

Les ONG : acteurs d'une « gestion disputée » des services de base dans les villes africaines ?

Élisabeth Dorier-Apprill, Cécilia Meynet***

Introduction

Dans la majorité des pays africains, les plans d'ajustement structurel (PAS) des années 80 sonnent le glas de l'État providence. À travers eux, FMI et Banque mondiale instaurent l'équilibre budgétaire comme critère de développement. La loi du marché exige de rationaliser les modes de gestion déficitaires des services publics, à travers leur privatisation (pour les segments rentables), la restriction de leurs effectifs, ou leur remplacement partiel par des dispositifs de « partenariat public privé ». Une décennie plus tard, et conformément au principe de « gouvernance », l'aide internationale au développement est partout conditionnée à la mise en œuvre du système permettant la « participation » des communautés citadines, c'est-à-dire le plus souvent la délégation des services aux populations auprès d'ONG, supposées représenter la « base » de la « société civile ».

Nous envisageons ici le projet international de transformer les modes de gestion des déchets domestiques urbains en Afrique, comme un domaine d'application du principe néolibéral de « désengagement des pouvoirs publics » des services aux populations, dans un domaine proche de la vie quotidienne des citoyens. La diffusion de ce modèle à travers une pyramide d'institutions non-gouvernementales suscite un débat sur les nouvelles échelles de la dépendance politique des pays africains, et sur les conséquences de l'ingérence gestionnaire internationale en milieu urbain [Osmont, 1995 ; Deler, Le Bris, Schneier, 1998 ; Deler, Faure, Piveteau, Roca, 1998 ; Dorier-Apprill, 2003].

* Géographe, Professeure, Université de Provence, UMR 151, Laboratoire Population Environnement Développement.

** Géographe, Doctorante, Université de Provence, UMR 151, Laboratoire Population Environnement Développement.

Sans développer ces questions, approfondies ailleurs, nous observons, sur deux terrains étudiés de manière suivie, Mali et Bénin¹, que les processus d'imposition de normes globales s'appuient désormais sur la promotion de relais sociaux *ad hoc* au niveau local. La prise en main de la gestion des villes par le couple bailleurs internationaux/ONG remet en question le contenu intrinsèque des pouvoirs publics élus sur leur circonscription de compétence, alors même que les contextes nouveaux de décentralisation et de démocratisation locale devraient les conforter [Dubresson, Jaglin, 1993 ; Dorier-Apprill, 2002].

Un modèle pour l'Afrique : la gestion des déchets urbains par les ONG

Dans les services publics, les plans d'ajustement structurels ont imposé de fortes restrictions d'effectifs, laissant sans emploi ou sans débouchés une masse de pré-retraités et de jeunes diplômés. Les prestations de proximité comme le ramassage des déchets ménagers ou l'entretien des rues, dont les communes ont été dessaisies, ont été confiées à de petits groupements *formels* et déclarés, mais souples et non assujettis à la réglementation ou à la fiscalité des entreprises commerciales. L'éclosion de ces nouvelles structures fut vivement encouragée – parfois même téléguidée – par diverses instances internationales, car elles permettent aux déclassés (jeunes diplômés sans emploi ou licenciés de la fonction publique) de trouver une activité hors du fonctionariat. Leur statut est variable : associations ou ONG (au Bénin, l'on appelle ces structures des SNG²), coopératives (au Bénin seules les coopératives ont le droit de répondre à un appel d'offre public). Au Mali, un statut *ad hoc*, celui de GIE (groupement d'intérêt économique) a été inventé pour ces nouveaux opérateurs, plus intéressant d'un point de vue fiscal³. Le Troisième projet urbain (ou *Programme de Développement Urbain Décentralisé*, PDUD⁴) et les derniers plans stratégiques d'assainissement mis en place successivement dans chaque capitale régionale incitent les pouvoirs publics à mettre en œuvre ce schéma en facilitant les activités du secteur privé associatif, notamment par l'établissement de contrats entre les deux parties⁵.

À Porto Novo, en 1993, 42 agents du service de voirie ont été remerciés. Seuls certains postes de responsabilité ont été convertis en contrats locaux d'« agents occasionnels ». Les travaux publics jusqu'alors effectués en régie par les Services de voirie ont été externalisés et une nouvelle « Direction des Services Techniques »

1. La réflexion repose sur des enquêtes qualitatives approfondies, réalisées en 2000-2002 auprès des fondateurs et du personnel d'une soixantaine de GIE (Groupement d'Intérêt Économique), ONG et associations de Mopti et Porto Novo (recherches coordonnées par E. Dorier-Apprill dans le cadre d'un contrat avec le MAE, sept. 2002).

2. Structures non gouvernementales, pour ne pas les confondre avec les ONG internationales.

3. On retrouve ce statut au Sénégal. Au Bénin il est à l'étude, les groupements de ramassage d'ordures ménagères ont le simple statut d'ONG.

4. AGETIPE/ Groupe Huit, *Troisième projet urbain du Mali, Décentralisation et infrastructures*, 3 vol., 1996.

5. UNIGEO, PROGETTI, *Plan stratégique d'assainissement de Mopti-Sévaré*, République du Mali, AGETIPE, 1996, 75 p.

a pour simple tâche de les coordonner. À Mopti, tandis qu'une partie du personnel du service municipal de la voirie était placée en retraite anticipée, le transfert des travaux d'entretien des infrastructures urbaines à des GIE sous contrat s'est réalisé à tous points de vue dans le respect le plus absolu de l'esprit et de la lettre de la « Coopération Mali-Banque Mondiale ». Le GIE Adawla, qui remporte le premier marché de curage du grand caniveau à Mopti, a été créé en 1997 par des fonctionnaires placés en retraite anticipée, tous membres de l'« Association Nationale des Travailleurs Volontaires à la Retraite »⁶, et bénéficiaires, à ce titre, de prêts remboursables de l'État. Parmi eux se trouvent les victimes des « allégements d'effectifs » de services publics préexistants. À Porto-Novo, l'une des structures de pré-collecte domiciliaire d'ordures ménagères (la coopérative ouvrière *Mawu Lolo*), qui est également habilitée à contracter des marchés publics d'assainissement, a été fondée par un groupe de « déflatés » du service municipal de voirie urbaine après sa restructuration de 1993.

Les acteurs internationaux jouent un rôle de premier ordre dans la promotion des groupements et petites ONG d'assainissement comme substitut aux services publics dans le cadre de la « bonne gouvernance » combinée à la « lutte contre la pauvreté », et à « l'auto-emploi des jeunes »... S'il n'y a aucun lien structurel entre l'assainissement, la lutte contre la pauvreté et l'auto-emploi, ces trois projets nous semblent faire système dans le modèle de l'« hygiénisme vertueux » des institutions internationales dominées par le puritanisme anglo-saxon, dont on peut émettre l'hypothèse que les racines se trouvent au XIX^e dans les enquêtes sur la misère sociale à Londres ou dans les initiatives patronales paternalistes pour inciter les mineurs à occuper sainement leurs loisirs. On pourrait le résumer ainsi : « ce qui est inactif est pauvre, ce qui est pauvre est sale, ce qui est sale est malade, ce qui est malade n'est pas productif, ce qui n'est pas productif ne peut s'enrichir... » [Frémont, Chevalier *et alii*, 1978 ; Guerrand, 1992 ; Carré, 2000].

Aujourd'hui, le même schéma, émanant des agences de coopérations occidentales (AFD⁷, GTZ⁸, ACDI⁹, PDM¹⁰) dans les années 1990 à 2000, est préconisé dans toutes les études et plans sur la question des déchets concernant l'Afrique noire. Il est basé sur une hypothétique « demande » des ménages et leur « consentement à payer » pour l'évacuation de leurs ordures ménagères (« pré-collecte »). Les prestataires susceptibles de bénéficier d'aides internationales doivent être de petites structures à haute intensité de main d'œuvre, utilisant des moyens de traction maniables et adaptés à la voirie étroite et fragile (ânes, charrettes, traction humaine), capables d'acheminer les déchets vers des dépôts intermédiaires aux lisières des quartiers. L'évacuation des déchets hors de la ville dans

6. L'ATVR est une association nationale qui comporte des bureaux dans chaque région du pays. Elle a redistribué 500 millions de prêts au montage de projets.

7. Agence française de développement.

8. « Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit » (GTZ) agence gouvernementale allemande fondée en 1975.

9. Agence canadienne de développement international.

10. Partenariat pour le développement municipal.

des décharges semi-contrôlées, qui nécessite du matériel de transport lourd, est gérée par des entreprises privées classiques sous contrat. Pour la valorisation finale des déchets sous forme de tri, recyclage, compost sur le site de cette décharge, des ONG sont appelées à soumissionner, sous réserve des débouchés marchands des produits finaux.

D'amont en aval, le rôle des ONG liées aux bailleurs internationaux est crucial. Pour l'élaboration du modèle, on trouve les grandes ONG internationales sous contrat direct avec la Banque mondiale ou avec des organismes de coopération occidentaux (par exemple, OXFAM – Québec¹¹, qui a pris en charge pour le compte de l'ACDI le *Plan de gestion des déchets solides* de Cotonou) ou encore des ONG sectorielles comme ENDA (Dakar), très investie dans la question des déchets¹². Pour la diffusion de ce modèle, ce sont des ONG nationales mandatées par les programmes urbains (financés par l'IDA, ie la Banque mondiale encore) qui ont pris l'initiative de réunions, orienté les priorités, conseillé des consultants locaux, suivi des réalisations. Enfin, à la base, des ONG régionales ou communales, toujours financées par les coopérations occidentales, ont été chargées d'encadrer les petites structures qui réalisent les travaux : c'est donc la totalité de la filière qui est déléguée, hors de la sphère de compétence des pouvoirs publics. Si l'on a pu dire que ce modèle a été progressivement « endogénéisé », c'est à la suite d'un faisceau de procédures volontaristes qui impliquent de puissants réseaux d'acteurs liés aux pays occidentaux [Dorier-Apprill, Jaglin, 2002].

Le terme de « gestion partagée » se diffuse d'abord en interne pour décrire ces « formes inédites de contributions croisées »¹³. Dans les années 90, valorisées par les bailleurs de fonds internationaux, elles sont alors présentées par les expertises internationales comme le meilleur cadre local de mise en place des nouveaux programmes urbains conformes aux principes de la « gouvernance »¹⁴. Organisé en février 1996 par le PDM avec l'AGU¹⁵, le séminaire d'Abidjan, a réuni 120 « professionnels » des déchets ou de la gestion urbaine venus de toute l'Afrique de l'Ouest et notamment du Mali et du Bénin¹⁶. Le séminaire se conclut par la publication d'un « Plan d'action pour une gestion durable des déchets solides en milieu urbain en Afrique de l'ouest et centrale », qualifié de « Déclaration d'Abidjan » et par la création d'un « réseau africain des professionnels de la gestion des déchets

11. ONG membre du réseau OXFAM international, OXFord Comittee for FAMine relief.

12. ENDA-PPU et ENDA Mali, *La difficile articulation du local et du municipal : l'exemple des GIE d'assainissement de Bamako, Mali*, ENDA, 1998.

13. Expression d'E. Le Roy en 1986 (séminaire), cité par S. Jaglin [1995, p. 15].

14. F. Richey, *Développement local urbain, gestion partagée des services urbains*, République du Sénégal, Banque Mondiale, Coopération Française, 1994, 57 p. ; B. Collignon, X. Crepin, *Modes de gestion partagée pour le service de l'eau potable et participation des habitants*, PSeau, Gret, 1998.

15. L'Institut Africain de Gestion Urbaine (IAGU) est l'un bureaux d'étude et de formation sénégalais spécialisé dans les questions d'environnement urbain, régulièrement sous contrat de partenariat avec la Banque Mondiale et divers acteurs internationaux (PDM, BIT) ou régionaux (ENDA). L'IAGU propose notamment des cycles de formation continue sur la question des déchets solides en partenariat avec le Programme de Développement Municipal (PDM).

16. GREA-AO-PDM-IAGU, *Déchets solides en milieu urbain d'Afrique de l'Ouest et Centrale : vers une gestion durable*, Dossier de présentation, Séminaire Abidjan, 14 au 16 février 1996.

solides » ou *African Waste Net*¹⁷ : « African Waste Net concerne de fait l'ensemble des acteurs africains impliqués dans la gestion des déchets dans les villes d'Afrique, à savoir : les acteurs municipaux, les acteurs privés, communautaires et associatifs ; les experts et les chercheurs ». L'objectif est donc clairement de promouvoir le modèle de « gestion partagée » sur la double base de rationalité gestionnaire et de gouvernance. Le principe 4 de la déclaration affirme que « La concurrence dans un cadre légal et institutionnel transparent est source de réduction des coûts, d'innovation, d'émergence et de multiplication de savoir faire. Il doit en conséquence y être fait recours dans la gestion des déchets solides ».

La promotion des principes de la déclaration d'Abidjan à travers la sous-région se réalise ensuite à travers l'organisation de séminaires régionaux, présentés comme « participatifs » qui seront l'occasion d'encourager les États, les municipalités, et les acteurs privés, communautaires ou associatifs à travailler en partenariat. Ce fut le cas de la table ronde *Enjeux et perspectives des GIE d'assainissement en milieu urbain au Mali* organisée à Bamako en décembre 1996, officiellement par une « coordination nationale des GIE »¹⁸. Elle réunit des « professionnels africains venus d'horizons institutionnels et géographiques variés », pour leur faire découvrir l'expérience malienne des GIE qui à l'époque est considérée comme un modèle à suivre¹⁹, et élaborer propositions et recommandations portant sur la *gestion concertée* de la filière des déchets dans les villes. Dans les faits, si l'on regarde d'un peu plus près les animateurs et les financements de cette réunion – présentée comme l'archétype du dynamisme des initiatives locales – on retrouve le PDM, l'appui financier de la Mission locale de la coopération française, et deux bureaux d'études sous contrat avec la Banque Mondiale. Les rapports à usage interne, et le rapport de synthèse officiel furent réalisés par des responsables de ces structures. Divers autres échanges régionaux et ateliers thématiques sont organisés. Le PDM compte alors beaucoup sur la synergie entre expériences africaines et l'assistance mutuelle que peuvent s'apporter les « professionnels ». Pour le Bénin, le réseau *waste net* est créé à Cotonou, en décembre 1997. Il regroupe actuellement une cinquantaine de groupements. Des programmes de formation, organisés à Porto-Novo au sein d'une ONG spécialisée dans le compostage (CTOM, liée à Emmaüs international) ont amené les cadres de groupements de toute l'Afrique à se rencontrer et à acquérir des connaissances semblables dans la valorisation des déchets.

L'appréciation « positive » du modèle, exprimée ensuite par les membres des ONG participantes ou les consultants associés à ces séminaires et financés par leurs organisateurs, correspondent, sans surprise, à celle que l'on trouvait développée dans les divers documents de travail préparatoires, comme en témoignent ces

17. Extrait en 2002 du site <http://www.pdm-net.org/french/cdr/wastenet/wastnet.htm#wasnet>. Le texte a disparu de la version 2005 du site du PDM, en cours de remaniement. *waste net* y est présenté comme un « produit » du programme « Citations ».

18. Collectif des groupements intervenant dans l'assainissement au Mali (COGIAM), *Rapport de la table ronde « rôle enjeux et perspectives des GIE dans l'assainissement en milieu urbain au Mali »*, Bamako, février 1997, 50 p.

19. 80 GIE spécialisés dans les déchets solides sont alors recensés au Mali.

extraits d'un rapport de 2001 : « Depuis 1992 s'est institutionnalisée en Commune IV du District de Bamako, Mali, une collaboration exemplaire entre la Municipalité, les micro-entreprises d'assainissement, des ONG et des groupements ou associations à base communautaire. (...) La présente communication est basée sur les expériences du programme UWEP, un programme pluriannuel de gestion des déchets dans les villes du Sud financé par DGIS, Ministère des Affaires Étrangères des Pays-Bas. Nos remerciements vont à WASTE (Pays-Bas) pour son appui-conseil qui a facilité l'exécution de UWEP ainsi qu'à la CPAC, l'ONG ALPHALOG et la Mairie de la Commune IV de Bamako. (...) Ce dossier a été préparé pour l'atelier de lancement du Programme "Réussir la décentralisation" qui s'est tenu en novembre 2000 à Ouagadougou. Menée sous la coordination du Programme Zones Arides avec le soutien financier de DANIDA (Danemark) et ASDI (Suède) (...) » [Kéita, 2001].

Pour encadrer les projets concrets, des manuels pratiques fournissent aussi des modèles pour créer des ONG, prévoir leur fonctionnement et leurs relations de partenariat avec les administrations (concessions, fiscalisation, salariat). L'ONG internationale ENDA diffuse par divers canaux, dont le Web, des recommandations aux fondateurs de groupes locaux pour prendre des contacts, monter des dossiers de financement, exemples à l'appui. Au Mali, l'*Association Française des Volontaires du Progrès* a édité un guide à l'usage des fondateurs de GIE de pré-collecte domiciliaire d'ordures²⁰. Il indique : comment monter un dossier de demande de subvention, tenir une comptabilité, quel matériel acquérir et comment s'occuper d'un âne, puisque l'âne est le système de traction préconisé et que le guide ne s'adresse ni à des paysans ni à des artisans informels possédant déjà une expérience dans ce domaine²¹, mais à des citoyens diplômés sans emploi (ce qui explique vraisemblablement que l'un des problèmes des GIE de jeunes diplômés soit précisément la mortalité des ânes).

À l'échelle communale, des ONG comme *Action Mopti* (coopération décentralisée entre Mopti et la commune française de Maurepas et le SAN de St Quentin en Yvelines), ont été pendant plus de 10 ans les interlocuteurs privilégiés des jeunes groupements à la recherche d'appuis financiers (subventions et prêts à taux préférentiel), de dons de matériels ainsi que de formations. Dans bien des cas, l'ONG a même stimulé activement la création des premiers groupements d'ONG. Ce fut le cas pour « *Action Mopti* » qui a donné naissance au GIE *Laabal* (1996) puis à la coordination des GIE d'assainissement de la ville (2000). On retrouve ce même type de configuration à Kayes avec la coopération décentralisée d'Évry, à Ségou, où une ONG liée au réseau bamakois *Alphalog*, remplit le rôle d'appui aux groupements, jouant un rôle d'intermédiaire entre le secteur privé et les pouvoirs publics.

20. AFVP Bamako, *Guide pour l'intervenant en matière d'assainissement*, 1997, 100 p.

21. Dans les villes du Nord Sahel, une catégorie d'urbains marginalisés, les *Bellas*, anciens dépendants de Touaregs, sont spécialisés dans les emplois déconsidérés liés aux déchets, et dans l'entretien des ânes. Voir Dorier-Apprill [2000].

À la base, le modèle est relayé auprès des ménages par les « Comités de Développement des Quartiers », destinés à développer la « participation » des « communautés » de base sur le modèle des *civics* anglo-saxons ou sud-africains, et qui portent diverses appellations selon les pays. Là encore, cette « participation » est planifiée « par le haut » et selon des procédures semblables dans le cadre des programmes urbains nationaux, procédures qui échappent largement aux pouvoirs publics. Ainsi au Bénin le PGUD²² comporte un volet « participation et intégration communautaire ». Malgré la création d'un *Service d'appui aux initiatives communautaires* au sein des administrations urbaines, le volet « participation »²³ de ce programme national a été délégué pour les trois grandes villes du pays, à une active ONG chrétienne de Cotonou, originellement spécialisée dans la gestion des déchets²⁴ (DCAM-Bethesda²⁵), sous contrat avec une agence financée par la Banque mondiale.

La multiplication de GIE et associations déclarant faire de l'assainissement dans les villes résulte donc d'une véritable « mobilisation » internationale. Les dates de création sont étroitement liées à ce contexte favorisant l'implication des acteurs privés dans la gestion des services publics. À Mopti (80 000 hab.) nous avons inventorié²⁶ 22 GIE et 33 associations déclarant œuvrer dans l'assainissement. La grande majorité de ces groupements sont créés à partir du début des années 1990. Le système valorise les nouveaux opérateurs selon des critères de sélection tels que : statut d'actif sans emploi, niveau de formation supérieur, capacité à rédiger, accès à l'international, mais aussi, âge et genre. Les trois catégories les plus fréquentes – car les plus subventionnées – sont les jeunes diplômés sans emploi, les vieux travailleurs « retraités volontaires » et les « ménagères ». L'adaptation des acteurs privés locaux aux critères des normes de l'aide internationale transparaît à travers leurs discours et les activités affichées. Le président du GIE Tabital, créé en 1999, déclare avec un beau sens de la formule « Après une expérience et une mûre réflexion, le GIE Tabital est créé par des partants volontaires, des jeunes diplômés sans emploi et “des femmes qui veulent le devenir des femmes” »... Le créateur du GIE CME connaît bien le contexte, son groupement a été fondé en 1996 : « C'est dans ce sens qu'il y a eu la promotion des Groupements d'Intérêt Économique, qui devait permettre aux jeunes qui voulaient se lancer là-dedans avec des mesures incitatives à savoir des exonérations d'impôt suivant un temps échelonné. Tout ça c'était pour inciter les jeunes à aller dans le cadre des PME et PMI et l'entrepreneuriat. »

22. *Programme de Gestion Urbaine Décentralisée*, financé par la Banque mondiale et la coopération française et dont la maîtrise d'ouvrage est confiée à une agence autonome, habilitée à contracter avec bureaux d'études et ONG.

23. Plan pilote dans le cadre du PGUD, conçu avec la coopération française, financé par la Banque Mondiale.

24. Spécialisée au départ dans le montage de systèmes de pré-collecte et de recyclage, elle est aussi sous contrat avec la ville de Cotonou pour la gestion de sa décharge finale.

25. DCAM-BETHESDA (Développement Communautaire et Assainissement du Milieu) créée en 1994.

26. Enquêtes de C. Meynet à Mopti, entre 2000 et 2002.

À Mopti, le GIE Adawla est animé par un président avisé et efficace, « partant volontaire à la retraite », qui connaît l'espace urbain par cœur, le parcourant en tous sens sur sa moto qui lui permet de se faufiler dans toutes les ruelles. Pas un caniveau, pas une rigole n'échappe à son attention. Il est par ailleurs président du comité local de la Croix Rouge et secrétaire au développement et à la promotion de la femme au sein de la Croix Rouge régionale. Son épouse est encore fonctionnaire au service de la voirie et, parallèlement, gère elle-même une coopérative de ramassage d'ordures ménagères financée par le projet « Espoir dans le désert », lui-même subventionné par la coopération danoise. La coopérative revend ses charrettes d'ordures à des riverains des berges désireux de remblayer ou à des maraîchers (200 à 300 CFA la charrette d'ordures).

On peut se demander si la multiplication des ONG de services urbains ne constitue pas une concurrence directe et sans compensation pour les « informels ». Ces derniers sont les grands absents des projets, alors qu'ils représentent une part importante de la pré-collecte. Certains relèvent du travail domestique, beaucoup sont des travailleurs occasionnels, des femmes, et peu acceptent de se prêter aux questions. Ces « informels » sont connus de tous les commerçants des marchés de Porto-Novo et aussi des quartiers attenants à ces marchés : « ils nous ont sauvés quand la Voirie avait cessé ses activités... Et encore aujourd'hui quand ces gens passent, ils nous débarrassent de ce qu'il y a ». L'avantage des collecteurs individuels (souvent des collectrices) consiste d'abord en leur mode de déplacement pédestre (avec panier sur la tête), mieux adapté que les charrettes à la morphologie du centre ville ancien. Les observations faites sur deux dépotoirs sauvages assez proches du centre ont permis de dénombrer 25 collecteurs n'appartenant à aucune structure formelle venant y déposer des ordures. Or, nous n'avons rencontré, lors de nos enquêtes à Mopti et à Porto-Novo, qu'un ou deux responsables de structures d'assainissement urbain ayant fait des études ou ayant acquis antérieurement une expérience dans ce domaine. Aucun responsable des ONG enquêtées n'est issu du secteur « informel » de l'assainissement qui, aujourd'hui encore, représente l'essentiel des prestations aux ménages.

Aucun projet ne vise à donner une place, en les formant, aux travailleurs indépendants du secteur, qui pour l'instant gèrent *de facto* l'éloignement des déchets solides et liquides des zones habitées. Ces travailleurs savent qu'ils ont tout à perdre à travailler comme manœuvre d'une ONG au sein de laquelle les salaires mensuels forfaitaires atteignent rarement 15 000 FCFA par mois au Bénin pour des journées de travail très lourdes (6 heures jusqu'à plus de 20 heures quelquefois). Cela explique sans doute l'instabilité de la main d'œuvre dont se plaignent les ONG, et qui entraîne des interruptions du service, mauvaises en terme d'image auprès des abonnés. Ainsi à Porto-Novo, les manœuvres des ONG sont pour la plupart des ruraux qui n'ont pas d'expérience antérieure dans le domaine, et exercent l'activité comme une source de revenus complémentaires en morte saison agricole. Dans la pratique, la plupart des charretiers semblent compléter leurs revenus (et la cargaison de leurs charrettes) en collectant ponctuellement les déchets de quelques ménages supplémentaires, avec paiement de gré à gré. À la suite d'une

enquête auprès de 5 structures de Cotonou pour comprendre comment « fidéliser » les manœuvres, l'OCE²⁷ recommande d'augmenter les salaires des charretiers jusqu'à un niveau approchant le SMIC (25 000 FCFA). Octroyer des primes au rendement est une recommandation fréquente des bailleurs aux ONG, mais elle suppose une répercussion sur les tarifs. Or les ONG sont formées autour du « bureau » de 2 à 3 cadres (parmi lesquels les fondateurs) quelquefois aussi nombreux que la main d'œuvre de terrain (directeur, secrétaire, receveur, contrôleur), et considérablement mieux rémunérés.

Les difficultés des petites ONG, entre course aux contrats et professionnalisation

En se substituant, d'une part aux pouvoirs publics discrédités et d'autre part aux filières d'artisanat informel, les ONG contribuent-elles au développement ? Ou se contentent-elles de reproduire des méthodes rentières en captant des financements internationaux, sans efficacité concrète ? Depuis quelques années, l'heure est au désenchantement. Dans le champ des sciences sociales, en anthropologie du développement, mais également dans certaines sphères de décision internationale, de nombreux travaux critiquent l'opportunisme des ONG en matière de courtage et de « captation de l'aide internationale ».

Ces critiques nous semblent se tromper de cible, car les ONG, qui créent des emplois en participant au « marché » de la gouvernance urbaine sont bien obligées de s'adapter constamment à un contexte fortement concurrentiel, où leur nombre est désormais partout largement supérieur aux possibilités d'emplois et de contrats. Elles ne doivent leur pérennité économique qu'à leur souplesse, leur polyvalence, leur capacité à changer d'orientation, de domaine de spécialisation ou d'aire d'intervention, au gré des changements d'orientations des bailleurs de développement.

Le caractère précaire des contrats (quelques mois) n'a permis qu'aux plus anciennes d'investir dans de l'équipement, à la faveur des généreux appuis financiers des débuts. Les responsables de structures doivent constamment prospecter le marché local, national et international, au détriment de l'acquisition d'une véritable spécialité professionnelle, si ce n'est celle de l'adaptabilité et de la capacité à accéder à l'information. Dans les villes étudiées, des tensions aiguës entre opérateurs et pouvoirs publics jalonnent les périodes de délégation sous contrat de services publics. La sélection des ONG prestataires au « moins disant » conduit souvent à une sous-estimation des prix de revient pour emporter le marché. Par la suite, les moyens financiers et matériels des opérateurs privés s'avèrent donc insuffisants pour mener à bien leur contrat. Cette situation place l'opérateur en difficulté. Lorsque des réajustements avec des budgets revus à la hausse sont attribués, ils engendrent des conflits entre le groupement choisi et les autres, qui se traduisent

27. Organe de concertation des ONG en environnement.

par des accusations de collusion avec les sphères de décision, de népotisme et corruption.

Le problème s'est posé à propos d'un contrat de gestion d'un marché à Mopti. Le GIE Sugu Djeya, sélectionné affirme : « On a introduit les dossiers [...] Ils ont fait le tirage, notre dossier était le meilleur, donc on nous a donné le marché [...] » (gérant du marché pour le GIE Sugu Djeya). Le GIE Emeg, éconduit alors qu'il était précédemment le gérant de ce marché, dénonce le favoritisme politique dont aurait bénéficié le concurrent « comme je vous l'ai dit, si tu ne fais pas de politique, tu n'as pas de place, or vraiment je ne fais pas du tout de politique. J'ai essayé de déposer mes dossiers par ci par là, c'est là que Sugu Djeya est venu, sans matériel, ils ont été placés [...] ». Il dénonce également le réajustement du contrat de l'ONG rivale « c'est à eux qu'ils ont donné "notre" marché. Comment vous pouvez comparer quelqu'un qui entretient six fois par semaine et celui qui entretient deux fois par semaine, vous pouvez comparer, c'est l'efficacité. Quand ils ont vu ça, l'ONG de suivi s'est plaint [...] mais qu'est-ce qu'ils font, ils font "un rajout" sur le GIE Sugu Djeya » (président du Gie).

Une fois le contrat obtenu, les parcours sont encore semés d'embûches. La lourdeur et la centralisation des procédures mettent en difficulté les nouveaux opérateurs. À Mopti, le premier appel d'offre pour le curage des 23 kilomètres de caniveaux émis par l'AGETIPE²⁸, est lancé en janvier 1998. Pour le remporter, le GIE propose de faire le travail en 20 jours. Mais comme le grand collecteur n'avait jamais été curé depuis sa construction, il faut déblayer 80 cm de sédiments noirs très compacts. Pour respecter ses engagements, le GIE doit recruter une équipe de 50 manœuvres, dont 25 jeunes sans emploi d'une association d'un quartier périphérique, venus se proposer spontanément, et 16 retraités du service de voirie. Au lieu des 20 jours prévus, le curage a duré un mois et demi, d'autant plus que le calendrier, imposé par l'AGETIPE, était mal choisi (pleine saison des pluies, ré-entraînant les boues à peine curées dans les caniveaux). Aucun lieu de dépôtage n'ayant été prévu contractuellement, les boues ont été revendues de gré à gré pour remblayer un nouveau lotissement aisé situé au sud de la ville.

La méfiance à l'égard des municipalités fait que la procédure de paiement des travaux aux ONG est souvent centralisée et bureaucratique. Au Mali, le paiement des prestations se fait auprès de l'AGETIPE, dans la capitale exclusivement, et par trimestre (sans avance possible), sur présentation d'une facture signée par la mairie, à laquelle doit être jointe une attestation de travaux effectués, délivrée par une « ONG de suivi », elle-même sous contrat. L'attestation doit être validée par les techniciens de la voirie municipale (rapport technique à fournir à la voirie, accompagné de photos « avant/après ») et par l'AGETIPE. Les responsables doivent ensuite se rendre personnellement à Bamako (8 à 10 heures de bus depuis Mopti) pour retirer

28. AGETIPE : Agence autonome nationale, qui gère tous les plans de développement urbain, financée directement par la Banque Mondiale. On trouve des Agetipe (ou équivalent) dans divers pays d'Afrique de l'Ouest. Leur fonction de maîtrise d'ouvrage déléguée des ministères de tutelle leur permet de contacter directement avec des entreprises ou ONG.

un chèque non encaissable, qui doit être déposé à l'agence bancaire locale, où le GIE doit avoir ouvert un compte.

Les ONG insistent sur le fait que, la « demande » des particuliers, supposée émerger à la suite de la mise en œuvre des services est largement insuffisante. À Porto Novo, après 10 années d'expérience, 15 ONG pratiquent la collecte domiciliaire, au tarif de 1000 à 1500 FCFA mensuels mais elles ne concernent que 3 000 ménages (soit 6 %). À Mopti, quatre groupements desservent, en 2000, seulement 320 concessions (moins de 7 % de la population), au tarif de 750 FCFA par mois. Or une étude économique réalisée par l'Ambassade des Pays-Bas pour l'ONG Porto-novienne *Jeunesse Ambition* montre que si l'on devait intégrer tous les coûts administratifs et l'amortissement du matériel lourd (2 tracteurs) dont cette ONG a été dotée, le montant de l'abonnement devrait dépasser 4 000 F CFA par ménage et par mois [Dorier-Apprill *et alii*, 2002b]. Sans subvention, l'activité de collecte à domicile est peu rentable en dessous du seuil de 1 500 FCFA par ménage, si l'on intègre l'amortissement du matériel léger dans le calcul des coûts. C'est seulement le fait d'être présents et reconnus dans le secteur des déchets qui, en leur donnant accès aux contrats publics, leur permet d'équilibrer globalement leur budget. Mais les contrats passés entre la municipalité et les ONG sont limités dans le temps, sans régularité et sans prévisibilité. Les modes de rémunération contraignants obligent les groupements à pré-financer l'exécution des travaux et payer leur personnel. Ainsi sont-ils contraints de miser sur tous les appels d'offre et les projets de développement possibles, en diversifiant leurs activités dans les « créneaux porteurs », au gré de divers financements internationaux : moustiquaires imprégnées, planning familial, prévention du sida.

Des relations tendues entre les ONG et avec les pouvoirs élus

La relation de ces groupements avec les municipalités issues des décentralisations ne va pas sans difficultés. Cette multitude de petits groupes qui opèrent sur le territoire communal a pour partenaires directs de grandes ONG internationales, des agences de coopérations, des Églises occidentales... Elles échappent ainsi au contrôle et à la capacité de régulation des pouvoirs publics territoriaux. Les Directions des services techniques municipaux (DST), mises en place dans le cadre de la décentralisation, expriment le sentiment d'être dépossédées du rôle d'encadrement territorial qui devrait revenir légitimement aux pouvoirs élus. Dans certains contextes politiques comme la perspective d'une visite officielle, une période pré-lectorale, un don de matériel, les municipalités tendent à reprendre en main la prestation de certains services en embauchant ponctuellement une main d'œuvre contractuelle. Mais alors, ce sont les ONG qui peuvent légitimement se plaindre de la concurrence déloyale de la municipalité : celle-ci changeant unilatéralement les « règles du jeu », ne renouvelant plus les procédures d'appels d'offre et débauchant leurs meilleurs manœuvres...

Ainsi, en contradiction avec toute la politique de délégation menée depuis 10 ans, la ville de Porto-Novo s'est ré-impliquée directement dans la pré collecte domiciliaire de déchets, après avoir été dotée d'une benne-tasseuse offerte par la

COURLY (communauté urbaine de Lyon) dans le cadre de la coopération décentralisée, sans aucune concertation avec les institutions et les grands bailleurs de fonds impliqués dans la réforme de la gestion urbaine au Bénin. « On ne refuse pas un don », tel fut l'argument du chef de circonscription après un débat interne houleux. La COURLY a mis une condition de rentabilité pour le don d'une seconde benne : il faut que le matériel soit amorti au service de clients *payants*... la ville se place donc en concurrence avec les petits opérateurs privés sur la portion la plus rentable de l'espace urbain, c'est-à-dire le boulevard circulaire, goudronné, où circulation et déplacement sont faciles et où la clientèle solvable (notamment commerces) ne manque pas. Les ONG de pré-collecte perçoivent l'initiative comme une concurrence déloyale (bien que le tarif proposé par la mairie soit identique à celui qu'elles pratiquent).

Ce qui est en jeu à travers le nettoyage des portions visibles de l'espace urbain, c'est aussi l'image d'efficacité d'une équipe municipale élue et qui cherche à consolider sa position. À Mopti, lors de la préparation de la CAN 2002, et des élections municipales de 2004, la municipalité investit également la scène de la collecte. En gérant des caissons servant de dépôts de proximité gratuits et bien visibles sur une nouvelle voie goudronnée autour de la ville, elle se place clairement en concurrence avec le secteur privé, qui a vu son nombre de clients diminuer. L'ensemble de ces remarques peut amener à qualifier la gestion actuelle de « disputée » plutôt que de « partagée ».

À la fin des années 90, les analyses sur le sujet concluaient toutes à la nécessité que « ces entreprises locales commencent à s'associer au sein de coordinations » afin de renforcer leur pouvoir et leur crédibilité dans le nouveau contexte de gouvernance locale²⁹. Les bailleurs internationaux, notamment la coopération française, développent alors des coordinations d'ONG et GIE prestataires, investies d'un rôle de « régulation » et fonctionnant un peu comme des unions professionnelles défendant les intérêts de leurs membres. D'un point de vue institutionnel, la mise en place de coordinations vise explicitement à assurer une plus grande légitimité au secteur associatif, déniait aux pouvoirs publics le monopole de la régulation. Mais ceci ne va pas sans créer des tensions parfois vives avec les communes confrontées à un « déficit de crédibilité institutionnelle » [Rochegeude, 2001].

À Porto-Novo, l'OCGD³⁰, avec 14 membres fondateurs, réunit la quasi totalité des ONG de pré-collecte, sous la présidence du CIPCRE, une ONG sous-régionale protestante spécialisée dans l'environnement. Il s'agit d'une création d'initiative locale, mais conforme aux directives de l'Agence Béninoise pour l'Environnement, structure financée par la Banque mondiale³¹. À Porto-Novo, après une évaluation des coûts de revient, l'*Organe de concertation*... a décidé de relever les tarifs des abonnements à 1 500 FCFA mensuels, allant à l'encontre des recommandations offi-

29. T.T. Ta, « Pour une gestion efficace des déchets dans les villes africaines : les mutations à conduire », *Cahiers du PDM*, n° 1, 1998, p. 44.

30. *Organe de concertation pour la gestion des déchets*.

31. L'ABE avait suscité en 1997 la création de l'OCE, cadre national de concertation des ONG en environnement au Bénin, dans ses propres locaux de Cotonou.

cielles³². De plus, l'OCCD a entrepris de constituer un « comité de zonage » pour établir un dialogue avec les autorités sur la rationalisation des aires d'interventions de pré collecte.

À Mopti, la *Coordination des GIE et associations œuvrant dans l'assainissement* a été créée en 2000, à l'initiative de l'ONG *Action Mopti*³³, financée par la coopération française pour renforcer les capacités institutionnelles de la Commune. Or, forte de sa légitimité démocratique, la mairie prend des décisions concernant l'attribution des marchés d'entretien des espaces publics sans en informer la *Coordination*, qualifiée de « groupe d'intérêt » exogène, puisque impulsé par l'ONG de coopération décentralisée. La résistance de la municipalité vis-à-vis de la *Coordination des GIE* se lit dans le fait que cette dernière n'est pas mentionnée dans le *Plan de développement Communal* de Mopti, alors qu'elle est censée être un organe incontournable de la régulation locale.

À la base, et malgré les besoins, force est de constater les difficultés des coordinations de GIE à trouver leur place à la fois par rapport aux institutions publiques communales et par rapport à ses propres membres. Il s'agit avant tout de coordonner des GIE et associations nombreux, très hétérogènes et surtout concurrents.

D'un point de vue territorial, les *zonages* réalisés pour délimiter les aires d'intervention des différents acteurs, illustrent les incohérences d'une gestion déléguée que l'on voudrait à la fois « administrée » et « auto-régulée ». Ce zonage est le produit du travail de consultation et d'arbitrage d'ONG mandatées par les programmes urbains nationaux, eux-mêmes commandités par les bailleurs de fonds internationaux. On peut s'étonner de la volonté internationale d'*administrer le territoire* après avoir suscité l'émergence d'acteurs privés autonomes obéissant aux lois du marché. Ce zonage suscite la réticence des ONG déjà opérationnelles avec leurs abonnés dans les quartiers. Certaines se voient attribuer des quartiers à niveau de revenus élevés, d'autres, après s'être constitué une clientèle pendant plusieurs années, se retrouvent arbitrairement affectées à des quartiers modestes où la clientèle potentielle est faible. Enfin, le principe même de la délimitation des secteurs en prenant les voies goudronnées comme des limites témoigne d'une méconnaissance du terrain : il est évidemment plus rentable pour une ONG de s'appuyer sur des abonnés situés des deux côtés des axes goudronnés, portions d'espaces les plus faciles et rentables à desservir rapidement, quitte à pénétrer ensuite le quartier en profondeur dans une optique de « service public ».

À Cotonou, par exemple, le *Projet Intégré De Gestion Des Déchets Solides Ménagers* (PGDSM) a réalisé un zonage intégral de l'agglomération et l'attribution de secteurs d'intervention pour les SNG béninoises impliquées. Le programme inclut un important volet de « coordination entre acteurs » qui édicte, de manière présentée comme participative, les règles d'une bonne gouvernance, où le rôle de la municipalité et celui des coordinations d'ONG de base sont réduits à leur plus

32. Dans le *Plan de gestion urbaine décentralisée*, financé par la Banque mondiale et les coopérations européennes, le principe est de limiter les tarifs pour susciter le maximum d'abonnements.

33. J.-F. Cordier, *Rapport d'activités, Programme « Environnement – Coopération Municipale »*, Action Mopti, 1999.

simple expression. Le maître d'ouvrage est l'ONG internationale *OXFAM Québec* financée par l'Agence canadienne de développement international. L'animation et le suivi sont délégués à l'ONG chrétienne DCAM-Bethesda, qui est aussi mandatée dans le cadre du Programme de gestion urbaine décentralisée (PGUD- Banque mondiale- coopération française), pour organiser un zonage dans d'autres villes, et dans deux quartiers pilotes de Porto-Novo. Le projet prévoit de contractualiser les SNG avec les *Comités de quartiers* (CDQ), de doter ces derniers de charrettes à répartir entre les groupes sous contrat. Le CDQ devant prendre en charge l'aménagement de points de transfert des déchets, la sensibilisation des résidents à l'abonnement et au paiement régulier des redevances. En contrepartie, les groupes de précollecte doivent s'engager à pratiquer un tarif unique de 1 000 FCFA sur lequel 30 % doit être reversé au CDQ. L'ensemble est animé, arbitré par une ONG sous contrat avec le PGUD. Même si à moyen terme ces dispositions ont pour objectif de multiplier le nombre d'abonnés, la polémique porte sur le fait que dans l'immédiat cette contractualisation diminue par deux le gain des prestataires, qui était déjà inférieur au seuil de rentabilité. Or, l'organe de concertation de Porto Novo n'a pas été associé à ce dispositif, alors que les 14 groupes de cette structure venaient de s'accorder pour relever et homogénéiser leurs tarifs à 1 500 FCA. « Au lieu de demander aux ménages de cotiser, ils comptent sur les déchets pour renflouer les caisses du CDQ, c'est ça qui fait la révolte des ONG » [Dorier-Apprill *et alii*, 2002b].

Il faut enfin ajouter que les principes de structuration des ONG éligibles par les financements internationaux vont à l'encontre de l'organisation des sociétés locales. Ils prônent notamment l'emploi des jeunes et des femmes qui représentent les catégories défavorisées de la population ; ces dernières servent donc souvent d'alibi « politiquement correct » pour l'obtention de financements³⁴. Ainsi, le gérant du marché de Sakarowel à Mopti, employé par le GIE Sugu Djeya, explique le contexte de la création du groupement, en 1999 « L'idée est venue de moi. À un moment c'était une association de femmes du marché. Comme on a dit que le marché serait donné aux femmes, c'est une sorte d'association de coopérative, les femmes accumulaient l'argent 100 F/100 F, on a décidé de prendre quelques femmes pour créer une association. C'est partant de là, on a eu des informations comme quoi si on pouvait faire ça en GIE c'était encore mieux. »

Mais une fois investis de leur fonction, ces « cadets sociaux », connaissent des difficultés à se faire reconnaître au sein de la structure : ils bénéficient d'une certaine légitimité auprès des instances internationales, au niveau local, leur statut d'infériorité sociale par rapport aux aînés ou aux hommes les empêche de prendre les responsabilités correspondantes. Les tensions internes minent souvent le fonctionnement de ces groupements : entre aînés et cadets, entre jeunes cadres et manœuvres, entre hommes et femmes.

34. PS-eau, MAE, *Eau, genre et développement durable. Expériences de la coopération française en Afrique subsaharienne*, Éditions du GRET, 2002, 110 p.

Une approche par le « genre » peut confirmer cette appréciation [Meynet, 2004]. À Mopti les GIE sous contrat (masculins) mènent des activités de nettoyage sur les espaces « marchands » de la commune, les voies principales et leurs caniveaux, les marchés. Les associations, en majorité féminines, agissent sur un espace plus restreint, généralement dans leur quartier d'origine, elles balayent les rues intérieures et complètent en quelque sorte le travail des premiers groupements [Meynet, 2004]. À Porto Novo, le balayage des voies goudronnées est confié, depuis 2001, à 13 coopératives de femmes et de jeunes, soient 212 personnes au total ayant reçu une formation d'une semaine. Les premiers contrats de 6 mois, examinés par la commission des marchés publics de la ville, ont été conclus en 2001 : « Ils sont fiables, d'un coup de téléphone à l'un d'entre eux [désigné comme correspondant de la CU], et ils interviennent où c'est nécessaire » (chef de la DST). La rémunération des travailleuses se fait au pointage du travail fait. Les paiements sont mensuels après contrôle du travail effectué par une coopérative de supervision de 9 contrôleurs (tous masculins) sous contrat avec la ville [Dorier-Apprill *et alii*, 2002b].

Des registres d'efficacités multiples

L'efficacité sectorielle des nouveaux dispositifs est peu évidente, faute d'un véritable « marché » de l'enlèvement domiciliaire des déchets : seule une infime minorité des ménages s'abonne aux services des ONG. Dans ces villes peu denses, où l'espace intérieur des parcelles permet brûlage et enfouissement, l'essentiel des prestations est opéré à la demande par des artisans informels. En aval, le problème essentiel du traitement des déchets reste entier. Des filières domestiques et informelles de recyclage existent déjà dans les secteurs rentables (verre, métaux). La valorisation du compost ou le recyclage des matières plastiques, qui ont motivé de nombreux financements furent vite abandonnés, car ils ne peuvent correspondre au principe de rentabilité. Ainsi le compostage, qui a d'abord fait l'objet d'un engouement extraordinaire chez les bailleurs, s'est ensuite avéré très inégalement adapté aux contextes bioclimatiques et surtout économiques locaux³⁵ et est aujourd'hui tombé en disgrâce. Si ces constats ne remettent pas en cause la dynamique des projets internationaux actuels, c'est bien que ceux-ci cherchent moins une efficacité sectorielle (pour l'environnement urbain) qu'à engager une profonde restructuration institutionnelle et territoriale (pour l'alignement mondial des villes sur un « bon » modèle de gestion).

Symétriquement, des enquêtes approfondies menées auprès des différents groupements et de leurs fondateurs permettent de distinguer plusieurs registres d'efficacité sociale, qui suffisent à justifier la multiplication de ce type d'acteur sur la scène urbaine. Ils offrent une efficacité indéniable dans la redistribution sociale du travail et des ressources et dans l'auto-promotion de jeunes entrepreneurs qui parviennent ainsi à acquérir une visibilité et à s'insérer sur le marché de l'emploi formel.

35. On lui reproche son absence de débouchés marchands pour le compost dont les coûts de production sont plus élevés que le fumier des troupeaux (à Mopti) ou les engrais chimiques (à Porto-Novo).

L'efficacité socio-économique peut se percevoir à deux niveaux. D'abord parce que les petites aides et subventions obtenues pour le démarrage des ONG sont partiellement réinvesties dans d'autres domaines où existe un marché rentable. On le voit chez les associations féminines qui ont pu, sur la base de micro-crédits accordés pour l'assainissement des quartiers, développer des activités rémunératrices telles la transformation alimentaire ; mais aussi des GIE qui font fructifier leurs liquidités et leur matériel en développant des activités aussi variées que la microfinance, l'enseignement ou le soutien scolaire, la prestation de services de bureautique, de gardiennage, le transport de pondéreux, des dépôts de boisson, qui permettent d'amortir le matériel, souvent offert par l'aide extérieure, et qui resterait inutilisé entre deux contrats... À Mopti, en milieu peul, l'embouche bovine constitue l'un des placements fréquents du capital de ces ONG. D'autres ont pu obtenir des concessions durables de gestion de bornes-fontaines ou d'entretien d'espaces lucratifs (marchés couverts, abords de rues goudronnées) grâce à leur présence sur l'espace public à travers les travaux d'assainissement réalisés à perte. L'exemple de la « success story » à rebondissements du CTOM est révélateur. Cette ONG béninoise de pré collecte et recyclage biologique des déchets, où furent formés au compostage des membres d'ONG de toute l'Afrique de l'Ouest, a été capable de se reconvertir en valorisant ses locaux pour l'organisation de séminaires, ses tracteurs pour le transport sous contrat de déchets aux lisières urbaines, en développant un élevage de volailles sur les aires de compost inutilisées, puis en acquérant des terrains adaptés à la fonction de « décharge intermédiaire » pour la ville de Porto Novo et s'imposant, enfin, comme partenaire de la municipalité pour la gestion des sites de décharge finale.

Il existe aussi une efficacité socio-politique, parce que les espaces laissés vacants par les pouvoirs publics en matière de services ont laissé le champ libre à la « société civile » dont certains membres ont saisi l'opportunité pour agir et s'exprimer et ainsi se faire une place, atteindre une reconnaissance sociale au sein de la ville. Grâce à leur statut public, les présidents de GIE, ONG et associations d'assainissement peuvent assister à des réunions organisées par les pouvoirs publics, participer aux discussions en matière de gestion des déchets. Des « leaders » issus de la base ont ainsi l'opportunité de s'affirmer dans la sphère de décision publique, à travers l'accès à l'information et la prise de parole.

On peut cependant s'interroger sur la possibilité d'une évolution de cette « participation » vers une véritable citoyenneté d'initiative locale qui prenne sa pleine dimension politique. Malgré l'implication des populations au sein des groupements et les avantages sociaux que cela peut représenter, la question essentielle réside dans la redistribution des pouvoirs. Quel poids réel représentent ces nouveaux acteurs, quelles sont leurs possibilités d'action et de décision ? L'enchevêtrement des responsabilités ne brouille-t-il pas de toutes façons l'ensemble du système comme des auteurs l'ont récemment souligné, dans les mêmes termes, sur un cas pourtant profondément différent [Bénil, Gervais-Lambony, 2003].

Nos enquêtes récentes montrent ainsi une mutation dans les relations entre pouvoirs publics et ONG ou assimilés. Tout en continuant à valoriser les initiatives

« communautaires » les bailleurs de fonds mettent désormais l'accent sur l'appui « organisationnel » dont elles ont besoin pour favoriser l'éclosion de véritables petites entreprises. D'ailleurs, les contrats passés entre les pouvoirs publics et le secteur privé bénéficient de plus en plus à des entreprises marchandes, dotées de matériel (absent des services techniques municipaux) et qui, en outre, assurent le préfinancement des activités. Ces entrepreneurs privés investissent les ONG, ou les contournent et les doublent dans l'obtention de marchés.

On a pu qualifier les dispositifs d'implication des ONG dans l'assainissement urbain de « gestion partagée » dans la mesure où ils associent des pouvoirs publics élus, des entreprises marchandes, et de petits groupes associatifs et coopératifs ; la régulation de l'ensemble est généralement dévolue à des ONG spécifiques. On observe pourtant des relations conflictuelles entre ces acteurs (ONG concurrentes, ONG et travailleurs informels), et enfin entre les municipalités et les opérateurs privés, dans cette phase de transition vers la marchandisation doublée de l'externalisation du service, imposée d'en haut, et qui n'est pas toujours bien acceptée par les communes.

Les champs et les territoires concrets d'intervention sont âprement *disputés*. Les institutions publiques elles-mêmes (ou ce qu'il en reste) se trouvent placées en compétition avec de nouvelles instances de régulation, des ONG encore, mises en place dans le cadre de programmes urbains nationaux sous contrôle international. S'il y a donc partage de fait des tâches entre les différents intervenants, il n'y a pas de coordination ni au sein de la sphère privée... ni même au sein de la sphère publique, entre municipalités et services déconcentrés de l'État. Ainsi, à Mopti, les tensions sont constantes entre la Direction des services techniques municipaux et la nouvelle Direction régionale de l'assainissement.

Il nous semble que les grands bailleurs envisagent moins la multiplication des ONG dans les pays du Sud, et leur quadrillage raisonné des espaces urbains pour son efficience sectorielle que comme l'un des moyens d'affermir un encadrement global des sociétés citadines africaines. Il s'agirait, à travers les ONG d'assainissement, et sous couvert de leur participation à la gestion de l'espace, de modifier en profondeur et « par le bas » les structures sociales et les modes de fonctionnement des pays concernés dans le sens d'une adaptation au courant global néolibéral.

Dans cette perspective, le souci d'inscrire les ONG d'assainissement par des « zonages » et quadrillages de l'espace qui échappent aux souverainetés publiques, impose une lecture du processus dans sa dimension d'outil de normalisation et d'intégration mondiale des espaces, enfin de « disciplinarisation » [Foucault, 1975] de sociétés considérées comme « indociles » [Mbembe, 1988], voire même rétives au « développement » et qui effraient. Ainsi peut s'expliquer la minutie extrême des procédures mises en œuvre par les institutions internationales pour « inculquer » le modèle de gestion partagée de l'assainissement dans les villes africaines – en dépit même de la faible urgence des problèmes et du manque de demande locale en ce domaine.

Mais les sociétés citadines africaines font preuve d'une grande créativité. Au-delà de leurs péripéties, la trajectoire des petites ONG étudiées ici montre de remarqua-

bles capacités d'adaptation à un contexte politique instable, à des normes internationales versatiles, et des opportunités de financement changeantes. On se situe dans une autre logique que celle de la captation et de dilapidation de la « rente » de l'aide au développement, qui a été beaucoup dénoncée, mais plutôt dans des processus astucieux de « dérivations » temporaires qui permettent la consolidation, la démultiplication et l'appropriation de la ressource internationale, et qui confèrent une autonomie de fonctionnement relative à ces acteurs.

BIBLIOGRAPHIE

- BENIT C., GERVAIS-LAMBONY Ph. [2003], « La mondialisation comme instrument politique local dans les métropoles sud-africaines (Johannesburg et Ekurhuleni) : les "pauvres" face aux "vitrines" », *Annales de géographie*, n° 634, p. 628-645.
- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P. et OLIVIER DE SARDAN J.-P. (éd.) [2000], *Courtiers en développement, les villages africains en quêtes de projets*, Paris, APAD-Karthala.
- BLUNDO G., OLIVIER DE SARDAN J.-P. (coord.) [2001], *La corruption au quotidien* [dossier], *Politique Africaine*, n° 83, p. 5-114.
- DELER J.-P., LE BRIS E., SCHNEIER G. [1998], *Les métropoles du sud au risque de la culture planétaire*, Paris, Karthala.
- DELER J.-P., FAURE Y.-A., PIVETEAU A., ROCA P.-J. [1998], *ONG et développement. Société, économie, politique*, Paris, Karthala, 684 p.
- DORIER-APPRILL E. [1998], « Églises et ONG caritatives à Brazzaville : activisme socio-politique ou religieux ? », in J.-P. Deler, Y. Fauré (dir.), *op. cit.*, p. 559-572.
- DORIER-APPRILL [2002], « Gestion de l'environnement urbain et municipalisation en Afrique de l'Ouest : le cas de Mopti (Mali) », in Gérer la ville : entre global et local, *Autrepart*, n° 21, Éditions de l'Aube, IRD, 198 p.
- DORIER-APPRILL E., MEYNET C., KIRÉ M., VAN DEN AVENNE C. [2002a], *Gestion des déchets et assainissement urbain à Mopti*, rapport de recherche, MAE PS-eau, PDM. 133 p + annexes.
- DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N., BARBIER J.-P., DOMINGO, TCHIBOZO P. *et alii* [2002b], *Gestion des déchets et assainissement urbain à Porto-Novo*, rapport de recherche, MAE PS-eau, PDM. 88 p. + annexes.
- DORIER-APPRILL E. [2003], « Modèles internationaux à l'épreuve du local : distribution d'eau potable et évacuation des déchets en Afrique de l'ouest », in *Sociétés environnement et territoires dans les villes africaines*, mémoire d'HDR, Université de Paris 1, chap. 8, p. 188-210.
- DUBRESSON A., JAGLIN S. (éd.) [1993], *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 308 p.
- DUBRESSON A., JAGLIN S. [2002], « La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Pour une géographie de la régulation », *Historiens et géographes*, n° 379.
- FOUCAULT M. [1975], *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque des Histoires.
- GUERRAND R.-E. [1992], *Mœurs citadines : histoire de la culture urbaine XIX-XX^e siècles*, Paris, Quai Voltaire 1992, 240 p.
- JAGLIN S. [1995], *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou*, Paris, Karthala-ORSTOM, 659 p.
- KEITA M. [2001] *Partenariat entre la municipalité et la société civile : exemple de la gestion des déchets urbains à Bamako*, CEK Bamako, Programme UWEP, 27 p.

- LE BRIS E. [1998], « Les ONG Africaines investissent la scène urbaine », in *ONG et développement*, Paris, Karthala, p. 429-459.
- LE BRIS E. [1998], « Culture(s) de la gestion urbaine universalisme ou métissage », in J.-P. Deler, E. Le Bris, G. Schneier, *op. cit.*, p. 253-258.
- MBEMBE A. [1988], *Afriques indociles*, Paris, Karthala, 222 p.
- MEYNET C. [2004], « Actrices et acteurs : de la propreté à l'assainissement à Mopti, Mali », *Montagnes Méditerranéennes*, n° 19, « Genre et territoire : regards croisés de la Méditerranée à l'Afrique », p. 79-86.
- MEYNET C. [2004b], « Perception du risque du global au local à Mopti, Mali : les ordures ménagères en milieu urbain », in G. David (dir.) *Espaces tropicaux et risques du local au global*, Presse Universitaire d'Orléans, IRD, p. 159-170.
- OSMONT A. [1995], *La Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala, 309 p.
- PS-eau, MAE [2002], *Eau, genre et développement durable. Expériences de la coopération française en Afrique subsaharienne*, Éditions du GRET, 110 p.
- ROCHEGUDE A. [2001], « Foncier et décentralisation : Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers », *Bulletin de liaison du LAJP*, n° 26, sept., p. 13-32.