

# Inscrire les questions de l'assainissement et des déchets dans une problématique urbaine

Note de cadrage par Emile Le Bris (IRD)

On ne peut manquer d'être frappé par le décalage existant entre la définition de priorités politiques, étatiques ou municipales, et les urgences et recommandations des bailleurs de fonds en matière environnementale et sanitaire. Nonobstant la pertinence de certaines de leurs recommandations, ces acteurs externes ne parviennent que rarement à traiter les enjeux concernant l'assainissement et les déchets autrement que de manière sectorielle. Or, toute initiative en matière d'eau potable et d'assainissement a une forte dimension territoriale, ainsi que des effets d'entraînement sur d'autres infrastructures urbaines. Il est donc nécessaire de promouvoir des approches portant non seulement sur le « sens des villes » dans la globalité de leurs territoires mais aussi sur le rapport ville-territoire (intercommunalité, agences de bassins, etc.). Pour comprendre la ville, il faut comprendre le système de valeurs qui entoure cet espace, procéder à une analyse diachronique des relations entre représentations et configurations de l'espace physique.

Dans les domaines abordés par le programme, l'examen des logiques d'acteurs doit donc s'inscrire dans des interrogations plus larges portant en particulier sur trois questions :

- à quel « ordre urbain » doivent se référer ces nouvelles politiques publiques (partie 1) ?
- comment redéfinir des politiques publiques et situer le rôle des collectivités locales dans cette nouvelle définition (partie 2) ?
- comment renforcer réellement le pouvoir des acteurs souffrant d'inégalités d'accès aux services d'assainissement (partie 3) ?

## 1. Mondialisation et problématiques urbaines : l'Afrique hors jeu ?

### 1. Grandes tendances de l'urbanisation contemporaine

Partout l'urbain prolifère. Dans le même temps, la planète s'unifie. S'achemine-t-on pour autant vers une uniformisation des mondes urbains par dissolution de l'autonomie et de la qualité des lieux ou assiste-t-on, au contraire, à l'épanouissement d'une « diversité citadine » plus grande encore que celle observée il y a quelques décennies ? En Afrique, on se trouve confronté à la réalité d'une récente décline de la croissance de certaines très grandes villes au profit d'agglomérations de plus petite taille. On est loin en effet de retrouver, au cours des années 90, les temps de doublement de huit à dix ans de la population observés dans cer-

taines villes africaines au cours des décennies 70 et 80. Ce à quoi nous assistons, à l'échelle mondiale, relève pourtant bien d'un impressionnant processus de concentration dans les très grandes agglomérations. Dans certaines mégapoles latino-américaines, un mode d'urbanisation « mature » caractéristique des grandes villes du Nord en voie de vieillissement se substitue progressivement au mode d'urbanisation « en expansion » qui demeure l'apanage de l'Afrique et de l'Asie. Les composantes de la croissance urbaine tendent elles-mêmes à s'inverser, le croît naturel interne l'emportant désormais sur l'apport migratoire. Une telle inversion influe durablement sur les dynamiques urbaines mais, dans le même temps, la plupart des villes du Sud restent animées par des phénomènes de mobilité intenses et complexes. Il ne faut pas non plus sous-estimer les effets urbains de la déstabilisation de vastes régions du globe : villes en guerre et corridors transnationaux où circulent en grand nombre migrants et réfugiés font désormais partie du panorama urbain de la planète.

Les mutations morphologiques subies par les villes au cours des deux dernières décennies ont complètement brouillé les figures spatiales antérieures : la centralité, la densité et la juxtaposition des fonctions. Ces changements intervenus dans les figures spatiales de l'urbanisation ne sont pas propres aux villes du Sud. Influencent-ils le changement social ou en sont-ils la résultante ? Considérée naguère comme la forme miraculeuse du capitalisme, la grande ville demeure aujourd'hui la matrice du changement social et la première condition d'un marché capitaliste étendu à l'ensemble de la planète. La reconnaissance de la pluralité des mondes urbains est, de ce point de vue, moins que jamais dans l'air du temps. Mais, dans le même temps, se joue une véritable mutation du phénomène urbain et une transformation radicale du sens des villes. Il est peu probable que l'on assiste, comme on l'a longtemps supposé, à une simple transposition au Sud de la révolution urbaine ayant affecté les pays du Nord au siècle dernier. Ce qui peut encore être considéré comme la norme au Nord demeure l'exception au Sud où prévaut au contraire une banalisation de l'irrégularité urbaine. On relèvera en particulier deux tendances lourdes qui hypothèquent toute continuité dans les processus : la remise en cause des Etats-nations et l'impossible généralisation du salariat à l'ensemble de la planète. La crise de sens qui affecte les villes apparaît intimement liée à la crise sociale affectant un monde en proie à une insécurité croissante. Des masses informes de « résidus urbains » envahissent les campagnes mais, loin d'an-



C. Le Jallé

Un quartier de Yaoundé (Cameroun)

<sup>1</sup> Debord, G., *La société du spectacle*, Paris, Gallimard, 1996.

noncer le dépassement de la réalité urbaine existante, cette « submersion » ne ferait qu'exprimer ce que Guy Debord<sup>1</sup> appelait la « liquidation de la ville », une liquidation à laquelle nulle autorité ne serait plus en mesure de faire face.

Dans les nouveaux centres de décision internationaux, on se préoccupe beaucoup, en cette fin de siècle, de « faire des villes le moteur du développement économique ». Se soucie-t-on suffisamment de leur rendre leurs vertus créatives dans l'ordre culturel et d'y entretenir ou d'y susciter les valeurs attachées à la citoyenneté ? S'efforce-t-on de faire émerger des administrateurs légitimes, c'est-à-dire en phase avec des modèles de conduite et des comportements fondant une civilité urbaine en permanente évolution ? Ce qui frappe, c'est non seulement l'impossibilité d'« éradiquer » la pauvreté mais, plus encore, la brutalité des phénomènes de paupérisation, que ceux-ci soient le résultat d'une longue accoutumance à la récession ou qu'ils soient occasionnés par des crises financières aiguës du type de celle qui, partie d'Asie, a gagné la Russie et l'Amérique Latine à la fin des années 90. Cette montée spectaculaire de la pauvreté s'accompagne d'un creusement non moins impressionnant des inégalités. Le fossé qui sépare riches et pauvres hypothèque toute chance de communication entre eux et, à défaut de solutions adéquates favorisant la mixité spatiale et sociale, cette redoutable propension à la sécession est lourde de risques d'ébranlements. En lieu et place de la recherche d'armistices sociaux, la violence s'installe, se substituant au débat public. Cette dérive affecte, bien qu'avec une intensité et dans des configurations variables, toutes les grandes villes du monde.

## 2. Le cas des villes africaines

Les villes d'Afrique sub-saharienne fournissent, depuis la fin des années 80, l'illustration d'une « dérive urbaine » préoccupante. Les scénarios antérieurs entrecroisaient des « trajectoires d'urbanisation » étalées sur plusieurs générations. Les stratégies d'insertion par le logement et l'accès à l'emploi prenaient appui sur les solidarités familiales et communautaires. Sans idéaliser ces solidarités, on peut considérer qu'elles s'inscrivaient dans une sociabilité ouverte. Les sorties de trajectoires se multipliant, les citadins se trouvent renvoyés à un « individualisme de la nécessité », symptôme d'un profond dérèglement social<sup>2</sup>. Des recompositions sociales et identitaires profondes sont aujourd'hui à l'œuvre et l'on peut faire l'hypothèse qu'elles ne sont pas, pour la plupart, spécifiques à l'Afrique :

- les néo-citadins semblent paradoxalement plus à même d'affronter les dérèglements de tous ordres que les citadins plus anciennement installés ;
- les femmes chefs de ménages sont de plus en plus nombreuses et semblent plus à même de résister que les hommes ;
- les étrangers et les minorités de toutes sortes sont désignés comme victimes expiatoires face aux difficultés à vivre la mégapole ;
- la violence politique au sommet, caractéristique des premières décennies des indépendances, épargnait relativement la grande masse de la population. Il est un peu déprimant de constater que l'accès (même relatif) à certains droits politiques est concomitant avec une perversion des liens de voisinage et le développement d'une violence de proximité. Les mouvements religieux de toutes natures s'offrent pour recréer à la fois de la sécurité et de la sociabilité.

L'affirmation du droit à la ville procède d'une activation de ce que Marc Le Pape<sup>3</sup> appelle « l'énergie sociale », plus sans doute que de l'action publique. Mais on peut se demander ce que pèse cette énergie, au demeurant remarquable d'efficacité, face à des macro-processus affectant la relation entre le local et le mondial.

<sup>2</sup> Marie, A. (éd.), *L'Afrique des individus*, Paris, Karthala, 1997.

<sup>3</sup> Le Pape, M., *L'énergie sociale à Abidjan. Economie politique de la ville en Afrique Noire, 1930-1995*, Paris, Karthala, 1995.

## Prolétarianisation sans prolétariat

Le salariat stable (principalement dans la fonction publique) sert de modèle de référence depuis les années 60, mais a toujours été une forme très minoritaire de mise au travail. Il fut en outre constamment récupéré par le non salariat en ce sens qu'il a fonctionné selon le principe des embauches réservées sur une base ethnique ou familiale. Le salarié vit en constante interconnexion avec la couche nombreuse des salariés occasionnels et des non-salariés. Cette interconnexion est gravement compromise du fait de « l'ajustement » (licenciements massifs, chômage des jeunes diplômés) et d'une « concurrence proliférante » au sein du « secteur informel » qui, adoptant trop brutalement les logiques productivistes, épuise assez rapidement sa propre dynamique.

## Recompositions démographiques, sociales, spatiales et culturelles

Les villes africaines restent les seules dans le monde où la composante naturelle de la croissance n'est pas majoritaire mais elles portent en elles, du fait que deux citadins sur trois ont moins de 24 ans et que la fécondité reste élevée en milieu urbain, un formidable potentiel d'expansion démographique. Outre l'exode rural classique, on observe l'accroissement du nombre de migrants flottants qui ne parviennent plus à se stabiliser, ni au village, ni en ville. Anciens clivages (ethnies, maîtres/esclaves, envahisseurs/envahis) et pratiques spécifiquement urbaines génératrices de normes et de formes ont contribué à ancrer les diasporas en tendant les « filets sociaux », en jouant comme « amortisseurs ». Aujourd'hui se dessinent de nouveaux rapports entre individus et groupes, entre société et espace, la question étant de savoir comment les acteurs des systèmes de pouvoir contemporains construisent leurs champs de compétence, à quelles échelles les décisions se prennent, dans quels espaces se croisent les enjeux.

La précarisation des conditions de vie des « classes moyennes » et la multiplication des déclassés sociaux sonnent le glas du « monde enchanté des solidarités ». Les anciens systèmes de protection se durcissent à l'égard des plus vulnérables (jeunes renvoyés à la rue, femmes seules, etc.). La politisation des systèmes d'attribution du sol urbain et du logement a favorisé le développement d'un « envers » du modèle de ville « moderne ». Comme on le voit à Abidjan, cet « envers » ne peut pas être assimilé en Afrique aux bidonvilles misérables des cités latino-américaines. Envers et endroit sont ici organiquement liés à travers des jeux d'alliance complexes. L'étalement indéfini de villes « bouffeuses » d'espace ne risque-t-il pas – la fracture spatiale générant des fractures sociales – de remettre en cause ces solidarités organiques ? Rien ne semble susceptible d'inverser la tendance à l'éclatement de la ville en une somme de territoires étanches fortement autocentrés sur l'expression de cultures propres. D'aucuns proposent de revivifier une tradition pré-urbanistique proprement africaine. Le développement actuel de certaines villes africaines semble même s'imposer dans la rupture, jusqu'à la table rase. L'interrogation sur la pertinence d'une approche patrimoniale de l'intervention urbaine est d'autant plus forte que les trajectoires historiques des villes africaines sont rarement inscrites dans la longue durée.

## 2. Des modèles aux politiques

### 1. Généalogie des modèles

En règle générale, les configurations urbaines expriment une volonté d'ordre de la société. En Afrique, la ville coloniale exprime la recomposition de trois grandes utopies portées par différents types d'acteurs : humaniste, chrétienne et libertaire. Les modèles urbains de référence sont basés sur l'hétérogénéité et sur la hiérarchisation socio-spatiale. Ils s'inspirent d'idéologies associant densité et insalubrité, densité et criminalité. Historiquement, la notion d'ordre colportée par les élites a toujours renvoyé à l'impérialisme de la rationalité et

s'est inspirée de trois caractéristiques : monocentrisme, catégorisation spatiale en correspondance avec la hiérarchie sociale et orthogonalité.

- **Le modèle colonial pionnier** se développe en même temps que le modèle hausmannien et les rapports entre les deux seront étroits. Ce premier modèle colonial est-il si novateur qu'on l'a dit ? Largement libéré, il est vrai, des contraintes politiques, juridiques et sociales qui l'entravent dans la métropole, ce modèle affiche le primat de l'économique (on dit dans les colonies la « mise en valeur ») qui s'exprime en particulier dans le fait que gares et ports sont traités comme des germes de villes. La colonisation impose une rupture radicale, un changement de centre de gravité faisant de la polarité maritime le principe quasi exclusif de la fondation des villes marchandes où se produit une accumulation « en transit » : du comptoir (inséparable de l'économie de traite) à la ville. Au nom de la mission « civilisatrice » on impose la propriété civiliste à tout un chacun ... mais d'abord au bénéfice des colons. Poste administratif et poste militaire fonctionnent comme outils de quadrillage territorial et de domination politique, seuls susceptibles de contenir une urbanisation devenue excessive à partir de 1945.

- **Le modèle colonial moderne** entre alors en action, imposant le lotissement et ses trames orthogonales, la construction en maçonnerie, le principe de séparation des habitats (boulevards d'isolement, villages de ségrégation) tempéré par la promotion d'un secteur d'habitat social en faveur d'une strate « d'indigènes » servant directement le projet colonial. L'hygiénisme ne vient pas ici pallier les excès d'une urbanisation incontrôlée répondant à l'industrialisation. Il n'est pas hygiénisme correcteur mais hygiénisme justifiant la séparation.

- **La politique de modernisation à base nationale** des premières années des indépendances se développe, dans son volet urbain, en référence à la doctrine urbanistique coloniale, laquelle s'inspire directement de l'urbanisme moderne international promu par les CIAM<sup>4</sup> dès les années 30. On est cependant confronté en Afrique à la nécessité de contenir la prolifération de l'habitat irrégulier en créant des structures prenant la forme de trames d'accueil qui refondent certes totalement les plans d'urbanisme coloniaux mais en conservant les principes qui ont présidé à leur construction. Supports des nouveaux Etats, les grandes villes constituent l'espace premier de la négociation de leurs bases sociales : sont créés des quartiers réservés aux fonctionnaires auxquels on propose un habitat correspondant à un mode de vie et de consommation individualisé et à une structure familiale resserrée. Cette nouvelle « élite » impose dans le décor urbain un urbanisme du symbole (la « voie triomphale ») et du monument (la statue du « guide éclairé »).

- **Une insertion rentière dans l'économie mondiale.** Depuis le milieu des années 80, l'Afrique a connu d'importants bouleversements tant dans le domaine économique, politique que culturel. Plusieurs évolutions se dessinent. Elles indiquent que le continent avance vers plusieurs directions simultanément. Sur le plan économique, les tentatives de modernisation autoritaire n'ont guère permis une véritable diversification des structures de production. Celles-ci sont restées, pour l'essentiel, tributaires d'une insertion rentière dans l'économie mondiale. La crise de la dette n'a fait qu'aggraver cette tendance que les politiques d'ajustement structurel sont venues renforcer. Sur le plan politique, les modèles autoritaires de construction de l'Etat et de la nation ont reposé sur des pratiques clientélistes. Ces pratiques ont fini par vider le projet post-colonial de modernisation de son sens. Dans ce contexte, le monopole du politique par l'Etat a été contesté par des groupes de plus en plus nombreux cherchant à recomposer, souvent en marge de l'Etat, l'espace public et les formes d'appartenance à la communauté. Dans un petit nombre de cas, ces mutations ont débouché sur une relative libéralisation du champ politique. Dans la plupart des cas, elles ont mené à l'affaiblissement de l'Etat suite à des conflits sanglants. Sur le plan culturel, la montée en puissance du religieux et les diverses formes de mobilisation ethnique se sont traduites par une amplification des revendications identitaires. Mis ensemble, ces processus remettent fondamentalement en question le projet politique porté par les élites autochtones. Dans ce contexte de crise profonde du modèle post-colonial, une autre Afrique est en gestation. C'est ainsi que des frontières plus ou moins visibles organisent la coexistence de mondes séparés (à l'instar de ce qu'a

<sup>4</sup> Congrès Internationaux d'Architecture Moderne

codifié le modèle de Johannesburg). L'identité culturelle participe à une ségrégation perçue comme solution à la discrimination. C'est dans ce contexte de coexistence que s'échafaudent des stratégies spatiales, parfois collectives, mais le plus souvent individuelles et familiales, en relation avec l'activité des ménages.

## 2. Epuisement des théories

Il semble pour le moins hasardeux de chercher à lire le futur des villes dans les dessins et les desseins des villes actuelles. Nous nous trouvons bien confrontés à une séparation de la ville par rapport aux conceptions ancestrales de la Cité et de la Nation et à la rupture d'une relation millénaire entre la ville et la campagne. Le développement au Sud d'une péri-urbanisation assimilable à des camps de réfugiés chassés des campagnes ou, au Nord, de villes périphériques (*edge cities*) bourgeonnant aux abords de centres commerciaux et d'immenses parkings souligne les limites du modèle productiviste. Les idées de « fin de l'âge urbain » et de « contre-urbanisation » constituent une échappatoire commode fondée sur la conviction – contestable – que certains macro-processus actuellement à l'œuvre (métropolisation, globalisation) sont irréversibles. Ces prédictions catastrophistes conduisent à se contenter d'aménager la montée de l'exclusion dans ses formes les plus caricaturales. Elles justifient l'absence d'imagination au service de l'invention d'une nouvelle civilisation urbaine dans laquelle les questions centrales seront en tout état de cause celles de la démocratie et de la construction d'un nouvel espace public. Ignorant la pluralité des mondes urbains et l'exigence d'interculturalité, les scénarios associés à la mondialisation, composés de liberté et de solitude absolues, n'apportent guère de solutions satisfaisantes à ces questions.

Le concept de « développement durable » (ou « soutenable ») est de consécration récente et il a trouvé sa conjugaison urbaine (la « ville durable »). « *Le développement durable, c'est un développement qui répond aux besoins du présent, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins* » (Rapport Brundtland, 1987). S'agissant des villes, les enjeux du développement durable sont multiples et ambivalents. Naguère producteurs d'une pensée structurée, les théoriciens de l'urbain sont en plein désarroi :

- la thèse du « biais urbain », élaborée au cours des années 70, se trouve remise au goût du jour par ceux qui situent à la campagne les principaux gisements d'emplois des décennies à venir ;
- les ultra-libéraux se réapproprient le « développement durable » en défendant la thèse selon laquelle les villes bien arrimées au marché mondial et correctement gérées constituent le point de passage obligé vers un nouvel âge d'or ;
- les tenants de la « participation populaire » utilisent le développement durable pour conforter leurs approches en termes de développement urbain autocentré.

## 3. Scénarios plus ou moins imaginaires

### La *Global City*

Les très grandes villes se transforment-elles en plates-formes d'une économie mondiale fonctionnant en réseau ou restent-elles – à l'instar des métropoles de la révolution urbaine du siècle dernier – des lieux de commandement au profit des économies et des territoires nationaux ? Pour Saskia Sassen<sup>5</sup>, la réponse est claire et peut être assimilée à une bonne définition de ce que l'on appelle la « métropolisation ». Une nouvelle configuration sociale et physique de la ville naît de la restructuration socio-économique de la production sous l'égide des professions financières. L'hypothèse de la concentration urbaine inéluctable des lieux du pouvoir économique – au demeurant contredite par le fait que plus de la moitié des 500 premières multinationales ne

<sup>5</sup> Sassen, S., *La ville globale*, Paris, Descartes et Cie, 1996.

sont pas dans les 17 plus grandes métropoles – conduit l'auteur à la description d'un système-monde oligopolaire, si ce n'est monopolaire. Dans le club très fermé des « villes globales », le choix se porte désormais sur l'hypercentre et ses consommations sophistiquées de préférence à la banlieue résidentielle. La vie s'organise autour de « non-lieux » tels qu'aéroports, supermarchés et bretelles d'autoroutes urbaines. Cette vision ne prend pas en compte les effets de l'éclatement de la bulle financière en Asie et en Amérique Latine et ignore la nouvelle visibilité des « sans domiciles fixes » et des immigrants sans papiers dans les grandes agglomérations des pays industrialisés.



C. Le Jallé

Caniveau rempli d'eaux usées et de déchets (Yaoundé)

### *City of Quartz* ou la fin de l'âge urbain

Mégapoles ou métropoles, toutes ces très grandes villes ont-elles un avenir urbain ? Mike Davis<sup>6</sup> décrit une Los Angeles peuplée de « *nimbies* » (ceux dont le credo environnemental se résume à la formule « *nobody in my backyard* » !), véritables « dissidents de l'intérêt public » prompts à naturaliser ou plus encore à criminaliser la pauvreté. A Alphaville dans le grand Sao Paulo, dans les condominiums de Bangkok, à Waterford Crest non loin de Los Angeles, la société de contrôle se met en place progressivement avec ses architectures sécuritaires et ses milices privées. La privatisation de tous les espaces publics va jusqu'à éradiquer complètement les habitants des rues. Certains projets de villes privées au Cap (Afrique du Sud) ou en Floride (Etats-Unis) vont encore plus loin dans la préfiguration du bunker inexpugnable, protégé de la planète des sans-abri et de l'habitat précaire où campent les « nouveaux barbares ». Malheur aussi à ces agglomérations européennes ou nord-américaines vivant dans la nostalgie du temps pas

si ancien où urbanisation rimait avec industrialisation, condamnées à n'être plus que des « dépotoirs de rêves » : elles incarnent de manière caricaturale le délire urbain de la post-modernité, la perspective déprimante de la ville à jeter après emploi.

### Mégapolisation du monde

La figure de la mégapole qui n'organise aucun territoire, ne puise nullement sa dynamique interne dans la production et croît sans règle ni mesure, suggère que l'on est confronté moins à une crise urbaine qu'à un changement radical de nature de l'urbain. Plus de la moitié des 15 plus grandes villes du monde correspondent à cette figure où l'économie urbaine est davantage induite par le peuplement urbain qu'elle n'en est l'inductrice<sup>7</sup>. Dépositaire de la « pauvreté majoritaire », la mégapole perd ses caractères fondateurs (liberté, démocratie). Le destin de ces agglomérations est de devenir des lieux d'aliénation et d'enfermement sécuritaire, sauf à préserver la « diversité citadine » à travers les modèles singuliers autorisant le miracle quotidien de la cohabitation de millions de gens dans des conditions extraordinairement difficiles.

<sup>6</sup> Davis, M., *City of Quartz. Los Angeles, capitale du futur*, Paris, La Découverte, 1997.

<sup>7</sup> Haeringer, P., *L'économie inversée : mégapolisation, pauvreté majoritaire et nouvelle économie urbaine*, Plus, 2001, n° 50.

## Les prescriptions de la bonne gouvernance

Quelle place, dans ces conditions, pour l'intervention publique ? A l'instar de celles appliquées en France depuis une dizaine d'années, les prescriptions de la bonne gouvernance urbaine s'apparentent à celle du pâté d'alouette. Balançant entre polarité sociale et polarité économique, entre le tout quartier et le tout marché appréhendé à l'échelle régionale, la politique de la ville peine à trouver ses marques. Les problèmes de la ville se trouvent réduits à leurs dimensions technique, juridique et financière ; ils sont en quelque sorte exclus du champ politique. Que dire lorsque cette politique se résume à une juxtaposition d'interventions sectorielles financées de l'extérieur dans le cadre d'un pilotage à vue aux effets où le droit se trouve en quelque sorte hors la loi ? Les maires de la plupart des grandes villes du Sud doivent négocier au coup par coup avec des chefs de terre, des porteurs d'eau ou des transporteurs informels aussi bien qu'avec les bailleurs de fonds internationaux. Faut-il se résigner à une impuissance définitive de l'action publique sur la ville ? Est-il encore possible de redonner à la question urbaine toute sa dimension politique ?

Pour repenser la civilisation urbaine, il faut combattre les illusions de l'urbanisme rationaliste et, plus généralement, toutes les visions utopistes et/ou volontaristes conduisant à un zonage strict espace-fonction ne tolérant aucune fraction d'espace qui n'eût pas été explicitement désignée et réservée. Nombre de professionnels africains de la ville ont pourtant été formés à cette école du zonage et ils rechignent à abandonner les « certitudes » qu'elle leur a inculquées. Il n'est pas moins indispensable de se défier de l'ultralibéralisme générateur de dégâts urbains incommensurables et de se prémunir contre certaines formes de passéisme considérant que la restitution des trames urbaines du passé – ce qui, dans la plupart des villes africaines n'a pas grande signification – engendre *ipso facto* un retour à un mode de vie « communautaire » sans hiérarchie ni conflit et rend aux communautés locales le pouvoir de décision sur leur avenir. La coopération urbaine internationale a longtemps imposé aux Africains une « logique de projet » largement inspirée de la pratique du zonage. Or, le projet urbain ne peut en aucun cas être identifié à une forme globale de la ville. On traite des morceaux de villes en jouant avec l'inertie de la morphologie matérielle. On produit de la ville, pas « la ville ».

Faut-il, en désespoir de cause, assimiler à un modèle de ville tout ce qui relève de la « production populaire » de la ville ? Face à un espace public émietté au gré des arbitrages qu'opèrent des consommateurs individuels, on sera tenté de rechercher des solutions du côté de montages hybrides combinant les associations d'habitants et les services communaux dans la gestion des services de proximité (type « régies communautaires »). Dès lors qu'il y a création urbaine, il y a négociation. Il faudrait que les plans directeurs fonctionnent moins comme modèle de ville que comme nouvelle règle du jeu dans le cadre d'un processus social actif. La question est donc : comment réussir à politiser la question urbaine dans un contexte de démocratisation ? La décentralisation est bien au cœur d'un processus de réforme des structures de l'Etat susceptible d'enclencher un tel processus. Fortement recommandée par les bailleurs de fonds, elle est aussi suscitée d'en bas, par des mouvements sociaux urbains manifestant une aspiration à la démocratie locale. On peut toutefois se demander si les pouvoirs locaux ne se trouvent pas réduits, *in fine*, à favoriser l'intégration fonctionnelle au marché en développant des pratiques de marketing s'adressant à d'hypothétiques investisseurs.

## 3. Jeux d'acteurs en ville autour de l'assainissement et des déchets

Il est demandé à des pays affectés d'une croissance urbaine très rapide et d'un phénomène de pauvreté majoritaire de faire en quelques décennies ce que les pays du Nord ont fait en plus d'un siècle dans un contexte de prospérité économique. La ville non desservie par les réseaux croît en superficie et en effectifs et les petits centres urbains sont laissés de côté par les investisseurs privés et par les responsables politiques. Que faire dans ces espaces « marginaux » ? Faut-il considérer l'eau et l'assainissement comme marchandises banales ou comme biens communs affectés d'une forte charge de culture et de spiritualité ?

## 1. Des acteurs multiples

- En Afrique, *les régies municipales* ont échoué dans la mise en oeuvre de solutions satisfaisantes. Ces acteurs, sans abandonner complètement le terrain, se sont donc trouvés confrontés à un grand nombre d'acteurs privés prétendant suppléer la carence du service public. Il en est résulté un inquiétant foisonnement institutionnel et une prolifération normative que nul n'est plus en mesure de maîtriser. Les municipalités se voient attribuer les responsabilités principales dans le cadre des réformes de décentralisation. Elles se heurtent toutefois aux prétentions de l'Administration centrale. D'une manière générale, les biens et services urbains sont devenus une monnaie d'échange électorale sur un marché plus marqué que jamais par le clientélisme.
- *Les entreprises publiques* rentrent complètement dans ce type de stratégie en se réclamant d'une légitimité juridique qui leur reconnaît une position de monopole.
- *Eglises, associations de jeunes, de femmes, de quartier, etc.*, sont tentées d'investir le champ des grands services publics. Ces associations de base se lancent dans une recherche de reconnaissance légale qui profite à leurs leaders mais les expose aux contraintes administratives et fiscales.
- *Les petits concessionnaires* agissent sous le contrôle étroit des autorités coutumières et dans le cadre des alliances familiales. Ils s'efforcent d'échapper à cette légitimité contraignante en obtenant des contrats de concession plus sécurisants car de plus longue durée. Les exploitants délégués négocient avec l'Etat ou avec les collectivités locales, soit la concession, soit l'affermage, soit la simple délégation de gestion. Mais, le plus souvent, c'est sans aucune légitimité juridique qu'ils assurent l'essentiel des tâches.
- *Les entreprises privées concessionnaires*, généralement étrangères, revendiquent également un monopole pouvant donner lieu à tous les abus dans la mesure où elles agissent hors de tout contrôle public.
- *ONG et bureaux d'études* se sont appropriés un véritable marché de l'intermédiation entre les acteurs précédemment évoqués mais ils n'ont aucune légitimité pour exercer dans la durée l'indispensable fonction de régulation entre opérateurs et pouvoirs publics.

En viennent donc à coexister en cercles concentriques des systèmes sociaux qui fonctionnent selon leur logique propre et se côtoient sans s'interpénétrer. Seul traverse ces logiques un petit entrepreneuriat local à base familiale et clientéliste, habile à réaliser son « accumulation primitive » à partir des opportunités ouvertes par les « projets » que finance l'aide internationale.

## 2. Place et statut de ces acteurs

La plupart de ces acteurs circulent dans un espace balisé par trois pôles :

- Identité culturelle *stricto sensu*, ethnique, diasporique, religieuse, nationale, etc., menacée de dérive communautariste ou de dissolution dans une modernité réduite au marché, au droit et à la raison. De nombreux exemples de ces dérives sont fournis dans les rapports. Je n'en retiendrai qu'un : la mise en avant, par la communauté autochtone de Bobo Dioulasso, d'une logique de l'honneur, de la honte et de la malédiction pour justifier la forme d'opposition à la municipalité que représente la salissure de la ville (Shadyc-A04).
- Participation individuelle ou collective à la vie économique (Hydroconseil-A01, le maillon de la vidange mécanique) et politique (Cittal-D02, les Amicales à Fès) de la cité.

- Capacité à être Sujet de son expérience personnelle, à créer sa propre existence en procédant à des choix qui sont les siens, en mettant en correspondance sa conscience et son action. Le rapport Shadyc-AO4 pose explicitement la question de l'autonomie du Sujet par rapport aux liens de dépendance communautaire.

Les acteurs sociaux réels ne se réduisent ni à des agents de reproduction de l'ordre établi (par exemple celui de la base conservatrice d'un système de notables locaux), ni à de purs opérateurs de la rationalité impersonnelle des marchés et des techniques ; ils combinent une mémoire culturelle et des projets économiques et professionnels. Un acteur appartient aujourd'hui nécessairement à plusieurs « mondes », définis comme expressions pratiques et conséquences logiques de cadres référentiels. Ces différents « mondes » recèlent des représentations et des projets de ville différents.

Le statut des acteurs procède en fait de deux modes de structuration :

- Statut associé à « l'effet de grappe » : il s'agit du rattachement d'apparentés proches ou lointains, de clients ou de commensaux à un personnage qui assure une sécurité minimale au groupe et joue à l'occasion le rôle de « courtier » (voir les travaux d'Emmanuel N'Dione de Enda).
- Nombre de groupes se présentent comme des « groupes problématiques » : c'est une catégorie qui fonde sa spécificité à partir d'un problème social commun que le groupe cherche à résoudre en construisant des filières d'accès à l'Etat. Ces groupes sont hétéroclites et ne trouvent leur homogénéité que grâce au problème social. On en trouve des exemples dans les Amicales de Fès Agdal, Cittal-D02 ; les SNG (Structures non gouvernementales) de Cotonou, TechDev-D09 ; ou encore les Comités de rue de Lomé, Eamau-D10.

La « société civile », si souvent invoquée sans être clairement définie, n'est pas le système complet et hétéroclite des organisations non étatiques, pas plus qu'elle n'est la société au sens large. C'est la partie de la société qui s'organise, s'engage, se regroupe avec l'objectif de s'accaparer tout espace occupé par l'Etat et la société politique. La vision contestable d'un Etat neutre et garant de l'intérêt général sous-tend l'option décentralisatrice dans un contexte où offre et demande de services sont spontanément régulées par un marché concurrentiel sur lequel interviennent simultanément pouvoir central et multiplicité d'institutions locales. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer l'absence de véritable société civile en Afrique : la confusion des sphères publique et privée, la non-autonomisation de l'économie par rapport au politique et l'inexistence



V. Verdell

Un caniveau bordant une maison à Kayes (Mali)

d'une classe moyenne nettement différenciée. A cette question, la réflexion du Shadyc-AO4 apporte une réponse, sans doute plus nuancée mais rejoignant au fond le diagnostic précédent : « L'espace public aussi se cherche dans les métamorphoses du système social et urbain qui renvoie peut-être à l'émergence d'une "société civile". La ville est aujourd'hui faite d'une constellation de groupes sociaux (communautés ethniques ou religieuses, association...), de classes et de catégories sociales, formelles ou informelles, qui se constituent en groupes d'intérêt plus ou moins déclarés ».

### 3. Quels enjeux par rapport à l'assainissement et aux déchets ?

1. La philosophie du progrès, figure accomplie de l'universalisme, a pour contrepartie **le rejet plus ou moins violent des expressions culturelles** aussi bien que des acteurs sociaux apparaissant comme des particularismes ou des traditions, des représentations du propre et du salubre résistant au progrès. Comme indiqué dans le rapport Lasdel-A03, « *la brousse n'est jamais très loin* » : certaines pratiques populaires génératrices de saleté semblant relever de comportements usuels en milieu rural, grand est le risque de réifier une catégorie du propre assimilé à l'urbanité. On est bien confronté ici, comme en témoigne cet extrait d'une thèse récente, à un travail de déconstruction d'une idéologie remontant à l'époque coloniale et portée en particulier par les missionnaires.

*« Le boa-totem vit le plus souvent dans l'espace résidentiel de son propriétaire (...). Dans la plupart des cas, les latrines sont considérées comme étant leur principal lieu d'élection (...). Ce lien du boa et des déjections traduit une certaine pérennité des représentations pré-coloniales du caractère sacré des substances fécales et amène les habitants à porter une attention particulière à leurs latrines : d'aucuns par exemple interdisent leur utilisation à des personnes étrangères ou de passage (...). Certains évoquent même le recours à diverses techniques curatives (déversement de chaux ou de fongicides, blocage du trou à l'aide d'un parpaing, etc.) dans le cas où les lieux d'aisance sont suspectés d'abriter un boa » (Durang, 2003<sup>8</sup>).*

La recherche Shadyc-A04 montre pourtant que ce sont moins les conceptions culturelles particulières de la saleté et de la propreté que l'appropriation sociale de l'espace habité et l'insertion dans les relations de proximité qui structurent les pratiques des habitants en matière d'assainissement. Les interactions entre acteurs auxquelles ces pratiques donnent lieu contribuent à établir les rapports de civilité et d'urbanité.

2. **La question de l'innovation technique, sociale et politique.** Peut-on parler avec N'Djaména-D01 de solutions techniques très innovantes en matière de tri ? Les enjeux du développement urbain durable se trouvent biaisés si n'est pas accompli le travail de déconstruction idéologique mentionné au point précédent : un tel travail permet de mesurer la relativité des notions de besoin et de demande publique : degré d'ancienneté du bien désiré, dans la conscience et dans la pratique ; expression variable selon les cultures ; problématique des biens publics mondiaux. L'action Cereve-A10 insiste par exemple sur des stations de lagunage qui n'intéressent pas plus les chercheurs que les responsables de ces ouvrages publics, mais seulement les bailleurs et les techniciens du Nord. Dans N'Djaména-D01, les auteurs fournissent une appréciation des besoins sociaux en matière de valorisation des déchets. Ceux de Cittal-D02 s'efforcent d'identifier un cercle vertueux de l'urbanité où l'amélioration du service d'ordures appellerait de nouvelles demandes.

La crise de la distinction entre privé et public déjà évoquée ne résulte pas du seul héritage précolonial ; elle doit beaucoup à la pénétration du marché et aux stratégies des entreprises qui font que la vie urbaine, en particulier celle des consommateurs, est de plus en plus organisée sur des segments de marché et donc de moins en moins par l'opposition du public et du privé. Se posent ici les questions de l'intérêt général et du service public, mais aussi celle de la confusion croissante entre ressources communes et bénéfiques particuliers. On interrogera à ce sujet les acteurs de la vidange mécanique et leur construction d'une stratégie commerciale dynamique (Hydroconseil-A01), ou les SNG de Cotonou qui ne peuvent pas conserver leur statut associatif et doivent envisager de prendre un statut d'entreprise ou de GIE (TechDev-D09). L'action Eamau-D10 montre également comment l'interface entre dimension municipale et niveau privé ne semble pas intégrée dans une dynamique de gestion participative pour la gestion des dépotoirs intermédiaires.

3. Peut-on dire que l'adaptation du paradigme environnemental conduit à **une recomposition des institutions et de l'action publique locale** ? C'est ce que suggère la recherche menée par Shadyc-A04, qui évoque un processus d'élargissement progressif des « cercles de proximité » autour d'intérêts reconnus communs. L'émer-

<sup>8</sup> Durang, X., *Vivre et exister à Yaoundé. La construction des territoires citadins*, thèse de géographie soutenue le 20/05/2003 devant l'Université Paris IV.

gence ou le recyclage d'entrepreneurs locaux privés souvent informels représente un défi pour la rationalisation et l'efficacité gestionnaires. Tel n'est semble-t-il pas le cas pour Hydroconseil-A01 qui décrit un « marché mature de la vidange mécanique ». Pour tenter de relever ces défis, se multiplient des projets d'organisation/encadrement, de contractualisation et de fiscalisation. Les collectivités locales cherchent à externaliser certaines fonctions à travers divers types d'arrangements inscrits dans deux grands cadres stratégiques :

– instaurer des dispositifs de solidarité territoriale entre fractions d'agglomérations (fiscalité, intercommunalité). Un tel scénario n'apparaît pas dans les rapports ;

– développer la régulation directe d'une mosaïque de services de base étroitement territorialisés par le biais de subventions différenciées aux entreprises desservant les aires les moins rentables (populations cibles de l'aide internationale *versus* « encapsulage » des pauvres) – au risque de ne responsabiliser ni les sociétés, ni les pouvoirs locaux en précipitant les quartiers pauvres dans « l'endogestion ».

Les collectivités décentralisées jouent-elles dans le sens d'un renouvellement de l'action publique ou, faute d'articulation entre décentralisation et politiques sectorielles, fonctionnent-elles comme lieu de reproduction des logiques inégalitaires ? Se pose plus généralement la question des politiques publiques telle que l'a formalisée le réseau IMPACT (Inégalités, micro macro, pauvreté, acteurs<sup>9</sup>). Si l'on part de l'hypothèse selon laquelle l'ambition d'atteindre des politiques publiques globales étant est hors de portée, il convient d'imaginer de nouvelles politiques publiques plus réalistes parce que partant des acteurs concernés, de leurs intérêts, de leurs normes plurielles. Une note récente du réseau (mai 2003) s'interroge sur l'inspiration commune entre l'ajustement structurel et les nouveaux cadres stratégiques de réduction de la pauvreté. En partant de l'assainissement et des déchets, il serait intéressant de creuser certaines pistes ouvertes dans cette note : comment travailler simultanément sur les politiques sectorielles et sur les objectifs macro-économiques de croissance ? Comment identifier les liens entre croissance et inégalités et aller vers des modèles de « croissance redistributive » supposant l'élaboration de politiques sociales ?

On peut se référer sur l'ensemble de ces questions à :

– N'Djaména-D01 décrit le montage contractuel du projet de valorisation des déchets entre les entreprises pétrolières, la municipalité, l'opérateur privé, les Comités d'assainissement, la coopération décentralisée ;

– Cittal-D02 montre comment le déchet peut être le vecteur d'une mobilisation en faveur d'une gestion urbaine démocratisée ;

– TechDev-D09 illustre la façon dont le paiement obligatoire de l'abonnement au service de ramassage conduit à la monétarisation du service public, préféré à la mise en œuvre d'une fiscalité locale à vocation redistributive, et ainsi à l'élimination de ceux qui ne peuvent pas payer et se voient interdire l'accès au geste citoyen consistant à aller jeter leurs ordures dans le bac de regroupement public !

D'une manière générale, cette question de la citoyenneté politique du plus grand nombre me semble abusivement réduite aux questions de participation ou de concertation.

4. La crise de distinction entre public et privé coïncide avec l'affirmation/réaffirmation d'acteurs contestataires, le plus souvent communautaires, occupant une place sur la scène fragmentée des contestations. Se posent ici les questions de l'arène politique et du consensus local dans un contexte d'affrontement entre régularité et irrégularité où les enjeux fonciers s'avèrent décisifs. Dans Shadyc-A04, il est montré comment la contestation risque de remplacer un despotisme d'Etat par un despotisme communautaire. Dans Ceda-D03, elle se manifeste par un discours méprisant des techniciens tandis que dans TechDev-D09, elle transparait dans la différence de logique entre l'approche projet du PGDSM et celle des initiateurs de la recherche-action (l'ONG Tech-Dev et l'organisme de formation Crepa).

<sup>9</sup> [www.reseau-impact.org](http://www.reseau-impact.org)

Le « prêt à penser » le fonctionnement urbain que véhiculent les bailleurs de fonds est en quelque sorte « endogénéisé » par les élites en fonction d'une certaine conception de « l'ordre urbain » (*good order*), mais aussi d'importants enjeux de pouvoir entre les sphères de l'encadrement public territorial et entre celles-ci et les acteurs économiques privés. Ce qui est en cause, c'est aussi la réorganisation des rapports sociaux à travers la redistribution des facteurs d'accessibilité aux ressources procurées par les services collectifs. A partir de Cittal-D02, peut-on imaginer un « *dialogue constructif et non politique* » autour de l'hygiène et de la collecte des déchets ? Agdal et ses Amicales pourraient bien être l'élite moderne !

L'ensemble des enjeux présentés ici, de manière non exhaustive, convergent pour questionner l'articulation entre modèles de développement et modèles de ville. Cette convergence n'est guère mise en évidence dans les rapports. Il serait particulièrement intéressant de voir comment les enjeux propres à l'assainissement et aux déchets interfèrent ou non avec la question du logement.

#### 4. Quelles logiques ? Quelles stratégies ?

Partant du concept d'habitus développé par Bourdieu<sup>10</sup>, on s'interrogera sur la grande variété des logiques de confrontation et de négociation mises en évidence par les rapports et sur les échelles de régulation dans les espaces d'interaction denses que sont les villes.

##### Logique d'ignorance

Faut-il inscrire sur ce registre l'incapacité à faire appliquer les normes publiques ? En relève en tout cas la non-prise en compte du dispositif étatique national, en particulier les sociétés nationales, par les bailleurs qui poussent à des réformes de décentralisation au « bénéfice » d'élus locaux insuffisamment préparés aux tâches de commandement, de gestion et d'organisation ; d'où la multiplication d'espaces « en friches » où prévalent dynamiques de désintégration et polarisations ethno-régionales. Un bon exemple en est fourni par la vidange mécanique (Hydroconseil-A01), maillon essentiel des systèmes autonomes d'assainissement : face au désintérêt des pouvoirs publics, il s'organise tout seul mais reste à la merci d'intervention étatique (réglementation, prix, etc.). A un autre niveau, on peut noter le dialogue de sourd entre les pratiques réelles en matière de lagunage et les interrogations des chercheurs dans Cereve-A10, ou encore les sollicitations de la Mairie en ce qui concerne les ordures, auxquelles les populations du quartier opposent des priorités renvoyant à des expériences passées et oubliées par les instances municipales dans Eamau-D10.

##### Logique de détournement

En relève l'entretien de l'illusion communautaire guidant l'action et s'insérant dans les rapports entre acteurs locaux engagés dans les projets. Or, en Afrique, prévaut une vieille tradition de contournement, d'évitement, de subversion, par laquelle la société réussit à éroder la domination de l'Etat, à le maintenir à distance sans

<sup>10</sup> Bourdieu (*Questions de sociologie*, Paris, Éditions de Minuit, 1992) évoque des systèmes de disposition durables, des habitus, qui, sans prétendre concurrencer le dispositif institutionnel, le complètent au point de l'absorber parfois dans leur logique « fonctionnelle ». Hommes et ressources s'organisent autour de ces dispositifs selon trois principes d'efficacité :

- conçus et structurés sur la base des réseaux traditionnels d'échanges et d'alliance, ces dispositifs changent de nature sous l'impact de nouvelles fonctions ;
- les règles empruntent à un langage et font référence à des valeurs endogènes qui connotent cependant l'émergence de « valeurs communes » se différenciant aussi bien de la « tradition » que de la « modernité ». On peut ajouter que, dans bien des cas, c'est la « modernité » qui génère la « tradition » ;
- les systèmes sont caractérisés par une logique fonctionnelle concurrençant la logique institutionnelle des dispositifs étatiques ou capitalistes.

pour autant l'ignorer. On se gardera cependant de verser dans la vision prométhéenne d'une société civile parée de toutes les vertus, vision portée par l'école de la *Society centered approach*. L'affirmation souhaitée d'un « pouvoir social » risque fort de déboucher sur la fragmentation et le localisme, tant il est vrai que la société civile que l'on invoque n'est pas porteuse d'un projet cohérent et mobilisateur à l'échelle de la société tout entière, qu'elle est par définition hétérogène (sinon « gélatineuse ») et peut aussi briller par son incivilité, comme le montrent les exemples de salissure volontaire de l'espace public dans Shadyc-A04 et ceux de détournement des équipements d'assainissement ou les cas de déconnexion du réseau dans ENSP-A08.

### Logique de manipulation et d'instrumentalisation réciproques

Les systèmes de normes « officiels » et « officieux » peuvent difficilement rester longtemps étanches l'un vis-à-vis de l'autre. On observe une collusion de fait entre autorités administratives, collectivités locales, entrepreneurs privés et usagers pour pallier le manque de moyens et renforcer le clientélisme local. Ceda-D03 évoque ainsi les dérapages des services techniques municipaux portés aux opérations « coup de poing » en année électorale.

L'infantilisation des acteurs de la société par ses élites au nom d'une exigence de rationalité de l'action sociale est-elle encore de mise ? On se trouve dans une situation où les demandes d'une société civile en recherche des conditions de son expression sont contredites par des demandes contraires ou contradictoires d'autres acteurs sociaux – voire des mêmes acteurs dans d'autres rôles – qui pratiquent une sorte de « servitude volontaire » en attendant de l'Etat et des institutions la solution de tous leurs problèmes. Dans le même rapport du Ceda-D03, on peut s'interroger sur une démarche participative qui semble être mise en place pour « *faire plaisir aux autorités* » et s'appuie sur des ONG locales réputées proches des populations, mais dont les leaders appartiennent souvent à une élite locale entretenant peu de liens avec les couches populaires et visent la satisfaction d'avantages personnels.

La rhétorique du développement participatif confronte un « local » voué à la disette permanente à la domination économique et politique d'entrepreneurs identitaires qui monopolisent la relation entre les populations et le pouvoir central. La décentralisation court donc le risque d'enclencher un mécanisme de mise à distance d'un local déconnecté des enjeux nationaux et globaux et elle n'ouvre pas véritablement de nouvelles possibilités d'action publique partant des citoyens. On peut sur ce point se référer aux rapports suivants :

- Eamau-D10 : à travers les « comités de surveillance des rues », le contrôle social fonctionne à Lomé sous l'impulsion de la JDQ (Jeunesse pour le Développement du Quartier, association de pré-collecte), du CDQ (Comité de Développement de Quartier) et de la Mairie sous un des régimes les plus autocratiques que connaisse l'Afrique ;
- Lasdel-A03 montre comment le volontarisme des interventions extérieures est manipulé par les collectivités locales, tandis que Cittal-D02 développe les enjeux politiques des relations entre élus et amicales ;
- le rapport Era-D05 indique que « *Hysacam serait intéressé à prendre en charge une partie du personnel, mais pour l'instant, cela pourrait porter entrave à l'autonomie des opérateurs de pré-collecte* ».

### Logique de compétition et d'exclusion

Faute de mécanismes négociés et reconnus, l'exclusion d'un système de normes par un autre n'aboutit pas à l'avènement d'un type stabilisé de régulation de l'accès aux ressources et aux services. Il faut bien voir que, quand l'Etat est faible, la société civile l'est également et s'avère impuissante à contenir l'éclosion de mouvements incivils ; on observera aussi que plus un pays est arriéré économiquement et plus est impérieux est le besoin d'Etat (cf. Stiglitz<sup>11</sup>).

Ces rapports de force ou conflictuels sont illustrés dans plusieurs études du programme :



A. Morel à l'Huisier

Un puisard tout neuf à Niamey (Niger)

- Hydroconseil-A01 : « Les acteurs du secteur de la vidange mécanique sont très critiques par rapport aux ONG porteuses de technologies "appropriées" » ;
- ENSP-A08 aborde les relations tendues entre les promoteurs immobiliers (MAETUR<sup>12</sup> et SIC<sup>13</sup>) d'une part, et la Communauté urbaine de Yaoundé d'autre part, autour des infrastructures d'assainissement ;
- Cittal-D02 montre que les élus vont d'une attitude de blocage à une attitude de non participation au Comité de suivi qu'animent les Amicales ;
- Era-D05 : malgré son implication dans le projet, Hysacam n'envoie aucune copie du cahier des charges à la Communauté urbaine de Yaoundé pour validation.

### Logique de convergence

On trouve dans les rapports un certain nombre d'exemples de médiations opératoires entre dispositif public et stratégies privées.

- Moshi-A05b : un jeu d'acteurs semble avoir permis la mise en place de règles relativement pragmatiques en matière de régulation ;

- Gret-A07 : le passage du comité de pilotage de l'opération pilote au comité d'assainissement pérennisant le travail collectif des acteurs peut être lu comme une construction progressive de l'urbanité ;
- Cittal-D02 : les médiateurs qui émergent du projet sont à la fois contrôleurs sociaux, canalisateurs des vœux de la population et traqueurs de déviants.

Les pratiques des acteurs instituent une « zone intermédiaire » de règles et d'organisations qui correspond souvent à des « espaces sociaux de proximité » ou à des « dispositifs collectifs privés » qui s'efforcent de garantir un minimum de durabilité dans les interactions entre acteurs. Dans Era-D05, les auteurs postulent la crédibilité à moyen-long terme des prestataires de service. Ceux de TechDev-D09 laissent à penser que l'arrimage SNG/entreprises privées de collecte aux points de regroupement est jugé effectif par la Communauté urbaine. Dans les deux cas, on peut toutefois se demander dans quelle mesure ces points sont réellement acquis.

Le poids croissant des acteurs locaux et les logiques marchandes prévalant dans les dispositifs d'offre aboutissent à une hétérogénéité accrue « d'arrangements territorialisés ». Un exemple en est donné dans TechDev-D09, où les 4 SNG revendiquent leur rôle légitime d'association de quartier, non seulement comme ramasseurs d'ordures mais aussi comme acteur à part entière de la propreté du quartier ; la Cogeda juge en revanche irréaliste le compostage décentralisé et recherche une solution de compostage centralisé. Intervient dans ces arrangements la résistance des sociétés locales à un changement venu d'en haut. Mais le local s'appuie aussi sur des communautés d'acteurs, de savoirs partagés et de processus d'apprentissage : lieu du compromis stratégique entre logiques du haut et du bas ou lieu d'antagonisme irréductible

<sup>11</sup> Stiglitz, J., *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002.

<sup>12</sup> Mission d'Aménagement des Terrains Urbains et Ruraux, établissement public.

<sup>13</sup> Société Immobilière du Cameroun, société d'économie mixte.

entre logiques d'acteurs issues de cultures différentes (municipalités, ONG, grandes firmes) ? Malgré les questions que peuvent poser les stations de lagunage aux chercheurs ou aux bailleurs, il est indéniable que localement, les activités des maraîchers et des pisciculteurs sont étroitement dépendantes de leur bon fonctionnement (Cereve-A10).

Les dispositifs de privatisation et de communautarisation circonscrivent le domaine d'action directe des pouvoirs publics recentré sur une fonction de « facilitation » : techniques de concertation et de construction de consensus à géométrie variable et à rayon d'action réduit. Dans Tenmiya-D07, l'organisation mise en place repose sur une cascade de contrats et conventions liant les différentes parties. Dans Era-D05, l'ONG Era se trouve en position de juge et partie en tant que signataire avec l'entreprise Hysacam et la municipalité de Yaoundé du contrat établi avec les structures relais des quartiers et les prestataires de pré-collecte ; mais *quid* de la capacité d'Era à devenir un prestataire pérenne dans la pré-collecte ?

Ce qui apparaît, c'est plus l'affirmation d'acteurs aux intérêts et aux stratégies antagoniques sur la scène locale (communautés, leaders traditionnels, groupements volontaires) et l'émergence de formes renouvelées de l'autochtonie qu'une articulation renouvelée entre pouvoirs publics et acteurs sociaux à travers l'usage d'outils de redistribution.

## Éléments de conclusion

On retiendra des études de cas réalisées la complexification du jeu des acteurs. Il faut aussi prêter attention à la recomposition des alliances entre les pouvoirs publics et les élites urbaines, et plus encore avec les couches moyennes frappées par les déclassements et la paupérisation. Les territoires urbains sont de plus en plus hétérogènes, socialement et économiquement différenciés, désolidarisés par des systèmes gestionnaires autonomisés (Bourdin<sup>14</sup> parle « d'ententes oligopolistiques de la gouvernance locale »).

L'échelle communautaire est, dans ces conditions, un puissant ressort identitaire mais aussi un outil inopérant de la gestion urbaine. L'illusion du *learning by doing* – qu'invoque notamment le projet Tenmiya-D07, présenté comme une occasion pour l'ensemble des acteurs d'apprendre par l'action concrète, ne contribue pas plus à la conception et à la mise en oeuvre de véritables politiques publiques. Les études fournies à l'issue du programme apportent quelques réponses à la question du positionnement des ONG dans l'espace public. Elles situent bien ces dernières dans une relation d'opposition/coopération avec les décideurs publics ou les opérateurs privés (Hydroconseil-A01), et ce à toutes les échelles d'organisation, du local à l'international. Elles interrogent aussi la crédibilité d'un discours auto-instituant par lequel les ONG prétendent parler au nom de « l'opinion publique » et défendre des intérêts généraux (Lasdel-A04, Gret-A07, Ceda-D03, Burgeap-D06 notamment).

Plusieurs questions majeures me paraissent en revanche insuffisamment traitées :

- **Le rapport entre privé et public.** L'irruption de la grande entreprise urbaine de service est récente en Afrique. Dans un domaine où les « lois du marché » ne sont pas directement opératoires, la question posée est donc celle d'un environnement réglementaire global dont les composantes sont la légitimité des élus locaux, la définition précise du domaine public, l'existence de fondements juridiques solides. La question est bien de savoir comment instaurer un processus dynamique d'apprentissage d'un nouveau mode de relation entre acteurs attentif à la fois aux savoirs locaux, au principe de solidarité et à une subsidiarité active donnant effectivement la parole à tous.
- **La décentralisation.** Comment investir les nouveaux dispositifs de pouvoirs locaux de missions d'intérêt public ? Les coalitions d'intérêts souvent éphémères qui se forment à l'échelle locale promeuvent sans doute

<sup>14</sup> Bourdin, A., *La question locale*, Paris, PUF, 2000.

des pratiques originales de négociation ; mais la question se pose de savoir comment et à quelles fins se construit un pouvoir local. Il semble bien difficile de chercher à assigner une position privilégiée aux collectivités locales tout en valorisant les communautés d'appartenance et en favorisant *nolens volens* l'atomisation de la « société civile ». Si l'espace public se cherche dans les métamorphoses du système social et urbain, force est d'admettre que l'appropriation du modèle représentatif et l'émergence de processus civiques fondés sur l'organisation collective demanderont du temps.

### Etudes citées dans cette synthèse

Hydroconseil-A01. Les entreprises de vidange mécanique des systèmes d'assainissement autonome dans les grandes villes africaines (Mauritanie, Burkina Faso, Sénégal, Bénin, Tanzanie, Ouganda)

Lasdel-A03. La question des déchets et de l'assainissement dans deux villes moyennes (Niger)

Shadyc-A04. Une anthropologie politique de la fange : conceptions culturelles, pratiques sociales et enjeux institutionnels de la propreté urbaine (Burkina Faso)

Moshi-A05b (Université de Dar es Salam / Université de Pau et des pays de l'Adour). L'amélioration des services d'assainissement de la ville de Moshi. Analyse de la demande et régulation du secteur (Tanzanie)

Gret-A07. Planification concertée pour la gestion des excreta (Mauritanie, Éthiopie)

ENSP-A08. Gestion et valorisation des eaux usées dans les zones d'habitat planifié et leurs périphéries (Cameroun, Tchad)

Cereve-A10. Valorisation des eaux usées par lagunage dans les pays en développement (Niger, Cuba, Burkina Faso, Sénégal, Ghana, Côte d'Ivoire, Cameroun)

N'Djaména-D01. Tri sélectif et valorisation des déchets urbains de la Ville de N'Djaména (Tchad)

Cittal-D02. Réflexion concertée pour une gestion intégrée de la propreté entre population, puissance publique et opérateur privé : le cas de Fès (Maroc)

Ceda-D03. Recherche d'espaces pour le dialogue, la prise de conscience et l'organisation en vue de l'action dans la commune urbaine (Bénin)

Era-D05. Mise en place de structures de pré collecte et de traitement des déchets solides urbains dans une capitale tropicale, Yaoundé (Cameroun)

Burgeap-D06. Analyse des procédés de recyclage des déchets au Vietnam pouvant être transférés vers l'Afrique (Vietnam, Sénégal)

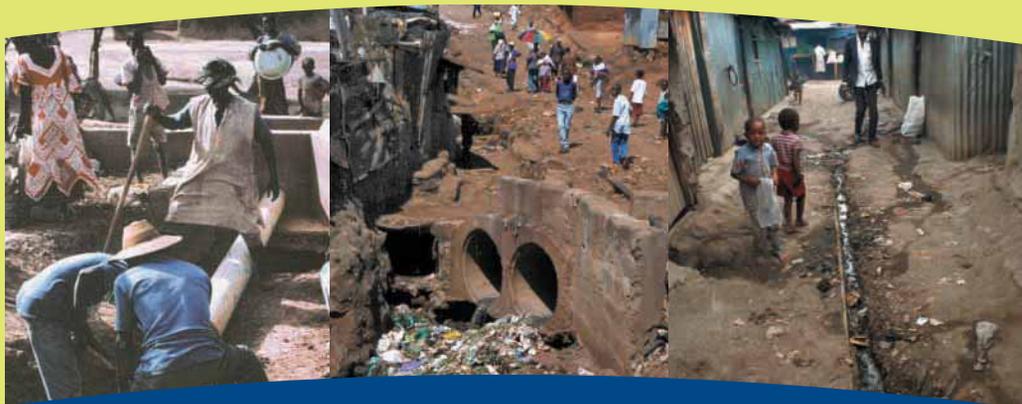
Tenmiya-D07. Projet d'appui aux petits opérateurs «transporteurs des déchets solides» du quartier de Basra à Nouakchott (Mauritanie)

TechDev-D09. Maîtrise de l'amont de la filière déchets solides dans la ville de Cotonou : pré-collecte et valorisation (Bénin)

Eamau-D10. Opportunités et contraintes de la gestion des déchets à Lomé : les dépotoirs intermédiaires (Togo)

Etude-AfD. « Revue comparative des modes de gestion des déchets urbains adoptés dans différents pays de la ZSP », réalisée pour l'AfD

# Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain



# Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain

Ministère des Affaires étrangères  
Programme Solidarité Eau (pS-Eau)  
Partenariat pour le Développement Municipal (PDM)

L'ensemble des rapports produits dans le cadre du programme sont consultables et téléchargeables sur le site web du programme Solidarité Eau :

[www.pseau.org/epa/gdda](http://www.pseau.org/epa/gdda)

**Coordination générale de la publication** : Christophe Le Jallé

**Rédaction** : Félix Adegnika, Francis Chalot, Denis Désille, Jean-Paul Duchemin, Janique Etienne, Emile Le Bris, Christophe Le Jallé, Alain Mathys, Ta Thu Thuy, Bruno Valfrey

**Réécriture** : Véronique Verdeil. **Relecture** : Denis Désille, Houharia Farsi.

**Photos de couverture** : Ciric

**Ce document est financé par le ministère des Affaires étrangères.**

Les opinions exprimées dans cet ouvrage n'engagent que leurs auteurs.

