

La gestion des déchets à Cotonou: quel enseignement pour l'Algérie?

M. Dicko Baldé

DBA Université de Sherbrooke, Québec, Canada

André Joyal

Université du Québec à Trois-Rivières

Résumé

L'accélération de la croissance de la population urbaine dans les pays en développement a montré les limites de la vision et des modèles de développement urbain appliqués dans ces derniers. La disponibilité d'infrastructures urbaines fonctionnelles et l'accessibilité des services publics de base sont depuis plus de deux décennies des problèmes récurrents qui se complexifient davantage. Autant les décideurs des pays en développement (élus, gestionnaires) que leurs partenaires au développement n'ont réussi à mettre en place des solutions efficaces et durables. Les politiques publiques censées faire face aux enjeux de développement et améliorer la qualité de la vie des populations urbaines sont loin de répondre aux attentes actuelles. La gestion des déchets solides ménagers (GDSM) est l'un des problèmes qui se posent avec plus d'acuité et son impact sur la santé public et l'environnement.

A l'image des pays ouest africains, l'Algérie se trouve aussi confrontée à cette réalité. Cet article présente les enseignements tirés des expériences de la GDSM à Cotonou qui mettent en évidence un modèle de GDSM qui émerge d'une forme de décentralisation et de gouvernance locale. Cette réflexion peut servir de cadre de référence pour les élus et les gestionnaires des villes algériennes qui vivent les mêmes contraintes que Cotonou.

Mots clés : *décentralisation, développement urbain, gestion des déchets, gouvernance locale, service public*

Introduction

La problématique de la gestion des déchets est essentiellement urbaine, et ce constat est encore plus véridique dans le cas des pays en développement comme l'Algérie où l'urbanisation très rapide, mal maîtrisée, laisse voir une accumulation toujours grandissante de détritrus de tous genres. En fait, la complexité de la gestion des déchets solides ménagers dans tout pays en développement montre les limites des approches hygiénistes et technicistes appliquées.

Le début des années 1990, caractérisé par les premières tentatives de décentralisation dans l'ensemble des pays d'Afrique francophone, a laissé voir l'émergence d'acteurs non institutionnels se voulant prestataires de services de collecte des déchets. C'est alors que l'on a assisté à l'expérimentation progressive de la gestion partagée des déchets solides ménagers (GPDSM) avec l'appui d'organismes de coopération internationale et régionale. Ainsi, à Cotonou, plus d'une décennie après l'instauration de la GPDSM, la performance globale du système reste très limitée et sa durabilité s'avère loin d'être acquise.

Selon tous les intervenants (experts, consultants, gestionnaires, chercheurs), la dynamique des acteurs clés reliés à la collecte n'est pas suffisamment synergique et n'intègre pas efficacement toutes les parties prenantes engagées dans le processus. De toute évidence on se trouve en présence d'un problème de coordination, d'évaluation et de suivi des activités opérationnelles de la gestion des déchets marquée par l'intervention de plusieurs types d'opérateurs. En conséquence, par cet article, sur la base d'une expérience vécue, nous cherchons à offrir une meilleure compréhension de cette dynamique sociale complexe afin de fournir un cadre de référence aux gestionnaires et aux promoteurs de la collecte des déchets dans les villes algériennes. Pour ce faire nous visons à suggérer une stratégie de gestion qui permette une meilleure conduite des actions collectives à partir des facteurs structurels susceptibles d'orienter les politiques publiques. La prise en compte de multiples facteurs incitent à positionner la gouvernance locale comme une stratégie appropriée et efficace pour répondre aux multiples exigences et pour appréhender des processus sociaux complexes en émergence dans un environnement imprégné d'incertitudes.

1. La problématique de la décentralisation

La décentralisation est à l'ordre du jour des pays africains depuis bientôt vingt ans. Ce concept présente un caractère éminemment politique au sens large du terme. Il renvoie au mode d'organisation de la société dans son ensemble et à la définition des rapports entre l'État et la société civile, dont la pluralité est l'une des caractéristiques

fondamentales. Ce concept recouvre plusieurs thématiques tels que l'aménagement du territoire, la planification urbaine, le développement local, la gestion des conflits, la démocratie locale, le développement de l'action publique locale, l'efficacité de la fourniture des services publics, etc. Ainsi, le transfert de compétences décisionnelles de l'État central vers des instances régionales ou locales se veut un thème important du débat sur les réformes économiques dans tout pays en développement (PED). Aujourd'hui, nombreux parmi ces derniers se sont engagés dans de vastes processus de réformes afin de mieux pouvoir relever les défis politiques, économiques ou sociaux qui les assaillent à l'échelle nationale et locale. Dans ce contexte, l'idée véhiculée par la Banque mondiale, les organismes de coopération internationale et les agences de développement des pays de l'OCDE selon laquelle le renforcement du pouvoir des administrations régionales et locales permet de résoudre bon nombre de leurs problèmes - incluant la gestion des déchets - s'impose de plus en plus.

1.1 Différents types de décentralisation

Dans sa définition la plus élémentaire, la décentralisation se présente comme la délégation ou le transfert de compétences et de responsabilités en matière d'accomplissement de tâches publiques ou d'une partie des pouvoirs de l'État central à des autorités décentralisées (subordonnées ou autonomes) ou au secteur privé (Bonnal et al. 1997; DDC, 2001; Lemieux, 2001; Litvack, Ahmad et Bird, 1998). L'hétérogénéité du concept de décentralisation conduit à décrire des contextes et des phénomènes parfois bien différents. Cependant, certaines acceptions du terme font voir une convergence dans le discours politique et scientifique. Ainsi, pour mieux cerner les contours du concept, nous présenterons les approches de décentralisation à travers ses deux principales tendances : a) les décentralisations de type économique, b) les décentralisations de type sociopolitique.

À l'intérieur des décentralisations à caractère économique se regroupent les approches entourant la décentralisation de marché et la décentralisation fiscale. La première concerne le transfert de tâches du

secteur public vers le secteur privé à savoir : l'économie sociale et solidaire, les groupes bénévoles ou autres organisations non gouvernementales locales. La décentralisation du marché prend essentiellement deux formes : la privatisation et la dérégulation. La décentralisation du marché contribue à l'amélioration de la compétitivité des gouvernements et, en conséquence, augmente la probabilité qu'ils agiront de manière à satisfaire les aspirations des citoyens surtout ceux qui sont plus démunis et plus vulnérables. Pour sa part, la décentralisation fiscale, si elle ne constitue pas un type spécifique de décentralisation, dans la pratique, son caractère transversal se voit renforcé par la décentralisation des finances. C'est pourquoi elle s'avère une composante cruciale de toute forme de décentralisation. On comprendra qu'une unité décentralisée n'est en mesure de remplir les tâches qui lui ont été déléguées que si elle dispose des ressources nécessaires et de compétences décisionnelles en matière de budgétisation et d'exécution de dépenses. Pour la DDC (1999), le financement des prestations locales peut prendre les formes suivantes: couverture des coûts par des émoluments payés par les utilisateurs, cofinancement par les utilisateurs qui exécutent eux-mêmes certains travaux, perception d'impôts locaux, emprunts contractés directement par les unités décentralisées.

Les formes sociopolitiques de la décentralisation portent sur: la conduite de l'action publique; la bonne gestion des affaires publiques; la définition des échelles territoriales de prise de décision; la répartition des responsabilités entre les différents types d'acteurs, etc. Les décentralisations de type sociopolitique sont de deux ordres : la décentralisation administrative et la décentralisation politique.

La décentralisation administrative attribue aux autorités situées aux différents échelons de l'État des compétences en matière d'exécution de tâches publiques. L'administration centrale délègue la responsabilité de la planification, de la gestion opérationnelle et, en partie, celle du financement d'infrastructures et de prestations de services à des autorités subordonnées. Elle se présente sous trois formes : la déconcentration, qui correspond au transfert de certaines compétences décisionnelles et de certaines responsabilités à des unités régionales ou locales qui

représentent le gouvernement central; la délégation, qui implique un transfert de certaines compétences décisionnelles et de certaines responsabilités opérationnelles et de gestion à des autorités qui disposent d'une relative autonomie vis-à-vis du pouvoir central tout en demeurant sous la responsabilité de ce dernier; et la dévolution, qui impose à l'État central de transférer les compétences décisionnelles, de financement, de gestion et de réalisation des projets à des collectivités territoriales autonomes.

La décentralisation politique vise principalement une meilleure participation de la population aux processus de décision politiques. Elle repose sur l'hypothèse que les décisions prises avec une plus grande participation des administrés sont bien fondées et répondent mieux aux besoins des divers intérêts de la société que celles prises uniquement par les autorités politiques et administratives centrales. La mise en œuvre de la décentralisation politique est très complexe. Elle nécessite des réformes constitutionnelles ou statutaires, la création d'un système politique pluraliste, le renforcement de la législature et l'encouragement à créer des groupes d'intérêts publics (Litvack et al., 1998).

Pour Alvergne et Langumier (2003), la décentralisation dans laquelle la grande majorité des pays de l'Afrique de l'Ouest sont engagés implique non seulement un apprentissage de la démocratie locale, mais également la définition de politiques de développement local s'appuyant sur la proximité et la valorisation du territoire. Cette décentralisation doit être comprise et acceptée comme un processus se situant dans la durée.

1.2 Opérationnalisation de la décentralisation

La décentralisation est avant tout un processus de responsabilité, tant des élus que des acteurs impliqués dans la gestion publique quotidienne. Il en ressort que les acteurs locaux prennent l'initiative de changer leur environnement plus facilement lorsqu'ils ont la liberté de le faire et lorsqu'ils ont le potentiel de participer pleinement et de façon démocratique au développement de leur collectivité. Dans ce contexte, la décentralisation devient alors un instrument favorisant l'expression de cette liberté des acteurs puisqu'il s'agit d'une gouvernance politique axée

sur l'autonomie locale. Une décentralisation réussie se trouve tributaire de l'observation des principes d'élaboration en termes de finances (en suivant une attribution claire des fonctions), de prise de décision éclairée, d'adhésion aux priorités locales, de mobilisation et de participation des acteurs locaux, et de responsabilisation. Cependant, la mise en pratique de ces principes se heurte à de nombreux obstacles. En effet, la diversité des contextes géographiques, le niveau de maturité politique des populations, l'efficacité des instruments institutionnels encadrant la décentralisation sont autant de facteurs qui peuvent influencer de façon significative la mise en œuvre du processus. Dans la pratique, on retiendra que tous les services n'ont pas besoin d'être décentralisés de la même manière ou au même degré. Du point de vue économique, c'est le marché qui constitue la forme ultime de décentralisation, en ce sens que le consommateur peut acquérir un produit sur mesure par le choix de ses fournisseurs. Mais la nature de la plupart des services publics locaux limite cette option pour le consommateur. L'expérience montre que les services sont fournis plus efficacement là où il est possible de structurer la concurrence soit dans la fourniture d'un service, soit pour l'obtention du droit de fournir le service. Dans la fourniture de services publics tel que celui de la gestion des déchets solides ménagers, il faut s'attendre à une combinaison de solutions allant de la déconcentration à la compétition réglementée (ou privatisation).

La décentralisation a des contenus différents selon les sociétés africaines. Dans de nombreux pays, les autorités locales sont dépourvues de moyens et déchargent leurs responsabilités de prestation de services urbains (eau, électricité, voirie, gestion des déchets, assainissement) sur le secteur privé et sur les ONG ou les associations locales. Comme le précise (Jaglin, 2002), cette situation renforce la ségrégation, la fragmentation et l'archipellisation des espaces urbains africains. Ce contexte se caractérise par une nouvelle configuration des acteurs locaux et de leur implication dans la fourniture de services urbains. La décentralisation se combine avec la privatisation et la montée des associations qui prennent en charge les services collectifs tels que la gestion des déchets solides ménagers. Ce qui positionne la gouvernance locale comme stratégie de gestion susceptible d'être mise de l'avant.

2. La gouvernance locale

La gouvernance fait couler beaucoup d'encre. La polysémie du terme conduit les auteurs à la présenter comme une mode ou un concept aux définitions variées. Tant en sciences économiques qu'en sciences politiques et sociales, les chercheurs se sont réapproprié cette notion depuis une vingtaine d'années. De fait, il existe un nombre impressionnant de publications sur les « problèmes de gouvernance » comme le signalent Joyal et El-Batal, (2008). Le terme « gouvernance » est apparu il y a plus d'un demi-siècle chez les économistes, qui ont développé l'idée de « corporate governance ». À la fin des années 1980, le mot a été importé dans les sciences politiques pour caractériser les modalités de gouvernement régissant les agglomérations (en particulier métropolitaines), l'« urban governance », et, par extension, l'action publique territoriale. À la même époque, les concepts de « good governance » et de « global governance » ont fait leur apparition, notamment dans le champ des relations internationales.

Le débat portant sur la gouvernance en Afrique a réellement commencé par la publication du rapport de la Banque mondiale (1989) sur l'Afrique subsaharienne. Ce rapport soulignait que le problème fondamental en Afrique résidait dans la mauvaise gouvernance, qui se caractérise par le culte de la personnalité, les violations des droits de la personne, la corruption, l'absence de gouvernement démocratique, le faible taux de participation des citoyens aux processus de décision, etc. Bratton et Rothchild (1992), ainsi que Bratton et Van de Walle (1992), justifient l'importance qu'a prise la gouvernance au cours des dernières décennies par une multitude de facteurs. Parmi ceux-ci notons le malaise économique (corruption, politiques d'austérité), le ressentiment suscité par l'indifférence de l'État face aux demandes populaires, la chute des régimes communistes en Europe (paroxysme du néolibéralisme), les pressions exercées par les pays donateurs sur les pays en développement pour la mise en œuvre de réformes politiques et budgétaires (les fameux PAS : programmes d'ajustement structurel). De son côté, Hufty (2007) rappelle que la première définition de la gouvernance proposée par la Banque mondiale en 1992 – « Governance is the manner in which power

is exercised in the management of a country's economic and social resources for development »¹ (p. 17) – est tirée d'un dictionnaire, le Webster's new universal unabridged dictionary (Londres, Dorset and Baber, 1979).

2.1 Approches économiques de la gouvernance

Les approches économiques de la gouvernance sont dominées par la « corporate governance », parfois appelée « gouvernance des entreprises ». La « corporate governance » a tout d'abord été mobilisée pour analyser la nature des coordinations entre agents individuels et collectifs dès lors qu'est rejetée la position standard qui considère le prix du marché comme seul agent de régulation des échanges (école des coûts de transaction). Selon Coase (1937, dans Lorrain, 1998), une firme évolue grâce à ses modes de coordination interne qui permettent de réduire les coûts de transaction générés par le marché. Cette théorie, redécouverte dans les années 1970 par le courant institutionnaliste, et en particulier par Williamson (1975), débouche sur des travaux qui définissent la gouvernance dans les termes suivants : « les dispositifs mis en œuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (les hiérarchies); contrats, applications de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants » (Lorrain, 1998, p. 85-86).

La gouvernance des entreprises porte spécifiquement sur l'étude des modes de coordination alternatifs au marché. Dans cette perspective, les dimensions politiques et les acteurs non directement économiques, telles que les institutions et la société civile, ne sont pas pris en compte. Vue ainsi, dans l'optique économique, la gouvernance correspond à une stratégie de réduction des coûts liés aux transactions visant à davantage d'efficacité. Toujours dans une conception économique, mais en dehors de l'entreprise, les tenants de l'économie de la proximité (A. Ferguène, J.-P. Gilly, B. Pecqueur, A. Torre), dont les travaux portent principalement sur les districts industriels, les systèmes locaux de production, les approches

1- « La gouvernance est la façon dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources sociales et économiques d'un pays en vue du développement. »

des milieux innovateurs, se sont appropriés la notion de gouvernance. Pour ces derniers, le concept de gouvernance locale apparaît comme une forme de régulation territoriale et d'interdépendance dynamique entre agents notamment productifs et institutions locales. À leurs yeux, le territoire contribue à réduire les coûts de transaction entre les firmes et constitue de ce fait un niveau pertinent pour coordonner les actions collectives. Ainsi, au-delà de la seule efficacité comptable, les économistes de la proximité mettent en évidence que les institutions non économiques peuvent faciliter la coordination entre agents et que les acteurs hors marché sont parties prenantes à part entière de la coordination, des coalitions, des négociations et des processus de prise de décision.

2.2 Approches sociopolitiques de la gouvernance

L'introduction de la notion de gouvernance en sciences politiques traduit la reconfiguration et l'émergence de nouveaux modes d'intervention ainsi que la transformation des modalités de l'action publique (Holec et Brunet-Jolivald, 2000). Dans cette perspective, les travaux reposent essentiellement sur une dénonciation du modèle politique traditionnel descendant et centralisé. Pour leur part, les approches sociopolitiques de la gouvernance mettent l'accent sur la multiplicité et la variété (de nature, de statut, de niveau) des acteurs (organisations à but non lucratif, entreprises privées, citoyens, organisations locales, régionales, nationales et étrangères) associés à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique. Elles révèlent aussi comment l'administration de l'action publique s'appuie sur des processus d'interaction, de collaboration et de négociation entre intervenants hétérogènes. Enfin, elles montrent que l'interdépendance entre groupes d'acteurs est rendue nécessaire par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose, dans le contexte actuel, des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seul aux problèmes devant être affrontés.

Dans le cadre de l'analyse du gouvernement local, l'usage du concept de gouvernance entend souligner la participation de divers intérêts, notamment privés, aux systèmes de décision publique qui régissent les villes et les régions. L'accent y est mis sur les jeux de pouvoir et

d'influence présidant à l'élaboration des politiques publiques locales, sur la coordination de multifinalités, sur les processus de négociation. Pour caractériser cette perspective, Le Galès (1995) parle d'interactions entre État et société et de modes de coordination complexe nécessaires afin de rendre possible l'action publique aujourd'hui. Dans cette optique, la gouvernance se rapporte au rôle de l'État dans la société, à la gestion, bonne ou mauvaise, des activités socioéconomiques dans les secteurs public, privé et communautaire, ainsi qu'au degré de participation de la société civile à la gestion de la société dans son ensemble (Onibokun et Kumuyi, 2001a). Avec les sections suivantes nous verrons comment les concepts de décentralisation et de gouvernance peuvent être abordés en relation avec la gestion des déchets.

3. Problématique générale

La problématique de la gestion des déchets urbains présente un caractère fractal. De ce fait, sans avoir l'ambition de faire une étude comparative entre les modes de gestion des déchets appliqués dans les pays industrialisés et ceux des pays en développement, il importe de dissocier les deux modes de gestion, qui sont très différents au sein de ces différents pays. Les conditions de la gestion des déchets solides et de l'assainissement dans les villes des pays en développement, et principalement en Afrique, obligent l'apport de correctifs. Le développement des communautés en termes de santé publique est tributaires de réformes à mettre en œuvre dans un avenir rapproché. Les causes de cette situation sont connues : en premier lieu, il y a l'exode rural et la métropolisation des villes, dont les conséquences se font sentir dans le domaine de l'habitat, de l'éducation, de la santé et de l'environnement. En deuxième lieu il faut souligner l'absence d'une gouvernance opportune. Ainsi, confrontés à des problèmes de planification, d'aménagement du territoire, de gestion et de financement, les responsables locaux ne maîtrisent pas l'implantation des populations les plus démunies dans les zones les plus exposées (Matejka, Bouvet, Emmanuel, Koulidiati, Ngnikam, Tanawa et Vermande, 2004). Par ailleurs, les gestionnaires urbains doivent composer avec des infrastructures urbaines inopérantes qui engendrent des problèmes de voirie, de réseau électrique, d'adduction

d'eau potable et d'assainissement, et de collecte des déchets. On observe également un manque de financement chronique pour faire face aux dépenses de fonctionnement et de maintenance des équipements de base. Les gestionnaires des villes ont hérité d'un type de bureaucratie et de gestion paternaliste, d'un personnel pléthorique et sous-qualifié. Enfin, on se trouve en présence d'un manque chronique de données statistiques fiables, ce qui complexifie toute tentative d'optimisation de la fourniture de services publics, notamment dans le cas de la gestion des déchets solides ménagers.

Autant de problèmes auxquels s'ajoutent entre autres : le relief accidenté de certains quartiers périphériques qui accueillent une population démunie; l'insuffisance de voirie limitant la circulation et la collecte de type industriel; l'allongement des parcours de collecte en raison de l'extension des quartiers; le recouvrement partiel de la taxe ou de la redevance de collecte, insuffisante pour assurer les coûts de fonctionnement du système; l'insuffisance, voire la suppression, de certaines subventions de l'État; l'absence de schéma local de gestion de l'environnement urbain; la multiplication des acteurs de la collecte (ONG, PME, services techniques municipaux, bailleurs de fonds et autres acteurs informels). L'absence de coordination des interventions des différents acteurs complique la formulation d'objectifs précis. Cette situation est exacerbée par l'absence d'une réglementation locale et de textes juridiques qui encadrent le système de gestion. Il n'est pas exagéré d'affirmer que dans plusieurs pays ouest-africains, les systèmes de gestion des déchets en régie municipale hérités de la colonisation et implantés dans toutes les grandes villes ont fait faillite au courant des années 1980.

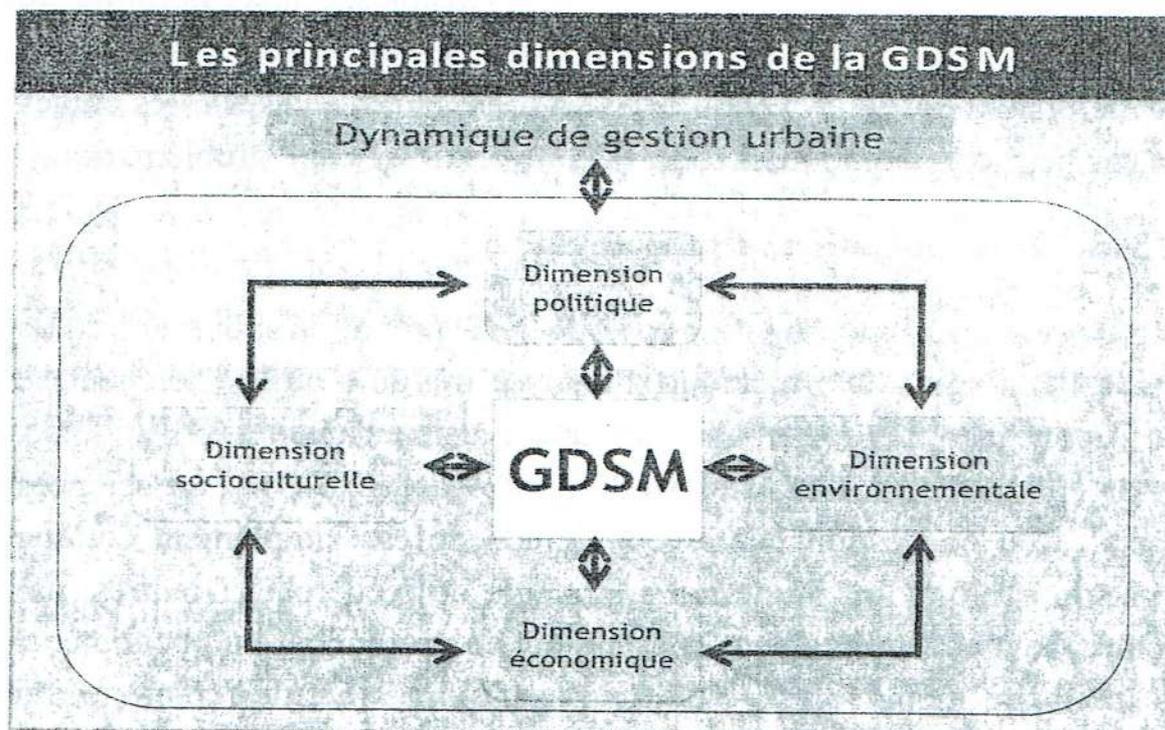
Suite à une vacillante décentralisation, certains pays ouest-africains francophones, particulièrement, ont adopté des lois qui attribuent aux autorités municipales la gestion de certains services publics de base, dont la collecte et le traitement des déchets. Or, dans la plupart des villes, les autorités locales ne collectent et n'éliminent de façon sûre qu'une toute petite fraction des déchets produits quotidiennement. L'observation de Cointreau-Levine (1996), voulant que dans la majorité des grandes villes

ouest-africaines, le service de ramassage des ordures est assuré au mieux à 40 % demeure toujours vraie. En fait, les résultats les plus optimistes estiment entre 40 et 50 % la quantité de déchets collectée (Baehrel et Adégnika, 2003). Le plus souvent, la collecte des déchets solides se limite aux centres-villes et aux quartiers riches, où le service demeure trop souvent irrégulier. La plupart des autres secteurs d'une grande ville ne reçoivent aucun service public de gestion des déchets. Certains pays, à l'image du Bénin, ont maintenu artificiellement un mode de gestion non adapté à la réalité des villes jusqu'au début des années 1990. Dans sa conception classique, le mode de gestion en régie municipale était financé par l'État² et géré par les services techniques municipaux, sous le contrôle absolu des techniciens (ingénieurs en génie sanitaire, ingénieurs en génie civil). Ce système fonctionnait avec une approche hygiéniste influencée par le modèle industriel de gestion des déchets. Dans ce mode de gestion, l'utilisation d'équipements sophistiqués (et très coûteux) était vue par les gestionnaires comme la seule solution efficace. Jusqu'à un passé récent, il n'y avait pas de centre d'enfouissement technique (CTE) dans la plupart des villes. Le plus souvent, le financement de la collecte des déchets n'était pas du tout assuré. Malgré tout, les principaux bailleurs de fonds (Banque mondiale et FMI) adoptent une vision sectorielle et considèrent la gestion des déchets comme un secteur de fonctionnement et non comme un secteur d'investissement, alors que pour avoir un service performant, il faut considérer systématiquement ces deux aspects qui sont complémentaires. D'où le décalage entre les modes de gestion préconisés par les institutions financières internationales (IFI) et les réalités quotidiennes des gestionnaires et des acteurs locaux.

Auparavant, il importe de souligner que nous avons identifié à partir de la revue de la littérature quatre principales dimensions qui constituent la base essentielle de tout système de gestion des déchets solides viable, à savoir : a) la dimension politique; b) la dimension socioculturelle; c) la dimension économique et financière; et d) la dimension environnementale. La figure 1 présente les dimensions qui supportent la gestion des déchets et leurs interactions.

2- Cette période est antérieure au processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest. Les villes étaient alors des circonscriptions administratives gérées par des fonctionnaires

Figure 1
Principales dimensions de la gestion des déchets solides ménagers
(GDSM)



La dimension politique représente la volonté de démocratiser la gestion urbaine en général et celle des ordures ménagères en particulier. S'y retrouvent l'application et l'évolution des processus de décentralisation, la répartition et le respect des rôles et des responsabilités entre les différents secteurs (secteur public, secteur privé, secteur communautaire, secteur informel, organismes de coopération décentralisée, bailleurs de fonds, ménages).

La dimension socioculturelle se rapporte à l'émergence d'une dynamique de participation dans un contexte de bidonvilisation suite à l'exode rural. Elle recouvre une volonté de participation des citoyens au processus de prise de décision sous la forme de l'engagement citoyen.

La dimension économique et financière se trouve liée à une crise structurelle marquée par l'importance du déficit public, l'incapacité des États et des villes à financer adéquatement le secteur des déchets dans un contexte de désengagement étatique où la volonté de privatiser le service public va en grandissant.

Enfin la dimension environnementale se complexifie avec l'accélération de l'urbanisation anarchique, l'étalement urbain, l'insuffisance des services d'assainissement et de gestion des déchets, la pression démographique sur les sites sensibles, l'inaccessibilité de certains quartiers, l'augmentation de toutes les sources de pollution, la contamination quasi irréversible des sols, de l'air et de l'eau. Les études de cas permettent d'aborder toute la complexité de cette problématique.

4. Mode d'investigation : Étude de cas

La stratégie d'investigation de notre étude prend son appui sur l'étude de cas. Il s'agit d'une méthode d'analyse très fine où le chercheur se positionne très près de son objet d'étude. Plusieurs auteurs (D'Amboise, 1996; Hlady-Rispal 2002; Maxwell, 1999; Wacheux, 1996) en sciences sociales ou en gestion perçoivent l'étude de cas simplement comme le stade exploratoire d'une autre stratégie de recherche. D'autres, par contre, soutiennent que pour comprendre en profondeur un phénomène, la meilleure méthode est l'étude de cas, qui permet de répondre à la question «pourquoi ou comment?» (Gauthier, 2003; Hlady-Rispal, 2002; Wacheux, 1996; Thiétart et al, 1999). Pour Yin (1994) : «une étude de cas est une enquête empirique qui examine un phénomène contemporain au sein de son contexte réel lorsque les frontières entre phénomène et contexte ne sont pas clairement évidentes et pour laquelle de multiples sources de données sont utilisées». Pour sa part, Wacheux (1996, p. 89) soutient que «la méthode de cas se définit comme une analyse spatiale et temporelle d'un phénomène complexe par les conditions, les événements, les acteurs et les implications». La présente étude est tirée d'un cas unique : la ville de Cotonou avec plusieurs unités d'analyse. Bien sûr, la principale limite de cette approche réside dans la difficulté de généraliser les résultats mis en évidence surtout lorsque la recherche porte comme ici sur un seul cas. Toutefois pour éviter les faiblesses de l'étude d'un cas unique qui sont bien reconnues par les principaux auteurs, nous affirmons d'emblée que notre recherche n'a pas la prétention de généraliser une théorie ou un modèle. Notre ambition se limite à montrer la pertinence de certains résultats pour les besoin d'un pays tel l'Algérie.

Notre problématique s'inscrit dans une dynamique de gestion urbaine durable dont les principaux facteurs sont en constante transformation, donc difficiles à maîtriser et à appréhender d'avance. Nous sommes tenus, dans un souci de validité scientifique des résultats obtenus, de respecter avec rigueur une certaine démarche méthodologique pour avoir une compréhension et une représentation plus objectives de la réalité étudiée. Ce qui nous amène à rencontrer les intervenants clés et à construire avec eux la réalité qui permettra de tenir compte de toutes les particularités du système étudié, et cela, avant de mettre en évidence sa singularité, sa configuration et les nœuds des problèmes auxquels le système est confronté. Pour ce faire, nous avons appliqué les principes de la démarche de la méthodologie des systèmes souples (MSS) tels que présentés par Checkland (1981), Prévost (1983, 2007) et Van der Maren (2003).

4.1 Échantillonnage

Pour les fins de la présente étude, le type d'échantillonnage privilégié est l'échantillonnage théorique (Glaser et Strauss, 1967). Cette technique d'échantillonnage est également connue sous plusieurs vocables, tels qu'échantillonnage réfléchi ou utile (Patton, 1990), échantillonnage intentionnel (Deslauriers, 1991), échantillonnage par choix délibéré (Grawitz, 1996), etc. Ainsi, pour choisir les groupes d'acteurs qui ont été sollicités pour constituer notre échantillon, nous avons appliqué les trois préceptes définis par Hlady-Rispal (2002) : la représentativité théorique, c'est-à-dire que les personnes sélectionnées doivent être impliquées ou rattachées de près au problème étudié;) la variété, c'est-à-dire que les personnes sélectionnées doivent être diversifiées afin de contraster au maximum les perceptions et les actions des individus et des situations; le potentiel de découverte, c'est-à-dire que les personnes sélectionnées doivent, d'une part, être capables d'apporter des informations riches et, d'autre part, être ouvertes à la démarche et ne pas refuser de livrer l'information.

Par ailleurs, pour respecter les prescriptions de Hlady-Rispal (2002) et bien sélectionner les intervenants, nous avons introduit la notion

d'acteurs clés. Ces derniers, en relation avec le processus de gestion partagée des déchets solides ménagers, sont définis comme les acteurs qui ont des rôles et des responsabilités ayant des impacts directs significatifs dans la dynamique globale et dans les résultats observés. Ils disposent d'une capacité d'action leur permettant d'influencer et de s'approprier les changements souhaités. Enfin, ce choix permet de privilégier de facto la qualité des répondants, la profondeur des réponses et la richesse des explications. La prise en compte de toutes ces considérations nous a permis de retenir seulement les acteurs clés de la GPDSM, c'est-à-dire ceux qui ont un rôle et des responsabilités qui influencent les résultats du processus actuel. Le tableau 1 de la page 12 présente les acteurs clés de la GPDSM ainsi que leurs rôles et responsabilités.

4.2 Modes de collecte des données

Pour couvrir la diversité des acteurs clés ainsi que des enjeux de la gestion des déchets, nous avons retenu les outils de collecte des données suivants :

- L'observation directe. Elle nous a permis de connaître le milieu, les structures existantes, les principaux groupes d'acteurs, les infrastructures et les équipements disponibles, les nuisances causées par les déchets, le contexte global de l'étude. Elle nous a également permis de voir les acteurs en situation réelle de travail (Laperrière, 2003; Maxwell, 1999);
- L'étude des documents disponibles et les publications (articles, ouvrages, thèses), les rapports de programme de recherche internationale (pS-Eau, Alter-Ego, etc.), d'organismes régionaux (PDM, CRÉPA, ENDA, IAGU, etc.), de structures locales (PGDSM/Oxfam-Québec, DECAM- Bethesda, MEHU, Université Calavi, etc.);
- Les entrevues semi-dirigées. Elles nous ont permis de collecter des informations fines liées aux perceptions, aux suggestions, aux améliorations souhaitées, aux différentes réalisations, aux facteurs de succès, aux principales contraintes identifiées par les acteurs clés;
- Les questionnaires avec des questions ouvertes et fermées. Pour chaque groupe d'acteurs clés, nous avons préparé un questionnaire spécifique.

Nous tenons à préciser que chaque outil de collecte des données a ses forces et ses limites. La décision de faire des entretiens en profondeur s'appuie sur le fait que la qualité des répondants sollicités permettait de recueillir des réponses et des explications d'une richesse qui s'obtient difficilement par le biais d'un questionnaire. En fonction des réponses, l'interlocuteur peut se voir relancé pour obtenir le maximum de précisions et d'informations pertinentes. Avec cet outil, il fut possible de recueillir beaucoup d'informations émergentes, alors qu'avec le questionnaire (même avec plusieurs questions ouvertes), la marge de manœuvre aurait été beaucoup plus réduite.

5. Présentation du cas

Cotonou, capitale économique du Bénin, est une ville côtière coincée entre l'océan Atlantique au sud et le lac Nokoué au nord. Cotonou s'étire d'ouest (vers Ouidah et Abomey) en est (vers Porto-Novo), coupée en deux par la lagune et franchie par trois ponts. Le processus anarchique d'urbanisation et un contexte socioéconomique difficile constituent autant de facteurs aggravants de la dégradation accélérée de la situation de l'assainissement de la ville. Comme toutes les capitales africaines, Cotonou connaît une très forte croissance démographique : 78 300 habitants en 1961, 147 000 en 1970, 178 000 en 1975, 327 064 en 1979, 536 827 en 1992 et environ 1,2 million en 2006 (SERHAU-SEM, dans Tech-Dev et CREPA-Bénin, 2002). Cette croissance s'accompagne d'une augmentation de la superficie de la ville, qui est passée de 1 700 ha en 1961 à 4 000 ha en 1986, et actuellement à 7 000 ha (dont 33% de marécage). L'étalement de la ville a favorisé l'implantation des populations, notamment de la tranche la plus vulnérable, dans les zones marécageuses (ou bas-fonds) des périphéries urbaines. En raison des moyens limités et inadaptés du service de la voirie, du manque de motivation des agents municipaux et surtout des carences de leurs prestations, le paysage urbain est transformé par la prolifération de dépotoirs sauvages qui envahissent la quasi-totalité des quartiers de la ville. En effet, tous les terrains inoccupés sont systématiquement transformés en décharges. Les déchets causent des nuisances esthétiques (aspect repoussant), olfactives

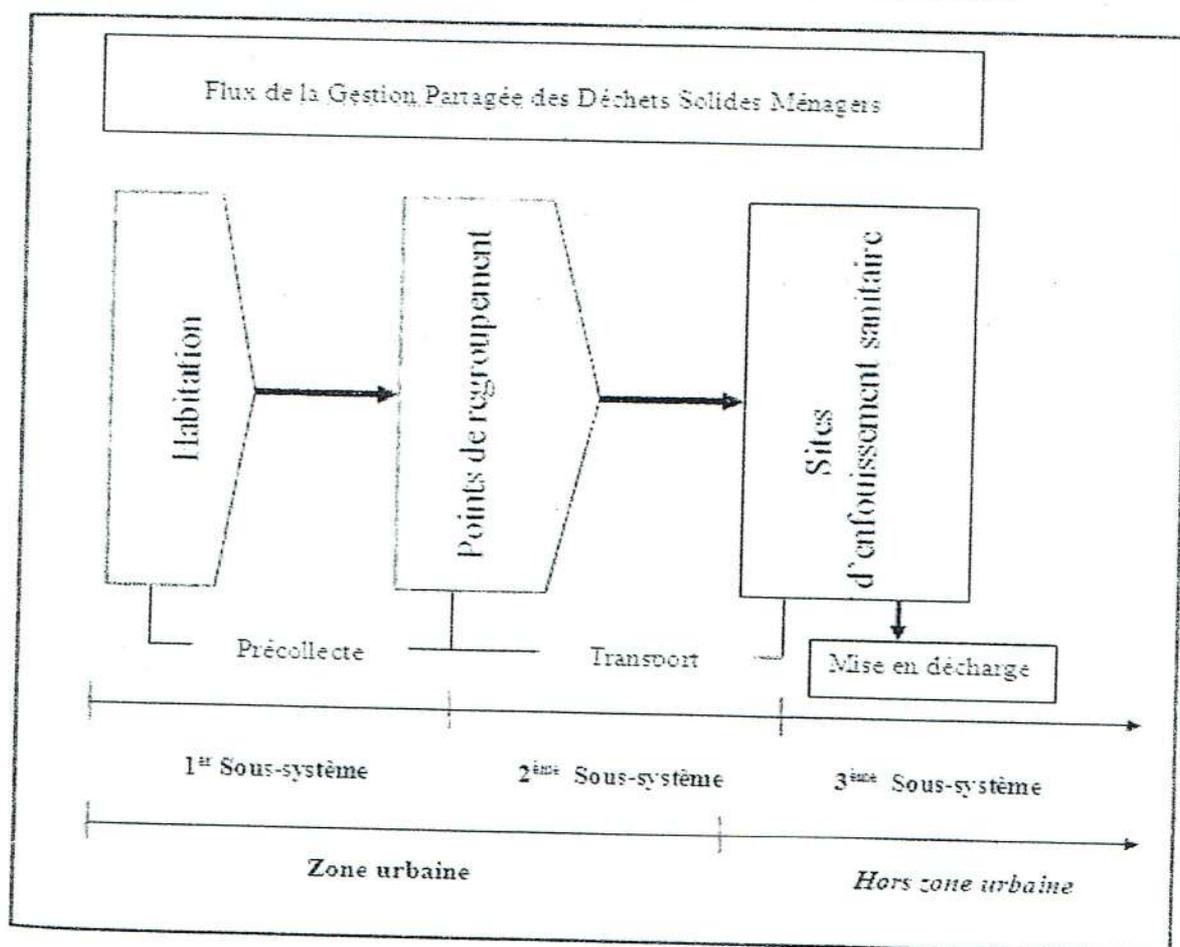
(odeurs nauséabondes) et de santé publique (prolifération de parasites de toutes sortes : mouches, rongeurs, vermines, larves de moustiques, etc.).

Comme nous l'avons précédemment mentionné plus haut, les principales villes ouest-africaines francophones ont reconduit les mêmes modèles de services publics au lendemain des indépendances. À Cotonou, la gestion des déchets solides ménagers, en tant que service public, était un monopole de l'État, effectué en régie par les services techniques municipaux. Cependant, au bout de deux décennies, ce mode de gestion avait atteint ses limites et n'était plus apte à fournir une prestation satisfaisante à l'ensemble des quartiers de la ville. Pendant des années, plusieurs quartiers de Cotonou sont restés sans le moindre service de gestion des déchets et les populations ont vécu dans une insalubrité jamais égalée. À cette époque, Cotonou était surnommée « le Kilimandjaro des déchets », en raison du fait que les dépôts sauvages étaient nombreux et gigantesques à l'intérieur même de la ville. Après le déclic politique et l'ouverture démocratique des années 1990, des entreprises privées ont été créées et des structures communautaires appuyées par des acteurs de la coopération décentralisée ont émergé pour s'occuper de l'assainissement dans les quartiers. Ainsi, durant plusieurs années, la gestion en régie a continué d'être assumée par la Direction des services techniques (DST) de la Circonscription urbaine de Cotonou, en parallèle avec la collecte porte à porte et le transport effectués par les entreprises privées dans les quartiers résidentiels et les grandes artères de Cotonou et avec la précollecte exécutée par les ONG auprès des ménages qui ont bien voulu s'abonner et payer des redevances. Par ailleurs, la conjonction de plusieurs facteurs va conduire les autorités locales à opter pour une nouvelle approche : la gestion partagée des déchets solides domestiques (GPDSM). Parmi les facteurs prépondérants, il y a : la nouvelle configuration des acteurs; l'application des politiques de décentralisation; les résultats des expériences réalisées dans les autres villes de la sous-région; la déclaration d'Abidjan 1996; l'implication des acteurs de la coopération décentralisée; les résultats des projets de recherche menés à Cotonou.

À l'image de ce qui s'est fait dans plusieurs villes ouest-africaines (Bamako, Conakry, Niamey, Ouagadougou, etc.), les autorités de

Cotonou ont décidé de mettre en place une approche qui repose sur trois sous-systèmes interreliés pour opérationnaliser la gestion partagée des déchets solides ménagers. Dans le design initial du système de GPDSM de Cotonou, Dessau International (1997) avait préconisé quatre sous-systèmes : a) le sous-système de précollecte, b) le sous-système de collecte et transport, c) le sous-système de tri et de compostage, d) le sous-système d'enfouissement et de recouvrement. Actuellement, le sous-système de tri et de compostage n'est pas encore opérationnel à Cotonou. De ce fait, notre étude a porté essentiellement sur les trois principaux sous-systèmes de la filière, qui constituent aussi les trois étapes du processus de la GPDSM : en amont, le sous-système de précollecte; au milieu, le sous-système de collecte-transport; et en aval, le sous-système de traitement et de mise en décharge. Le système de gestion des déchets solides ménagers de Cotonou est représenté par la figure 2.

Figure 2
Liens entre les maillons de la filière des déchets



Le processus de gestion partagée des déchets solides ménagers repose, d'une part, sur les processus intrinsèques à chaque sous-système et, d'autre part, sur d'autres processus plus structurants qui assurent à la fois la cohérence, l'efficacité et la durabilité du système. Ces processus concernent le plus souvent un ensemble d'activités comme la répartition spatiale des zones de précollecte, l'implantation des points de regroupement, l'organisation des circuits de collecte-transport et le respect des rôles et responsabilités des acteurs.

Tableau 1
Acteurs clés de la GPDSM à Cotonou

		RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES ACTEURS CLÉS		
		PRÉ COLLECTE	COLLECTE/TRANSP.	MISE EN DÉCHARGE
Acteurs institutionnels	Marie	Abonnement – Tarification Coordination	Implantation des PR. Financement	Financement
	DST	Contrôle – Suivi – Évaluation	Contrôle – Évaluation	Contrôle - Tarification
	AR.	Suivi – Évaluation – Coordination	veillance	-
	MEHU	Sensibilisation - Suivi Contrôle - Sanctions	prété des PR; Cdt. de transport;	Contrôle DSM et l'enfouissement
	MSP	Éducation - Sensibilisation	veillance - Contrôle	Surveillance – Contrôle
	MID	Appui	Appui	Appui
ONG/COGEDA	Organisation – Coordination -	Suivi – Surveillance - Facilitateur	-	
Transporteurs/ COLLECT-DSM	Facilitateur	Organisation - Coordination	Facilitateur	
PGDSM/OXFAM-QC	nterface – Facilitateur – Renforcement	Interface - Facilitateur	Interface - Facilitateur	

Issue des premières élections municipales de janvier 2003, la mairie de Cotonou est depuis lors responsable de la mise en œuvre de la GPDSM. Elle coordonne le fonctionnement du système en conformité avec la politique nationale d'assainissement. La mairie de Cotonou a mis en place un partenariat avec la commune de Ouidah (qui abrite le CET) un comité intercommunal pour mieux coordonner la gestion des déchets solides qui s'étend maintenant au-delà des frontières de la commune de Cotonou. Avec cette configuration, plusieurs services techniques sont rattachés à la mairie de Cotonou : la voirie urbaine, la Direction des services techniques (DST) et la cellule du Registre foncier urbain (RFU).

La mairie établit le budget de fonctionnement de la filière en tenant compte de la réalité de chaque sous-système. Dans le contexte actuel, les principaux coûts à la charge de la mairie sont : l'implantation et l'aménagement des points de regroupement; le paiement des prestations des entreprises de collecte-transport; la mise en place des conteneurs; les frais de gestion et d'exploitation du lieu d'enfouissement sanitaire (LES); les coûts afférents à l'aménagement de la décharge; les frais pour contrôler l'exécution des prestataires de services.

Par ailleurs, compte tenu des coûts importants de la gestion des déchets, le budget de la filière est assuré principalement par l'État et les partenaires au développement. Cependant, pour garantir le financement à moyen et long terme de la gestion de la filière, la mairie de Cotonou et ses partenaires ont créé un Fonds DSM. Le comité de gestion du Fonds DSM, présidé par le maire, sera composé de tous les partenaires ayant contribué financièrement à sa dotation.

Afin de progresser plus rapidement dans l'opérationnalisation de la GPDSM, la mairie de Cotonou mettra en place les dispositions nécessaires pour rendre obligatoire l'abonnement des ménages à la précollecte et pour réglementer la tarification de celle-ci en concertation avec la Coordination des organisations de gestion des déchets et de l'assainissement (COGEDA). Cette dernière a été créée en 1997 pour coordonner les activités de 77 ONG de précollectes des DSM qui interviennent dans les 95 secteurs (ou zones de précollecte) que compte Cotonou. La COGEDA s'est donné les objectifs suivants : promouvoir le rôle des ONG de précollecte dans la ville; fournir les informations permettant à la Mairie/DST d'exercer le suivi, le contrôle et l'évaluation des ONG et des résultats de la précollecte; renforcer la concertation, la coopération et le partenariat entre ses membres; rechercher du financement pour accroître les capacités opérationnelles de ses membres (matériel, équipement, technologie, ressources humaines et financières, formation, etc.); représenter ses membres auprès des partenaires au développement soucieux de soutenir la gestion des DSM à Cotonou, etc. Lorsque la situation financière de la précollecte le permettra, une partie des redevances payées par les abonnés sera versée au Fonds DSM

afin de contribuer à la pérennisation du financement de la filière. Mais, pour le moment, on est encore loin de ce scénario, même si les ONG et la COGEDA ne rejettent pas cette idée. Les revenus de la COGEDA proviennent en général des frais d'affiliation et des cotisations annuelles des ONG de précollecte. Les fonds de la COGEDA servent à son fonctionnement et aux services offerts aux ONG.

Pour être active dans la précollecte, chaque ONG doit obtenir une autorisation annuelle de la mairie de Cotonou qui spécifie les conditions d'exercice de l'activité. L'autorisation d'exercice oblige chaque ONG à présenter un rapport d'activité trimestriel à la COGEDA, qui a la charge de compiler et d'analyser les données et de remettre un rapport de synthèse qui résume l'état des activités de précollecte à la mairie de Cotonou. La mission d'une ONG de précollecte consiste à desservir intégralement la population dans sa zone d'intervention. Dans cette perspective, les critères de performance définissent la période dont dispose l'ONG pour remplir pleinement sa tâche. Elle doit également répondre efficacement à plusieurs obligations, tels que les plaintes des ménages abonnés, le respect du cahier des charges (ses engagements en termes de fréquence de passages par semaine), le respect de la grille de tarification en vigueur dans la zone, la lutte contre les dépôts sauvages, la gestion des points de regroupement, etc. Les ONG assurent la précollecte des DSM par une desserte porte à porte des ménages au moyen de charrettes à «traction humaine». Le service est fourni contre une redevance mensuelle payée par les ménages abonnés. Le montant de la redevance varie en fonction du standing du quartier et de la fréquence de passages par semaine (en moyenne de 2 à 3 passages/semaine). Cotonou est divisée en trois zones dans lesquelles le montant de la redevance et la fréquence hebdomadaire de ramassage sont fixés d'avance. En général, si l'on ne prend pas en compte les excédents qui sont surfacturés, le montant des redevances de base est compris entre 1 000 et 5 000 FCFA/ménage/mois (environ 3 à 15 \$).

Il est important de préciser que les ONG de précollecte ont un rôle à la fois social et économique. En effet, en tant qu'associations communautaires créées par des jeunes, souvent diplômés sans emploi, elles mettent l'accent sur l'amélioration du cadre de vie des quartiers et

sur l'assainissement du milieu. Cependant, l'expérience montre que la quasi-totalité des ONG privilégient la précollecte, qui est une activité rémunératrice, au détriment des autres fonctions communautaires. Ainsi, le rôle d'acteur communautaire qu'elles se sont assigné et qu'elles revendiquent face à l'État et à la mairie reste très marginal pour la plupart des ONG.

La collecte/transport des DSM à Cotonou est assurée par six entreprises privées. Ces entreprises ont été sélectionnées par appel d'offres par lot sur la base d'un cahier de charges qui prévoit que l'entreprise adjudicatrice d'un lot doit : rencontrer une fois par semaine les élus locaux, en particulier le chef d'arrondissement; transmettre à la mairie/DST un rapport mensuel de ses activités pour être rémunérée. Les entreprises sont affiliées au Collectif des entreprises de collecte et de transport des déchets solides ménagers de Cotonou (COLLECT-DSM). Le collectif agit entre autres comme médiateur dans le cas de conflits entre un transporteur et les autres acteurs.

C'est la DST qui a responsabilité de valider et de faire le suivi de la programmation de chaque entreprise afin de s'assurer de l'enlèvement régulier des conteneurs disposés aux points de regroupement des différents lots. Pour renforcer l'arrimage entre la précollecte et la collecte/transport, la DST et les Chefs d'arrondissement doivent veiller à ce que les déchets précollectés soient évacués au lieu d'enfouissement sanitaire dans les 24 heures.

Le gestionnaire du lieu d'enfouissement sanitaire (LES) est responsable de l'enfouissement des DSM conformément aux exigences prévues dans son cahier des charges³ et des normes environnementales en vigueur. Entre autres, il est responsable de l'évaluation des mesures environnementales pour le compte du Comité de suivi environnemental (CSE), constitué par des représentants des mairies de Cotonou et de Ouidah, et de l'Agence béninoise pour l'environnement. Il doit également participer au monitoring de l'ensemble de la filière. Il contribue aussi au

2- Celui-ci précise clairement les obligations inscrites au contrat et définit de façon spécifique le mode d'exploitation et les mesures environnementales à respecter.

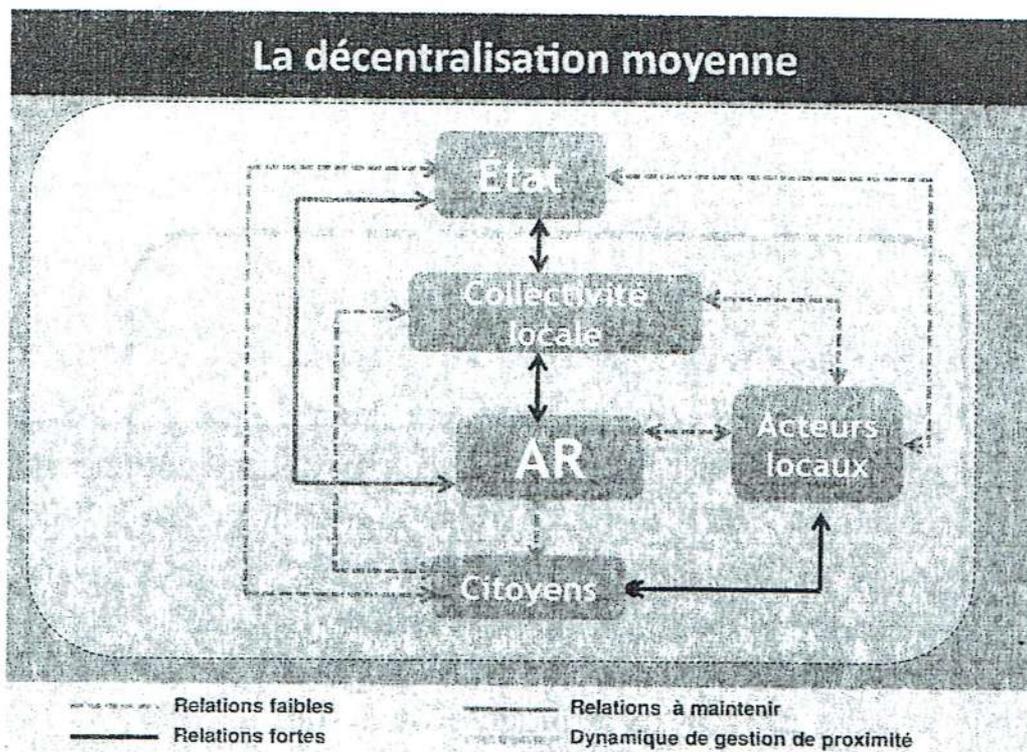
Fonds DSM pour assurer les charges relatives à la fermeture du site dans une perspective de développement durable.

Le LES est muni d'un poste de pesée installé à l'entrée du site pour enregistrer la quantité de DSM convoyée par chaque véhicule. Ainsi, en fonction du tonnage de DSM mis en décharge, l'exploitant du LES facture à la mairie de Cotonou les frais d'enfouissement selon une grille de tarification.

6. Scénario suggéré : modèle de gouvernance améliorée de la gestion des déchets solides ménagers

La modélisation de la dynamique actuelle à Cotonou a généré trois modèles exploratoires de gouvernance de la GDSM. Chaque modèle est enraciné dans une forme particulière de décentralisation (forte ou dévolution; moyenne ou délégation; faible ou déconcentration). Le modèle de gouvernance améliorée de la GDSM est celui qui a le plus grand potentiel de transférabilité dans d'autres pays en développement. Ce modèle prend forme, selon la typologie de Lemieux (2001), sur le principe dans un contexte local de décentralisation fonctionnelle ou délégation. Dans ce contexte, l'État transfère certaines compétences décisionnelles et responsabilités opérationnelles aux collectivités locales (mairie), qui disposent d'une relative autonomie vis-à-vis du pouvoir central tout en demeurant sous sa tutelle. Le pouvoir de décision est limité à l'État et aux collectivités locales. Les acteurs locaux et les populations sont très peu associés aux processus de décision. Le schéma ci-dessous représente notre conceptualisation d'une décentralisation moyenne.

Figure 3
Schématisation d'une décentralisation moyenne ou délégation



Cette schématisation de la décentralisation moyenne montre que les services de l'État ont un lien fort avec les collectivités locales et les arrondissements; des liens faibles avec tous les autres groupes d'acteurs. En définitive, les acteurs locaux et les citoyens n'entretiennent pas de relations directes significatives avec l'État dans ce contexte. Cependant, l'État maintient des relations avec ces derniers par le truchement des compétences déléguées aux collectivités locales. Ce qui justifie en partie les liens faibles qui existent entre l'État et les acteurs locaux. Les collectivités locales ont des liens forts avec les arrondissements (AR), des relations faibles avec les acteurs locaux et avec les citoyens. L'arrondissement, à son tour, a des relations faibles avec les acteurs locaux qui évoluent sur son territoire et avec les citoyens. Ainsi, dans ce type de décentralisation, les citoyens sont loin des centres de prise de décision et ne sont consultés ni par les élus, ni par l'administration centrale. Dans cette dynamique, seuls les acteurs locaux entretiennent des relations directes et significatives avec les citoyens. Ainsi, il est difficile, voire très peu probable, de les mobiliser autour de projets structurants au-delà de leur environnement immédiat.

Le modèle conceptuel de gouvernance améliorée de la GDSM permet aussi de redynamiser les comités d'arrondissement, qui sont appelés à définir les enjeux locaux de la GPDSM spécifiques à chaque arrondissement. Ainsi, l'objectif à moyen et long terme du modèle conceptuel de gouvernance de la gestion améliorée des déchets solides ménagers, c'est de renforcer la dynamique de gestion urbaine de proximité, la territorialisation du processus d'organisation et de coordination des acteurs locaux, et le processus de décentralisation par des effets tant directs qu'induits. La justification de ce scénario prend en compte le fait que le principal goulot d'étranglement du système de GPDSM que nous avons identifié tient au fait que la mairie/DST de Cotonou centralise l'essentiel du pouvoir en matière de gestion des déchets. Cette centralisation de la prise de décision et de la coordination se traduit principalement sur le terrain par la difficulté d'arrimer convenablement la précollecte et la collecte-transport et par l'absence d'un processus de gestion de proximité qui permettrait de prendre en compte les préoccupations réelles de la population locale dans la dynamique globale de la GPDSM. Elle se manifeste également dans le fait que les chefs d'arrondissement et les comités d'arrondissement ont très peu de responsabilités et d'influence sur la coordination des activités opérationnelles récurrentes sur leur territoire. Cette situation n'est pas du tout propice à la mise en place d'une gestion de proximité. Elle ne permet pas non plus une régularité ni une dynamique de responsabilisation progressive des acteurs locaux.

Pourtant, l'analyse en profondeur de cette situation montre que pour améliorer la performance du système de GPDSM en cours à Cotonou, la mairie/DST doit partager ses pouvoirs et ses responsabilités avec les arrondissements. En d'autres termes, la mairie/DST, appuyée par l'État et les promoteurs de la GDSM, doit transférer des compétences, des ressources et surtout des responsabilités opérationnelles aux arrondissements. Dans le cadre du nouveau découpage administratif et territorial de la ville de Cotonou, l'arrondissement se positionne comme l'échelle territoriale la plus appropriée pour coordonner la mise en œuvre du processus de GDSM dans un contexte de décentralisation fragile. L'arrondissement dispose d'un potentiel de ressources et de leviers socioéconomiques, culturels et sociopolitiques qui lui permettent de

sensibiliser et de mobiliser tous les acteurs locaux qui interviennent sur son territoire. En plus, l'arrondissement est un vecteur potentiel de la gestion urbaine de proximité.

Dans une perspective de décentralisation moyenne, l'objectif principal, en matière de coordination des activités opérationnelles de la GDSM consiste à réorganiser la dynamique des acteurs en mettant l'accent sur la notion de « gestion améliorée », laquelle permet une ouverture et une responsabilisation plus importante des élus locaux, des citoyens et des acteurs communautaires et informels sur une échelle territoriale bien définie. En mettant en valeur cette notion de gestion améliorée, le scénario retenu propose de nouvelles alternatives qui contribuent à l'amélioration de la performance et à la pérennisation de la GPDSM. Par ailleurs, la consolidation de la gestion améliorée est tributaire de la mise en œuvre préalable d'une dynamique de gestion de proximité efficace et de territorialisation effective.

Conclusion

La GDSM n'échappe pas non plus à la divergence des écoles de pensée sur le rôle de l'État dans les prestations de services publics. Angéon et Houédété (2004) présentent bien les protagonistes du débat actuel. D'un côté, les tenants de l'école qui se réclame de l'orthodoxie standard prônent le recours unique au marché tout en précisant que seul ce dernier est en mesure de procéder à une allocation efficace des ressources. De l'autre, ceux qui soutiennent au contraire l'action de l'État critiquent le « tout marché » en arguant que celui-ci n'est optimal que sous certaines conditions restrictives. Cette controverse État/marché demeure récurrente dans la littérature.

Il n'existe pas de solutions toutes faites en matière de GDSM dans les villes des pays en développement. Ce constat nous amène à nous interroger sur la portée effective des modèles standards appliqués dans ces pays. Cependant, il existe des alternatives que les gestionnaires, les autorités locales et les promoteurs des programmes de gestion urbaine sont invités à explorer et à privilégier. Le postulat suivant doit avoir force de loi : les déchets se gèrent mieux à une échelle locale. C'est ce qu'il faut

retenir pour l'Algérie en sachant que l'amélioration de la performance et de la durabilité de la GDSM ne dépend pas exclusivement des conditions matérielles (techniques et financières). En effet, elle dépend aussi de la vision que s'en font les principaux acteurs et d'une ingénierie sociale qui met en cohérence l'évolution de plusieurs facteurs structurels liés à la fois au contexte sociopolitique, socioéconomique, socioculturel et environnemental.

Tous les protagonistes de la gestion urbaine sont conscients que la résolution de problèmes de plus en plus complexes, impliquant toujours plus d'acteurs, nécessite de leur part une responsabilité accrue en termes de régulation, de mobilisation et de coordination des acteurs locaux. Dorénavant, les décideurs publics, en Algérie comme ailleurs, n'ont plus ni toute la liberté ni suffisamment de moyens pour agir en autarcie. En conséquence, ils sont tenus de légitimer leurs décisions et les politiques publiques qu'ils élaborent auprès d'une société civile de plus en plus critique et exigeante. En matière de prestation de services publics de base tels que l'accès à l'eau potable, l'assainissement et la collecte des déchets, la participation directe d'acteurs privés et communautaires est devenue une composante indispensable des politiques publiques dans les PED. Elle constitue un enjeu majeur parce que les choix politiques en ce qui concerne la répartition, l'accessibilité et la qualité des services publics sont surtout influencés par la rentabilité économique. Toutefois, nous restons convaincu que c'est seulement à partir d'une approche sociopolitique faisant appel à un processus de gouvernance locale que le défi de la participation d'acteurs locaux formels et informels longtemps mis à l'écart par les pratiques d'État providence et les règles de fonctionnement du marché sera relevé.

En tirant parti de tous les facteurs structurels qui ont été négligés ou insuffisamment considérés dans la conception des politiques publiques, cette réflexion propose une analyse critique de la difficulté de la transformation et de l'évolution des enjeux, de la configuration et de la dynamique des acteurs et des structures locales.

Références bibliographiques

- **Alvergne, C. et Langumier, J.-F.** (2003). La reconstruction de l'aménagement du territoire « par le bas ». In PDM, Le renouveau des politiques d'aménagement du territoire, entre décentralisation et intégration régionale (p. 41-53) (Série Séminaires PDM-XIII). Actes du séminaire régional Aménagement du territoire, entre décentralisation et intégration régionale, Possotomé, Bénin, 12-16 mai 2003. Cotonou : PDM.
- **Angéon, V. et Houédété, T.** (2004). Le développement entre gouvernement et gouvernance : réflexion critique sur le rôle des institutions dans le développement. In A. Ferguène (dir.), Gouvernance locale et développement territorial : le cas des pays du Sud (p. 117-140) (Coll. La librairie des humanités). Actes du colloque international de Constantine, 26-27 avril 2003. Paris : L'Harmattan.
- **Baehrel, C. et Adégnika, F.** (2003). Annuaire de la gestion des déchets solides en Afrique de l'Ouest et du Centre. Cotonou : PDM et African Waste Net.
- **Banque mondiale.** (1989). L'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable. Étude de prospective à long terme. Washington, DC : Banque mondiale.
- **Banque mondiale.** (1992). Rapport sur le développement dans le monde : le développement et l'environnement. Washington, DC : Banque mondiale.
- **Bonnal, J. et al.** (1997). Kit pédagogique : comprendre, analyser et gérer un processus de décentralisation. Rome : FAO.
- **Bratton, M. et Rothchild, O.** (1992). The institutional bases of governance in Africa. In G. Hyden et M. Bratton (dir.), Governance and politics in Africa (p. 263-284). Boulder, CO : Lynne Rienner.
- **Bratton, M. et Van de Walle, N.** (1992). Towards governance in Africa: popular demands and state responses. In G. Hyden et M. Bratton (dir.), Governance and politics in Africa (p. 26-47). Boulder, CO : Lynne Rienner.

- **Checkland, P.B.** (1981). *Systems thinking, systems practice*. Chichester, G.-B., et New York : John Wiley & Sons.
- **Cointreau-Levine, S.** (1996). Systèmes de gestion des déchets solides financièrement durables. In IAGU, GREA-AO et PDM, *Déchets solides en milieu urbain d'Afrique de l'Ouest et centrale : vers une gestion durable* (p. 29-34) (Série Séminaires PDM-VIII). Actes du séminaire d'Abidjan, 14-16 février 1996. Cotonou : PDM.
- **D'Amboise, G.** (1996). *Le projet de recherche en administration : un guide général à sa préparation* (Document de travail de la Faculté des sciences de l'administration). Sainte-Foy : Université Laval, Faculté des sciences de l'administration.
- **DDC.** (1999). *Décentralisation et développement* (Série Écrits sur le développement, n° 2). Berne : DDC.
- **DDC.** (2001). *Décentralisation. Document d'orientation* (Document conçu par le groupe de travail « Décentralisation »). Berne : DDC.
- **Deslauriers, J.-P.** (1991). *Recherche qualitative : guide pratique* (Coll. Thema). Montréal : McGraw-Hill.
- **Dessau International.** (1997). *Caractérisation des déchets ménagers à Cotonou et Porto-Novo* (Rapport final). Cotonou : Dessau.
- **Gauthier, B.** (dir.). (2003). *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* (4e éd.). Québec : Presses de l'Université du Québec (1re éd. 1984).
- **Glaser, B.G. et Strauss, A.L.** (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Londres : Weidenfeld and Nicolson.
- **Grawitz, M.** (1996). *Méthodes des sciences sociales* (10e éd., coll. Précis Dalloz. Droit public, science politique). Paris : Dalloz (1re éd. 1972).
- **Hlady Rispal, M.** (2002). *La méthode des cas : application à la recherche en gestion* (Coll. Perspectives marketing). Bruxelles : De Boeck Université.

- **Holec, N., Brunet-Jolivald, G.**, 2000. « De la gouvernance des économies à celle des territoires : Note de synthèse sur la gouvernance ». Paris : Centre de documentation de l'urbanisme.
- **Hufty, M.** (2007). L'objet « gouvernance » In M. Hufty, A.D. Freire, P. Plagnat et V. Neumann (sous la dir.), Jeux de gouvernance: Regards et réflexions sur un concept (p.13-28) (Coll. Développements). Paris : Editions Karthala ; Genève : IUED.
- **Jaglin, S.** (2002). Ségrégation, fragmentation, archipelisation en Afrique australe (Johannesburg, Lusaka, Windhoek). In F. Navez-Bouchanine (dir.), La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale? (p. 331-345) (Coll. Villes et entreprises). Paris : L'Harmattan.
- **Joyal, A., K. El-Batal**, (2008), La gouvernance rurale vue à travers la politique nationale de la ruralité, Revue canadienne de sciences régionales, Numéro spécial : La gouvernance à l'épreuve des faits, Vol XXXP : 3, Automne, pp. 601-614.
- **Laperrière, A.** (2003). L'observation directe. In B. Gauthier (dir.), Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données (p. 269-291) (4e éd.). Québec : Presses de l'Université du Québec (1re éd. 1984).
- **Le Galès, P.** (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. Revue française de science politique, 45(1), 57-95.
- **Lemieux, V.** (2001). Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir (Coll. Politique et économie). Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- **Litvack, J., Ahmad, J. et Bird, R.** (1998). Rethinking decentralization in developing countries (Sector Studies Series). Washington, DC : The World Bank.
- **Litvack, J. et Seddon, J.** (dir.). (1999). Decentralization briefing note (Coll. WBI Working Papers). Washington, DC: The World Bank.

- **Lorrain, D.** (1998). Administrer, gouverner, réguler. Gouvernances, double numéro thématique des Annales de la recherche urbaine, 80-81, décembre, 85-92.
- **Matejka, G., Bouvet, Y., Emmanuel, E., Koulidiati, J., Ngnikam, E., Tanawa, É. et Vermande, P.** (2004). Gestion maîtrisée des déchets solides urbains et de l'assainissement dans les pays en voie de développement: les besoins en études scientifiques et techniques spécifiques, et en outils méthodologiques adaptés. In Actes du colloque Développement durable : leçons et perspectives, organisé par l'Agence universitaire de la Francophonie, l'Agence intergouvernementale de la Francophonie et l'Université de Ouagadougou, Ouagadougou, 1er-4 juin 2004.
- **Maxwell, J.A.** (1999). La modélisation de la recherche qualitative : une approche interactive (Trad. par M.-H. Soulet, coll. Res socialis, n° 11). Fribourg : Éditions universitaires de Fribourg.
- **Onibokun, A.G. et Kumuyi, A.J.** (2001a). La gouvernance et la gestion des déchets en Afrique. In A.G. Onibokun (dir.), La gestion des déchets urbains : des solutions pour l'Afrique (p. 9-16). Paris : Éditions Karthala; Ottawa : CRDI.
- **Patton, M.Q.** (1990). Qualitative evaluation and research methods (2e éd.). Newbury Park, CA : Sage Publications (1re éd. 1980).
- **Prévost, P.** (1983). Le diagnostic-intervention : la méthode des systèmes souples et la recherche-action. Manuscrit non publié, Laboratoire d'études économiques et régionales, Université du Québec à Chicoutimi.
- **Prévost, P.** (2007). La méthodologie des systèmes souples (Notes de cours, DBA). Sherbrooke : Université de Sherbrooke, Faculté d'administration.
- **Thiétart, R.A et al** (1999). Méthodes de recherche en management. (Coll. Gestion Sup.). Paris. Dunod.
- **Van der Maren, J.-M.** (2003). La recherche appliquée en pédagogie: des modèles pour l'enseignement (2e éd., coll. Méthodes en sciences humaines). Bruxelles : De Boeck Université (1re éd. 1999).

- **Wacheux, F.** (1996). Méthodes qualitatives et recherche en gestion (Coll. Gestion. Série Politique générale, finance et marketing). Paris : Economica.
- **Williamson, Oliver E.**, Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization (1975). University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.
- **Yin, R.K.** (1994). Case study research : design and methods (2e éd., Applied Social Research Methods Series, 5). Thousand Oaks, CA : Sage Publications (1re éd. 1984).

