



*Programme gestion durable des déchets
et de l'assainissement urbain*



Déchets D08

***Gestion des déchets urbains et aide à la
décision municipale :
Municipalité de Mopti (Mali) et Circonscription
Urbaine de Porto Novo (Bénin)***

Rapport final – septembre 2002



MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

Direction scientifique de l'Action de recherche : Claude de Miras
Institut de Recherche pour le Développement
Coordination scientifique : Elisabeth Dorier-Apprill
Université de Provence

	<p>UMR "Population Environnement Développement"</p> <p>Institut de Recherche pour le Développement – Université de Provence Centre Saint Charles – Case 10. Marseille 13331 cedex 3 Tél 00 33 (0) 4 91 10 85 18 Fax 00 33 (0) 4 91 08 30 36</p>	
--	--	--



*Programme gestion durable des déchets
et de l'assainissement urbain*



Déchets D08

***Gestion des déchets urbains et aide à la
décision municipale :
Municipalité de Mopti (Mali) et Circonscription
Urbaine de Porto Novo (Bénin)***

VOLUME I : Présentation et Synthèse

**VOLUME II : Gestion durable des déchets et de
l'assainissement urbain
à Mopti (Mali)**

**VOLUME III: Gestion durable des déchets et de
l'assainissement urbain
à Porto Novo (Bénin)**



*Programme gestion durable des déchets
et de l'assainissement urbain*



Déchets D08

***Gestion des déchets urbains et aide à la
décision municipale :
Municipalité de Mopti (Mali) et Circonscription
Urbaine de Porto Novo (Bénin)***

VOLUME I

Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain :

Présentation et Synthèse

Claude de Miras

Responsable de l'Action de recherche

Avec la collaboration des équipes de Marseille, Mopti et Porto Novo.

Version septembre 2002

	<p>UMR "Population Environnement Développement"</p> <p>Institut de Recherche pour le Développement – Université de Provence Centre Saint Charles – Case 10. Marseille 13331 cedex 3 Tél 00 33 (0) 4 91 10 85 18 Fax 00 33 (0) 4 91 08 30 36</p>	
--	--	--

Selon l'attente exprimée par le PSEAU et le PDM¹, la structure générale du rapport de convention sera la suivante :

- 1. Le terrain ou l'opération support : contexte, partenaires, spécificité du terrain.
- 2. Rappel de l'hypothèse de départ
- 3. Rappel des objectifs
- 4. La méthodologie
- 5. Les résultats de la recherche et enseignements
- 6. Les perspectives
- 7. La liste des documents produits (y compris outils utilisés tels que questionnaires)
- 8. Bilan financier.

Afin faire coïncider notre logique d'exposition avec ce plan de référence, nous proposons de rassembler les points 1, 2, 3, 4, 6, 7 et 8 ainsi que la synthèse des enseignements dans le présent **Volume I : Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain : Présentation et Synthèse.**

Les "Résultats de la recherche" seront présentés dans deux volumes distincts correspondant l'un à Mopti et l'autre à Porto Novo :

- **Volume II : Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain : Mopti (Mali)**

- **Volume III : Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain : Porto-Novo (Bénin)**

¹ Message électronique du 11 septembre 2002 de Christophe Le Jallé.

PROLOGUE

1. Contexte, partenaires, spécificité du terrain de l'Action D08

1.1. CONTEXTE

Nous rappellerons le contexte scientifique et institutionnel dans lequel est venu s'inscrire ce projet d'étude. L'équipe qui le porte, constituée de Claude de Miras², Elisabeth Dorier-Apprill³ et Jean Claude Barbier⁴, appartient à l'Unité Mixte de Recherche⁵ « Population Environnement Développement », et participe à l'Axe "Développement local et Ville Durable" de l'UMR⁶ "Population Environnement Développement".

La problématique scientifique générale de cet Axe vise à :

- analyser la mise en oeuvre de la décentralisation, dans ses différentes facettes (territoriales, juridiques, institutionnelles, etc.),
- repérer les nouveaux fondements d'un développement local (gouvernance et acteurs, ressources et micro-finance, régulation, etc.) ;
- apprécier le caractère durable de ces nouveaux processus, socialement, économiquement et du point de vue environnemental.

Dans cette perspective, les services collectifs urbains sont des analyseurs transverses particulièrement pertinents pour appréhender les nouveaux agencements institutionnels,

² Economiste, Directeur de recherche, IRD

³ Géographe, Maître de Conférence, Université de Provence

⁴ Sociologue, Chargé de recherche, IRD.

⁵ Institut de Recherche pour le Développement et Université de Provence.

⁶ Université de Provence – Institut de Recherche pour le Développement

sociaux et économiques, et leur degré d'efficacité dans des situations méso d'urbanisation rapide et des contextes macro-économiques sous ajustement structurel et de pauvreté⁷.

1.2. PARTENAIRES

A partir de l'entrée scientifique annoncée, le partenariat constitué pour cette action de recherche est double : il rassemble à la fois des Organisations non gouvernementales (Action Mopti, Coordination des Associations et GIE d'Assainissement de la Commune de Mopti au Mali ; (CIPCARE au Bénin) et des instances territoriales (Municipalité de Mopti et Circonscription administrative de Porto-Novo).

1.2.1. Au Mali :

Municipalité de Mopti :

Le Maire de Mopti, Monsieur Ahmadou Kisso Cissé, en concertation avec son Secrétaire Général et son Conseil Municipal, a d'emblée souhaité être partie prenante de notre Action de recherche en y associant étroitement les Services techniques municipaux. Sur la base de cette expérience, les besoins considérables induits en matière de gestion urbaine par la décentralisation nous laissent penser que des liens directs ou indirects entre expertise scientifique et action municipale doivent être concevables, même si un apprentissage réciproque est sans doute nécessaire.

Action-Mopti : Organisation non gouvernementale, née d'une initiative de coopération décentralisée entre la Ville de Maurepas (78310 France) et la Ville de Mopti (Mali) et créée en 1986, elle mène dans la troisième ville du Mali des actions de développement basées sur l'appui aux initiatives locales, émanant des institutions ou de la société civile. Son intervention a été dirigée par une géographe urbaniste malienne ; elle a pour objectif l'amélioration des conditions de vie des citoyens mopticiens et l'appui à la gestion municipale. La Coordination nationale d'Action-Mopti a accepté d'assurer l'organisation du volet malien de l'équipe que nous avons constituée pour la réalisation de cette Action de Recherche.

Coordination des Associations et GIE d'Assainissement de la Commune de Mopti

Le dynamisme de cette Coordination nous a conduit à approcher son Président Monsieur Aly Dia. Nous lui avons proposé de nous rejoindre afin de travailler ensemble à un bilan détaillé et synthétique sur le secteur des effluents ménagers liquides et solides pour renforcer l'efficacité sociale et l'autonomie financière des GIE qui participent à ce service urbain. Monsieur Aly Dia a accepté cette perspective. Il a accompagné de façon régulière les différentes phases de terrain de l'étude (étude des parcours individuels de responsables d'ONG de pré-collecte; étude de l'état des caniveaux, étude de caniveaux privés). L'action de recherche lui apporte son appui financier est technique pour l'installation d'un poste informatique destiné à stocker et traiter les données relatives aux GIE.

⁷ Rappelons à cet égard que l'Indicateur de Développement Humain s'établissait en 1999 à 0,375 pour le Mali et à 0,421 pour le Bénin, mettant ces deux pays respectivement au 153^{ème} et 147^{ème} rang sur 162 pays (Sierra Leone avec un indice de 0,258).

1.2.2. Au Bénin :

Circonscription Urbaine de Porto-Novo :

Madame Inès Aboh Houessou, Responsable de la Circonscription administrative, a accepté d'appuyer cette action de recherche avant même que ce projet ait été retenu par le Comité scientifique du PSEau/PDM. Il serait erroné d'y voir pour nous un succès d'estime. C'est bien davantage l'exigence –en termes de résultats et de recommandations– de la Responsable de la Circonscription qui a motivé son appui à notre projet. Nous devons ici saluer la remarquable motivation d'une Responsable nommée à la tête d'une structure qui devrait laisser place prochainement à une collectivité territoriale issue du suffrage universel. Une phase de présentation synthétique des résultats de l'Action de recherche devra avoir lieu dans les prochains mois.

Le Cercle International pour la Promotion de la Création (CIPCRE) est une organisation non gouvernementale qui a pour vocation d' « *amener les Populations, hommes et femmes à prendre en charge leur développement en relation avec la problématique écologique* ». Elle intervient, entre autres, sur la question de l'assainissement et du recyclage des déchets en milieu urbain. Considérant la masse d'études déjà réalisées sur la question de la gestion des déchets urbains, liquides ou solides, l'exigence de ce partenaire en matière de réflexion, de diagnostic et d'innovation est apparue parfaitement en phase avec les attendus de l'Appel à propositions.

Le Directeur National du CIPCRE-Bénin, Monsieur Elidja Zossou, a accepté de coordonner le volet porto-novien de notre action de recherche. Même si nos partenaires ont été déstabilisés à juste titre par les retards subis lors de la contractualisation, ils ont néanmoins réinvesti le projet dès que ses conditions normales de fonctionnement ont été réunies.

Notons qu'à l'interface de la Circonscription administrative, de l'initiative privée nationale et de l'appui international, existent au Bénin un nombre significatif d'agences à vocation sectorisée (environnement, question urbaine, travaux publics, etc.). En matière de municipalisation, il convient de mentionner l'activité de la **SERHAU-sa** (Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement - Société anonyme) orientée vers l'appui technique et de diagnostic auprès des circonscriptions territoriales. Cette institution a développé le Registre Foncier Urbain (RFU) de Porto-Novo, outil indispensable de spatialisation et de croisement des diverses informations disponibles, en particulier sur les réseaux et les données du parcellaire urbain.

Au cours du cadrage du projet au Bénin, nous avons eu plusieurs séances de travail avec M. Bachir Oloudé, Directeur de la SERHAU-SEM, qui a souhaité être informé des développements de notre initiative et des connexions possibles entre l'appui technique fourni par la SERHAU-SEM à la Circonscription Urbaine de Porto-Novo et notre approche. Ce souci de coordination inter-institutionnelle orientée vers l'appui à la décision municipale constitue la base d'une collaboration effective même si nous avons estimé d'un commun accord que cette valeur ajoutée pourrait être dégagée en dehors d'un cadre formel préalable.

- Projet CAMPUS interuniversitaire Université de Provence/Université du Bénin (2000- 2002)

« Les dynamiques territoriales dans une région en émergence : La région urbaine du littoral béninois. » (n° 98 341 204). Associant les deux départements de géographie de ces universités, il prévoit notamment :

- la construction d'une base de données urbaines cartographiques (SIG) sur la *zone test* de la région urbaine de Porto-Novo;
- l'identification des formes récentes d'urbanisation et définition d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs pouvant être aisément repérés sur le terrain (par des études ponctuelles), ou extraits des documents statistiques, cartographiques ou photographiques existants,
- l'inventaire et modélisation des impacts environnementaux de l'urbanisation, notamment au niveau des basses vallées, par des études de terrain à plus grande échelle.

- Unité de Recherche Associée de l'Université du Bénin avec des équipes IRD

Département de Géographie et d'aménagement du territoire de Faculté des lettres, des arts et des sciences humaines (FLASH) de l'Université Abomey Calavi. Equipe « *Gestion des espaces urbanisés : environnement, mobilisation des acteurs locaux et urbanisme de proximité* ».

Cette gouvernance -non pas gestionnaire mais scientifique- est, en matière d'études urbaines, l'expression d'une concertation élargie dont le sens et la portée méritent d'être soulignées. L'action de recherche, en tant que modalité de travail scientifique apparentée à l'expertise scientifique oblige à un travail ramassé sur une période brève au mieux égale à deux ans en théorie. On peut penser qu'une association entre entités dont les vocations sont différentes limite, au sein de l'équipe ainsi constituée, les 'coûts de transaction' : les attentes de chacune des parties s'expriment à l'intérieur du cadre contractuel que constitue le projet d'étude. Les échanges d'informations et de réflexions s'en trouvent en principe facilités et fluidifiés. En théorie, pour la Recherche, l'accès aux données, l'accès plus aisé aux centres de décisions, et plus généralement la légitimité de l'investigation s'en trouvent renforcés. Pour les ONG partenaires, un tel projet permet de se distancier temporairement de l'action en s'appuyant sur les axes de réflexion développées avec la composante scientifique de l'équipe. Pour les instances territoriales, ce type de montage pourrait représenter une phase propice aux bilans et à la réflexion.

Dans la réalité, si les relations internes à l'équipe tri-partite ont toujours été positives, il apparaît que les délais très courts de réalisation de cette Action de recherche n'ont pas permis de travailler la densité de nos liens croisés. Si le montage triangulaire a fonctionné, sa durée de vie aura été trop brève pour en dégager des conclusions définitives. On peut néanmoins affirmer qu'il ne s'agit pas d'alliances 'contre nature', que la dialogue entre entités aux vocations différentes est possible, que les approches sont compatibles et que leur mise en synergie est positive pour la recherche scientifique comme pour l'action opérationnelle. Nous escomptons que la phase de restitution interne soit l'occasion de confirmer ce potentiel. Enfin, nous aurons à réfléchir aux prolongements possibles de cette première expérience.

Composition des équipes institutionnelles :

Institut de Recherche pour le Développement :

- Claude de Miras, DR, économiste
- Jean-Claude Barbier, CR, sociologue

Université de Provence :

- Elisabeth Dorier Apprill, MC, géographe
- Cécilia Meynet, doctorante, géographe

avec la collaboration de :

- Cécile Van den Avenne, Linguiste, ENS Lyon,
- Elise Ladurelle, maîtrise de géographie, U.P.

Université du Mali :

- Modibo Kiré, ISFRA

Action Mopti : Madi Bakayoko, Responsable Services Techniques

Coordination des GIE Mopti : Aly Dia, Directeur.

CIPCRE : Elidja Zossou, Directeur Bénin, Coordinateur site "Porto-Novo"

Equipe composée de : **Noukpo Agossou, Etienne Domingo et François Tchibozo**

1.3. SPECIFICITES DU TERRAIN : GEOGRAPHIE ET ENVIRONNEMENT.

1.3.1. La ville de Mopti :

Mopti, 4ème ville du Mali, est située à 650km au nord-est de Bamako. Cette commune de 100.000 habitants⁸ doit son développement à une remarquable situation à la confluence Niger-Bani à proximité près de l'axe routier qui relie la capitale au nord-est du pays et au plateau de Bandiagara. C'est une ville portuaire et marchande active, animée par de riches commerçants ; c'est aussi un pôle de migrations saisonnières de populations rurales et de nomades.

Porte du delta intérieur, c'est une ville-refuge, où se sont fixées des populations démunies du Nord aride, affectées par les épisodes de sécheresses de ces dernières décennies.

Mopti présente une concentration du bâti inhabituelle en Afrique sahélienne et des densités humaines exceptionnelles (localement supérieures à 1000 hab/ha) car elle se développe sur un site étroit et artificiel. Il s'agit d'un polder arrimé sur des buttes alluviales du delta, encerclé par des digues de protection, et bloqué à l'est par l'extrémité de la plaine inondable aménagée en vastes casiers rizicoles.

Le périmètre urbain est physiquement limité par l'eau : la construction du sol urbanisé s'est réalisée par un travail de remblaiement considérable le long de digues fixées sur cinq petites buttes échelonnées sur une levée alluviale naturelle du Bani. Entamé vers 1910 à l'initiative de l'administration coloniale et au moyen du travail forcé, le remblaiement se poursuit aujourd'hui selon les mêmes techniques de compactage d'ordures ménagères (déchets organiques pour l'essentiel) et d'argile qui servent de socle au bâti. L'extension urbaine par dépôts d'ordures se réalise encore de manière active sur les marges humides de la ville : berges du Bani et surtout celles des bas-fonds inondables qui bordent la ville.

Le sol urbain, largement artificialisé, n'offre pas de bonnes conditions d'infiltration des eaux pluviales, la nappe phréatique est proche de la surface. Il en résulte de graves problèmes de drainage en hivernage. L'entretien du réseau de caniveaux à ciel ouvert tient de la gageure, d'autant plus qu'une partie d'entre eux, confectionnés par les riverains, ne sont pas répertoriés sur les plans officiels (AGETIPE). Enfin, la ville est marquée par l'absence de toute gestion collective des eaux usées et notamment des effluents fécaux. La pratique courante est l'épandage sur les berges, dans les zones humides en cours de remblaiement (dépôts d'ordures ménagères) occupées par les huttes temporaires des migrants saisonniers. Cette pratique génère à la fois des conflits d'usage et de graves risques épidémiologiques. Parmi les crises avérées résultant de cette configuration, on peut rappeler que la ville fut frappée à plusieurs reprises (la dernière fois en 1995) par des épidémies de choléra.

1.3.2. La ville de Porto-Novo

Porto-Novo est la capitale du Bénin. Cependant, elle n'est que la seconde ville du Bénin, loin derrière Cotonou qui, avec les sièges de la Présidence de la République et des ministères, son port et plus de 600.000 habitants, fait figure de véritable capitale du pays. Porto-Novo se développe de plus en plus vers le sud, en milieu lagunaire, valorisant ainsi l'axe routier reprofilé et rejoignant l'autoroute Cotonou-Lagos, elle rééquilibre ainsi sa place au sein d'une vaste conurbation en émergence, en continuité avec l'agglomération cotonnoise, distante d'une trentaine de kilomètres. Elle se prépare aussi à la municipalisation puisqu'avec la décentralisation, elle verra probablement la mise en place d'un maire élu en l'an 2001.

⁸ Recensement de 1998- ce chiffre concerne la commune de Mopti-Sévaré. Situé sur la terre ferme à 13 km de Mopti, Sévaré fait partie de la même commune.

Les quartiers centraux de Porto-Novo sont construits sur la terrasse, sur le versant ou sur le rebord d'un plateau façonné dans un matériau alluvial sablo-argileux ou "terre de barre " qui domine d'environ 25 mètres la basse vallée lagunaire de l'Ouémé. Les problèmes de drainage et d'évacuation des déchets liquides y sont donc moins aigus qu'à Mopti dans les quartiers centraux. Néanmoins ils sont importants dans les parties basses des berges qui restent des foyers d'insalubrité, aggravés par le fait qu'elles constituent à la fois des espaces de rejets « sauvages » des déchets urbains et d'installation de quartiers irréguliers défavorisés. Un certain laisser-faire de l'administration a permis l'urbanisation informelle de ces zones insalubres, par des acteurs de niveau socio-économique très hétéroclite, ce qui a abouti à la formation de paysages très diversifiés où sont juxtaposées les maisons en terre, les grandes villas, et, coincés entre l'eau et la ville régulière, des quartiers irréguliers de maisons de bois sur pilotis, occupés par une population de pêcheurs.

Ces berges sont depuis longtemps utilisées comme lieu de décharge des ordures de toute une partie de la ville⁹. Une partie est réutilisée par les habitants pour remblayer les bas fonds, ailleurs elles sont exploitées par les maraîchers, mais la plupart des « trous à ordures » sont de simples décharges, sans valorisation particulière.

Porto-Novo se distingue par sa dimension historique, et plus qu'ailleurs, la gestion de la quotidienneté et de la proximité est aux mains d'une multitude d'acteurs sociaux, consacrés par la tradition et l'histoire et donc incontournables pour les pouvoirs modernes et les acteurs émergents que sont les GIE et autres ONG. Il s'agit de collectivités familiales perpétuant les lieux de fondation des lignées immigrées des associations coutumières (Zangbéto, Egoun-goun, etc.) ; elles tiennent un rôle important dans la gestion coutumière de certains espaces urbains. Plus que les activités économiques (principalement axées sur le commerce avec le Nigeria), ce sont les stratégies sociales des divers acteurs locaux qui font la ville. Du moins les pouvoirs publics doivent-ils sans cesse composer avec ces derniers, et cette action de recherche s'attachera à analyser les modalités de leur influence sur la question des déchets.

1.3.3. Problématique de la gestion des déchets à Mopti et Porto Novo.

A Mopti comme à Porto-Novo, la question de l'évacuation des déchets liquides et solides est soumise à des contraintes particulières de sites de marges lagunaires : delta fluvial pour Mopti, lagune littorale proprement dite pour Porto Novo. Dans ces deux villes, la question des déchets doit donc être considérée en amont (en s'intéressant aux pratiques et besoins des ménages en matière de production et d'évacuation, aux pratiques et besoins des acteurs de l'assainissement) et en aval, en tenant particulièrement compte de la situation des berges, où se trouve bon nombre des zones de rejets et de dépôts d'ordures.

Les berges, marges physiques, foncières et sociales de ces deux villes, principales zones actuelles de rejet, sont des interfaces particulièrement fragiles, instables, exposés aux inondations, à l'érosion et à la pollution, et où se sont implantés certains groupes de populations économiquement pauvres et socialement vulnérables (quartiers de pêcheurs et maraîchers à Porto-Novo, réfugiés de la sécheresse à Mopti). Dans les deux villes, ces groupes socio-professionnels paraissent d'ailleurs jouer un rôle essentiel dans la filière informelle de collecte et récupération des déchets urbains. Dans les deux villes, ces espaces font aujourd'hui l'objet de concurrences foncières ardues.

Après un démarrage lent et chaotique, largement dépendant de l'aide extérieure (coopérations décentralisées) GIE et ONG d'assainissement et de ramassage d'ordures tendent à se

⁹ Ahoyo, 1998.

multiplier à Mopti et Porto Novo. Face au risque de dispersion des initiatives, la mise en place de coordinations est encouragée par le partenariat occidental, mais rencontre. Certaines difficultés dans un contexte de compétition pour l'accès aux marchés urbains.

- Le différentiel de taille démographique entre les deux villes et la topographie peuvent introduire une perception et une approche différentes de la gestion des déchets entre les deux villes, en particulier dans le rapport entre déchets solides et liquides : ces deux problématiques tendraient à se superposer à Mopti alors qu'elles sont plus nettement distinctes à Porto-Novo.

- Le niveau de communalisation est différent, plus avancé à Mopti puisque ses édiles municipaux ont été élus en 1998 alors que Porto-Novo est encore pour quelques mois une simple « circonscription urbaine » dont le chef est nommé par le Ministère de l'intérieur.

- En revanche, en matière d'environnement institutionnel municipal, le contexte porto-novien est sans doute plus complet si l'on en croit les diverses instances (agences, ONG, associations) qui soutiennent l'action des fonctionnaires municipaux dans la perspective d'une prochaine communalisation. Adressage et lotissements y ont également jeté les bases d'une possible fiscalité locale moderne, alors qu'à Mopti, le recouvrement de la taxe de développement local est encore effectué sur des bases communautaires et placée de facto sous la responsabilité collective des notables de quartiers.

2. Rappel de l'hypothèse de départ

La présentation détaillée du projet, élaborée en 2000 en réponse à l'appel d'offres, indiquait les orientations que nous proposons de donner à cette étude. En initiant cette action de recherche, nous considérons que l'efficacité relative des dispositifs de gestion des déchets urbains pouvait s'expliquer -en toute hypothèse- par trois facteurs principaux : la dilution du capital d'expériences antérieurement constitué ; une faible concertation entre des acteurs de statut différent, et enfin la nécessité de renforcer leur capacité technique et institutionnelle propre. Ce sont donc à partir de ces trois pôles que nous avons engagé notre étude, répondant aussi en cela à l'attente de nos partenaires maliens et béninois.

La dilution du capital de connaissance et d'expériences n'est pas spécifique à la thématique des déchets urbains mais il est probable que, dans ce service urbain collectif, la multiplication particulièrement foisonnante des projets et des actions, des intervenants et des sources de financement a considérablement amplifié à la fois la production et mais aussi la déperdition d'information. Et lors de la phase préparatoire de la présente étude, ce constat s'est trouvé notoirement confirmé. Il est apparu urgent de stopper ce qui nous apparaissait comme une hémorragie de savoirs et de savoir-faires et qu'il y a avait là une phase préalable à toute action de soutien à la gestion des déchets urbains, si l'on voulait éviter de tomber à notre tour dans le cycle "production/déperdition/re-production" de l'information. La question des modalités de la capitalisation allait se poser. Et si nous l'avions initialement envisagée sous une forme immédiate et matérielle d'exhumation, de duplication et de mise à disposition des documents déjà disponibles, il est peu à peu apparu que la notion de capitalisation allait notoirement évoluer en particulier dans le prolongement des observations du Comité scientifique¹⁰. La compilation documentaire est progressivement devenue un moyen et non pas une fin, et le projet initial d'alimenter un projet¹¹ de centre de ressources documentaire s'est infléchi vers une mise en perspective et une synthèse-évaluation de l'ensemble de ces matériaux.

¹⁰ Rencontres de janvier et mai 2002.

¹¹ Envisagé par le coordinateur d'Action-Mopti qui était en activité au moment de la conception de notre réponse à l'appel d'offres.

En matière de gestion des déchets, la multiplication des intervenants, la diversité de leur statut (associatif, entrepreneurial, local, international, public, privé, religieux, traditionnel, etc.), la mobilisation de ressources humaines et financières qu'ils impliquaient, la montée en puissance attendues des municipalités, conduisaient à s'interroger sur le type d'agencement organisationnel, voire institutionnel, qui allait mettre d'abord en synergie puis en cohérence des dispositifs composites de pré-collecte, de collecte et d'évacuation, à l'échelle de la commune. La gouvernance urbaine et sa gamme d'actions et de participations ne posaient-elles pas d'emblée la question de la coordination des acteurs pour une meilleure efficacité?

Une troisième dimension a été fondatrice de notre orientation de recherche : elle prenait acte à la fois de la jouvence des dispositifs promus et de leur faible capacité de collecte, de stockage et de traitement de l'information municipale. Que ce soit les GIE, les collectivités municipales, les ONG concernées, toutes ces instances étaient peu ou prou caractérisées par leur nature institutionnelle innovante, des prérogatives nouvelles liées au transferts de compétences, ainsi que des modes de fonctionnement et de financement expérimentaux. En même temps, la constitution d'indicateurs, d'instruments de suivi et d'observations sociales et spatiales semblait être un objectif parallèle. La question de la formation au maniement et à l'appropriation des outils nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles compétences dévolues par la décentralisation se trouvaient posées. Il nous est apparu que la constitution d'une base infographique pouvait constituer une instrument accessible et appropriable vers lequel l'ensemble de nos objectifs pouvait converger. Sans être bien entendu suffisante, la mise en place d'un outil informatique de suivi apparaissait comme nécessaire à la fois en interne du point de vue de l'information municipale –à créer, stocker, traiter, à échanger- mais aussi du point de vue de la visibilité externe de la décentralisation.

3. Rappel des objectifs

Dans la perspective de cette action de recherche, la gestion des déchets a été envisagée à la fois comme un analyseur des pratiques réelles, sociales et institutionnelles, et comme un secteur d'apprentissage visant à transformer des approches expérimentales micro-locales et souvent subventionnées en actions pérennes et autonomes, menées à l'échelle de l'espace public municipal. Les orientations suivantes ont été proposées :

- constitution d'une mémoire thématique collective matérialisée et accessible : il s'agissait de capitaliser et dans certains cas de sauvegarder matériellement, une quantité d'informations considérables accumulées depuis plusieurs décennies sur la question des déchets urbains.
- coordination verticale et horizontale : l'objectif visait à dépasser la référence incantatoire à la gouvernance pour en rechercher une mise en œuvre efficace, comparable et répliquable entre opérateurs, décideurs, clients et usagers.
- coordination et contrôle social : il s'agissait d'identifier et de mobiliser au mieux les pratiques sociales collectives locales déjà à l'œuvre dans les contextes concernés (par exemple, pouvoir coutumier à Mopti ou Zangbeto à Porto Novo) pour les transposer dans des domaines dans lesquels la régulation sociale et institutionnelle reste faible.
- municipalisation : dans cette problématique générale, à partir de la question des déchets urbains et avec un objectif de gestion sectorielle, c'est le rôle de régulation et de coordination de l'instance municipale qui constitue l'axe structurant de l'action de recherche. Les nouveaux outils fiscaux à forger et à tester en matière de financement et de gestion durable des déchets constituent ici un enjeu important.
- instrumentation : elle visait à disposer d'indicateurs et d'outils de suivi destinés d'une part à

évaluer la portée des actions entreprises et d'autre part d'en mesurer l'efficacité physique, spatiale, économique, sociale et environnementale;

4. Méthodologie¹²

Initialement, nous avons identifié trois types d'enquêtes avec un double passage (saison sèche-hivernage) s'articulant dans une démarche d'analyses socio-spatiales pour comprendre l'état environnemental des deux villes.

- 1- Etat des lieux cartographiques (localisation des zones de déchets, des périmètres d'intervention, des zones à risque etc.)- Mise en forme interactive des données collectées à travers un SIG mis à disposition des partenaires opérationnels.
- 2- Identification des systèmes d'acteurs de l'assainissement, des synergies possibles et des concurrences nouvelles.
- 3- Analyse de représentations et de pratiques relatives à l'environnement urbain et à son assainissement.

Cependant, sous l'influence directe de facteurs exogènes, l'un plutôt négatif et l'autre plutôt positif et sans remettre en cause les objectifs méthodologiques et thématiques énoncés lors du lancement de l'action de recherche, il faut néanmoins souligner les deux inflexions qui ont marqué sa trajectoire

- D'une part, le retard dans la contractualisation nous a obligé à pondérer autrement notre cahier des charges en privilégiant, une fois mis en place le budget, les activités à forte valeur ajoutée factuelle et analytique et en reconsidérant le périmètre de celles qui apparaissaient comme moins innovantes. Par exemple et en particulier, le volet Porto Novo a été renforcé en affinant un certain nombre de résultats ; ce fut le cas avec l'étude approfondie des ONG de pré-collecte dont le CTOM.

- D'autre part, les avis et les attentes exprimées par le Comité scientifique du PSEau/PDM¹³ ont conduit à compléter l'approche initiale inductive (en termes d'identification et d'appui aux acteurs sur Mopti et Porto Novo) par une perspective déductive en forme de bilan dont Mopti et Porto Novo sont devenus deux exemples implicites. Dans le prolongement des éléments de synthèse proposés au cours des différentes séances de travail avec le Comité scientifique, le cadre des deux terrains a été dépassé pour en dégager, en forme d'essai très perfectible, une analyse globalisée de la question de la gestion des déchets selon une approche systémique.

5. Résultats de la recherche et enseignements

Compte tenu du volume documentaire relatifs aux résultats de la recherche et à ses enseignements¹⁴, nous les présenterons successivement en trois volumes distincts mais constitutifs ce Rapport final.

¹² Les documents méthodologiques sont disponibles au chapitre 7 de ce Rapport final.

¹³ En janvier, mai et juillet 2002.

¹⁴ Cette réflexion amorcée ici par Claude de Miras est largement perfectible. Elle tente de rapprocher quelques réflexions théoriques relatives à l'économie publique et au marché avec des observations empiriques faites en particulier à Mopti et Porto Novo. Cette réflexion sera poursuivie au delà de ce rapport final.

Par une démarche *inductive et systémique*, et une rétrospective des projets d'assainissement urbains (objectifs annoncés, actions entreprises, acteurs mobilisés) -autant à Mopti qu'à Porto-Novo-, à l'origine de la présente Action de recherche, nous avons souhaité établir un tableau analytique et récapitulatif des initiatives lancées. Par cette capitalisation, nous avons annoncé notre objectif de contribuer au renforcement des capacités institutionnelles des acteurs concernés.

Mais à mi-parcours; il est devenu nécessaire de prolonger notre analyse par une réflexion *déductive* à partir des perspectives tracées dans la première étape de cette étude. Dans cette nouvelle optique, seront présentées un certain nombre de pistes et d'hypothèses destinées à décrypter des ambivalences qui caractérisent, sur les dix dernières années, les politiques de gestion des déchets solides :

- un volontarisme récuratif mais dont l'efficacité à long terme est sujette à caution ;
- sur le terrain, une mobilisation effective et durable de compétences individuelles pourtant doublée d'une faible expansion de ces initiatives entrepreneuriales ;
- des stratégies exogènes appliquées par le haut mais au final sans prise sur les pratiques informelles ou non marchandes inventées par le bas ;
- ni maîtrise parfaite de la gestion de la ville par les édiles et responsables urbains pas plus que chaos urbain qui signifierait l'absence de toutes formes d'organisation et, en l'occurrence, d'élimination des ordures –ce qui n'est évidemment pas le cas-,
- une combinaison et des rapports incertains entre les initiatives privées –type GIE et autres ONG- et les actions municipales.

En abordant ce chapitre, nous renversons totalement l'approche que nous avons privilégiée jusqu'ici. Nous partons cette fois de l'amont général et théorique de la question des déchets en nous interrogeant sur la nature de ce service collectif dont l'approche "gestion des déchets urbains" ne constitue qu'une forme spécifique. Nous organiserons ces « enseignements de la recherche » selon deux entrées :

- d'une part, il s'agira de "déconstruire" l'approche gestionnaire en remettant à plat ses présupposés théoriques et aussi ses possibles limites opérationnelles. Sa logique plutôt exogène puise sa force dans la puissance politique et financière que lui procurent les institutions internationales ;

- d'autre part, nous tenterons de "reconstruire" l'organisation urbaine et sociale qui prévaut en matière d'utilisation, d'élimination et d'évacuation des déchets urbains dans les contextes étudiés en Afrique de l'ouest. Cette organisation fait bien entendu système puisqu'elle a une rationalité fonctionnelle attestée par sa capacité à se reproduire dans le temps et à s'étendre dans l'espace des villes. Cette logique est portée par la considérable inertie (au sens des sciences physiques) que lui donne le corps social, dans ses pratiques et ses représentations.

L'approche dominante technocratique a surestimé la légitimité théorique ou l'efficacité de la "force de frappe" institutionnelle de l'approche gestionnaire, considérant peut-être que la mise à l'index de l'Etat et des Régies municipales libéreraient *ipso facto* les forces du marché. Parallèlement, cette conception "par le haut" a sans doute sous-estimé 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 en matière de collecte et d'évacuation des immondices.

5.1. Le service collectif d'enlèvement des ordures ménagères des villes des PVD : nature et incertitudes.

Avec la remise en question des conceptions keynésiennes au tournant des années 80, la question des services collectifs urbains passe, dans les pays développés par un nouveau rapport entre « privé-public » où se mêlent des conceptions idéologiques et des considérations d'efficacité comparée -sur le plan économique, social et environnemental- de la gestion privée sur l'économie administrée. Dans les pays en développement, le même basculement est engagé depuis que le FMI y a pris pied, au cours de la décennie 80 à travers les Plans d'ajustement structurel et la prescription et la généralisation de l'économie de marché.

En ce qui concerne le FMI, sa posture néo-libérale pourrait paraître paradoxale puisque rappelons qu'à l'origine, le Fonds dans sa conception historique issue des accords de Bretton Woods (juillet 1944) avait pour mission d'assurer une stabilité volontariste de l'économie internationale. Les ruines de quatre ans d'une seconde guerre mondiale mais aussi le souvenir de la grande dépression de 1929 devaient être effacés par l'action préventive du FMI pour soutenir les économies nationales en veillant à maintenir la croissance de chaque pays-membres. Cela signifiait donc –comme Keynes l'avait démontré– que la dynamique du marché était perfectible. Le FMI fut conçu comme le cadre institutionnel d'une action collective mondiale destinée à corriger les dysfonctionnements de ce marché. Or (...)

« Depuis sa naissance, le FMI a beaucoup changé. On l'a créé parce qu'on estimait que les marchés fonctionnaient souvent mal, et le voici devenu le champion fanatique de l'hégémonie du marché ».

(Joseph Stiglitz. La grande désillusion. Ed. Fayard. 2002 page 37).

Mais ce paradoxe institutionnel se double d'un questionnement de fond à propos de la prescription de l'économie de marché et de ses tentatives d'application à marche forcée (en particulier en matière de gestion urbaine) dans des contextes socio-économiques en développement. Ces derniers pourraient être caractérisés schématiquement par une dynamique de transition, au sens où les conditions du développement n'y sont pas (encore) toutes présentes et que le processus de développement vise justement à les construire et à les réunir. La formation du marché et son institutionnalisation¹⁵ en constituent probablement une dimension et une condition préalables essentielles. Or dans la logique des Plans d'ajustement structurel, le FMI semble avoir oublié sa vocation initiale en évacuant précisément les dysfonctionnements du marché. Plus encore, il semble avoir omis de vérifier le truisme suivant : ces marchés doivent être constitués pour exister et fonctionner. Cet omission signifie-t-elle que, pour la vulgate de l'économie libérale, le marché –réputé toujours efficient– est la forme d'organisation naturelle de l'échange dans une économie monétarisée? Le marché serait alors un creuset primitif où se rejoignent harmonieusement une offre et une demande libérées de l'Etat interventionniste.

Si le marché suppose la mise en perspective d'une offre et d'une demande, on doit observer le traitement très inégal qu'elles subissent dans les approches dominantes relatives d'ailleurs à l'ensemble des services urbains.

Dans ce domaine, pour les villes des PVD et la gestion de leurs déchets, dans l'ensemble des réflexions théoriques et monographiques qui s'y rapporte, la pondération et la combinaison

¹⁵ Au sens d'économie institutionnelle qui renvoie à la monnaie, au droit, au marché, à la confiance.

entre un dispositif public et un autre privé, (le tout largement encadré par la coopération internationale et relayé peu ou prou par les collectivités territoriales) sont au centre de toutes les analyses. Cette approche dominante paraît exclusivement centrée sur l'offre de service, ses agencements possibles et ses mérites comparés, institutionnels et techniques.

Mais la problématique relative à la structuration de la demande et à la métamorphose des besoins domestiques en demande marchande n'est pas oubliée pour autant.

La question de la gestion des déchets ouvre donc sur le plan théorique sur deux axes de réflexions :

- l'offre et son organisation à l'échelle de la pré-collecte en particulier ; cet axe central est déjà largement pâture ;
- le volet "demande" paraît, en première approximation, traité de façon secondaire ou plutôt est abordé comme si la transformation d'un besoin domestique en une demande marchande urbaine, était déjà effective. Du coup, le besoin d'élimination des ordures est assimilé à la nécessité de leur évacuation hors du périmètre domestique qui, à son tour, est conçu comme une demande de service marchand.

On perçoit la double difficulté que s'est donnée l'approche que nous appelons gestionnaire : d'une part, soumettre la partie 'pré-collecte' de la filière "déchets" à la logique des biens marchands et l'articuler et l'organiser avec un dispositif général de dépôts intermédiaires et ultimes qui reste lui dans la logique de l'économie publique. Cette combinaison entre secteur privé et public est celle envisagée par la Banque mondiale :

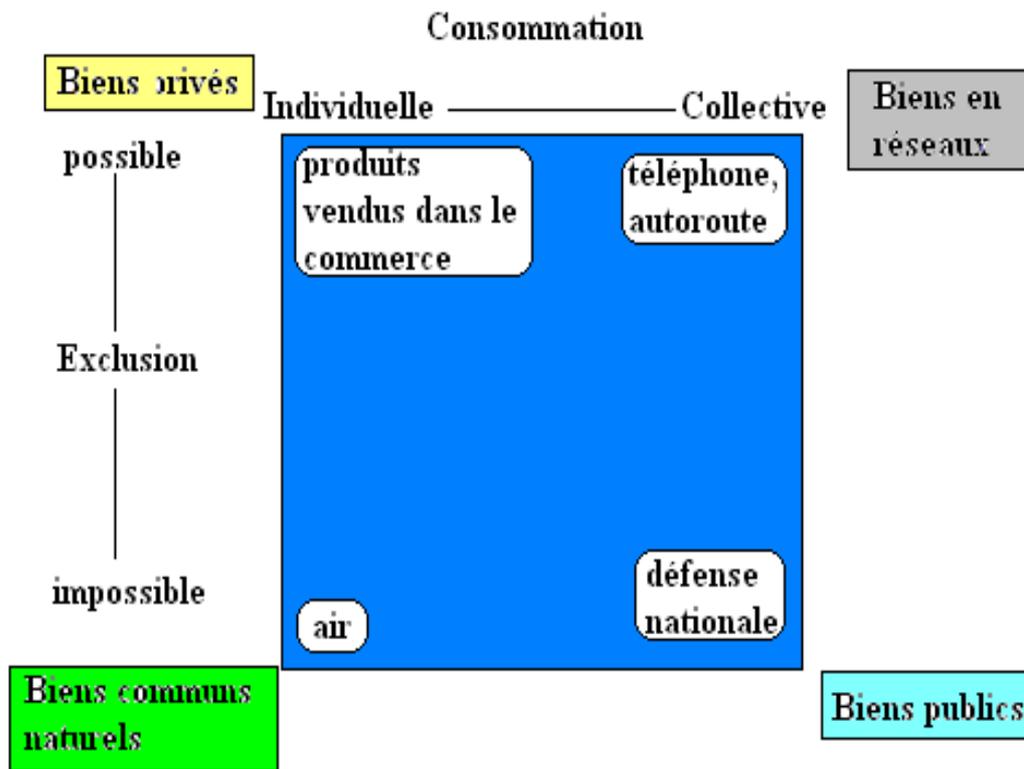
Municipal solid waste management is an essential public service which benefits all urban residents. It is not feasible to exclude from service those who do not pay, because public cleanliness and the safe disposal of waste are essential to public health and environmental protection. As a result of the characteristics, solid waste management is a public good for which local and metropolitan governments are typically responsible. This does not, however, mean that local government has to accomplish the task of solid waste service delivery entirely with its own staff, equipment, and monies. In fact, this is where the role of the private sector comes into play.

(Abstract. Urban Management Programme Private sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries. Volume 1 ; Formal Sector Sandra Cointreau-Levine. UNDP/UNCHS/World Bank).

Si en première approximation, on peut admettre cette hypothèse de travail, son application soulève un certain nombre de difficultés. La question de fond est de savoir si ces difficultés sont seulement organisationnelles ou bien si elles tiennent à l'incompatibilité de la logique des biens publics avec l'économie marchande.

A) Economie publique

En théorie, on peut rappeler les différents types de biens aujourd'hui disponibles et considérer comment les services urbains et la gestion des ordures ménagères et ses différentes composantes peuvent être positionnées.



On peut tenter une définition de chacune des catégories avancées (biens privés, biens communs naturels, biens en réseau, biens publics) mais non sans réserve compte tenu de leur caractère parfois approximatif ou en tout cas schématique. Même si on saisit bien que le statut économique et juridique de l'air n'est pas celui d'un paquet de lessive, que l'un ne s'acquiert pas à travers le marché mais que l'autre si¹⁶. On comprend aussi que l'achat d'un service ou d'un produit peut s'obtenir auprès de commerçants détaillants (consommation individuelle) mais que seuls des fournisseurs d'accès à des réseaux autorisent et facturent des consommations dites collectives telles que l'eau, l'électricité, le téléphone, l'autoroute ou internet. On conçoit aussi que l'acquisition d'un service commercial individualisé (taxi, réparation automobile, etc.) est sans rapport avec le bénéfice d'un service public (défense nationale ou sécurité intérieure) alloué collectivement. De même, on peut rappeler que les biens publics ont quelques caractéristiques spécifiques comme :

- Indivisibilité (ou non excluabilité) des biens publics : leur production et leur consommation ne peuvent être fractionnées (exemple classique de la défense nationale). Nul ne peut être exclu de la consommation d'un bien public et nul ne peut prétendre se l'approprier. Une fois que le bien public est offert à une partie quelconque de la communauté, il bénéficie au bien-être collectif.
- Extensibilité (ou non-rivalité) des biens publics : la consommation d'un service ou d'un bien par une partie de la population ne diminue pas la disponibilité du bien pour le reste de la communauté. Par exemple le spectacle d'un panorama, la jouissance d'un climat peuvent être appréciés par un nombre très élevé (sinon infini) de personnes sans qu'aucune d'entre elles en souffre.

Mais cette essai de typologie est notoirement instable. Par exemple, l'évolution des techniques et l'identification du client qu'elle rend possible, peut transformer la nature d'un bien qui de public devient marchand (exemple de la télévision passant d'une diffusion hertzienne à une diffusion par câble ou satellite et une facturation « à péage » plutôt qu'à la perception d'une redevance). Si la défense nationale, la police et la justice restent sans doute des exemples emblématiques d'un bien ou d'un service public, on pourrait croire qu'au delà, les autres biens et services peuvent donc être aussi bien gérés par une procédure marchande que publique, le basculement se faisant sur des considérations plus ou moins idéologiques. La question très générale qui peut être posée est celle du positionnement d'un service donné dans ce périmètre. Ce choix est-il strictement idéologique ou bien la nature spécifique de l'activité induit-elle des formes d'organisation particulière?

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 des ordures ménagères fondée sur une mise en rapport direct entre offre et demande.

Faut-il en déduire que la logique entrepreneuriale de *l'homo economicus* mue par la recherche d'un profit, semble trouver ici ses limites et que la notion de service public doit dans ce domaine s'imposer (d'autant plus que les impacts environnementaux et de santé publique en milieu urbain font que le service des ordures ménagères impose une intervention publique puisque le marché est défaillant)? Mais ces dispositifs plus ou moins administrés tiennent-ils au nécessaire subventionnement de l'offre de service? Est-ce une faible rentabilité qui imposerait que l'acteur public se substitue à l'acteur privé défaillant? Certes, les déficits

¹⁶ A cet égard, le schéma proposé peut laisser planer le doute quant à la superposition d'un périmètre –sans doute variable- couvert par le marché.

accumulés par les Services de voirie ou les retards de paiement des pouvoirs publics vis à vis des firmes délégataires peuvent laisser croire à des difficultés financières structurelles mais elles ont au moins autant à voir avec la rentabilité de l'activité qu'avec une gestion approximative.

En réalité pour les pouvoirs publics, lorsqu'ils traitent avec l'offre et les entreprises qui la composent, au moyen de divers statuts et degrés de délégation de service public, ne s'agit-il pas de travailler du côté de la demande et de son organisation en s'assurant qu'ainsi *via* une collecte de type fiscal, l'obligation systématique de paiement sera effectivement assumée par tous les ménages. C'est donc la puissance publique qui, par le prélèvement d'une taxe obligatoire, décrète la constitution et assure la pérennisation de la demande et le financement d'une activité d'intérêt général mais que le marché ne peut révéler. Ne serait-on pas dans un cas de *dysfonctionnement du marché*? Que se passerait-il si on laissait face à face d'une part, des ménages, producteurs d'ordures ménagères et hypothétiquement demandeuses de l'enlèvement de leurs ordures et d'autre part, des firmes disposées à fournir le service attendu. Quel paysage socio-urbain obtiendrait-on ? Si le fonctionnement de ce marché était laissé à lui-même, aboutirait-on à un résultat à peu près similaires à celui obtenu aujourd'hui ou bien la ville évoluerait-elle, en matière de déchets, dans un chaos contrasté, chaque ménage tentant selon ses revenus, soit de se débarrasser à sa façon de ses encombrants immondiés au moindre coût, soit de s'organiser pour mobiliser les services d'éboueurs privés? En outre, la question de la destination de ces immondiés reste entière après leur collecte. Là encore le marché peut-il résoudre cette contrainte et le cas échéant comment révéler la "préférence des consommateurs" pour la mise en décharge finale?

En matière de collecte des déchets, le marché est-il dysfonctionnel et la présence de la médiation publique ne s'impose-t-elle pas ? Ou bien est-ce la grande résistance naturelle de l'Etat qui s'ingénie à justifier au nom de l'intérêt général l'existence d'une économie plus administrée que publique ?

Mais une fois encore, et jusqu'à preuve du contraire, dans le domaine de l'enlèvement des ordures urbaines, aucun exemple connu ne permet de considérer que le caractère public de la filière déchets tiendrait à un excès de zèle interventionniste de l'Etat ou des pouvoirs publics locaux.

Si nous considérons comme vrai le postulat que ce service relève fondamentalement de l'économie publique, il arrive que ce service évolue au Nord dans un marché spécifique : pas de relations directes entre client et fournisseur, pas de choix de ce fournisseur par le client, pas de négociation sur le prix, règlement du prix du service sous contrainte, demande induite par la coercition publique, cohérence de la filière définie selon des compromis sociaux, économiques et, de plus en plus, environnementaux. L'ensemble de ce dispositif est caractérisé par le rôle structurant des pouvoirs publics à la fois sur la demande, sur l'offre et sur les prix (celui demandé aux ménages et celui payé au prestataire). La métamorphose du besoin domestique en demande de service collectif payant passe donc fondamentalement par le monopole régalien de la contrainte. Ce processus est sans doute une condition *préalable* pour qu'une offre technique et commerciale puisse être ensuite mobilisée par ces mêmes pouvoirs publics. Ainsi deux conditions semblent devoir être réunies pour que le besoin devienne demande et que cette demande trouve ensuite une offre de service en face d'elle :

- la capacité des ménages à payer en tout ou partie et collectivement le coût du service ;

- la coercition et la médiation publique ; en l'occurrence l'entité municipale est à la fois collecteur de fonds, juge du prix à payer par la demande et à offrir au prestataire, et partie contractante avec l'entreprise de ramassage.

En matière de "capacité de paiement" des ménages et de collecte de leurs contributions, l'intermédiation publique va bien entendu au-delà de la seule perception des taxes puisque "l'intérêt général" que fonde la gestion publique des ordures ménagères impose que ce service de ramassage soit effectif même si le rendement de la taxe sur un territoire donné devenait structurellement ou momentanément insuffisant pour couvrir les charges de voirie ou honorer l'incidence budgétaire de la délégation de service public. On entre là dans le domaine de l'économie subventionnée, voire de l'Etat providence si ces services collectifs nationaux ou municipaux finissent par se maintenir grâce aux seuls subsides publics. Une autre spécificité de cette gestion non marchande de l'économie publique est la fonction régulatrice de la taxe, modulable par les pouvoirs publics selon les revenus ou les quartiers et pouvant ainsi servir une politique de péréquation socio-spatiale. La délégation de service public se double d'une régulation par les collectivités territoriales, elles-même contrôlées a posteriori par l'Etat.

Il est clair que certains aspects périphériques de ce schéma relève de l'économie de marché par exemple quand la municipalité passe contrat avec des prestataires de service tout au long de la filière. Mais en tout état de cause, jamais le client ne traite directement avec le prestataire.

Que devient ce schéma dans les pays en développement est en particulier dans les quartiers précaires ?

B) La difficile émergence de l'économie publique urbaine en PVD.

Au sud, le même débat privé-public est ouvert. Mais dans les contextes de villes moyennes qui nous intéressent, nous observerons que le schéma général qui prévaut –même si sa mise en oeuvre est loin de ressembler au modèle théorique– est toute autre. En matière de pré-collecte, l'objectif stratégique vise à créer une véritable relation marchande directe entre client-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 et donc que le dispositif serait doté d'une capacité de reproduction. Ces expériences de privatisation de la collecte domiciliaire se sont fondées sur le contournement de la coercition publique pour lui préférer le recours au marché. Du même coup, dans une perspective idéale, le paiement sous contrainte par l'usagé de la taxe d'enlèvement -caractéristique de l'économie publique-, devient, dans l'économie de marché, une posture positive du client toute entière contenue dans son "consentement à payer" le prix du service, le besoin d'évacuer tout ou partie des déchets du périmètre domestique devenant alors une demande marchande,

Certains indices portent à croire que, en matière de pré-collecte, ce projet d'ingénierie socio-économique rencontre quelques difficultés à entrer dans les faits autant du côté de l'offre que de la demande.

En matière d'évacuation des déchets, l'offre n'est pas totalement structurée au sens où elle n'a pas atteint son point d'équilibre dynamique : la multiplication des projets d'appui, le besoin de mettre en place un zonage de la collecte, le rôle parfois incertain des municipalités, la pluri-activité des GIE, leur faible rentabilité, l'appui nécessaire et continu des bailleurs, la concurrence de collecteurs informels, etc., montrent que le dispositif d'offre n'a pas encore

trouvé sa propre capacité de reproduction. En outre, dans les deux cas urbains étudiés, la filière générale incluant les dépôts de transit, l'évacuation vers une décharge intermédiaire puis finale est tout à fait perfectible.

Du côté de la demande, d'une part, le besoin d'élimination des déchets est loin de s'être transformé en totalité et définitivement en une logique d'évacuation et d'autre part, cette exportation hors du domicile ne prend pas toujours, loin s'en faut, la forme d'une demande marchande.

En matière de pré-collecte, l'offre de service et sans doute plus encore la demande ne semblent pas réunir pour l'instant les conditions de mise en oeuvre efficace d'une économie de marché. On voit bien que le débat, à propos des services collectifs, ne porte pas seulement sur l'alchimie entre économie publique et économie de marché, mais que dans les deux cas, la structuration ou la transition en cours vers une économie urbaine marchande régulée, traverse des logiques socio-économiques rétives et fonctionnelles (la logique non marchande, la logique informelle) qui pèsent de tout leur poids sur une organisation de la *chose publique* en ville.

On peut se demander si, avec la décentralisation et à la suite des politiques d'ajustement, un nouveau chapitre de l'économie du développement n'est pas en train d'émerger, celui de l'économie publique urbaine en PVD. Alors qu'il y a longtemps que dans les villes des PVD, la principale barrière à l'extension et à la généralisation de l'économie marchande ne se heurte plus à la faiblesse de la monétarisation, il se pourrait qu'aujourd'hui ce soit la pénétration et l'émergence de l'économie publique qui soit en jeu. Cette économie publique produisant des biens et des services qui ont un coût, est au service de l'intérêt général (c'est donc tout le contraire d'une économie nécessairement et lourdement subventionnée). Comment faire payer ce coût sachant que la coercition publique est généralement faible ou d'une application difficile?

Si en matière d'économie marchande des biens et des services, l'absence de régulation de l'Etat est une des causes de la généralisation de l'économie informelle, en matière de services publics, est-il envisageable et possible (même sur des segments limités comme celui de la pré-collecte domiciliaire) de se passer de l'intermédiation publique entre offre et demande? Ou bien faut-il (définitivement?) prendre acte de l'impuissance publique –y compris municipale– et favoriser tout système qui pourrait en faire l'économie? Mais même si certains segments de cette économie publique des services collectifs urbains peuvent être confiés dans certaines conditions à la logique des firmes privées *via* la délégation de service public, il n'en reste pas moins que la cohérence générale de la filière -du domicile jusqu'à la décharge finale et le traitement- impose une action publique coercitive de conception, d'arbitrage et d'évaluation à la fois technique et économique.

C) A propos de la production et de l'élimination des ordures ménagères.

La spécificité de la production de déchets urbains tient au fait qu'il ne s'agit pas d'une production courante destinée à satisfaire une demande qu'exprimerait un client consommateur. En matière de déchets, la production est une retombée de l'activité humaine (alimentaire et entretien connexe) et ne relève pas, au moment de sa génération, de la rationalité de l'échange marchand et de la rencontre anticipée entre une offre et une demande. Les déchets ne sont donc pas une marchandise produite à destination d'un marché et leur « production » est d'une autre nature que celle d'un quintal de blé ou d'un téléviseur. Cette

production nécessaire¹⁷ à l'origine n'est pas un acte pensé dans une problématique économique, mais c'est un sous-produit au même titre par exemple que la "production" d'oxygène par les végétaux. La production marchande relève de la logique économique *ex ante* (avant l'acte de production) ; par contre, la génération de déchets deviendra une question économique *ex post*.

L'élimination des déchets : une fois que la génération de déchets par les ménages est devenue effective, la question de leur destination va inmanquablement se poser. Mais alors la logique s'inverse : le ménage ou l'individu producteur de déchets n'apparaît plus en tant qu'offreur d'une production mais individu à la recherche de stratégies d'élimination de ces déchets.

Dans les contextes des villes des pays en développement, les déchets domestiques, pour être éliminés, vont suivre de multiples trajectoires et filières : décharges 'sauvages' ou concertées, combustion, recyclage, récupération, compost, remblaiement, enlèvement par pré-collecte, mise directement en dépôt de regroupement, etc. Certaines filières sont marchandes ou non, domestique ou socialisées ; certaines pratiques sont économiquement gratuites, génèrent un gain ou au contraire un coût pour le producteur. Il ne s'agit donc ni d'un marché unifié et stable ni même d'un marché constitué puisque des pratiques non marchandes composites (combustion, décharges sauvages ou pas, enfouissement ou compost domestiques) tiennent lieu de réponse au besoin d'élimination d'une partie ou de la totalité de ces déchets. C'est dire que la problématique marchande « offre/demande » qui a inspiré la conception gestionnaire de la pré-collecte des déchets urbains devra certainement être reconsidérée. En effet, si le besoin est constitutif de la demande, tout besoin ne s'exprime pas nécessairement à travers une demande et un marché.

Ces pratiques informelles et ces dispositifs micro-locaux vont répondre donc au besoin d'élimination et, *pro parte*, d'enlèvement hors du périmètre domestique des ordures ménagères. Mais ces initiatives spontanées –domestiques ou marchandes– seront sur tous les plans peu efficaces et généralement génératrices d'externalités négatives (santé publique, dégradation du milieu naturel et du cadre de vie, instabilité des sols remblayés, risques liés à la production de méthane, nocivité des combustions de plastiques, etc.). A cet égard, les producteurs d'ordures ménagères deviennent aussi producteurs de déséconomies externes au sens où les pratiques mises en oeuvre pour satisfaire leur besoin d'évacuation de déchets génèrent des coûts implicites pour la collectivité sans que celle-ci soit indemnisée ou qu'eux-mêmes aient à en payer le prix. A nouveau, le marché se révèle déficient pour une internalisation spontanée de ces coûts collatéraux.

5.2. La politique sectorielle de "gestion des déchets" et ses présupposés

Les politiques développées localement en matière de gestion des déchets urbains sont caractérisées par un même sous-bassement institutionnel venu en droite ligne depuis une dizaine d'années des institutions internationales dominantes avec la puissance de pénétration que leur donne la mobilisation de ressources qui les accompagne. Par contre, leur mise en oeuvre se singularise par une diversité d'échelles, d'expériences et de même de conceptions. Au delà de la diversité des actions, on peut identifier un certain nombre de constantes qui donnent de l'opacité à la problématique gestionnaire des déchets :

- A) Imbrication entre gouvernance et décentralisation
- B) Un modèle universel d'évacuation des déchets hors des villes ?

¹⁷ Au sens où il ne peut pas en être autrement.

- C) Un modèle unique de client ?
- D) L'approche sectorisée de la « gestion des déchets urbains » et le contexte macro-économique

A) Imbrication entre gouvernance et décentralisation

En matière d'enlèvement d'ordures ménagères, les nouveaux dispositifs impulsés dès la décennie 80 étaient censés s'inscrire dans de nouveaux rapports « privés-publics ». Mais on peut craindre que le métissage qui en a résulté, ait manqué d'identité et de visibilité. En effet, deux conceptions et deux stratégies paraissent avoir inspiré les bailleurs et opérateurs. Sur le plan théorique, l'une vient directement de la problématique de la *gouvernance* ; elle est plutôt de type communautaire et anglo-saxonne. L'autre est mue par l'objectif de *décentralisation* d'obédience plutôt franco-républicaine.

Dans le premier cas, on le sait, il s'agit d'un pouvoir fondé sur la représentation participative largement ouverte aux acteurs locaux dont la légitimité tient à la reconnaissance des groupes et des communautés constitués, alors que la seconde est désignée au moyen du suffrage universel, et organisée autour de l'instance municipale agissant soit comme acteur direct, comme arbitre ou encore comme mandant.

Sans être en théorie opposables, ces deux conceptions ne peuvent être confondues car elles façonnent des organisations différentes du pouvoir local et des dispositifs de prise de décision pas nécessairement et immédiatement compatibles¹⁸. Or il semble qu'elles aient souvent été mises en oeuvre de façon simultanée, souvent indifférenciée ou carrément confondue. On retrouve cette même confusion de genre dans l'application des modalités de gestion des services urbains collectifs, du « tout public » au « tout privé » : Services Techniques municipaux, gestion en régie, délégation de service public ou privatisation. Selon quelle ligne de partage claire, ont été envisagés les statuts des opérateurs et intervenants au sein de la filière, depuis la pré-collecte jusqu'à la décharge finale ? Quels rôles ont été dévolus à la collectivité municipale : Opérateur ? Mandant ? Arbitre permanent au dessus des acteurs privés ? Responsable du transfert définitif des services publics municipaux en services collectifs privés ? A moins que l'entité municipale, en formation, ait dû se constituer institutionnellement et se renforcer techniquement au travers de stratégies sectorielles –dont celle de la « gestion des déchets ». Ces politiques sectorielles auraient ainsi été la matrice d'une décentralisation à naître et non pas le résultat effectif d'une gestion municipale décentralisée.

C'est un constat aujourd'hui évident que celui de l'ambivalence des situations : la "gestion des déchets" a-t-elle été organisée en tant que politique municipale décentralisée ? Ou bien devait-elle être le creuset où allait se faire l'apprentissage du pouvoir municipal ? Ou encore cette "gestion" a-t-elle dû s'organiser en attendant que la capacité municipale devienne effective ? Et enfin la "gestion des déchets" a-t-elle cru pouvoir créer *ex nihilo* de nouveaux acteurs qui, en contournant les pouvoirs établis –élus, nommés, traditionnels– auraient dû satisfaire à l'obligation de résultats sectoriels. Ces quatre options semblent avoir été plus ou moins combinées et intriquées sans que l'on distingue nettement si l'objectif prioritaire était plutôt un résultat technique et sectoriel en matière de "gestion des déchets", ou s'il s'agissait plutôt de conforter un système d'acteurs (celui municipal ou celui de la gouvernance). A ce titre, une

¹⁸ La gouvernance passe plutôt, sur un mode continu, par la participation et l'implication ; la décentralisation préfère le mandat et la sanction électorale sur un mode cyclique.

lecture transversale des expériences de "gestion des déchets" représente aussi une sorte de bilan ou au moins une illustration non pas seulement des classiques *jeux d'acteurs* mais des nouvelles règles du jeu que sont en train de définir et d'imposer des acteurs, avec une question corollaire : le pouvoir municipal en ressortira-t-il renforcé, inchangé ou affaibli?

Dans la pratique, on doit se demander s'il n'existe pas une possible incompatibilité entre la logique de la gouvernance et celle du pouvoir municipal quand il s'agit de les promouvoir simultanément et de façon indifférenciée.

Au delà de leur mode de représentation, l'une électorale et l'autre participative, il pourrait apparaître une véritable concurrence entre ces deux formes de pouvoirs lorsqu'ils prétendent se constituer de façon concomitante. En effet, jusqu'à quel point la doctrine municipale du « faire-faire » (délégation de service public ou privatisation) se substituant à celle du « faire » (régie municipale) ne signifie-t-elle pas un recul du « savoir-faire » non seulement technique mais aussi politique au sens institutionnel ? La multiplication des ONG, des GIE et autres agences, autour d'une entité communale en cours de constitution ne vide-t-elle pas de son sens l'idée même de pouvoir municipal ? Autrement dit, dans quelles conditions institutionnelles et sans doute historiques, la gouvernance est-elle compatible avec et procyclique d'une dynamique de communalisation ? Au contraire, dans quelles circonstances les synergies induites par une gouvernance –largement synonymes de promotion dominante d'acteurs privés–, ne deviennent-elles pas contre-productives pour un objectif d'émergence d'un pouvoir municipal ? Le pouvoir municipal peut-il se constituer en même temps que se met en place une dynamique de gouvernance ou cette dernière ne peut être régulée efficacement que si un véritable pouvoir municipal préexiste ?

Une ingénierie socio-économique où interagissent une multitude d'institutions, de mots d'ordre, de guichets et de calendriers ne prend-elle pas le risque de manquer sa cible ? De plus, le modèle de « bonne gouvernance » pour une gestion collective, concertée et efficiente prôné par les instances internationales- ne se retrouve guère dans les dispositifs locaux des coopérations internationales, nationales et décentralisées. Ce défaut de coordination, largement induit par des logiques intra-institutionnelles de décaissement, d'échéanciers et plus largement d'une compétition entre bailleurs, autorise évidemment des mises en concurrence entre opérateurs dont les acteurs locaux savent efficacement jouer.

Si le distingo entre « gouvernance » et « décentralisation » avait été posé, il aurait été utile d'en rechercher les articulations, d'en expliciter les modes de construction et d'en préciser les acteurs.

Dans le champ opérationnel, la confusion ou le caractère indifférencié de ces doctrines questionne les positions des bailleurs et opérateurs :

- Les bailleurs avaient-ils chacun leur propre cadre idéologique et théorique dont la mise en œuvre a fait l'objet d'applications concurrentes ?
- Les grands opérateurs ont-ils utilisé indifféremment le nouveau vocabulaire et les composantes de la boîte à outils du *développement durable* en visant plutôt l'urgence des besoins de services collectifs et de la gestion urbaine ?
- Ou encore, les bailleurs ont-ils été ensemble à la recherche de modes de développement locaux, à forger au travers de suites d'essais et d'erreurs et à partir d'agencements à inventer sous réserve d'une indispensable capitalisation commune ?

Certes, la coopération décentralisée internationale entre communes est sans doute une spécificité française et dans une moindre mesure européenne. Mais dans ce cadre, la médiation jouée par une série d'acteurs-relais (ONG, GIE, associations) s'inscrit-elle autant à l'actif de la décentralisation en Europe qu'en Afrique ? Pour cette dernière en effet, cette délégation systématique de service public et d'aide à la décision ne pourrait-elle pas finir par être contre-productive à l'égard de la fragile municipalisation ouest-africaine ?

La réalité ne montre-t-elle pas que la combinaison entre la logique inspirée de la gestion municipale élective et celle de la gestion participative portée par la gouvernance¹⁹ pourrait relever davantage de l'ambiguïté et de l'instabilité des agencements ainsi échafaudés que d'un métissage innovant entre systèmes de pouvoir.

B) Un modèle universel d'évacuation des déchets hors des villes ?

Nous avons observé que sur le plan des dispositifs institutionnels, depuis une dizaine d'années, les actions ont été largement inspirées par un modèle descendant unique –quoique très protéiforme dans ses applications–, situé à la croisée des recommandations de la Banque mondiale et du FMI.

Identiquement, les dispositifs techniques de collecte des déchets convergent vers un modèle universel qui a fait florès : celui de la collecte, du groupement et de l'évacuation des immondices hors du périmètre urbain. L'analogie entre la pratique domestique et la représentation urbaine est notoire : sur deux échelles territoriales différentes, les déchets semblent devoir être impérativement évacués d'un périmètre de référence.

Mais dans les deux cas –domestique et urbain–, il est erroné d'omettre les utilisations alternatives possibles et même fréquentes des déchets avant ou à la place de leur mise en décharge finale : combustion (bois, feuilles), recyclage (papier, cartons, ferrailles), compostage, et remblaiement. Métaphoriquement, la conception dominante vis à vis des déchets paraît être celle d'un fluide circulant en réseau, d'un flux grossissant, s'écoulant depuis des sources amont (les unités domestiques) vers l'aval (la décharge ultime), le réseau de collecte et de pré-collecte s'apparenterait alors à un réseau hydrographique.

Mais cette conception qui confond élimination et évacuation doit sans doute être considérée avec circonspection lorsqu'on prête attention à la composition des ordures ménagères par exemple à Porto Novo selon le Rapport DESSAU :

Nature	Poids		Volume	
	en tonnes	%	en m3	%
Végétaux putrescibles	13.689	46	26.113	62,2
Sables inertes	12.033	41	5.752	13,7
Plastiques	769	3	3.275	7,8
Papiers cartons	591	2	2.687	6,4
Tissus	325	1	1.217	2,9
Bois	30	0	126	0,3
Métaux	384	1	1.217	2,9

¹⁹ auxquelles se surajoutent des conceptions sectorisées poussées légitimement par une obligation de résultat comme celle de la "gestion des déchets".

Verre	118	0	294	0,7
Piles	30	0	0	0
Chaussures, cuir	296	1	672	1,6
Escargots, os	30	0	42	0,1
Autres	1.271	4	588	1,4
Total	29.565	100	41.982	100

L'importance de la composante végétale (végétaux putrescibles) et minérale (sables inertes), représentant 75% du volume total et 87 % du poids total, ne paraît pas en première analyse cohérente avec une politique de mise en décharge systématique. C'est bien d'ailleurs vers le tri-compostage que s'orientaient les recommandations de ce Rapport.

C) Vers un modèle unique de client citoyen ?

Existe-t-il un modèle unique de « gestion des déchets urbains » ? En particulier, la taille démographique de la ville, le pouvoir d'achat moyen des urbains et la densité du tissu urbain sont sans doute des variables qui vont déterminer à la fois du côté des besoins et de la demande, comme du côté de l'offre de service, des modes d'organisation probablement très différenciés.

Il est frappant de constater que dans la plupart des analyses le seul distingo qui est fait tient au dualisme « developing countries » et « industrialized countries ». Si cette perspective ne manque évidemment pas de fondement, elle reste extrêmement réductrice voire insuffisante : considérer Mexico ou Sao Paolo comme Dakar ou Bamako mériterait plus qu'une nuance, et traiter Mopti ou une Commune de Yaoundé comme une ville asiatique est approximatif du point de vue des niveaux de ressources des populations et des collectivités locales.

De plus, la morphologie des villes, leur densité, l'importance relative d'espaces verts, de friches, d'une agriculture intra ou péri-urbaines, la topographie du relief urbain –ravins, et-, les types de bâtis²⁰ sont autant de facteurs qui vont agir sur les modes effectifs ou possibles d'élimination et d'évacuation des déchets. Selon les contextes urbains considérés, il conviendrait de ne pas omettre l'existence de formes d'élimination à l'échelle du ménage et du quartier. En les identifiant et les encadrant, il devrait être possible de réduire le volume final de déchets à évacuer. Mais dans des localités où ce modèle de gestion de proximité fonctionne de façon spontanée et sur un mode plus ou moins efficace, on pourrait se demander quelle est l'urgence à faire converger la "gestion des ordures ménagères" –compte tenu de son coût– vers un système universel d'évacuation?

En toute hypothèse, on peut se demander si la préférence de l'évacuation sur l'élimination ne tiendrait pas à la nécessité de créer justement les conditions d'émergence d'un marché significatif en maximisant les volumes à évacuer. En conservant un ratio élevé entre volume d'ordures brutes produites par les ménages et volume d'ordures à évacuer en décharge finale, on peut imaginer susciter l'intérêt et la concurrence de l'offre de service. Plus ce ratio sera élevé et plus l'offre sera réactive.

²⁰ Compte tenu de la surface des parcelles et de l'existence de jardins, la part des ordures éliminées par combustion –hors piles et plastiques– et par la production de compost domestique peut être radicalement différente d'un contexte urbain à un autre.

Si pour de grandes mégapoles du Nord comme du Sud, la seule issue pour les ordures ménagères²¹ est très probablement l'évacuation en décharge finale, par contre dans des contextes de villes moyennes de pays en développement, on peut se demander si l'évacuation hors la ville est un modèle unique et si cet axiome n'est pas justement à relier à l'idée de faire émerger un marché des ordures ménagères en maximisant à la fois les volumes et le nombre de clients. De plus, le règlement d'un abonnement régulier va sans doute favoriser la propension à utiliser au maximum le service payé. Et au final, il s'agira de créer sans doute le réflexe d'évacuation des ordures pour éviter toutes les formes clandestines et nocives de décharges "sauvages". Certes mais c'est aussi, à travers une ingénierie socio-économique, construire *ex nihilo* un marché en transformant un besoin d'élimination en une demande d'évacuation.

Le paradoxe de cette construction d'un marché à tout prix tient à deux facteurs qui tendraient plutôt à rechercher des solutions socialement et économiquement viables et graduelles. En effet, du côté des municipalités et des ONG/GIE, elles manqueront sans doute encore longtemps des moyens financiers d'investissement et de fonctionnement pour affronter la totalité du marché urbain des ordures ménagères. En même temps, le niveau de vie moyen des populations urbaines concernées ne permettra pas la constitution d'un vaste marché direct entre abonnés et GIE. La question qui vient alors à l'esprit porte sur l'opportunité de lancer cette expérimentation marchande dans ce type de ville dont la majorité de la population vit dans des conditions économiques difficiles ; les instances locales publiques comme les unités domestiques privées sont financièrement démunies. Qui plus est, c'est non seulement le niveau moyen des ressources des ménages qui est en cause mais aussi la nature des revenus perçus. En effet, là –les villes ou les quartiers– où les ressources informelles dominent, il est probable que la variabilité journalière et hebdomadaire des revenus, va influencer très directement sur la capacité globale de paiement des individus mais aussi sur les modalités de paiement –plus ou moins fragmentées– que ces « clients » vont pouvoir accepter. Pour les plus pauvres, on le sait mais peut-être l'a-t-on oublié, il est préférable de régler des petites sommes fractionnées, correspondant à la structure précaire de leurs revenus. La conception d'un règlement régulier de sommes relativement importantes (telles que des factures d'eau, d'électricité ou de taxe d'enlèvement des ordures ménagères) correspond davantage à un contexte de salariat généralisé à revenu et emploi fixes et non pas à celui de revenus aléatoires en fréquence et en montant, dégagés d'emplois souvent informels et aléatoires.

Ainsi, nous assistons à la mise en place de dispositifs de "gestion des déchets" établie à partir de *mécanos* socio-économiques postulant d'une part, la création d'une demande solvable et marchande; et d'autre part, l'organisation d'une offre de prestataires qui lui fera face.

La question qui traverse notre étude est celle de l'accès des couches -ou des quartiers ou de villes pauvres- aux services collectifs. Plus précisément, les dispositifs mis en œuvre se sont-ils approchés de cet objectif? Et quels effets imprévus ont-ils produit? Quels enseignements tirer de ces essais?

Les concepteurs à la base de ces stratégies avaient anticipé que le recul de l'Etat ne créerait pas *nécessairement* l'émergence du marché, que ce marché devait exister avant de soumettre tout ou partie de certains services collectifs à ses règles. Mais dans quelle mesure l'ingénierie socio-économique mise en œuvre depuis dix ans a-t-elle infléchi les pratiques domestiques vers la constitution d'un marché de pré-collecte efficace entre ménages et ONG/GIE?

²¹ Une fois développées des choix de conditionnement "intelligent" et le tri sélectif.

Existerait-il *urbi* une demande d'évacuation *orbi* de ces déchets? Plus exactement, serait-il possible d'induire et de structurer cette demande?

Rien n'est moins sûr. Après dix ans de tentatives de pré-collecte et de collecte, de réseaux de dépôts de transit et de décharges finales, après les insuccès récurrents des pré-collecteurs privés, après avoir tenté de promouvoir ce modèle tant par l'aval (décharge finale) que par l'amont (pré-collecteurs), la part des déchets qui n'entre pas dans les circuits collectifs de collecte reste considérable : environ 50 % des volumes urbains échappent aux différents systèmes collectifs de collecte des déchets.

Plus encore, si l'on considérait les quantités totales de déchets urbains produits, il apparaîtrait que les volumes effectivement évacués hors de la ville et rassemblés sur une décharge ultime périphérique seraient encore souvent inexistants (les cas de Mopti et de Porto Novo sont à cet égard éclairants). Or comme la production de déchets est continue et probablement orientée à la hausse, il est clair qu'il existe des pratiques alternatives dont la puissance, la persistance et l'efficacité, obèrent la mise en place de solutions exogènes.

D) L'approche sectorisée de la « gestion des déchets urbains » et le contexte macro-économique

- D'une part, la situation macroéconomique nationale et urbaine va déterminer des opportunités d'emploi et de revenus qui vont affecter très directement et de façon différenciée selon leur CSP le revenu réel des ménages et leur capacité à transformer peu ou prou un besoin en demande solvable.

- D'autre part, la tendance à la généralisation du principe de vérité des coûts et des prix des « services publics » pèse sur les revenus des ménages urbains. Le « consentement à payer » pour l'enlèvement des ordures ménagères ne pose-t-il pas à nouveau la question des limites méthodologiques de l'évaluation contingente qu'elle suppose ? Les choix hiérarchisés ou concurrentiels des ménages relatifs à l'accès aux différents services urbains (eau, électricité, évacuation des déchets) sont-ils pris en compte de façon systémique ou sectorisée?

a) Contexte macro-économique national et local

Les nouvelles stratégies urbaines gestionnaires, issues des PAS et de la décentralisation, sont systématiquement conçues dans une sorte d'apesanteur macroéconomiques. Alors que les pays ouest-africains ont été affectés par les politiques d'ajustement structurel puis par la dévaluation du Franc CFA en janvier 1994, il est curieux d'observer que l'environnement économique et l'évolution de l'emploi et des revenus, à l'échelle régionale, nationale ou locale urbaine, ne sont jamais pris en considération comme des variables contextuelles de la gestion urbaine. Pourtant, la propension de la demande urbaine à accepter des politiques tarifaires en matière de services collectifs ne sera pas identique selon les évolutions économiques générales des populations urbaines.

En nous basant sur les données du PNUD et en considérant l'Indicateur de Développement Humain en tant qu'indice synthétique de la situation et de l'évolution socio-économique national et local, il devrait être possible de restituer les conditions macro-économiques dans lesquelles se sont développées ces politiques urbaines gestionnaires.

Sur la période 1989 – 1999, l'IDH²² national Mali et Bénin et l'IDH de la région administrative de Mopti²³ ont évolué comme suit :

ANNEE	Mali	Mopti	Bénin
1989	0,26		
1990	0,27		0,359
1991	0,27		
1992	0,23	0,23	
1993	0,29		
1994	0,25	0,19	
1995	0,29		0,392
1996	0,31	0,24	
1997	0,33		
1998	0,33	0,25	
1999	0,34	0,26	0,42

Sources PNUD. Rapport Annuel Mondial sur le Développement Humain.
Les données IDH Porto Novo ne semblent pas exister.

On observe que sur la décennie 90 l'évolution de l'IDH a été croissante pour les deux pays considérés. Plus précisément, l'augmentation moyenne annuelle de cet indice composite a été de 2,3% au Mali et de près 1,6% au Bénin. L'évolution du Produit par tête béninois (qui constitue une des variables de l'IDH), est identique à celle de l'indice général IDH. Par contre, au Mali (mais sur la période 1985-1995), le Produit par tête a augmenté seulement de 1% par an et par habitant contre 2,3% pour l'indice national, ce qui signifie en corollaire que les deux autres paramètres composant l'IDH (ou au moins l'un des deux : espérance de vie et/ou niveau d'éducation) ont évolué à un rythme nettement supérieur à celui de l'IDH.

Enfin nous avons pu disposer de données territoriales de l'IDH sur la région administrative de Mopti (comprenant la commune de Mopti-Sevaré). Elles permettent de constater que sur dix ans, depuis 1993 et à partir des données annuelles disponibles, l'indice IDH de Mopti est en moyenne de 25% inférieur à celui du niveau national, soit 0,235. Cette moyenne tient au niveau particulièrement faible de l'IDH pour l'année 1994 (0,19) alors que les années suivantes disponibles (1996, 1998 et 1999) sont toutes supérieures ou égales à 0,24. Mais il faut rappeler ici que la valeur moyenne de cet indice mopticien du développement humain est inférieure à celle du 162ème pays qui compose la liste du PNUD : le Sierra Leone avec un indice de 0,258.

Sans perdre de vue qu'il faut sans doute prendre avec prudence ces données statistiques²⁴, il n'en reste pas moins paradoxal qu'en matière de « gestion des ordures ménagères », les contextes urbains –villes ou quartiers- les plus démunis sont ceux dans lesquels la vérité des prix associée à la contribution monétaire directe, attendue des populations concernées, s'applique de façon la plus immédiate.

²² Rappelons que l'IDH est un indice synthétique bâti à partir de l'espérance de vie à la naissance, du niveau d'éducation et du niveau de revenu ou encore niveau de vie.

²³ Rapport National sur le Développement Humain, Mali Edition 2000. "Le profil de la pauvreté au cours des dernières années au Mali". (Chapitre rédigé par Zima Jean DIALLO).

²⁴ On peut par exemple s'interroger sur l'évaluation et la précision du Produit Intérieur Brut défini à l'échelle de la région administrative de Mopti quand on sait qu'aucune étude d'économie locale et d'élaboration d'une matrice de comptabilité sociale n'a été réalisée sur Mopti.

Dans les grandes villes métropolitaines, le soutien de l'Etat ou les subsides internationaux permettent de mettre en œuvre -par régie ou délégation de service public interposées- des politiques de collecte des déchets dont le financement s'apparenterait plutôt au *coût incrémental*. Dans ce cas en effet, le pollueur est invité à modifier des projets préjudiciables à l'environnement²⁵, le surcoût de la durabilité environnementale est pris en charge schématiquement par des bailleurs qui attachent un prix élevé au renoncement du pollueur pour ses choix ou pratiques nuisibles à l'environnement. Les fonctions politiques et économiques de ces grandes métropoles expliquent probablement l'avantage comparatif dont elles disposent pour assurer le financement de ce service urbain.

Par contre, les villes moyennes ou petites sont le champ d'expérimentation de dispositifs de pré-collecte basés sur un mode de financement inspiré du système pollueur-payeur à ceci près qu'il ne s'agit pas d'une pénalité payée par le pollueur à une entité de régulation environnementale dotée d'un droit régalien de coercition. Avec l'abonnement des ménages, il s'agit d'un prix payé directement au prestataire. Le paradoxe est que le Produit Local Brut généré dans ces agglomérations secondaires reste très inférieur à celui des métropoles et même à celui de la moyenne nationale (voir cas de Mopti). Il y a donc un effet de ciseaux entre le mode de financement de ce service urbain de proximité (dont le prix est à la hausse) et le niveau de richesse moyen de la ville (qui évolue très faiblement ou lentement).

b) Contexte de généralisation de la « vérité des prix » des services publics urbains

L'effet de ciseaux repéré précédemment est encore accentué par le caractère simultané des politiques sectorielles de marchandisation des services collectifs urbains qui vont peser sur les budgets des ménages.

Chacun des services fait l'objet de réformes similaires mais ces dernières semblent conçues et mises en œuvre de façon indépendante, non concertée. Le caractère concomitant des réformes de ces différents services collectifs (électricité, eau, ordures ménagères, téléphone, et fiscalité locale en général et plus largement privatisation et marchandisation de la plupart des services publics, y compris scolarité ou santé publique) semble être indépendant du consentement à payer. Le coût croissant de l'ensemble des services urbains n'est pas mis en perspective dynamique avec les capacités économiques des ménages et leur évolution. Le différentiel (positif ou négatif) qui peut apparaître entre croissance du coût total des services urbains et croissance des revenus des ménages mériterait d'être regardé de plus près pour comprendre les réaménagements budgétaires que les ménages doivent arbitrer. Dans ce sens, nous avons comparé l'évolution décennale du prix de l'électricité et de l'eau à Porto Novo .

²⁵ Dans le cas des ordures ménagères ; il s'agit par exemple de la dispersion ou de la dissimulation des ordures.

Période	Electricité : F/Kwh et par tranche				Eau : F/M ³ et par tranche			
	1	2	3	4	1	2	3	4
1992-1996	53	59	73	68	115	196	248	
1997-mai 2002	56	65	80	75	138	290		
Depuis juin 2002	88	88	88	88	198	415		

En FCA courants

Période	Electricité : F/Kwh et par tranche				Eau : F/M ³ et par tranche			
	1	2	3	4	1	2	3	4
1992-1996	100	100	100	100	100	100	100	
1997-mai 2002	106	110	110	110	120	148		
Depuis juin 2002	166	149	121	129	172	212		

Sources : Séries établies par Elidja ZOSSOU, Directeur du CIPCRE.

Evolution absolue et indiciaire du prix courant de l'électricité et de l'eau à Porto Novo.

Dans le cas de Porto Novo, on observe qu'en francs courants, le prix de la première tranche d'électricité a augmenté de près de 9 % par an entre 1996 et 2002, et celui de la deuxième tranche de 7% par an sur la même période. Pour l'eau, la première tranche s'est accrue pour la même période de 9,5% l'an et la seconde de 13,4%. Rappelons que sur la période 1990-2000, nous avons observé une hausse moyenne du PIB national de 1,6%. Les écarts significatifs entre coûts d'accès aux services publics et revenus devraient être regardés avec attention..

Si la hausse des revenus est inférieure à celle du coût des services, une compétition ou/et un ordre de priorité d'accès à ces différents services devra être envisagée par les ménages et une nouvelle allocation de ressources devra se produire.

Le schéma implicite qui paraît prévaloir avec cette idée de *consentement à payer* est celui de l'existence supposée d'une capacité moyenne théorique de paiement qui serait prête à se concrétiser en fonction de la seule qualité du service considéré séparément et indépendamment des autres charges. Le postulat est simple : la demande étant constituée, restait à bâtir une offre correspondante. Or il semble que la métamorphose d'un besoin (d'élimination quasi gratuite des déchets hors du périmètre domestique) en demande (d'évacuation payante de ces mêmes déchets hors de la ville) impose des conditions qui ne paraissent pas encore remplies.

5.3. Les résistances à la marchandisation de la pré-collecte.

Le secteur des déchets fait l'objet le plus souvent depuis plus d'une décennie d'un volontarisme technique visant à le soumettre à une organisation efficiente en filière. Mais les faibles résultats atteints à peu près partout incitent à aborder autrement la question de la « gestion des déchets » non pas pour proposer de nouvelles solutions techniques –tout semble avoir été envisagé– mais peut-être pour revenir sur un certain nombre de présupposés ou d'hypothèses du côté de la demande et du côté de l'offre. Avant de les développer, nous retiendrons les observations suivantes :

- du côté du maître d'œuvre, la décentralisation fait basculer vers des municipalités juridiquement établies ou en voie de l'être, des responsabilités et des charges qu'elles ne sont pas encore économiquement et techniquement prêtes à assumer. Alors que pour les capitales nationales –économiques plus que politiques-, l'Etat reste peu ou prou, le médiateur voire le décideur ultime et l'interlocuteur des opérateurs internationaux, les villes moins importantes ont à assumer leur autonomie de gestion et leur moindre capacité et expérience de négociation ;
- du côté de la maîtrise d'ouvrage déléguée et d'appel au secteur privé, la multiplicité et le foisonnement des acteurs indépendants, sociétaires ou associatifs, souvent novices car résultant d'un processus de génération impulsé par l'aide internationale sous la forme de « projets », montrent à la fois des besoins de coordination, voire de sélection des compétences et de diversification de leurs activités de voirie ;
- du côté des bailleurs et de l'aide au développement, sous ces formes multi- ou bilatérales, privées, associatives, décentralisée ou publiques, la logique de décaissement et d'émulation institutionnelle paraît induire une inflation concurrentielle de l'offre financière et technique ;
- la superposition des différentes instances, nationales et locales, intervenant sectoriellement dans les services urbains et la gestion des déchets nuit à la transparence et à l'efficacité des stratégies mises en œuvre ;
- du côté des “ producteurs d'OM ” de base, peut-on considérer que les pratiques qui semblent inspirées par la capacité de charge et d'absorption naturelle du milieu rural, ne sont plus du tout compatibles avec la composition des déchets et les volumes produits dans tous les milieux urbains? Ne faut-il pas nuancer ce point de vue et raisonner plus finement à l'échelle des quartiers pour admettre que dans certains contextes d'urbanisation (extensif, périphérique, pauvres), il existe des modes d'élimination de déchets qui ne signifient pas nécessairement la mise en décharge exclusive hors de la ville : n'est-ce pas le dispositif du service collectif qui doit épouser les contraintes socio-économiques locales plutôt que l'inverse?

Dans le prolongement de nos questionnements généraux préalables, nous développerons successivement trois interrogations. Elles devraient permettre de comprendre qu'il ne s'agit pas en matière de gestion des déchets urbains de passer d'une absence absolue de toute organisation à une gestion des déchets réputée moderne et efficace. En matière d'élimination et d'évacuation des déchets urbains, il existe actuellement des formes d'organisations fondées sur des logiques et des rationalités non institutionnelles, peu ou pas régulées, faiblement monétarisées mais qui ont une fonctionnalité attestée par leur capacité à perdurer tout en assumant les objectifs d'élimination et d'évacuation des déchets. Leur efficacité est à la hauteur de la difficulté à mettre en relation directe les ménages, producteur de déchets, et les petits opérateurs

Schématiquement, du côté de la demande, nous considérerons les deux aspects suivants :

- A) La logique domestique non marchande face au passage à un service collectif à coût positif
- B) La sous-estimation économique et foncière des pratiques de l'enfouissement des déchets urbains.

Du côté de l'offre, nous observerons dans un point C) La fonctionnalité de l'échec et ses retombées positives.

- A) La logique domestique non marchande face au passage à un service collectif à coût positif

On reste surpris des approches qui caractérisent le secteur des déchets urbains : elles sont soit descriptives, soit volontaristes, leur convergence aboutissant à une longue litanie des « dysfonctionnements » qui affecteraient la mise en œuvre du modèle gestionnaire.

Nous voudrions adopter une approche différente en partant de la réalité des formes concrètes d'élimination et d'évacuation des déchets urbains pour en comprendre les logiques. Il ne s'agit plus de dénoncer les imperfections ou l'inefficacité des combinaisons mises en place à la fois « par le haut » (bailleurs, états, municipalités, etc.) et « par le bas » (pratiques populaires) mais de comprendre au contraire les logiques sociales et économiques qui les sous-tendent et qui leur confèrent leur force et leur prégnance.

L'objectif des ménages, en bonne logique rationnelle individuelle et de court terme, vise à effectuer *de facto* un tri sélectif²⁶ de leurs ordures selon leur valeur d'usage et leur valeur d'échange et à les éliminer ou les évacuer selon les circuits correspondants :

Valeur d'usage positive (avec valeur d'échange nulle) :

- Stockage à domicile des objets, parties d'objets et matériaux susceptibles d'une utilisation future ;
- Apport au compostage familial plus ou moins élaboré.

Valeur d'échange positive (l'évacuation des ordures ménagères est synonyme d'un gain monétaire) :

- Vente aux agriculteurs urbains ou périurbains ;
- Vente à des particuliers en vue de remblayer et de produire du sol urbain ;
- Vente à des filières artisanales de recyclage.

Valeurs d'usage nulle :

- Brûlage.

Valeur d'échange nulle :

- Evacuation des OM par les enfants ou les aides familiaux dans les trous, bas-fonds, lagunes ou rivières ;
- Evacuation des OM par les enfants ou les aides familiaux dans les conteneurs mis en place par les municipalités (s'il n'y a pas de paiement de taxes et redevances).

Valeur d'échange négatif (l'évacuation des ordures ménagères est synonyme d'un coût monétaire)

- Ramassage à domicile par les charretiers informels ;
- Ramassage à domicile par les GIE et autres ONG et associations (abonnement) ;
- Paiement d'une taxe ou redevance pour enlèvement des Om.

²⁶ On voit qu'il existe plusieurs types de tri sélectif : celui mis en œuvre par les ménages des villes des pays en développement a plutôt pour variable d'ajustement la minimisation du coût monétaire assumé directement et immédiatement par le ménage. Dans le cas du tri sélectif développé au Nord, c'est la maximisation des gains environnementaux directs et indirects qui est recherchée.

S'il est difficile de déterminer de façon schématique la part relative de chaque destination, on peut estimer que la « gestion des déchets » telle qu'elle est généralement conçue "parle haut", revient à modifier fondamentalement ce schéma pour faire entrer dans la dernière rubrique « Valeurs d'échange négatif/Coût monétaire positif) l'ensemble des composantes annoncées.

La multitude des solutions possibles gratuites ou à faible coût, l'absence de contraintes administratives réglementaire et de perception d'une taxe font que le recours à des structures commerciales d'enlèvement des déchets n'intervient le plus souvent après que toutes les autres solutions possibles et à coût nul ou faible aient été épuisées. Essentiellement le niveau de revenu, l'absence de contrôle et de financement obligatoire administré et aussi l'absence de véritable solution alternative²⁷ sont à la source de ces résistances.

Cet agencement et cette diversité de modes d'élimination et d'évacuation sont-ils transitoires ou structurels ? Serait-on encore dans la situation transitoire où le mode de vie rural est transposé à la ville et dans lequel les déchets –généralement biodégradables– sont évacués à proximité du lieu d'habitation? Doit-on accélérer cette transition et faire passer l'idée que dorénavant les services collectifs ont un coût?

Sur le long terme, la production des ordures ménagères est fonction des trois paramètres suivants :

- augmentation probable du volume de déchets produit par ménage ;
- augmentation corollaire du volume macro de déchets produit à l'échelle de la ville liée à la croissance démographique urbaine ;
- évolution de la composition des déchets (moins biodégradables)

Toujours à long terme et si la morphologie de l'urbanisation tend vers la densification démospatiale, la capacité d'auto-absorption par les ménages de leurs propres ordures tendra à se réduire : les volumes des ordures produites sont à la hausse en même temps que l'espace domestique susceptible de supporter des pratiques de brûlage, d'enfouissement ou de biodégradation se réduira donc en moyenne par tête d'habitant.

Les solutions d'exportation directe vers le milieu rural, péri- ou intra-urbain à usage agricole resteront praticables dans certains contextes²⁸ mais devraient se réduire en termes relatifs.

Les « exportations » après transformation en compost pourront être en théorie développées sous réserve que la compétitivité commerciale de cet engrais naturel soit assurée.

Le brûlage sera de moins en moins possible pour des raisons de densité croissante du bâti et de la population, de la composition évolutive des ordures et de leur volume.

La logique d'une gestion domestique d'auto-absorption des ordures ménagères dans le périmètre géographique du ménage semble donc à long terme probablement condamnée. Mais si cette hypothèse est plausible, elle suppose que les modalités actuelles d'urbanisation extensive doivent être totalement renversées alors qu'elles sont pour l'instant largement dominantes et même exclusives. C'est la dynamique même d'urbanisation qui devra être

²⁷ On peut se demander quel serait le comportement d'un « citoyen responsable » et sensible à la gestion de l'espace public s'il devait durablement être confronté à des dispositifs d'enlèvements des OM municipaux et privés, défectueux, irréguliers ou relativement coûteux.

²⁸ Folléa : La seule activité de valorisation ayant un impact important sur la quantité d'Om à transporter est la vente des ordures aux agriculteurs comme amendement, pratiquée au Burkina Faso, mais aussi au Sénégal et au Maroc. (Ibid. Folléa, p. 12).

refondée. Rien n'indique qu'elle soit en cours. C'est dire qu'il existe une relative capacité d'auto-absorption des ordures qui ne puisse être prise en compte aujourd'hui et même demain. On voit poindre ici une hypothèse forte qui met en relation de façon encore incertaine, le mode d'urbanisation des villes des PVD et les difficultés de mise en place de l'économie publique. Il y a un champ de réflexion considérable qui est au cœur des difficultés rencontrées par les bailleurs et les opérateurs travaillant sur la question des services collectifs urbains.

Une fois pratiqué dans le périmètre domestique le tri des valeurs d'usage positives (récipient, contenants, objets divers conservés pour un usage plus ou moins probable et plus ou moins lointain), vient ensuite le tri des valeurs d'échange positive (papiers, bouteilles, canettes, etc.) qui va donner lieu à une première évacuation dans les filières de recyclage. Les volumes relatifs en cause semblent toujours modestes (*Les différentes observations et analyses faites au cours de l'étude ont montré de manière claire que la récupération de déchets non industriels n'avait qu'un impact mineur, de l'ordre de quelques %, sur le volume et le poids des déchets à transporter* (in Revue comparative des modes de gestion des déchets urbains adoptés dans des différents pays de la ZSP. Note de synthèse. Vincent Folléa et alii, octobre 2001. p.12)

Il faut considérer ici une option supplémentaire relative à l'usage des ordures ménagères comme matériaux de comblement pour des bas-fonds, lagunes, ravins etc. Les occupants ou propriétaires de ces sites inconstructibles en l'état recherchent le moyen de créer à la fois un sol plan plus aisément constructible mais aussi du capital foncier : les ordures ménagères tiennent alors lieu de remblais et permettent la métamorphose d'un sol improductif (sans valeur d'usage immobilière) en capital foncier (avec une forte valeur d'échange). On voit là aussi comment le déterminisme topographique urbain va influencer sur ces pratiques.

Considérons soit que la solution du remblais ne soit pas possible, soit qu'elle ne permette pas l'évacuation complète des volumes produits. Reste donc un solde net composé d'éléments dont la valeur d'usage est nulle et la valeur d'échange négative : autrement dit, ces déchets ne présentent aucun intérêt pratique pour leur producteur, et leur évacuation implique ou non une dépense monétaire. Cette « exportation » peut prendre diverses formes :

- des enfants de la famille ou de la concession ou des aides familiaux à qui l'on confie les plastiques ou des seaux d'ordures pour les mener sur le tas d'ordures le plus proche, des « informels » à qui il est demandé de débarrasser des déchets du ménage dans les bas fonds, par dessus les ponts ou dans les lagunes,
- des charretiers indépendants qui évacuent le produit de la pré-collecte domiciliaire moyennant une rétribution minimale,
- des structures formalisées sous la forme de GIE ou d'ONG qui, selon les abonnements contractés, effectuent le ramassage de porte en porte. Pour tenir les coûts, ces structures doivent travailler dans des conditions souvent sommaires (bas salaires, matériels limités, énergie humaine ou animale) à faible productivité. Elles doivent veiller aussi à tenir leur marché captif face à l'apparition de nouvelles ONG/GIE ou au débordement territorial de certaines autres.

Cette option de l'abonnement est la plus coûteuse pour les ménages qui recherchent les formes d'élimination et d'évacuation au moindre coût des déchets ménagers hors des périmètres domestiques.

Plutôt que de pointer les dysfonctionnements réels ou supposés de ces dispositifs largement domestiques, non marchands et informels, il faut leur reconnaître la cohérence de leurs objectifs implicites. Ils sont en phase avec le but que leur s'assigne les producteurs de déchets ménagers. Et ces dispositifs seront d'autant plus difficiles à infléchir qu'ils sont socialement efficaces.

Ce basculement ne consiste donc pas à supprimer divers « dysfonctionnements » pour passer à une « gestion » efficace de la filière mais d'effectuer une triple évolution :

- passer des logiques domestiques non marchandes à une rationalité monétarisée et individualisée à l'échelle d'un quartier puis d'une ville ;
- passer de pratiques rôdées et efficaces du point de vue des besoins et des moyens de l'individu et du ménage à des dispositifs nouveaux, à l'efficacité incertaine ou variable, et qui en plus ont un prix.
- opérer ces évolutions dans des contextes méso et macro-économiques qui sont vraisemblablement stagnants ou faiblement croissants.

Il s'agit de passer d'une rationalité à une autre. Or la rationalité à l'œuvre, domestique et non marchande, est adossée à ou traversée par des logiques informelles que l'on peut considérer comme puissantes. Mais ne faut-il pas inverser le point de vue : ne serait-ce pas l'absence d'une coercition publique qui laisse le champ libre aux pratiques informelles? Et plus encore, ces pratiques informelles n'indiquent-elles pas le sens que doivent emprunter des solutions viables? Et en l'absence de toute coercition publique, on peut supputer que ce sont des déterminants socio-économiques (niveau de vie) et géographiques (proximité d'un *no man's land* ou d'un *res nullius*) propices à des pratiques d'élimination directe dans la "nature" (parcelles en friche, bas fond, bord de lagunes, etc.).

Passer à un autre système de valeur collectif, monétarisé, formel et durable est une véritable révolution copernicienne qui suppose une double rupture : d'une part, passer du "gratuit" au "coûteux" et d'autre part, assumer un coût qui ne soit pas prélevé sous la forme d'une taxe obligatoire mais devient un prix à acquitter volontairement par l'abonné. L'objectif est rien de moins que de passer de la notion collective de « besoin » non marchand d'élimination des ordures à celle à généraliser de « demande » marchande.

Vaste programme dont la réalisation reste difficile : les solutions autarciques représentent en général 50% des volumes d'OM produits dans les périmètres urbains ; ces modes d'élimination/évacuation ne font pas l'objet d'une demande dirigée vers un prestataire extérieur (ne le relevant pas de la sphère domestique) à qui le producteur d'ordures ménagères serait prêt à payer le prix de son service. Elles restent à hauteur d'un besoin faisant appel à des dispositifs domestiques non marchands.

B) La sous-estimation économique et foncière des pratiques de l'enfouissement des déchets urbains.

Les ordures peuvent avoir une valeur d'usage et même une valeur d'échange lorsqu'elles sont utilisées dans les pratiques de remblaiement. Elles sont alors traitées comme un matériaux de fabrication du sol urbain par accumulation dans des zones de bas-fond et ravins, des lacs, étangs, lagunes qui deviennent de véritables réserves foncières dont le comblement par les ordures va permettre la transformation en capital foncier. Ces pratiques peuvent être limitées à certaines zones urbaines périphériques ou marginales (inondables ou impropres à la

construction en l'état). Mais elles dépendent étroitement de la morphologie urbaine qui peut offrir selon les cas des solutions spécifiques d'élimination des déchets.

Cette destination des ordures ménagères déroge complètement à la problématique "exportatrice" des ordures ménagères vers une décharge finale. Mais elle pose le question de l'organisation de ces remblaiements, eu égard leur composition physico-chimique, en circonscrivant les sites de remblaiement, les techniques de compactage, les risques physiques liés à la possible instabilité des surfaces ainsi gagnées et la formation de poches de méthane, leur impact environnemental et sanitaire, etc. Se pose aussi la question du statut du sol ainsi créé, des rapports de cette pratique avec le droit coutumier et le droit public, de la responsabilité partagées des élus, des chefs traditionnels et des fonctionnaires des services techniques. Il y a là une pratique généralisée (à des échelles variables selon les villes) dont l'importance spatiale et économique mériterait d'être évaluée.

Dans le cas de Mopti, il s'agit d'un mode exclusif d'extension spatiale de la ville (l'autre mode de croissance passant par la densification du peuplement). Il serait intéressant sur Mopti de préciser rétrospectivement l'extension historique de la tâche urbaine en identifiant les polders qui ont nécessité le remblaiement d'ordures ménagères avec apport d'argile et de terre excavées à proximité. Parallèlement à l'aspect spatio-temporel, il serait pertinent de préciser le mode de gestion sociale et économique de constitution et de destination de ce capital foncier. Comment s'est effectué le choix des parcelles et des zones à remblayer ? Ces parcelles et ces zones ont-elles uniquement une valeur d'usage (c'est-à-dire pour le propriétaire, remblayer, bâtir et habiter lui-même) ou au contraire font-elles l'objet de création de valeurs d'échange et d'enrichissement en produisant du capital foncier, réalisé²⁹ au moment de :

- la vente du terrain,
- la vente du terrain seul et de la maison que le propriétaire aura bâtie sur le remblai
- la location du terrain seul ou du terrain et de la maison.

Comment les grandes familles mopticiennes ont pu garder la haute main sur ce nouveau capital foncier ? Quels équilibres entre capital foncier et capital social ont été trouvés par la Municipalité ? Et plus largement comment a été rendu possible la double valorisation des ordures : d'une part, source de création de capital foncier et d'autre part, support nécessaire de la mobilisation de la rente internationale à travers divers projets de « gestion des déchets urbains » ?

Si la dynamique urbaine et l'extension spatiale de Mopti tiennent au remblaiement privatif et délibéré des ordures ménagères, on perçoit l'enjeu paradoxal qui se noue autour de la « gestion des déchets ». Renoncer à la mise en polder de ce matériaux, c'est condamner Mopti à s'agrandir au rythme des remblaiements de matériaux naturels, beaucoup plus rares et plus chers que les ordures (puisque à Mopti, la densification horizontale est limitée par les niveaux démographiques déjà atteints alors que la densification verticale est, elle, réduite par le type de construction en banco traditionnel qui est incompatible avec de hautes constructions à étages).

Il n'est sans doute pas excessif de considérer que les ordures ménagères sont au coeur de la compétition entre Mopti et Sévaré : que l'on prive Mopti de ses remblais et la ville sera

²⁹ « réalisé » au sens financier, c'est-à-dire « réalisation du profit » par une opération de mise sur marché par cession ou location.

condamnée à stagner spatialement, et la dynamique locale profitera sans doute à Sévaré. La « gestion des ordures » se prolonge donc par une question d'aménagement du territoire de la Commune de Mopti (Mopti + Sévaré).

Un subtil équilibre paraît avoir été instauré depuis de nombreuses années à Mopti par les notables, les édiles et les fonctionnaires : permettre la production du capital foncier sans refuser la manne que représentait pour l'économie locale la rente internationale déversée par les projets de « gestion des OM ». On peut même se demander si les deux logiques ne sont pas parfois croisées, la réalisation du capital foncier mobilisant des ressources financières issues de projets internationaux de « gestion des déchets ».

C) La fonctionnalité de l'échec et ses retombées positives

En premier lieu, il faut indiquer que cet échec est relatif : il existe bien un ensemble fonctionnel de dispositifs non marchands et marchands, formels et informels d'élimination et d'évacuation des ordures ménagères hors des unités domestiques. Cette fonctionnalité est avérée par la pérennité de la plupart de ces dispositifs dont la vertu est de répondre à la contrainte de minimisation du coût individuel. Bien entendu en termes de « gestion collective » et plus encore de soutenabilité rêvée, cette intrication de pratiques et d'intérêts individuels n'est guère satisfaisante : paysages urbains et qualité de vie altérés par la dispersion des ordures isolées ou en tas (au statut incertain), problèmes possibles de santé publique, impacts directs ou indirects environnementaux, poldérisation plus ou moins anarchique, etc.

Pour faire évoluer ces dispositifs vers une véritable gestion de la filière et dans le cadre d'une décentralisation annoncée ou effective, depuis une dizaine d'années, de multiples tentatives ont été lancées en particulier à l'échelle de la pré-collecte. Mais la récurrence des échecs en matière de « gestion d'Om » n'a d'égal que la permanence toujours renouvelée des « projets » et expérimentations techniques ou institutionnelles à travers des associations, GIE ou ONG. Il convient d'expliquer à la fois la permanence de ces appuis volontaristes et certaines causes de leurs échecs.

Alors que les pré-collecteurs devaient pouvoir peu à peu acquérir des parts de marchés et se constituer en véritables petites entreprises privées de voirie, il est apparu que cet objectif serait difficile à atteindre. Diverses observations en attestent :

- La multi-activité des GIE, hors de la pré-collecte
- Le *turn over* de leur création et disparition,
- Une capacité d'investissement technique et de croissance limitée même pour les entités qui ont survécu,
- La faible capacité à assurer un équilibre de financement,
- Effet d'une concurrence intense (surabondance de l'offre)³⁰

La difficulté à voir émerger une relation directe, stable et rentable entre clients et prestataires a sans doute conduit bon nombre de ces « projets » à rester dans le sillage des bailleurs de fonds³¹ ; ceux-ci ont représenté peu ou prou le filet de sécurité sur lequel ces petites unités ont pu compter pour se maintenir. Ce mouvement permanent d'échecs et de rebonds, de

³⁰ aggravée par les initiatives publiques ou de bailleurs (exemple à PN de la création de toutes pièces d'une ONG dans le cadre du PGUD pour « prouver » aux autres que leurs tarifs sont excessifs ...

³¹ A moins que les personnalités qui les ont dirigées aient su se hisser à des fonctions plus en vue.

difficultés puis de relances par des nouvelles incitations basées sur des innovations techniques ou institutionnelles, a été rendu possible par la nature même du secteur des déchets ménagers urbains.

La difficulté à mesurer les flux et les stocks constitués, la myriade de lieux de production, atomisés, domestiques et non marchands, la diffusion non contrôlable de la circulation de ces flux, caractère visible et subjectif de l'importance et de l'impact de cette nuisance, l'impossibilité d'évaluer l'incidence des actions conduites et de disposer d'indicateurs robustes, les difficultés à définir une méthodologie satisfaisante de mesure des flux de production, de collecte, la difficulté à préciser une unité de mesure constante (volume, poids, poids sec, poids humide, avec ou sans sable et autre gravats ?) ont fait que les résultats précis et avérés des différentes opérations étaient presque impossibles à établir. De plus, l'action et l'efficacité parallèles de certains dispositifs non marchands ou informels ne rendaient pas toujours aisées une évaluation des appuis octroyés à certains petits opérateurs vis à vis desquels il était difficile de conclure sur l'efficacité réelle des actions qu'ils développaient.

Cette permanence des expérimentations a été rendue possible aussi par la mobilisation importante de petits opérateurs dont les initiatives et des actions ont pu se révéler en partie opérationnelles. Mais face aux difficultés d'un marché improbable, on doit se demander si, de façon parfaitement rationnelle, la finalité des petits opérateurs n'a pas été de se caler sur les attentes de l'offre internationale (et non pas sur la demande de quelques ménages d'évacuation de leurs OM).

Même s'il la plupart du temps, il ne s'agit pas de petites entreprises actives et génératrices par leur dynamique productive et commerciale de valeurs ajoutées croissantes, d'emplois et des résultats profitables, il faut remarquer que les acteurs mobilisés autour de la captation de la rente internationale ont été tout à fait rationnels. Ils ont adapté très exactement leur effort et leur posture à la logique économique qui leur faisait face et que prescrivaient les bailleurs. Il y a eu en apparence une rencontre entre une offre des bailleurs (de financements extérieurs) et une demande de petits opérateurs (de mobilisation de cette rente).

Mais la détermination, l'intensité et la récurrence de l'offre des bailleurs étaient telles qu'il y a eu sans doute un excès d'offre et que du coup elle est elle-même devenue l'expression d'une puissante demande des commanditaires extérieurs pour voir s'engager partout des expériences de « gestion des déchets ». Les petits opérateurs locaux se sont mobilisés en répondant par une offre de services exactement adaptée aux conditions des bailleurs : création de petites entreprises privées, embauche de main d'œuvre, recherche d'une clientèle. Mais cette mise en forme apparente qui pouvait laisser croire qu'un marché se constituait, n'a pas suffi à atteindre les objectifs de collecte et d'évacuation des déchets.

Certes, il y a eu clairement une rencontre entre offre et demande : dans ce processus, il s'est bien créé un marché organisé dans lequel l'offre et la demande interagissent dans une circularité vertueuse : l'empressement des petits opérateurs à répondre à la demande internationale va justifier le maintien, la reproduction voire l'amplification des flux de financement. Le renforcement des capacités institutionnelles extérieures (grands bailleurs ou ONG internationales) va multiplier les projets locaux et faire éclore de nouvelles initiatives urbaines et des acteurs locaux. On est bien dans la configuration d'un marché auto-entretenu. Mais le caractère circulaire de cette mécanique, le découplage entre les objectifs annoncés de « gestion des déchets » et les résultats ne sont-ils pas les signes d'un marché spéculatif au sens où, comme en matière de spéculation financière, le marché se détache de tout

enracinement avec l'économie réelle. Pour plagier Jean Baptiste Say, l'offre crée sa propre demande mais la mobilisation des petits opérateurs face à l'attente des bailleurs internationaux a engendré un marché qui n'est sans doute pas celui qu'ils entendaient promouvoir. La clientèle d'abonnés insuffisante n'a pas permis aux petits opérateurs de décoller. Des chiffres tirés de compte d'exploitation de GIE attestent de leur rentabilité négative³². Ces derniers n'ont donc pas pu passer d'un marché dans lequel la demande préexistait (celle des bailleurs internationaux) à un marché où la demande (celle des futurs abonnés) encore balbutiante était sensée se constituer.

Il serait donc erroné de considérer que les petits opérateurs se sont détournés de leur vocation entrepreneuriale pour aller se réfugier vers la rente internationale. C'est plutôt la très faible rentabilité de la pré-collecte³³ qui a obligé ces micro-entreprises à développer des stratégies alternatives de survie.

La très faible rentabilité de la pré-collecte tient à divers facteurs : la demande solvable a été sans doute rapidement épongée (le pourcentage de population abonnée reste faible : autour de 10% sans doute) puisque le plus souvent elle a touché les ménages de revenus moyens ou moyens supérieurs. La solution qui consiste à tirer les prix des abonnements vers le bas ou à constituer des situations de monopole par zone de collecte montre les difficultés du système à se stabiliser et à atteindre les couches moins favorisées. De plus, l'offre des petits opérateurs est plutôt surabondante et la coordination entre ceux-ci et les municipalités reste insuffisante, voire inexistante quand ces deux structures ne sont pas en concurrence directe.

Le recours à la rente internationale par les petits opérateurs doit sans doute être comprise comme la conséquence d'une rentabilité très faible de la pré-collecte et plutôt que comme un inflexionnement de la vocation des micro-projets vers une stratégie opportuniste.

De plus, compte-tenu de la manne distribuée (dont il faudrait évaluer la part distribuée localement), il s'est organisé un secteur redistributif autour de « l'économie de projets » avec de véritables compétences individuelles à lever des fonds, à rédiger des projets, à constituer des organisations correspondantes. Si l'efficacité technique (en matière d'enlèvements de déchets) de ces dispositifs a pu laisser à désirer, par contre, l'efficacité sociale à se caler sur l'offre de rente internationale a sans doute été performante et a produit de nouvelles compétences qui sont à mettre à l'actif de ces multiples expériences.

Ces compétences s'exercent d'ailleurs dans des domaines parallèles. Et à cet égard, si la délégation des travaux d'entretien de la voirie se généralisait, cela assurerait des marchés réguliers hors de la pré-collecte susceptibles de stabiliser ces petites entreprises. La création de coopérative de balayage de rue et l'extension des contrats publics de cantonnement pourraient permettre une multi-activité susceptible de rééquilibrer les résultats difficiles de la pré-collecte.

Il faut donc élargir le bilan autour de la question de déchets. Si on se limite au volume d'ordures mises en décharge, le résultat technique risque d'être partout très insuffisant. Par contre, si on raisonne en termes de capital humain sélectionné, formé et maintenant confronté à la pratique des activités commerciales et de services, il y a eu constitution d'un savoir-faire

³² Projet d'appui à la gestion des ordures ménagères dans la ville de Porto Novo. Plan d'entreprise de la Jeunesse Ambition. par Elegbe Idelphonse. Septembre 1998. "Le prix de revient par abonné des prestations inhérentes à la collecte des ordures ménagères s'élève à 4.034 FCFA (...) pour une redevance mensuelle de 1000 CFA.

³³ Il y a là une forte présomption que rien ne vient contredire.

et de véritables capacités professionnelles. On doit d'ailleurs se demander si dans un second temps, sur la base de ces compétences acquises, il n'y aurait pas des pistes intéressantes à ouvrir.

Il semble donc difficile de mettre en place à l'échelle de la pré-collecte un système marchand direct entre ménages producteurs d'ordures ménagères et petits opérateurs. La faible nombre relatif d'abonnés, la rentabilité basse des ONG/GIE, la tendance à réduire d'avantage le coût de l'abonnement pour tenter d'élargir les parts de marché (mais sans que l'on ait la moindre idée de la réaction de la clientèle) montre que cette expérimentation gestionnaire a peut-être livré l'essentiel de ses résultats et qu'elle n'ira guère au delà de ce qui a été atteint pour des types de villes comme Mopti ou Porto-Novo, moyennes en importance démographique, évoluant sur un mode extensif et à faible revenu.

En matière de transit et mise en décharge finale, le constat est celui d'un échec à peu près général : très peu sinon aucun dépôt en se fait en décharge finale.

Enfin, on reste surpris que le système très innovant et donc risqué de marchandisation de la pré-collecte n'ait pas été accompagné dans sa mise en oeuvre par un dispositif minimum d'observation et d'évaluation des résultats obtenus. Après dix ans d'une généralisation de cette forme de gestion à toutes les villes moyennes d'Afrique de l'ouest, on observe que l'on ne dispose d'aucun indicateur ni sur les volumes d'ordures effectivement extraits, ni sur les situations comptables des municipalités concernées comme sur celle des petits opérateurs de pré-collecte. En travaillant sur deux ou trois villes typiques, et quelques ONG/GIE, il aurait été possible de disposer d'un observatoire léger mais illustratif d'une dynamique et d'éventuelles difficultés. Il paraît pourtant indispensable d'adjoindre aux expériences d'ingénierie socio-économique un volet méthodologique destiné à faire tourner des protocoles de suivi et dégager des indicateurs. Evidemment, ce constat en appelle un autre qui nous emmène loin de la question des déchets mais qui doit être ici mentionné. Puisqu'il est évident qu'il ne s'agit pas d'un défaut de conception des expériences tentées, il faut sans doute rechercher l'explication dans la lente synergie qui s'est instaurée entre Expertise et Recherche depuis une dizaine d'années. Le Programme « *Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain* » a précipité un rapprochement qui aurait été bienvenu dès le lancement de cette nouvelle ingénierie socio-économique. On peut en effet penser que l'appel à la Recherche dès l'amont de cette stratégie marchande de gestion des déchets aurait permis la mise en place de réseaux ou de points de suivi sur le moyen terme, le pas-de-temps de l'Expertise et celui de la Recherche aurait été ainsi complémentaire. L'appel à la Recherche *ex post* permet de dégager quelques réflexions structurelles, il ne supplée pas totalement à une nécessaire systématisation du suivi et de capitalisation des observations.

On observera finalement l'évolution de notre Action de recherche.

A son origine, elle était centrée sur un projet d'appui à la gestion urbaine des déchets comprise comme une pré-collecte privée et une collecte municipale. Notre postulat était que 1) ce système fonctionnait 2) mais qu'il était perfectible. Chacune de ces deux propositions est importante.

La première proposition signifiait que pour l'équipe 'Marseille/Mopti/Porto Novo', il était hors de question d'imaginer une évaluation ou plus modestement une contribution à un diagnostic rétrospectif de dix ans de gestion urbaine des déchets, même sur les deux sites retenus. Non seulement l'ampleur de la tâche aurait été considérable, mais un tel objectif n'a

jamais été envisagé tant la légitimité institutionnelle et les niveaux supposés d'efficacité des dispositifs en place n'appelaient pas une telle perspective.

La seconde proposition allait nous conduire à travailler sur les niveaux institutionnels et techniques susceptibles de renforcer l'efficacité du système à l'oeuvre. Par la mise en place d'outils cartographiques, par la constitution d'une base de données géographiques référencée, par l'acquisition de postes de travail informatique et surtout d'une formation à la saisie et au traitement des données, nous avons privilégié l'objectif d'appui à la décision auprès des acteurs concernés (Municipalité, Circonscription administrative, Coordination, ONG et GIE). Il s'agissait donc pour nous initialement de renforcer des initiatives foisonnantes dont l'efficacité pouvait être démultipliée par un supplément de coordination.

En reprenant à notre compte un certain nombre de présupposés qui gravitent autour de la gestion des déchets, nous avons délibérément orienté notre action de recherche vers la pré-collecte et son amélioration, sans doute sous l'influence d'un discours récurrent vis à vis duquel nous pouvons estimer aujourd'hui ne pas avoir été assez distant. Cela nous a conduit par exemple à sous-estimer ou négliger partout la fonction et les pratiques des « informels », ou encore à tirer la problématique des déchets à Mopti vers une optique de pré-collecte et d'évacuation vers une improbable décharge finale, alors que nous étions convaincu que les pratiques du remblaiement, permanentes et dominantes, étaient et demeurent incontournables.

Notre Action de recherche s'est donc calée initialement sur une ligne *main stream*. Mais progressivement, notre Action allait voir sa problématique s'infléchir autant à la demande du Comité scientifique du Programme de recherche que sous l'effet de nos analyses du terrain.

Nous avons pris acte des attentes exprimées par le Comité scientifique lors de la rencontre du 23 mai à Paris réitérées le 26 juin 2002 par le message reçu de Félix Adegnika, Représentant du Partenariat pour le Développement Municipal :

(...)

Au cours de l'atelier régional, la présentation demandée ci-après sera intégrée dans une séance d'échanges structurés autour du thème « Les hommes, les institutions et les déchets ».

Dans cette séance, sont regroupées des actions de recherche de nature plus sociologique et même anthropologique qui visent à mieux comprendre les raisons des échecs répétés dans les stratégies publiques successives de gestion des déchets dans les villes africaines, à travers des tentatives de reformulation du questionnement :

- *prend-on le sujet par sa bonne entrée conceptuelle ?*
- *y aurait-il d'autres enjeux que ceux qui sont affichés dans les stratégies en cours, d'autres enjeux qui entravent les résultats recherchés dans ces stratégies ?*

En vue de faciliter la structuration des différents exposés de cette séance qui s'annonce difficile, il est proposé de diffuser l'ensemble des notes de cadrage à chacun des intervenants de cette séance afin qu'il appréhende l'ensemble dans lequel son exposé va s'inscrire.

Gestion des déchets urbains et aide à la décision municipale : cas de Mopti et de Porto-Novo (action D8 conduite par l'IRD) – 15 à 20 mn

Depuis la réunion de mars à Paris, cette action a fait l'objet de plusieurs échanges avec le comité scientifique et d'une reprise importante du rapport intermédiaire. En particulier, le dernier échange a été très fructueux en ouvrant des débats intéressants autour des interrogations suivantes : « Fonctionnalité sociale et fonctionnalité technique : la fonctionnalité technique autour des questions d'assainissement urbain en général

perturbe-t-elle la fonctionnalité sociale pré-existante ? » ; « L’habitant face à cette fonctionnalité sociale : l’accepte-t-il ou la subit-il ? » ; « Mopti : ville rentière de l’aide internationale autour des problèmes d’assainissement urbain ? » ; « Le CETOM de Porto Novo, lieu d’innovation et de formation : genèse et évolution, quelles retombées réelles, quels enseignements tirés de cette expérience phare des années 1990 connues de beaucoup de GIE de pré-collecte ? »...

Il avait également été évoqué que l’équipe reprenne certaines de ses analyses en vue de mieux démonter les mécanismes socio-politiques des terrains étudiés, « mieux déconstruire » afin d’être en meilleure position d’innovation et de proposition sur : « Quels systèmes de régulation, à l’africaine : municipalisation à la française ou/et dynamique associative à l’américaine, action citoyenne ou/et action communautaire, décentralisation ou/et gouvernance... ? »

En conséquence, étant donné la richesse potentielle des analyses évoquées et leur caractère récent, la structuration de l’exposé à l’atelier est laissée à l’initiative de l’équipe. Il est néanmoins suggéré de centrer l’exposé sur les résultats de recherche plutôt que sur ceux de l’action pilote, et d’aborder entre autres les points suivants :

- *bref rappel de la problématique de recherche, du terrain et des méthodes d’investigation, ainsi que de l’évolution problématique de la recherche,*
 - *réflexions et enseignements en cours autour des questions évoquées ci-dessus, interrogations actuelles de l’équipe, à partager avec l’atelier.*
- (...)

D’une approche descriptive, technique et interne, nous sommes passés à une perspective extérieure aux stratégies engagées, et analytique.

6. Perspectives

Le système fondé sur la constitution d’un marché direct entre abonnés et GIE/ONG paraît avoir trouvé ses limites et ne permettra sans doute pas résoudre la problématique des déchets urbains. Le recours au marché butant sur des situations de faible solvabilité, il convient de rechercher toute solution qui réduise les coûts de fonctionnement et d’investissement³⁴.

Mais parallèlement, il est clair que la question de la pré-collecte s’inscrit dans une problématique plus vaste et une stratégie d’ensemble combinant pré-collecte, collecte, remblaiement, tri, recyclage. Et en la matière et dans le contexte de décentralisation, la fonction centrale de la municipalité doit être clairement énoncée avec des implications en termes de moyens autant que de responsabilités.

La constitution d’une fiscalité communale est la condition d’une décentralisation effective et pérenne. La construction graduelle d’un dispositif fiscal dans un secteur donné va pouvoir être capitalisé dans d’autres secteurs de la gestion municipale (et inversement la promotion de dispositifs fondés sur la « démission fiscale » implique sans doute un renoncement à l’émergence d’une économie publique et à la citoyenneté qui la sous-tend). Du côté de ressources, il faut rechercher l’augmentation du rendement de la perception fiscale par l’élargissement du nombre de ménages mais aussi la baisse de la taxe payée par chaque ménage ; l’objectif est donc une augmentation de la rémunération des GIE/ONG qui poursuivront la pré-collecte.

³⁴ Bien entendu, pour ne pas paraître trop angéliques, de telles perspectives alternatives ne perdent pas de vue le contexte institutionnel dans lequel domine la Banque mondiale et sa puissance financière.

Les mairies ont de faibles moyens financiers et techniques face à des transferts de compétences à assumer dès maintenant. Du côté des charges, il faut donc rechercher des solutions stratégiques : l'élimination raisonnée plutôt que l'évacuation intégrale. L'objectif vise un abaissement des coûts de fonctionnement et d'investissement des OM par réduction des volumes à évacuer. Cet élimination passe schématiquement par l'encadrement des formes d'élimination domestiques, informelles et des GIE/ONG ainsi que la délimitation concertée de sites de remblaiement, et la sensibilisation aux bonnes pratiques de brûlage et la mise en place de dispositifs de collecte de piles (un système incitatif de ramassage est à imaginer ou à transposer).

Sur la base du principe d'une élimination raisonnée, la pondération et les combinaisons des différentes formes de rejet devront être envisagée à chaque fois selon les contextes urbains en question (taille de la ville, niveau de vie, extension de la tâche urbaine, densité, topographie, etc.) même si on peut supposer que les variations autour d'un schéma standard seront peu importantes. Un des corollaires de cette observation est de modifier une conception uniforme de la « ville » pour travailler à des solutions spécifiques pour des villes démographiquement moyennes (entre 100.000 et 300.000) et économiquement dotées d'un niveau de vie faible.

Quatre conditions doivent permettre la mise en oeuvre d'une telle problématique revisitée des déchets urbains :

- Faire de la municipalisation et du renforcement de la capacité municipale, l'objectif prioritaire et préalable ou moins parallèle à la multiplication d'initiatives privées ;
- Appel à l'initiative privée par la Municipalité à travers une délégation conjointe de service public (par exemple AGETIPE/Commune) ;
- Emulation de la citoyenneté *via* la mobilisation de formes de contrôle social enraciné dans les communautés urbaines ; ces organisations traditionnelles doivent elles aussi passer par des formes de délégation de service public, contractualisées et évaluées (les communes étant aidées par des structures *ad hoc*).
- Suivi et évaluation des expériences pilotes lancées. Définition d'indicateurs.

Enfin, les problématiques déchets solides et excréta doivent être distinguées. A cet égard, on peut se demander si dès l'amont de cette action de recherche, il était judicieux de les présenter conjointement. L'acuité de la question posée par les excréta est réelle et se pose véritablement en termes de santé publique. Si une fois encore les informels sont en mesure de répondre aux demandes d'élimination d'excréta du périmètre domestique, par contre la question de l'évacuation vers l'espace public reste assez catastrophique. Là aussi la fonction municipale doit passer par la définition de zones de dépotage contrôlés à la fois par une régulation institutionnelle et un contrôle social. En la matière, il y a pour la recherche en sciences sociales, un beau sujet de réflexion en vue de l'action publique : pourquoi dans des sociétés pourtant fortement structurées, l'espace public paraît rester en dehors de tout contrôle social ? N'est-il pas possible d'élargir l'aire d'influence de ce contrôle social traditionnel à des domaines relevant par exemple des services collectifs ?

7. Liste des documents produits

Le lecteur est prié de se reporter **aux ANNEXES METHODOLOGIQUES DU VOLUME II (MOPTI) ET DU VOLUME III (PORTO NOVO)**.

L'ensemble des documents produits dans le cadre de cette Action de recherche y sont détaillés.

8. Bilan financier

8.1. PREAMBULE

Avant de livrer l'état comptable du Projet au 30 septembre 2002, il convient de revenir sur sa mise en place et son calendrier. En effet, le retard considérable pris par la mise au point du document contractuel par le MAE puis sa transmission à l'IRD a conduit à une mise à disposition tardive des ressources. A la remise du Rapport final, le niveau effectif du décaissement global³⁵ du Projet en est aujourd'hui une conséquence directe.

- le **15 octobre 2000**, dépôt du dossier de candidature ;
- le **17 janvier 2001**, nous sommes informé que notre Projet d'Action de Recherche est retenu par le Comité scientifique ;
- dès le **14 mars 2001**, et après avoir reçu certaines indications de procédure de la part du PSEau, nous nous mettons aussitôt en rapport avec les Services compétents du MAE pour définir les modalités de contractualisation ;
- le **26 avril 2001**, nous expédions le devis du budget définitif au même Service ;
- le **9 octobre 2001**, après maintes relances, nous apprenons que le Contrôleur financier du MAE souhaite certaines modifications de détail ;
- le **19 décembre 2001**, le contrat de 'commande'³⁶ est signée par le MAE et l'IRD,
- le **24 janvier 2002**, la notification de mise à disposition des fonds par l'IRD nous parvient.

Ainsi, entre la date d'acceptation de notre projet et celle de la mise à disposition des fonds, il se sera écoulé exactement 12 mois. En théorie, depuis le mois de janvier 2002, nous avons donc disposé de huit mois pour mener à bien cette étude jusqu'à la confection et l'expédition du Rapport final. En réalité, pour éviter la paralysie de l'Action de recherche, et après avoir reçu l'assurance écrite que notre projet était retenu à la fois par le Comité scientifique et par le commanditaire, nous avons été contraints de préfinancer le démarrage et l'avancement du projet entre février 2001 et janvier 2002. Nous devons insister sur le fait que non seulement des fonds de l'Institut de Recherche pour le Développement et de l'Institut Universitaire de France ont été mobilisés transitoirement à cet effet par les chercheurs français de l'équipe, mais nos partenaires maliens et béninois ont fourni à leur niveau un effort dans le même³⁷ sens dont il faut les remercier.

La durée du projet étant de dix-huit mois à partir de la date de sa signature et cette signature étant intervenue le 19 décembre 2001, le projet va donc courir administrativement jusqu'au 18 juin 2003, ce qui correspond exactement à la période de restitution finale sous la forme du Séminaire³⁸ international de clôture du Programme « Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain ». A la demande du Comité Scientifique, des amendements devront très certainement être apportés au présent Rapport. Dès que nous en aurons connaissance - début 2003 probablement- nous relancerons l'activité de synthèse et de réflexions de l'équipe sous la forme de rencontres avec nos partenaires pour compléments d'informations ou prolongements de certaines analyses à partir des seules données déjà disponibles. Identiquement, durant cette période qui va courir entre octobre 2002 et juin 2003, nous aurons

³⁵ incluant les liquidations, les engagements et les fonds réservés.

³⁶ Cette formule contractuelle de 'commande' nous avait été suggérée car sa mise en place était réputée plus rapide...

³⁷ cette avance leur a été bien entendu remboursée dès que les fonds du MAE ont été mis à la disposition du Projet.

³⁸ Programmé pour juin 2003 selon les indications avancées à Cotonou en juillet 2002.

un travail de restitution à réaliser auprès de la Municipalité de Mopti et de la Circonscription administrative de Porto-Novo³⁹. Il faut signaler ici que ces deux entités ont fait savoir explicitement leur souhait de disposer de retours, sous forme d'échanges, de la part de l'action de recherche maintenant que ses résultats deviennent disponibles.

8.2. SYNOPSIS COMPTABLE

Ressources, décaissement et montant à affecter de l'Action de recherche D018 au 30 septembre 2002

RECAPITULATIF PAR SITE	Total	Liquidé	Solde	Taux de
en Euros au 30/09/2002				Décais.
TOTAL MAE AUTORISE	45.731,71			
MOPTI	10.899,39	7.502,16	3.397,23	68,83
PORTO NOVO	14.100,61	5696,82	8.403,79	40,40
TRANSVERSALES	18.445,12	7322,1	11.123,02	39,70
Frais Gestion IRD 7 %	2.286,59	2.992,00	-705,41	130,85
Total général	45.731,71	23.513,08	22.218,63	51,42

Le taux de décaissement apparent, tous sites confondus, est pour l'ensemble de l'Action de recherche supérieur à 50%. Le niveau de ce taux est sans doute inférieur à celui que l'on pourrait attendre au moment de la remise de la première version du Rapport final. L'explication de cette situation comptable excédentaire renvoie à nouveau à la contractualisation tardive par le MAE.

Le niveau de financement réel établi en considérant le montant des avances (IRD, IUF, Université de Provence) que nous avons pu individuellement ou collectivement mobiliser (total de 8633,87 Euros), atteint les 70%. Ces aménagements auxquels nous avons dû procéder à partir de quelques ressources annexes ne nous ont cependant pas permis d'atteindre le rythme de décaissement optimal qu'aurait autorisé un financement contractuel normal, et qui serait aujourd'hui situé au dessus des 80% du budget total.

En tout état de cause, alors que la partie empirique et analytique s'achève, le solde encore disponible (près de 10.000 Euros) et le délai contractuel restant à courir (8 mois) jusqu'en juin 2003 nous permettent de mobiliser les équipes du Projet sur la question des retours des résultats vers les acteurs de terrain : municipalité, circonscription administrative service techniques, Coordination, GIE et ménages. Nous réfléchissons actuellement avec nos partenaires aux différentes options possibles de restitution, compte tenu de situations locales spécifiques. Parallèlement, nous souhaitons associer plus étroitement des compétences partenariales aux prochaines étapes institutionnelles d'échange et de finalisation de ce Programme de recherche qui vont avoir lieu en Afrique ou en Europe.

8.3. Tableaux budgétaires⁴⁰

³⁹ avec l'incertitude que vont introduire pour nous les élections municipales annoncées pour décembre 2002.

⁴⁰ Nous remercions ici Madame Sacy Naradjane, Secrétaire du LPE pour l'aide précieuse qu'elle a apportée au suivi et à la mise en forme comptable de l'Action de recherche.

MOPTI

		Liquidé	Réservé	Total	Solde	% Liquidé	Avances IRD
3 353,88 €	1- Equipements informatiques partenaires						
	1 portable serv techn municipal	1 676,94 €		1 504,18	172,76	89,70	
	1 portable coordination GIE	1 676,94 €	1 676,94	1 676,94	-	100,00	
1 448,27 €	2- Production et dépôts ordures/caniveaux						
	Personnel	609,80 €		609,80	-	100,00	
	Fournitures	152,45 €	122,71	122,71	29,74	80,49	
	Frais de séjour	686,02 €		-	686,02	-	686,02
1 829,39 €	3- Etude acteurs assainissement/usagers						
	Missions (2 avions Mrs/Mopti + séjour)	1 372,04 €		1 145,00	227,04	83,45	83,45
	Personnel	304,90 €	218,71	218,71	86,19	71,73	
	Fonctionnement	152,45 €	90,63	90,63	61,82	59,45	
2 744,09 €	4- Etude "Représentation & Pratiques"						
	Personnel	609,80 €		609,80	-	100,00	
	Missions (avion Mrs/Mopti/Bko + séjour)	2 134,29 €		-	2 134,29	-	1 903,81
1 524,39 €	Frais de coordination	1 524,39 €		1 524,39	-	100,00	
10 900,02 €		10 900,02 €	5 825,22	7 502,16	3 397,86	68,83	2 673,28

DETAIL

Réalisation

DEPENSES	Date	Observation	Conv 2709	Action Mopti	Total	Solde	A prévoir
3 353,88 €	1- Equipements informatiques partenaires						
1 portable serv techn municipal	07/03/02	CPQ Pressario	1 504,18 €		1 504,18 €	172,76 €	
1 portable coordination GIE					- €	1 676,94 €	1676,94
1 448,27 €	2- Production et dépôts ordures/caniveaux						
Personnel		Enquêteur,Mady, Amadou,Aly, Baba		609,80 €	609,80 €	- €	
Fournitures		Petit Matériel		122,71 €	122,71 €	29,74 €	
Frais de séjour					- €	686,02 €	
1 829,39 €	3- Etude acteurs assainissement/usagers						
Missions (2 Mrs/Mopti + séjour)	juin-02	Cécilia fev mars 02	1 145,00 €		1 145,00 €	227,04 €	
Personnel		Aly		177,55 €	218,71 €	86,19 €	
		Sensibilisation		41,16 €			
Fonctionnement		DHL Mali centre	90,63 €		90,63 €	61,82 €	
2 744,09 €	4- Etude "Représentation & Pratiques"						
Personnel						- €	
	30/06/02	Modibo	609,80 €		609,80 €		
Missions (Mrs/Mopti/Bko + séjour)					- €	2 134,29 €	
9 375,63 €			3 349,61 €	951,22 €	4 300,83 €	5 074,80 €	
1 524,39		Frais de coordination Action Mopti		1 524,39	1 524,39	0,00	
10 900,02 €			3 349,61	2 475,61	5 825,22	5 074,80	

PORTO NOVO

		Liquidé	Réservé	Total	Solde	% Liquidé	Avances IRD
3 201,43 €	1- Equipements						
	1 PC	2 286,74 €	2106,14	3097,06	104,37 €	96,74	
	1moto	914,69 €	990,92				
1 829,39 €	2- Fonctionnement						
	Enquêtes cartographie	1 524,49 €	662,9	861,59	1524,49	- €	100,00
	Entretien moto	152,45 €	77,75		77,75	74,70 €	51,00
	Entretien véhicule IRD	152,45 €	87,35		87,35	65,10 €	57,30
1 600,71 €	31- Etude "Dépôts d'ordures" E Domingo						
	Personnel	1 219,59 €		-	0	1 219,59 €	-
	Fonctionnement	381,12 €	276,41	104,71	381,12	- €	100,00
2 667,86 €	32- Etude "Ménages" JC Barbier						
	Personnel	457,35 €			0	457,35 €	-
	Missions	1 676,94 €			0	1 676,94 €	-
	Carburant	304,90 €			0	304,90 €	-
	Fonctionnement	228,67 €		94,29	94,29	134,38 €	41,23
1 524,49 €	33- Etude "ONG/GIE" F Tchibozo & F Darnaud						
	Personnel	1 219,59 €			0	1 219,59 €	-
	Carburant	152,45 €			0	152,45 €	-
	Fonctionnement	152,45 €			0	152,45 €	-
1 753,17 €	34- Etude "Acteurs" N Agossou & CIPCRE						
	Personnel	1 143,37 €			0	1 143,37 €	-
	Carburant	152,45 €			0	152,45 €	-
	Fonctionnement	457,35 €	434,76		434,76	22,59 €	95,06
1 524,39 €	Frais de coordination	1 524,39 €	-		-	1 524,39	-
14 101,44 €		14 101,44 €	4 636,23 €	1 060,59 €	5 696,82 €	8 404,62 €	40,40
							1 928,37

DETAIL		Date	Observation	Conv 2709	SOLDE	
DEPENSES						A prévoir
3 201,43 €	1- Equipements					
	1 PC	2 286,74 €	27/02/02	Barbier Portable zip canon	2 106,14 €	104,37 €
	1moto	914,69 €	07/03/02	Ird Cotonou	990,92 €	
1 829,39 €	2- Fonctionnement					
	Enquêtes cartographie	1 524,49 €				861,59 €
				Elise Ladurelle	662,90 €	
				Cécilia & divers		861,59 €
	Entretien moto	152,45 €		Carburant	77,75 €	74,70 €
	Entretien véhicule IRD	152,45 €		Véhicule	87,35 €	65,10 €
1 600,71 €	31- Etude "Dépôts d'ordures" E Domingo					
	Personnel	1 219,59 €		Enquetes	835,88 €	383,71 €
	Fonctionnement	381,12 €	01/08/02	CVDA Bc 86230 Viking	276,41 €	104,71 €
				Fnac ioméga		
2 667,86 €	32- Etude "Ménages" JC Barbier					
	Personnel	457,35 €				457,35 €
	Missions	1 676,94 €		Missions	1 287,43 €	389,51 €
	Carburant	304,90 €				304,90 €
	Fonctionnement	228,67 €		Fnac ioméga CVDA		228,67 €
						94,29
1 524,49 €	33- Etude "ONG/GIE" F Tchibozo & F Darnaud					
	Personnel	1 219,59 €				1 219,59 €
	Carburant	152,45 €				152,45 €
	Fonctionnement	152,45 €				152,45 €
1 753,17 €	34- Etude "Acteurs" N Agossou & CIPCRE					
	Personnel	1 143,37 €				1 143,37 €
	Carburant	152,45 €				152,45 €
	Fonctionnement	457,35 €	01/08/02	EDA Bc 86232 Viking	434,76 €	22,59 €
12 577,05 €					6 759,54 €	5 817,51 €
1 524,39 €					- €	1 524,39 €
14 101,44 €					6 759,54 €	7 341,90 €

		Liquidé	Réservé	Total	Solde	% Liquidé	Avances IRD	
4 878,38 €	1- Constitution base documentaire							
	Petites fournitures	457,35 €	120,16	120,16	337,19 €	26,27		
	Documentation	457,35 €	432,85	432,85	24,50 €	94,64		
	Missions	3 201,43 €	2 130,98	1 070,45	3 201,43	- €	100,00	
	Prestations Ext Mali	762,25 €	-	-	762,25 €	-	1 748,04	
762,65 €	21- Formation cadres GIE							
		762,65 €		-	762,65 €	-		
2 896,53 €	22- Formation au SIG							
		2 896,53 €	380,00	380,00	2 516,53 €	13,12	2 284,18	
609,80 €	31- Séminaire Mopti déc 01							
		609,80 €	609,80	609,80	- €	100,00		
1 600,72 €	32- Echanges CIPRE -Action Mopti							
	Missions	990,92 €	1 287,43	1 287,43	- 296,51 €	129,92		
	Elaboration diffusion contributions	609,80 €	835,88	835,88	- 226,08 €	137,07		
7 698,67 €	4 - Restitution final Porto Novo Sept 02							
	Organisation CIPRE	1 524,49 €		-	1 524,49 €	-		
	Carburant	381,12 €		-	381,12 €	-		
	Missions	2 744,08 €	454,55	454,55	2 289,53 €	16,56		
	Participants	3 048,98 €		-	3 048,98 €	-		
18 446,75 €		18 446,75 €	5 797,10	1 525,00	7 322,10	11 124,65	39,69	4 032,22

DETAIL
DEPENSES

4 878,38 €

1- Documentation et dépenses afférentes

Date	Observation	Conv 2709	Action Mopti	Total	Solde
	Petites fournitures	457,35 €			
12/07/02	Toners Kyocer Ugap Bc 86229	73,33 €		120,16 €	337,19 €
11/09/02	Photocopies EDA Porto Novo	46,83 €			
22/08/02	Lavoisier Bc 86235	432,85 €		432,85 €	24,50 €
04/03/02	CDM Paris	348,12 €		2 130,98 €	1 070,45 €
04/03/02	EDA Paris	314,74 €			
23/05/02	CDM Paris	200,24 €			
23/05/02	EDA Paris	166,70 €			
09/08/02	EDA Cotonou	1 101,18 €			
	Séjour EDA Cotonou 1525€			- €	

Prestations Ext 762,25 € - € 762,25 €

762,65 €

21- Formation cadres GIE

762,65 € - € 762,65 €

2 896,53 €

22- Formation au SIG

2 896,53 € mars-02 Cécilia Divers 380,00 € 380,00 € 2 516,53 €

609,80 €

31- Séminaire Mopti déc 01

609,80 € 609,80 € 609,80 € - €

1 600,72 €

32- Echanges CIPRE -Action Mopti

Missions	990,92 €	janv-02 mission CIPRE	1 287,43 €	1 287,43 € -	296,51 €
Elaboration diffusion contributions	609,80 €	janv-02 prestations diverses CIPRE	835,88 €	835,88 € -	226,08 €

7 698,67 €

4 - Restitution finale Porto Novo Sept 02

Organisation CIPRE	1 524,49 €			- €	1 524,49 €
Carburant	381,12 €			- €	381,12 €
Missions	2 744,08 €	Aout 02	solde perdiem EDA porto Novo	- €	2 744,08 €
Participants	3 048,98 €			- €	3 048,98 €

18 446,75 €

5 187,30 € 609,80 € 5 797,10 € 12 649,65 €

Francs	Euros			Solde
	Total	Liquidé	%	

Détails MAE

MOPTI	61 500,00	9 375,00		
PORTO NOVO	82 500,00	12 576,22		
TRANSVERSALES	121 000,00	18 445,12		
Frais de Coordinations Mopti	10 000,00	1 524,39		
Frais de Coordinations Porto Novo	10 000,00	1 524,39		
	<u>285 000,00</u>	<u>43 445,12</u>		
Frais de Gestion IRD	15 000,00	2 286,59		
TOTAL MAE	<u>300 000,00</u>	<u>45 731,71</u>		

Récapitulatif par site

MOPTI	10 899,39	7 502,16	68,83	3 397,23
PORTO NOVO	14 100,61	5 696,82	40,40	8 403,79
TRANSVERSALES	18 445,12	7 322,10	39,70	11 123,02
Frais Gestion IRD 7 %	2 286,59	2 992,00	130,85 -	705,41
TOTAL MAE AUTORISE	<u>45 731,71</u>	<u>23 513,08</u>	<u>51,42</u>	<u>22 218,63</u>