectives économiques en Afrique 2002-2003 » de la Banque Africaine de Développement (BAD) et de l'OCDE estime que les privatisations, dans leur ensemble (tous secteurs confondus), ont relevé la qualité des services et amélioré leur accès, mais au prix de coûts sociaux considérables : notamment hausse des tarifs pour les usagers et réduction des emplois.

k) Note complémentaire relative au programme :

dans certains cas, la synthèse est faite par des partenaires français, ... ce qui peut poser un problème d'appropriation locale.

2 – LES POLITIQUES « PAR LE BAS » : LEUR INTERET ET LEURS LIMITES

Pour employer une image, lorsqu'il s'agit de construire un édifice, on ne commence pas par le toit, mais par les fondations ; à défaut, il faut « déconstruire, puis reconstruire ». En d'autres termes, il faut ajuster l'offre à la demande, et non la demande à l'offre, et répondre d'abord au « pourquoi ? » (identifier le « besoin »), avant d'envisager le « comment ? ».

a) Identifier le « besoin » :

en effet, le besoin ne se traduit pas automatiquement par une demande des habitants ; en premier lieu, certains besoins sont satisfaits par les habitants eux-mêmes (« auto-satisfaits ») : solutions d'auto-élimination ou auto-valorisation, à l'échelle individuelle (systèmes autarciques), ou de petits collectifs, et dans le cadre de circuits informels alimentant diverses filières de valorisation.

Au demeurant, qu'est-ce qu'un « déchet » ? Déchet ou « matière première secondaire » ? Rebut ou ressource ?

Alors que, dans le Rapport Folléa, l'objectif majeur est de sortir le déchet (le plus possible de déchets) de la ville, et le plus rapidement possible, J.P.Duchemin souligne avec justesse que cet objectif n'est pas propice à la récupération et au travail de petits opérateurs.

Le développement de l'urbanisation, et surtout la densification, tend cependant à réduire les possibilités d'auto-valorisation et d'auto-élimination, ou à les rendre de moins en moins acceptables, en raison des « effets externes » négatifs qu'elles génèrent.

Dans certains contextes, la « question foncière » (le problème de la pénurie d'espace) se pose en des termes différents. Ainsi, à Mopti (au Mali), les ordures ménagères sont au centre de la « production de sol » : dès le début du vingtième siècle, le développement de la ville s'est fait par « poldérisation » des zones inondables, le remblaiement étant constitué principalement par des « déchets », qui ont fait l'objet d'un véritable commerce, soit un recyclage des déchets dans la production de sols à urbaniser. Leur stabilisation à des fins de construction a fait l'objet du développement d'un véritable savoir-faire : l'alternance de couches de déchets et d'argile fraîche (le *banco*) et leur tassement progressif, obéissant à des règles résultant de l'expérience.

A Porto Novo (D8), les ordures sont également utilisées par les habitants pour remblayer les bas-fonds ; s'y ajoutent d'autres filières, dont celle des maraîchers. En ce qui concerne les abonnés des ONG de pré-collecte, il est noté que « la fréquence des abonnements diminue vers la périphérie, où la gestion domestique est très facile sur le périmètre de la parcelle, ou en rejetant les déchets dans les environs », ... ce qui n'est guère surprenant.

La gestion des zones humides est en fait, de plus en plus, source d'oppositions d'intérêts. D'une façon plus générale, les systèmes autarciques ou autonomes (de *self-reliance*), endogènes, permettent de réduire les coûts directs, mais – ainsi que l'indique De Miras – sont générateurs « d'externalités négatives » ou de « coûts collatéraux » pour la collectivité : santé publique, dégradation du milieu naturel et du cadre de vie, instabilité des sols remblayés, risques liés à la production de méthane, nocivité de diverses combustions, etc.

b) Du besoin à la demande :

* là où une demande existe, il faut s'efforcer de la comprendre et, si possible, de comprendre comment elle se construit.

*La demande exprime et explicite un besoin, mais de façon imparfaite.

*A qui s'adresse cette demande ?

* Comment répondre aux besoins non satisfaits ? Comment favoriser leur expression à travers une demande, lorsque celle-ci n'est pas spontanée ?

* Comment se structure, ou comment peut-on structurer la demande ? Comment passe-t-on d'une demande individuelle (micro) à une demande globale (macro, avec des problèmes d'agrégation des préférences) ?

* Cette demande est-elle (ou peut-elle être rendue) solvable ? Dans quelle mesure permet-elle de couvrir les coûts correspondants ?

*De même que l'offre ne crée pas automatiquement la demande, la demande ne crée pas automatiquement l'offre, ... et un enjeu majeur consiste à sortir de ce dilemme « de la poule et de l'œuf ».

*La demande est elle-même évolutive; lorsqu'elle rencontre une offre, le niveau d'exigence a souvent tendance à s'élever. L'action CITTAL en fournit une bonne illustration; Thu Thuy parle à ce sujet de "cercle vertueux de l'urbanité".

c) Une demande solvable ? La question du consentement à payer :

l'enlèvement des « déchets » n'implique pas toujours un coût d'enlèvement. Dans certains cas, ces matières intéressent les maraîchers. Ainsi, en France, jusque dans le courant du dix-neuvième siècle, les ordures ménagères (« gadoues vertes ») étaient convoitées par les maraîchers, qui se chargeaient d'aller les ramasser en ville.

A défaut, l'idée de devoir payer pour des déchets, « des choses sans valeur », ne va pas de soi.

Ainsi que l'indique Emile Le Bris (dans sa précédente synthèse thématique sur l'eau potable), il existe deux approches possibles pour évaluer la demande :

* l'approche indirecte consiste à collecter des données sur les comportements actuels observables puis à en inférer, à l'aide de modèles fondés sur la théorie de la demande du consommateur, le montant que ces derniers seraient prêts à payer pour un service amélioré ;

* l'approche directe ou méthode dite « d'évaluation contingente », qui consiste à enquêter un échantillon représentatif d'usagers potentiels. Cependant, ces enquêtes sur la volonté de payer sont sources de divers biais : biais liés au questionnaire, aux enquêteurs, à l'information des enquêtés, biais stratégiques et de complaisance, etc. Dès lors, leur fiabilité est sujette à caution.

D'une façon plus générale, au delà de la question du consentement à payer, le LASDEL note à propos des enquêtes que « les enquêtes par questionnaires, dès lors qu'elles s'intéressent aux connaissances, attitudes et pratiques, connaissent de nombreux biais, en particulier en Afrique: biais liés aux situations d'enquête, aux réticences des enquêtés, à la compétence des enquêteurs, aux langues utilisées, à la pertinence pour les enquêtés des questions posées, et à la fiabilité des réponses enregistrées ... D'autre part, le recours exclusif à des *focus groups* aboutit à privilégier des entretiens collectifs en situation artificielle, où le contrôle social peut être fort, et à ignorer l'observation directe des pratiques ».

Le Rapport ERA Cameroun note par ailleurs que la disposition à payer est évolutive : il met en évidence des différences avant et après la mise en œuvre de l'action-pilote.

La disposition à payer a toutes chances d'être nulle si les habitants estiment payer pour rien, c'est-à-dire si le service correspondant attendu n'est pas rendu. « On paie des taxes d'assainissement, mais la mairie ne passe pas ramasser les ordures », peut-on lire dans le Rapport Shadyc-Gril à propos de Ouagadougou (Onédraogo, 2002).

Les ONG de précollecte des déchets et les récupérateurs, ou les petits opérateurs dans l'assainissement, peuvent aussi apparaître comme des concurrents du système central dans le recueil de la redevance.

d) Les capacités d'auto-organisation, les systèmes micro-locaux ; leur intérêt et leurs limites :

A1 (Entreprises de vidange mécanique des systèmes d'assainissement autonome dans des grandes villes africaines, dans 6 pays) montre (pour suppléer au manque de performance, voire à la déliquescence progressive des opérateurs publics) la structuration récente et spectaculaire d'un véritable marché, par le jeu (autonome) de l'offre et de la demande. Cette offre est le fait de micro-entreprises, artisanales. La question du dépôtage reste toutefois posée. L'enjeu de l'action menée est d'aider à constituer des "pôles de compétence" en vidange mécanique, dans chacun des pays.

Le Rapport relatif à Mopti fait état d'initiatives de particuliers ou autres initiatives locales pour le remblaiement de chaussées privées, la construction de caniveaux privés, etc., ainsi que le développement de GIE et d'associations, mais qui restent fragiles.

Le développement d'ONG, GIE ou associations, ou le recours aux charretiers privés pour la collecte (pré-collecte) des ordures ménagères a fait l'objet d'analyses à Cotonou, Porto Novo, Yaoundé, Nouakchott, etc.

Le « système charretiers » montre l'existence non seulement d'une demande, mais d'une demande solvable, ainsi que d'une offre correspondante, donc d'un marché, même s'il n'est que très local.

« En matière d'ordures ménagères, un premier constat permet d'observer que nulle part, au Nord, hors d'une action publique directe, déléguée ou partagée, dans aucune agglomération, quelle que soit sa taille, ne s'est mise en place une activité de collecte et d'enlèvement fondée sur un rapport direct entre offre et demande », écrit De Miras ; au Nord donc, pas de relation directe entre client et fournisseur, pas de choix du fournisseur par le client, pas de négociation sur le prix, règlement du prix du service sous contrainte, nécessaire

médiation des pouvoirs publics, ajoute-t-il ; « la métamorphose du besoin domestique en demande de service collectif payant passe donc fondamentalement par le monopole régalien de la contrainte, par la coercition ».

Sur ce point, je ne partage pas tout à fait l'analyse de De Miras : en France par exemple, au treizième siècle, le principe de base édicté était que « chacun doit nettoyer devant chez lui », soit une « obligation de faire » pour les habitants, eux-mêmes, directement, ou en faisant appel à l'entreprise de leur choix, moyennant paiement. Dès lors, des habitants ont pris l'initiative de louer en commun un tombereau, pour faire transporter hors la ville les immondices. Ce fait témoigne d'une capacité d'auto-organisation des habitants ; toutefois, elle n'était le fait que de quelques-uns, appartenant à des catégories sociales aisées.

Aux Etats-Unis également, l'historien Melosi note l'existence de contrats passés par les habitants (les plus fortunés) avec des compagnies privées.

Le risque est toutefois celui d'une couverture très partielle, réservée aux seuls quartiers riches.

e) D'autres avantages s'attachent à un système direct au niveau des habitants ou de petites communautés ; notamment :

* les usagers (les clients), qui sont les payeurs, exercent un contrôle direct sur la réalité et la qualité du service ; s'ils ne sont pas satisfaits, ils peuvent s'adresser à un autre prestataire ;

* un autre argument réside dans la création d'activité et d'emploi, ainsi que l'illustre A1 pour la vidange mécanique. Pour les déchets solides, ERA Cameroun a fait un calcul de ratios emploi suivant divers scénarios et a montré l'importance des emplois créés par la pré-collecte de proximité ; CITTAL s'est intéressé aux possibilités d'émergence de nouveaux métiers relevant notamment de la "médiation sociale";

* il en résulte également un renforcement de l'esprit communautaire, alors que l'urbanisation tend à affaiblir les liens sociaux traditionnels. On peut relever à ce sujet que le concept de « civisme », mis en avant par certains, n'a guère de sens que dans le cadre d'une démocratie participative, qui resterait à promouvoir.

Il s'agit également de promouvoir l'émergence d'un « tiers-secteur », entre le privé et le public et entre le non-marchand et le marchand.

Ainsi que l'indique le Rapport sur Ouaga et Bobo (p. 33), « l'intervention technique et politique pourrait trouver son ressort dans ces modes d'expression du changement social, qui donnent naissance à une identité de groupe et favorisent l'action collective. Du reste, cette dynamique, qui prend sa source dans un processus d'élargissement progressif des cercles de proximité, se présente comme une alternative spontanée à la défaillance du pouvoir public et peut, à condition d'être canalisée et soutenue, porter les chances d'une transformation plus assurée des pratiques d'assainissement ».

Le rapport Shadyc-Gril note en outre, d'une part qu'une conception autoritaire de la participation s'est traduite par des structures parachutées qui ont rapidement disparu sans laisser de trace, d'autre part et plus généralement une excessive politisation de la gestion urbaine qui paralyse la participation citoyenne.

Un argument majeur résulte du constat de l'impuissance publique, conduisant à encourager tout système qui en ferait l'économie.

A.S. Zoa écrit (p. 182), à propos de Yaoundé, « au moment où l'Etat se désengage dans différents domaines, ne faut-il pas s'orienter vers un système de ramassage et de traitement des déchets qui s'appuie sur la créativité des groupes de quartiers intervenant dans les problèmes d'assainissement ? ». Elle ajoute : « au delà des structures bureaucratiques d'assainissement urbain, il faut passer à une gestion populaire et participative des déchets qui fait de la ville elle-même un espace de négociation entre l'Etat et la société ».

f) Diverses limites s'attachent toutefois aux systèmes micro-locaux :

*En premier lieu, on évitera (avec J.P.Duchemin) de conférer à l'ONG un "statut mythique".

* Dans certains cas, force est de relever la carence d'initiatives privées, individuelles ou communautaires, en particulier dans des quartiers à faible mobilisation sociale. Un enjeu majeur consiste alors à favoriser leur émergence, et au delà leur développement (v. par exemple le cas de Nouakchott, dans le Rapport Tenmiya). Ce développement devrait se traduire progressivement par le passage d'opérateurs et de matériels polyvalents, ou de fortune, à une professionnalisation, à une spécialisation des tâches et à l'utilisation de matériels ou équipements spécifiques.

Tel est également le cas en matière d'assainissement, pour le développement de la vidange mécanique.

Pour remédier aux carences, ERA Cameroun avance l'idée d'un service minimum garanti à chaque usager et un montant de contribution en fonction du standing de l'habitat et de la taille des ménages.

* Au contraire, dans d'autres cas, on observe (ainsi que le note le Rapport Shadyc-Gril sur Mopti), une prolifération d'acteurs et un foisonnement d'initiatives, une concurrence et des conflits non seulement entre opérateurs, mais entre opérateurs et institutions, ainsi qu'entre institutions ; on passe d'une gestion « partagée » à une gestion « disputée ». Vis-à-vis des opérateurs privés, l'autorité publique devrait jouer un rôle de coordination, de sélection des compétences et de police économique, pour éviter une concurrence sauvage et divers abus. S'y ajoutent des problèmes de coordination verticale.

* Les opérateurs (les charretiers, etc.) déversent au plus près. Il conviendrait à ce sujet d'exercer des pouvoirs de police et, en premier lieu, de leur indiquer les lieux (les voiries, les dépôts intermédiaires) où ils peuvent décharger leurs charrettes ou tombereaux. De plus, c'est en principe à la municipalité d'assurer l'enlèvement régulier à partir de ces dépôts intermédiaires, ... ce qui est loin d'être le cas général ; le vocable « intermédiaire » apparaît lui-même comme hybride ou ambigu, vis-à-vis des responsabilités respectives : affaire de qui ? de l'amont ou de l'aval ? . Ainsi que l'indique EAMAU à propos de Lomé, « le dépotoir intermédiaire doit être perçu comme un «équipement urbain qui a besoin d'une gestion : aménagement, exploitation, entretien, maintenance » ; EAMAU formule à ce propos des prescriptions simples et pertinentes (cf. Rapport Chalot).

* L'ouverture de sites de décharges éloignés et l'obligation faite à des charretiers d'y acheminer les déchets risque fort de rester « lettre morte ».

Pour éviter les décharges sauvages, le Rapport Folléa suggère de rémunérer les collecteurs sur la base des tonnages apportés en décharge, et non sur la base des tonnages collectés ou du nombre d'habitants desservis ; le principe est intéressant, mais l'application difficile.

On retrouve cette suggestion à Yaoundé, mais le collecteur (Hysacam) est en même temps l'exploitant de la décharge.

* La distinction entre pré-collecte, collecte et traitement se traduit ou risque de se traduire par des systèmes de financement à plusieurs « étages », correspondant aux différents étapes du déchet.

* Aux divers systèmes de tarification s'attachent des avantages et inconvénients à analyser plus avant : les systèmes indirects (taxe sur l'électricité par exemple) ne sont qu'un « pis-aller », la taxe d'édilité peut recouvrir une pluralité de service, tandis que la redevance (« *pay-as-you-throw* ») ne constitue pas un mode de tarification « sociale » ; à l'inverse, une tarification sociale risque à son tour de déboucher sur un service à qualité variable.

Tech-Dev pose aussi les alternatives suivantes :

° l'abonnement est obligatoire et l'accès aux points de regroupement est strictement réservé aux structures de pré-collecte,

° ou l'abonnement n'est pas obligatoire et le point de regroupement est accessible aux riverains.

Laquelle de ces 2 alternatives est préférable ?

*En premier lieu, il conviendrait de mieux connaître les coûts (cf.à ce sujet le Rapport Folléa).

*Vis-à-vis des financements relatifs à l'accès à l'eau, ceux relatifs à l'assainissement restent très modestes (moins de 10%).

*Plutôt qu'une évacuation, les solutions autonomes (les traitements *in situ*) sont intéressantes, mais nécessitent des disponibilités d'espace, une faible densité de l'habitat, etc.

*"Les latrines simples ou VIP, ça marche dès lors que les usagers en sont responsables, les lagunes à microphytes aussi, même avec une maintenance déficiente; mais gare aux nuisances (insectes, etc) et problèmes d'entretien dans le cas des macrophytes. Quant aux lagunes anaérobies, ça marche en prétraitement, mais loin (au moins 100 mètres des habitations), en raison des problèmes d'odeurs", écrit J.Duchemin.

* La question des « bouts de chaîne » concerne non seulement l'élimination, mais également la valorisation :

° ainsi, pour le transport, il ne suffit pas de demander aux ménages de séparer les fractions compostables et de distribuer des composteurs.

A-t-on bien analysé les conditions locales ? Par exemple, le LASDEL indique que « l'épandage des déchets ménagers sur les champs, impulsée par le projet, n'a pas « pris » à Tillabéri, alors qu'elle était un grand succès à Dogondoutchi, où l'on pratiquait déjà la fumure

organique. La cause essentielle est d'ordre climatique : la pluviométrie nettement supérieure de la zone de Dogondoutchi permet de valoriser les engrais sur cultures pluviales, alors que, dans la zone de Tillabéri, la récurrence de saisons déficitaires en pluies entraîne des risques importants de " brûlure " des semis ».

A-t-on réellement identifié les clients-utilisateurs, prêts à payer ? Sont-ils prêts à s'associer au montage du projet (si possible financièrement, à défaut suivant des engagements fermes) ?

* Pour les plastiques, un premier objectif peut être de dépolluer et d'éviter les nuisances générées ; mais, au delà, les débouchés, jusqu'au produit fini, sont-ils bien identifiés, fiables, stables dans le temps ? La tentative de transfert du BURGEAP du Vietnam vers le Sénégal de technologies de recyclage des plastiques a-t-elle réellement quelques chances de succès ? Le cas de N'Djamena (D1), avec la mise en place d'une unité semi-industrielle de recyclage des plastiques pour faire des pavés auto-bloquants, est exemplaire, mais les plastiques utilisés sont des déchets industriels (un gisement plus concentré spatialement et plus homogène que les ordures ménagères) provenant notamment de sociétés pétrolières, qui apportent leur soutien au projet.

g) Vers des complémentarités :

on peut en premier lieu souligner les interconnexions des divers problèmes d'assainissement: pluvial, eaux usées et déchets solides (égouts d'eaux usées engorgés par des eaux pluviales, déchets non collectés obstruant les caniveaux, etc.), au plan technique.

Entre assainissement liquide et déchets solides, on peut également rechercher (ainsi que l'indique TTT) des liens « conceptuels » et, sur ce plan, une « fertilisation croisée » ; par exemple, dans quelle mesure le système de financement de l'assainissement est-il applicable aux déchets solides ou *vice versa* ? Ainsi, le coût d'assainissement peut être imputé sur la base de la consommation d'eau, et inclus dans la facture d'eau ; peut-on faire de même pour les déchets solides, en taxant les produits mis sur le marché (taxe payée sur les fabricants ou les distributeurs) ?

Pour l'accès à l'eau, Le Bris distinguait déjà quatre types de réponses possibles :

- les réponses tentées par les pouvoirs publics,
- les réponses tentées sur le terrain par diverses formes d'organisations (notamment communautaires ou caritatives),
- les réponses défrichées par les opérateurs privés, le plus souvent informels,
- et les réponses issues de la débrouillardise des populations elles-mêmes.

Il indique en outre que tout attendre des dynamiques micro-locales amène à des constructions fragiles dans la durée, dépendant souvent d'un noyau de bénévoles motivés du moment, conduit à une grande hétérogénéité des situations entre quartiers et se traduit par une lenteur liée à tout processus démocratique ; un défaut de transfert d'expériences risque en outre de renouveler les erreurs.

La décision ne doit pas être considérée comme un acte discrétionnaire «à l'état pur », mais comme un processus à construire, marqué par la concertation. L'enjeu consiste à jeter un pont entre des acteurs aux motivations diverses, aux intérêts et aux logiques variées.

« Les municipalités doivent devenir un lieu de convergence de tous les partenaires et de toutes les initiatives des autres acteurs, un espace de négociation et d'accords explicites faisant l'objet d'une information publique auprès de toute la population (exigence de transparence) », écrivait-il déjà dans sa synthèse sur l'eau.

J.P.Duchemin souligne que le déni de légitimité de toute autorité en place n'offre pas d'issue. « La cohérence de la filière impose une action publique coercitive de conception, d'arbitrage et d'évaluation à la fois technique et économique », écrit d'autre part De Miras.

"L'autorité communale incarne la puissance publique garante de la paix civile. Pour ce faire, elle doit se doter des institutions, des techniques et des dispositifs de régulation. Or on connaît peu de chose de la manière dont les villes ouest-africaines sont gouvernées aujourd'hui. On n'a que peu d'informations sur les modes de régulation sociale qui permettent de vivre ensemble en ville", note Shadyc-Gril.

Alors que ERA Cameroun parle de "régression vers l'approche gestionnaire étroite", Thu Thuy souligne cependant - avec justesse- que, dans le cas de Yaoundé avec Hysacam, comme dans celui de Fès avec Onyx, "c'est l'existence d'une ossature de collecte primaire qui permet d'envisager des expérimentations sérieuses de précollecte plus imaginatives".

A Cotonou (D9), la société privée Sibeau opère depuis 1989 (pour les déchets solides, ainsi que les vidanges) ; pour la précollecte, des actions complémentaires se sont structurées à partir des SNG (« sociétés non gouvernementales »), organisées autour de la Cogeda.

En termes généraux, nous suggérons une *déconstruction sélective*, conduisant à réemployer divers éléments pour une reconstruction.

En matière d'assainissement, il faut, dit J.Duchemin, concilier approche "par le haut " pour l'ossature du centre très dense et structuré de la ville et approche "par le bas" pour les zones périurbaines moins denses où de multiples alternatives localement adaptées sont possibles, mais ne pas oublier leur interconnexion globale; il faut entreprendre des schémas d'assainissement décentralisés mais cohérents, selon la topographie, les types de sols et les densités de l'habitat, et en concertation avec les habitants.

D7 (planification concertée pour une meilleure gestion des *excreta* à Debre-Berhan en Ethiopie et à Nouakchott) indique que « l'hypothèse du programme qui sous-tend la réflexion est qu'une véritable stratégie d'amélioration de l'assainissement passe par une meilleure intégration des dispositifs d'assainissement autonome dans le système global d'assainissement de la ville, afin d'en maximiser les effets positifs et d'en réduire les impacts négatifs. La logique est dès lors de s'appuyer sur la gamme des pratiques existantes, de renforcer celles qui apportent des solutions effectives aux acteurs, tout en travaillant les façons de les rendre efficaces. Cela passe aussi, parfois, par des articulations nouvelles et originales entre secteur public et latrines privées, via les processus de vidange et d'évacuation des latrines ».

Sous quelles conditions l'offre peut-elle rencontrer la demande? L'étude sur l'assainissement dans 6 villes africaines coordonnée par Hydroconseil (A1) fournit des informations sur les tarifs, le volume des marchés, le profil des opérateurs, l'état de la concurrence, ainsi que sur les politiques publiques vis-à-vis des boues de vidanges.

L'expérience des plans stratégiques au Burkina Faso (Rapport de 1999, rappelé lors de la journée thématique de décembre 2001 : « Le marché de l'assainissement autonome : l'offre rencontre-t-elle la demande ? ») permet de souligner le rôle de l'ONEA (Office National de l'Eau et de l'Assainissement) et, parmi les principaux enseignements : « en Afrique, une stratégie d'assainissement uniquement basée sur des ouvrages collectifs ne peut être considérée comme un service public, vu le très faible nombre de ménages qui seraient raccordés. De même, l'assainissement autonome tout seul (comme le pratiquent spontanément des ménages ou comme le proposent certaines ONG) ne peut être considéré comme une solution de service public...C'est l'intégration de l'assainissement autonome au sein d'un plan stratégique d'assainissement qui peut être considéré comme un service public ».

Pour le financement, EAMAU à Lomé (D10) souligne la complémentarité possible entre 2 modules :

- financement structurel par les pouvoirs publics de l'ossature de base du dispositif,
- et financement plus ou moins important de l'utilisateur selon l'ampleur des services qui lui seraient rendus.

"Le service des déchets est une problématique non seulement multiple (l'opérateur doit proposer des prestations adaptées aux diverses typologies de la ville), mais mouvante (l'offre de l'opérateur doit s'adapter à l'évolution des comportements des habitants) . Le processus de concertation continue entre acteurs apparaît comme l'élément nécessaire pour autoriser une offre de service évolutive comportant la redéfinition régulière du contrat de délégation avec la municipalité et des partenariats avec le milieu associatif. Ce principe de gestion de contrats flexibles pour des services évolutifs nécessite des mécanismes de régulation de proximité sur la qualité des services qui restent à mettre en œuvre", rappelle Denis Desille à propos de l'action CITTAL.

h) Suivi, évaluation:

à propos de A10 (Valorisation par lagunage: 16 stations à finalités diverses, dans 5 pays, la plus ancienne ayant 25 ans de service), Thu Thuy souligne l'absence de contrôle de l'effet épurateur (sauf pour les stations à vocation de recherche), le problème de formation du personnel et le défaut d'évaluation et de suivi des impacts sur les populations riveraines. Akissa Bahri interroge: est-il judicieux de mêler les stations de recherche et les autres? Quels sont les effets du lagunage sur les teneurs en parasites des eaux? L'hypothèse selon laquelle la production et la commercialisation des sous-produits du traitement des eaux usées domestiques par lagunage pourraient couvrir au moins partiellement les coûts du traitement est elle-même "questionnable": y-a-t-il dans le monde des exemples où ce soit le cas? En outre, même lorsque la valeur fertilisante est appréciée, il n'est pas question de payer.

Par ailleurs, le LASDEL retrace 10 ans d'efforts, ponctués d'échecs et de réussites, et l'AFVP a eu un rôle d'accélération des processus "innovation-erreur".

3 – QUELQUES RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE « GOUVERNANCE »

- * expliciter davantage les enjeux, non seulement économiques, mais aussi sociaux, y compris sanitaires et environnementaux, et passer du « moins disant » au « mieux-disant » ;
- * promouvoir le dialogue et la coopération entre « sciences dures » et « sciences molles » (sciences de l'ingénieur, sciences sanitaires et sociologie notamment) ;
- * mieux connaître les coûts et les dispositions à payer, établir des cadres comptables adaptés et rechercher plus de transparence ;
- * mieux connaître les logiques d'acteurs, leurs systèmes de valeurs et les systèmes de pouvoirs ;
- * structurer progressivement la demande et l'offre ; rechercher des solutions graduelles ;
- * je m'associe à De Miras pour souligner l'intérêt d'une approche systémique fondée sur l'offre (descendante, composite, faiblement coordonnée) et la demande (non complètement constituée, non marchande, informelle) ;
- * analyser plus avant les possibilités d'un service public de proximité ; appliquer le principe de subsidiarité (cf. Ceda) ; ne peut-on construire l'espace public par élargissement des cercles de proximité ? (cf. Shadyc-Gril) ;
- * nécessité d'un ancrage démocratique et d'une gestion transparente (Shadyc-Gril) ;
- * promouvoir le dialogue entre les autorités et la population (sinon, « les muets [les habitants] parlent aux sourds [les autorités en place] à travers les tas d'ordures », dit Djaffar Lesbet) ;
- * susciter une « mobilisation sociale » autour de ces questions ;
- * reconnaître les pouvoirs locaux et les « corps intermédiaires » de représentation des habitants (Amicales, Comités de quartiers, etc.), chercher des relais ;
- * amener les partenaires à travailler ensemble, développer des partenariats public-privé ;
- * reconnaître le rôle possible de « facilitateurs » (cf. ERA Cameroun, Tenmyia, etc.) ;
- * mettre en place des systèmes de régulation, y compris de proximité ;
- * plus généralement, il s'agit de « créer des synapses » ou « d'aménager des interfaces » ; créer de nouveaux métiers de « médiation sociale » (cf. CITTAL) ;
- * mettre en place de nouvelles formes de contrôle du citoyen sur l'action municipale et de participation de représentants des habitants aux décisions en la matière (au delà, saurait-on aller jusqu'à des budgets délégués?) ;
- * vis-à-vis du dilemme entre politiques par le haut et politiques par le bas, s'efforcer de les conjuguer dans le cadre de « *push-and-pull policies* », c'est-à-dire de poussée (par le bas) et de traction (par le haut) et de « *front-end policies* » (par le haut et par le bas, et de façon itérative) ;
- * conjuguer instruments réglementaires (*command-and-control*), instruments économiques et autres instruments (*suasive instruments*) : sensibilisation, formation, persuasion, etc. [cf. à ce sujet l'OCDE] ;
- * stimuler la création de réseaux d'échanges, en particulier au niveau des organismes de recherche, centres pilotes centres de formation africains ;
- * développer des guides techniques pour les responsables des collectivités, les concepteurs et les professionnels de terrain, comportant des volets socioéconomiques et culturels.
- * reconnaître la nécessité de processus d'apprentissage (essai-erreur, etc.) ;
- * définir des contrats d'objectifs, évolutifs, passer d'obligations de moyens à des obligations de résultat (cf. CITTAL) ;
- * mettre en place un système d'indicateurs, y compris de qualité, de diagnostic et de progrès, assurer un suivi-évaluation, un *monitoring* ;
- * ...enfin, je me joins à TTT pour demander: pourquoi ces messages, déjà largement formulés par le passé, ne sont-ils pas entendus?

Pour finir:

- vis-à-vis des "donneurs de leçons" et des "procureurs de modèles", il faut plutôt se mettre à l'écoute du local, et "mettre l'exogène au service de l'endogène" (l'idéal d'une mise en symbiose de l'endogène et de l'exogène risque lui-même d'avoir pour prix, pour le Sud, une certaine perte d'identité);

- plutôt que d'opposer politiques par le haut et par le bas, l'application du "principe de subsidiarité" me paraît constituer le principe directeur qui devrait sous-tendre, au plan structurel, les politiques à mener.