

Gouvernance du secteur des déchets ménagers et logiques du maintien de la pré-collecte dans l'informel à Bouaké (Côte d'Ivoire)

Dr. Guéi Zangon Miché

Assistant, Département, d'Anthropologie et de Sociologie, Université Alassane Ouattara, Côte d'Ivoire

Received 01 July 2022, Accepted 02 Aug 2023, Available online 08 Aug 2023, Vol.11 (July/Aug 2023 issue)

Abstract

L'objectif de cet article est d'analyser les facteurs sociaux du maintien de la gestion de pré-collecte des déchets ménagers dans l'informel à Bouaké. Les données collectées sont issues d'entretiens semi-directifs, de focus-groups et d'observations directes. L'analyse des résultats montre une crise institutionnelle issue de la volonté de l'Etat d'imposer unilatéralement les modalités de régulation de la pré-collecte par le contrôle de l'ANAGED. Puis, elle explique que la résilience des acteurs locaux aux injonctions de l'Etat a contribué à une reconfiguration des rapports de force sur le terrain d'une part ; et remis en cause la légitimité de l'Etat à éditer les règles d'autre part. Enfin, l'étude indique une prédominance des enjeux économiques sur les enjeux environnementaux qui fragilise les conditions de négociation d'un cadre réglementaire consensuel.

Mots-clés : gouvernance, pré-collecte, déchets ménagers, informel, Bouaké

Abstract

The objective of this article is to analyze the social factors of the maintenance of the management of pre-collection of household waste in the informal sector in Bouaké. The data collected comes from semi-structured interviews, focus groups and direct observations. The analysis of the results shows an institutional crisis resulting from the will of the State to unilaterally impose the methods of regulation of the pre-collection by the control of ANAGED. Then, she explains that the resilience of local actors to the injunctions of the State has on the one hand contributed to a reconfiguration of the balance of power on the ground; and questioned the legitimacy of the State to publish the rules on the other hand. Finally, the study indicates a predominance of economic issues over environmental issues, which weakens the conditions for negotiating a consensual regulatory framework.

Keywords: governance, pre-collection, household waste, informal, Bouaké

Introduction

Comme dans bien de pays africains, le défi de la gouvernance du secteur des déchets se pose en Côte d'Ivoire (Yao, 2010 ; Dje, 2012). L'urbanisation croissante mal maîtrisée et le caractère encore informel du système de gestion des déchets attestent de l'urgence du défi à relever notamment dans les grandes villes (Barle, 2005 ; Kassi, 2010). A Bouaké, deuxième ville du pays, la population urbaine avoisine un million (1000000) d'habitants et la production de déchets s'élève à environ 480000 tonnes par an selon les chiffres fournis par la municipalité au cours d'un atelier le 14 décembre 2022.

Ce volume de déchets a augmenté proportionnellement avec la croissance continue de la ville, tandis que le système de gestion est toujours dans l'incapacité de suivre ce rythme. Cette défaillance du système s'observe dans différents quartiers de la ville, où les déchets éparpillés sont fréquemment visibles dans les rues d'habitation, autour de conteneurs de collecte remplis d'ordures ménagères.

Devant l'urgence d'un rattrapage nécessaire en matière de collecte des déchets ménagers, les pouvoirs publics s'évertuent péniblement depuis plusieurs décennies à formaliser le secteur de la pré-collecte. Cette volonté politique s'inscrit dans une dynamique continue qui se décline en plusieurs étapes. Ainsi, avant les années 1980, l'Etat à travers la Société Ivoirienne de Transport de travaux et de Nettoyement avait en charge les opérations de collecte et le nettoyage sur le territoire de Bouaké.

*Corresponding author's ORCID ID: 0000-0000-0000-0000

DOI: <https://doi.org/10.14741/ijmcr/v.11.4.3>

De 1980 à 2000, cette charge sera cédée à la mairie qui hérite également de la SITRANE. De 2001 à 2002, les opérations de collecte et de nettoyage seront attribuées à l'entreprise GIADA AFRIQUE en remplacement de la SITRANE. A la suite du déclenchement de la crise militaro-politique et de l'occupation de la ville par la rébellion armée en 2002, la mairie et GIADA AFRIQUE mettent fin à leurs activités.

De 2003 à 2007, l'ONG CARE International à travers les projets FED 1, FED 2 et GECOSAM financés par l'Union Européenne prendra le relais de la gestion des déchets en l'absence de la mairie. Après la reprise des activités de la mairie en 2007, CARE international cèdera la gestion des déchets en 2008. Parallèlement, la mairie hérite de ses structures organisées de l'ONG et s'inscrit dans la continuité systémique des activités de pré-collecte et de collecte des déchets. Cependant, le rythme des installations anarchiques d'ordures héritées de la gestion chaotique de la rébellion (des dépotoirs anarchiques) rendait la tâche plus complexe et nécessitait des solutions plus adaptées (Kouamé, 2015).

Pour faire face à l'urgence, deux opérations financées par la Banque Mondiale dans le cadre du Programme d'Urgence d'Infrastructure Urbaine et l'Etat ivoirien (à travers le Programme Présidentiel d'Urgence exécutés par ANASUR, sont venus en soutien à la municipalité de 2009 à 2011. Ainsi, l'opération pays propre (déguerpissement des commerces sur la voie publique) est lancée en 2011 pour faire face à la gestion chaotique de la pré-collecte. Cette opération sera stoppée plusieurs mois après sur fond de tension entre l'ANASUR et la mairie, notamment sur le déguerpissement des commerçants (Kouamé, 2015). De 2012 à 2015, le ministère de la salubrité à travers l'ANASUR s'inscrit dans une dynamique de professionnalisation du secteur par l'implication du privé. Les opérations de collecte des ordures ménagères et de mise décharge sont contractualisées avec les entreprises MOYA et SITRANE. Puis un peu plus tard, la contractualisation de l'opérateur SITRANE est rompu au profit de TIELOU. Ce changement de cap ne parviendra pas à résoudre la crise de la gestion des déchets et les tensions entre l'ANASUR et les collectivités locales persisteront.

Sur la base d'échec de l'ANASUR sur le plan national et à Bouaké en particulier, elle sera dissoute en 2017. Officiellement cette dissolution devrait favoriser la mise en place d'un cadre institutionnel renouvelé traduisant une vision nouvelle à la gestion des déchets solides. Cette vision nouvelle est donc censée être portée par l'Agence Nationale de Gestion des Déchets (ANAGED) qui a succédé à l'ANASUR. Dans sa démarche, l'ANAGED a, d'une part, maintenu le partenariat avec les entreprises privées de collecte de déchets MOYA et TIELOU. Elle s'est engagée, en collaboration avec la mairie, à formaliser la pré-collecte d'autre part. Ce processus se décline dans l'action d'organiser les pré-collecteurs en des collectifs bien structurés sous la tutelle institutionnelle. Un ensemble de disposition a été mis en place pour mieux les

identifier et les organiser. Il s'agit des sites numériques d'inscription, et du siège des pré-collecteurs. Ainsi de 1990 à ce jour, un ensemble de réformes a été élaboré à travers des dispositifs pour professionnaliser la pré-collecte des déchets ménagers.

Pourtant, toutes ces réformes successivement engagées n'ont pas permis d'apporter des changements sociaux nécessaires pour atteindre l'objectif de professionnaliser la pré-collecte des déchets ménagers. Le caractère toujours informel du secteur se traduit par le fait que le ramassage des déchets dans les ménages demeure toujours du ressort des acteurs informels et par les difficultés croissantes de l'ANAGED et les autorités municipales à regrouper, organiser et intégrer ces acteurs informels dans un système formel permettant de mieux coordonner leurs actions. Selon les responsables de la mairie et de l'ANAGED, une partie significative des pré-collecteurs informels présents sur le terrain échappe au processus d'identification et de regroupement. Ce qui complexifie le processus de la pré-collecte et occasionne des dépôts sauvages en permanence dans les quartiers.

Sous ce rapport, l'étude se propose de savoir pourquoi, en dépit des réformes successivement engagées en vue de professionnaliser la pré-collecte des déchets ménagers, celle-ci demeure toujours dans l'informel ?

L'objectif est d'analyser les facteurs sociaux du maintien de la pré-collecte des déchets ménagers dans l'informel. Pour cela, l'analyse est consacrée à : (i) identifier les perceptions des acteurs sur le cadre institutionnel de régulation de la collecte des déchets et son fonctionnement, (ii) montrer les dynamiques interactionnelles autour de la régulation de la pré-collecte des déchets, (iii) déterminer les enjeux à différentes échelles de gouvernances qui constituent des entraves à la formalisation de la pré-collecte des déchets.

Pour y parvenir, l'article est structuré en trois parties. La première expose la méthodologie adoptée, la seconde partie présente les résultats et la troisième est consacrée à la discussion.

1. Méthodologie

1.1. Site de l'étude

Du point de vue géographique, l'enquête se déroule dans la ville de Bouaké, précisément dans les quartiers Zone, puis Air-France 1 et 2. Ces quartiers sont respectivement situés au sud-est et à l'ouest de la ville. Précisons que les quartiers concernés par le problème de la gestion des ordures sont nombreux. De sorte que ces deux quartiers sont des champs d'observation d'un certain nombre de faits tels que la présence d'ordures ménagères éparpillés dans certaines rues, absence des barques d'ordures sur de grande sur de grands périmètres, puis des barques remplis avec des ordures éparpillés aux alentours.

1.2. Collecte et analyse des données

L'enquête s'est déroulée dans la période juin à novembre 2022. A cet effet, une vingtaine d'entretiens semi-dirigés avec les acteurs en présence ont été effectués. Un focus groups a été également réalisé principalement auprès des catégories de pré-collecteurs informels. On note parmi les cibles trois (3) responsables politiques et administratifs de la mairie et quatre (4) autres agents techniques, deux (2) responsables de l'ANAGED, un (1) responsable du ministère de la salubrité, et dix (10) pré-collecteurs informels dont trois (3) responsables de collectifs de pré-collecteurs et sept (7) particuliers. A ceux-là s'ajoute un responsable de chacune des entreprises de collecte de déchets MOYA et TIELOU et un responsable d'ONG locale. L'échantillon a été constitué à partir de la technique de boule de neige. Ainsi, les premiers acteurs de chaque catégorie ont été identifiés et rencontrés dans un premier temps (agents de mairie, de l'ANAGED, et pré-collecteurs informels). Les échanges avec eux ont permis de faire émerger des acteurs clés à même de nous fournir des informations pertinentes en raison de leurs expériences et leur connaissance en profondeur du système de gestion des déchets à Bouaké. Les entretiens duraient en moyenne 45 minutes.

Les thèmes abordés portaient sur la perception des acteurs sur le fonctionnement du cadre institutionnel de régulation de la collecte des déchets. Ils sont également en lien avec les facteurs et les enjeux des tensions liées à la régulation de la collecte des déchets. Enfin, les thèmes sont relatifs aux pratiques à différentes échelles de gouvernances, qui constituent des entraves à la formalisation de la collecte des déchets. Par ailleurs, l'analyse qualitative de contenu du discours a été privilégiée comme méthode d'analyse. Le processus de déconstruction, de codage et de reconstruction par catégories conceptualisée des récits (Paillé et Muchielli, 2016) a permis de reconstituer les formes d'entraves autour d'enjeux qui sont préjudiciables à la professionnalisation de la pré-collecte. Ce dispositif méthodologique a permis d'obtenir les résultats que nous présentons ci-après.

2. Résultats

2.1. De l'antagonisme politico-idéologique entre acteurs publics à l'imposition du cadre règlementaire par l'Etat.

2.1.1. Une interprétation différenciée de la gestion locale de la pré-collecte entre la mairie et l'ANAGED

Malgré le renouvellement du cadre règlementaire de la gestion des déchets à travers le décret N° 2017- 652 DU 25 OCTOBRE 2017 portant création de l'ANAGED en remplacement de l'ANASUR, les tensions héritées des relations conflictuelles entre l'Etat et la mairie n'ont pu s'estomper. Derrière le caractère conciliant de leur discours, ces deux acteurs publics sont en réalité opposés

sur l'appréciation des réalités locales et les modalités de régulation adaptées au secteur des déchets. En effet, dans la ville de Bouaké, les plus grandes zones domestiques de production d'ordures ménagères sont dans les profondeurs des quartiers populaires, où seules les voies principales sont généralement bitumées et accessibles. Parallèlement, les barques à ordures censées recueillir les déchets sont situées uniquement sur les voies principales, et sont en nombre insuffisant. De plus, la profondeur des quartiers tend à dissuader les ménages qui doivent parcourir une longue distance pour atteindre les barques à ordures sur les voies principales. Cette défaillance structurelle occasionne l'accumulation des ordures dans les quartiers, étant donné que les pré-collecteurs informels sont moins organisés et peut équiper pour assurer la fréquence nécessaire du ramassage.

Ces réalités locales montrent que la pré-collecte et la collecte sont indissociables dans la gestion des déchets. Surtout que dans ce contexte particulier la pré-collecte apparaît comme le plus grand défi de la gestion des ordures. Pourtant cette évidence fait l'objet d'appréciation différenciée entre la mairie et l'ANAGED. Le premier point de discordance concerne la conception même de la « collecte des ordures ménagères » comme activité. On relève à ce niveau que l'ANAGED conçoit la collecte des déchets comme deux opérations distinctes : la pré-collecte d'une part, puis la collecte d'autre part. Sur ces deux opérations complémentaires de ramassage des déchets, seul le volet collecte est considéré comme étant de la responsabilité de l'ANAGED et financé par les fonds publics prélevés auprès du contribuable. De fait, l'Etat ne finance que le ramassage des déchets des points de regroupement vers la décharge à travers un partenariat établi avec le secteur privé représenté par les entreprises MOYA et TIELOU. Le règlement voudrait donc qu'il revienne aux ménages la charge d'assurer le transfert des déchets qu'ils produisent dans les points de regroupement désignés.

D'ailleurs, l'ANAGED interprète tout désintérêt des ménages pour le ramassage des déchets comme un acte d'incivisme. Et dans le cas échéant, ils doivent assumer le coût de leur désengagement citoyen en s'acquittant des frais de service de la pré-collecte assuré par les pré-collecteurs informel. Quant à la mairie, elle s'oppose à cette approche, estimant qu'elle est incohérente et inopérante pour deux raisons. La première est que les ménages ne perçoivent pas la pré-collecte comme relevant d'un acte civique. Mais bien comme partie intégrante de la responsabilité des pouvoirs publics. La seconde est la non budgétisation du volet pré-collecte dont la gestion incombe en partie à la mairie.

Ce deux poids deux mesures est dénoncé par les agents municipaux qui estiment que l'ANAGED nie l'évidence d'un choix politique inapproprié. Cette position de la mairie est illustrée par les affirmations de responsables municipaux en charge de la gestion de la pré-collecte selon lesquelles « les acteurs en charge de la

collecte, devraient être aussi responsables de la pré-collecte », « pour une même activité, on ne peut être responsable d'un volet qui bénéficie de financement et ne pas être responsable de l'autre volet non financé ». A l'instar du verbatim susmentionné, le non financement de la pré-collecte fait apparaître ce volet comme une charge supplémentaire pour la mairie. Dans la mesure où celle-ci ne dispose pas de levier financier et politique nécessaire à une organisation efficiente des acteurs informels de la pré-collecte.

Le second point de discordance est relatif à l'approche à adopter en réponse à l'urgence de la crise des déchets. Sur ce point, l'ANAGED a estimé que la maîtrise de la crise des déchets passe par la maîtrise du mécanisme local de production des déchets. Les petits commerces anarchiques dans l'espace public ayant été identifiés comme la cause principale de la production des ordures de la ville, il était question de les déguerpier. Pour la mairie, cette approche est partagée et même légitime, mais elle ne pourrait être envisageable que si les conditions de son opérationnalisation sont réunies. Car le déguerpissement suggéré par l'ANAGED constitue le tarissement de l'une de ses ressources financières existentielles. Surtout qu'elle ne bénéficie pas de l'entièreté des fonds de son territoire (contrôle des ressources fiscales locales par l'Etat) et ne dispose donc pas suffisamment de moyen d'accompagnement du processus à l'échelle des valeurs (différentes étapes).

2.1.2. Imposition des règles de gestion de la pré-collecte par l'Etat

Malgré son désengagement financier et la délégation de la régulation du secteur des déchets ménagers à l'ANAGED comme organisme spécialisé, l'Etat fait usage d'une instrumentation complexe lui permettant de garder la main sur le pilotage de ce secteur d'action. Il manifeste une volonté ferme et continue de garder le contrôle total des décisions liées à la gestion des déchets. Cette posture de centralité est pourtant le contre-pied flagrant du principe de la décentralisation censé orienter ses actions. En effet, le principal indicateur du monopole de l'Etat dans la gestion des déchets est la posture politique plutôt que technique l'ANAGED. Car la direction locale de la structure de régulation fonctionne sous la tutelle de la Primature (la présidence de la république) au lieu du ministère de tutelle. Le rattachement de l'ANAGED à la présidence a pour conséquences le poids des décideurs centraux dans les prises de décision locale et le caractère injonctif de ces décisions. Par-là, l'Etat rejette le principe de la gestion partagée en dépossédant le pouvoir de décision des acteurs locaux.

Cette dépossession obéit apparemment à une crainte attribuée aux revers à la fois politique et économique de la décentralisation. En effet, le fait de laisser certaines initiatives de gestion de la pré-collecte aux élites municipales fait craindre à l'Etat que celles-ci ne prennent des mesures qui ne s'accordent pas avec ses priorités

politiques (risque d'une incapacité de contrôler politiquement les élus) ou que le coût des mesures prises soit supérieur au budget de fonctionnement municipale (risque d'indiscipline budgétaire). Pour les décideurs nationaux, la liberté de décision économique des autorités municipales peut mettre en péril la stabilité macroéconomique, en raison des risques d'indiscipline budgétaire pouvant créer un déficit national. Concrètement, les décideurs nationaux pensent que la mairie risque de dépenser plus que ne lui permet ses ressources propres, tout en se disant que les transferts du gouvernement central viendront combler ses déficits.

Face à ce risque, l'Etat choisit d'imposer sa domination exclusive sur les collectivités locales dans ce secteur à travers le pouvoir exclusif de l'ANAGED sur le processus décisionnel. Cela se traduit par le fait que la délégation du service public de propreté incluant la collecte, le transport, la valorisation, l'élimination des déchets ainsi que le nettoyage est exclusivement réservé à l'ANAGED. La commune n'est donc plus compétente en matière de décision relevant de la collecte des déchets de curage des caniveaux et de nettoyage des voies et des lieux publics. Par conséquent, la compétence de la municipalité se situe désormais au niveau de l'exécution des décisions et non plus dans le processus de prise de décision.

Ainsi, on note par exemple que la municipalité est réduite à l'appui à l'élaboration et la mise en œuvre d'un schéma de collecte et de traitement des ordures ménagères, à la supervision des interventions des différents acteurs, à assurer la sensibilisation et la mobilisation sociale notamment auprès des commerçants sur les notions de l'hygiène environnementale et de la sécurité alimentaire etc. Bref, la mairie est limitée à veiller à la bonne exécution des opérations de pré-collecte, de collecte et de transport des déchets ménagers jusqu'à la décharge finale. Puis à la bonne utilisation des sites de groupage par les pré-collecteurs et les ménages riverains.

2.2. De la résilience à la résistance des acteurs locaux au cadre réglementaire imposé par l'Etat

En se désengageant de la gestion de la pré-collecte, l'ANAGED a perdu toute légitimité de régulation du secteur des déchets, qu'elle a progressivement cédée au système alternatif local. Ce système informel caractérisé par la résilience des pré-collecteurs informels et les agents municipaux, s'est consolidé dans le temps en prenant la forme d'un réseau d'intérêt en charge de la régulation de la pré-collecte. En effet, bien avant l'initiative institutionnelle d'intégration des pré-collecteurs dans des structures encadrées par l'ANAGED et la mairie, la pré-collecte a été, pendant plus d'une décennie, assurée par un système endogène d'attribution municipale des marchés de pré-collecte aux acteurs informels. Progressivement, ce système a suscité un environnement opportuniste et s'est converti en un

réseau d'intérêt entre responsables municipaux et pré-collecteurs informels. Dans les faits, les agents municipaux en charge de la pré-collecte ont usé de leur pouvoir d'attribution des marchés aux pré-collecteurs en un instrument de rentabilité économique.

Concrètement, le principe d'attribution des marchés de la pré-collecte a été converti en une relation marchande fondée sur une contractualisation sur la base d'intérêt mutuel entre parties engagées. Cette contractualisation se déploie dans des cadres informels de négociations et d'arrangement autour des modalités d'attribution des parts de marchés aux acteurs informels. Dans cet environnement, l'avènement du projet de formalisation de la pré-collecte apparaît comme une rupture, car il prend le contre-pied de ce réseau d'intérêt devenu une mine d'or érigée en norme.

A cet effet, précisons que l'offre de formalisation consiste à coordonner l'activité des pré-collecteurs informels en les regroupant dans une structure formalisée, conjointement régulée par la mairie et l'ANAGED. Pour l'autorité de régulation, cette démarche vise à détourner les acteurs informels du circuit informel existant au profit d'une action organisée et planifiée. Une telle approche est objectivement difficile à atteindre car la démarche présente deux faiblesses majeures : la première est l'absence de mesure d'accompagnement (processus non budgétisé). Cette absence de budgétisation n'est pas de nature à motiver les acteurs municipaux, non seulement désavouée par l'Etat, mais également impuissant au plan technique et financier. La deuxième est la non prise en compte des enjeux du système informel aussi bien pour les agents de la mairie que les pré-collecteurs informels dans la conception du projet de formalisation de la pré-collecte. La première raison est que les agents municipaux qui tirent profits du système informel sont les mêmes qui ont en charge la promotion de la politique de formalisation éditée en dehors d'eux par l'Etat. Or l'offre de formalisation n'étant pas financée, elle ne propose aucune compensation pouvant motiver l'adhésion des agents municipaux au détriment du système informel qui leur garantit une rentabilité individuelle. La deuxième raison est que dans ces conditions, les offres informelles restent également plus alléchantes pour les pré-collecteurs particulièrement guidés par la logique du coût/avantage.

Ainsi, l'absence d'une pleine adhésion des agents municipaux en raison de leur exclusion de la construction de la politique de professionnalisation de la pré-collecte, explique en partie les échecs des premières expériences d'intégration des pré-collecteurs dans le système formalisé. Un échec qui se traduit par le retrait de plusieurs pré-collecteurs et la réticence de d'autres à intégrer ce système. Par ailleurs, cet échec est aussi l'expression d'un désaveu des agents municipaux pour la démarche non inclusive de l'Etat à l'ANAGED. De même, la gestion inappropriée de la structure de formalisation a été mal vécue par certains pré-collecteurs informels, et les rend moins disposés à la réintégrer. Cette

prédisposition hostile des pré-collecteurs informels est corroborée par les propos de plusieurs d'entre eux, « Je refuse d'être employé par une structure ou par la mairie », « je veux travailler de manière indépendante », « j'ai quitté ces structures à cause de la mauvaise gestion du personnel », « je ne veux pas travailler et attendre trois mois pour être rémunéré et mal rémunéré », « que ce soit la mairie ou ANAGED, on ne croit plus ! »

Ces affirmations s'inscrivent dans les campagnes de dénigrement contre les offres institutionnelles de gestion de la pré-collecte et attestent la perte de légitimité du régulateur. Par ailleurs, pour une partie des pré-collecteurs, notamment ceux qui sont non-scolarisés, les exigences administratives d'intégration des structures formelles sont trop complexes et peu adaptées à un travail aussi dévalorisant et stressant. D'autres par contre ignorent même l'existence de ces offres et les procédures qui en découlent. Des comportements qui ne sont que des indicateurs de la perte de légitimité de l'Etat dans ce secteur dont les nouveaux régulateurs sont en réalité ces acteurs informels.

2.3. Prédominance des enjeux politique et économique sur les enjeux environnementaux comme obstacle à la négociation d'un cadre réglementaire consensuel.

La posture d'acteur dominant de l'Etat procédant par injonction au lieu de la collaboration en faveur d'un cadre consensuel, masque des enjeux politique et économique à l'échelle macro et révèle la position secondaire des enjeux environnementaux.

Sur le plan politique, il ressort que depuis la fin de la crise militaro-politique en 2011, les autorités de la ville sont confrontées à un problème d'insécurité, dont la voie de résolution la plus pertinente était l'insertion socio-professionnelle des jeunes. Cette option s'imposait d'abord parce que les nouvelles autorités politiques se sentaient redevables vis-à-vis de ces jeunes qui ont été d'un soutien de poids pendant le conflit militaro-politique. Ensuite parce que ces jeunes, pour la plupart non-scolarisés et sans emploi, représentaient la principale menace sécuritaire de l'ère post-crise. Ainsi, pour éviter de se mettre à dos une partie de cette catégorie sociale qui constitue une ressource électorale importante, les autorités ménagent certains secteurs comme celui de la salubrité pour leur permettre d'exercer un emploi sans contrainte administrative. D'autant plus que ces jeunes non-diplômés sont difficiles à intégrer par les canaux officiels d'accès à l'emploi, aussi bien dans l'administration publique que le secteur privé. Certes, cette situation fait le jeu de l'informalité, mais les autorités politiques en tirent des avantages politiques : réduction de l'insécurité grandissante et la conservation de l'estime de cette catégorie de jeunes qui représente une carte politique toujours mobilisable.

De ce point de vue, la pré-collecte des déchets apparaît finalement comme un secteur susceptible d'absorber une partie de ces jeunes plus apte à exercer

dans ces activités généralement perçues comme dévalorisantes par les diplômés. Une façon pour les décideurs centraux de préserver leur électorat.

Sur le plan économique, la décision de maintenir la conception de la pré-collecte comme une activité civique et citoyenne relevant de la responsabilité des ménages répond à des enjeux économiques. D'abord, la sollicitation du contribuable à travers le coût des services de pré-collecte en dépit des taxes d'enlèvement des ordures ménagère (TEOM), s'inscrit dans la logique de l'Etat de réduire le coût de l'investissement public dans le secteur. A cet effet, les modalités de choix des entreprises MOYA et TIELOU et la limitation de leur champ d'intervention à la collecte (ramassage des déchets regroupés dans les barques à ordures) y est pour beaucoup. En outre, il apparaît que ces deux entreprises ne remplissent pas leur obligation en raison de l'insuffisance des barques à ordures dans les quartiers et la faible fréquence du ramassage qui favorise l'accumulation des déchets dans les quartiers. Pourtant, les habitants n'ont pas la possibilité de recours contre ces dysfonctionnements maintes fois dénoncés et signifiés à l'autorité publique par les acteurs locaux. Parallèlement, l'ANAGED restent laxiste sur les interpellations (des partenaires sociaux : comités de quartier, ONG) ; ce qui laisse transparaître une forme de protection de ses entreprises privées par les pouvoirs publics.

Sous ce rapport, tout porte à croire que l'ANAGED en tant qu'instrument politique au service de l'Etat a une vocation économique et financière plus importante que celle de l'environnement. Et dans ce registre, elle a d'avantage besoin d'autorité pour imposer sa priorité économique (rentabilité et réduction des dépenses). Pour cela, l'inclusion des partenaires dans le processus décisionnel apparaît comme un obstacle. Car seul un cadre réglementaire soumis à l'autorité de l'Etat est le moyen de contenir les velléités prévisibles des partenaires tels que la mairie afin d'accomplir librement les priorités économiques. D'autre part, la mairie réduit au statut d'exécutant et de spectateur en dépit de son expérience de terrain et son expertise, voit le cadre réglementaire de gestion de la pré-collecte comme et inadaptée aux réalités locales. De fait, elle a peu d'intérêt à donner du crédit à un cadre réglementaire non consensuel qui discrédite ses compétences en tant qu'entité politique locale incontournable dans le secteur des déchets.

3. Discussion

L'étude a permis de mettre en lumière trois résultats en lien avec les objectifs de l'étude. Le premier met en évidence une défaillance du cadre réglementaire caractérisée par la volonté de l'Etat d'imposer unilatéralement les modalités de régulation de la pré-collecte tout en se désengageant des prérogatives qui aurait pu lui assurer cette légitimité aux yeux des acteurs locaux. Deuxièmement, le désengagement de l'Etat,

progressivement substitué par les acteurs informels de pré-collecte, a favorisé une reconfiguration des rapports de pouvoir au profit des acteurs locaux. Troisièmement, l'évolution des rapports de force en faveur des acteurs locaux sur le terrain remet en cause la légitimité de l'Etat à imposer ses règles sur le terrain de la pré-collecte. De fait, le maintien de l'informel résulte de ce rapport de force équilibré qui justifie l'absence de cadre formel consensuel autour de la gestion de la pré-colle.

Ces résultats sont partagés par certains auteurs sur certains points précis. C'est le cas de Djé (2012) et Yao (2010) dont les travaux mettent évidence les aspects politiques de la crise de gestion des déchets liés au cadre réglementaire. Ces deux auteurs insistent sur les défaillances des pouvoirs publics tant au niveau politique, technique, économique, communicationnel, législatif et réglementaire dans la gestion des déchets. De même, Walter (2015) souligne une crise de confiance entre acteurs née de l'absence d'un cadre réglementaire clair de la gestion des déchets. Car selon lui, les acteurs de la gestion des déchets doivent s'inscrire dans une coopération organisée et formelle où les règles du jeu sont clairement définies pour garantir une action collective conjointe, empreinte de solidarité.

D'autres travaux ont plutôt mis l'accent sur l'aspect économique. C'est le cas de Bartolini (1990) qui montre que les enjeux commerciaux rattachés à la récupération des déchets sont au cœur de la gouvernance du secteur. Dans cette même logique, Camacho (1986) et Cissé (2007) mettent respectivement en évidence les « chiffres d'affaires » générés par les déchets aux entreprises et gouvernants ; mais également l'importantes sources de revenus réalisées à travers les déchets par les pré-collecteurs informels.

A l'instar des auteurs précédents, Bardhan (2002) met en évidence les aspects économiques tout en ajoutant qu'ils sont surplantés par les enjeux politiques. Il explique que pour les dirigeants centraux, la décentralisation augmente le risque d'une corruption plus importante dans les pays en développement. Car en multipliant les centres de décisions publiques, la décentralisation offre davantage d'opportunités de corruption aux décideurs locaux qui ont plus de facilité à établir des relations privilégiées avec les groupes d'intérêt locaux. Dans la même veine, Tanzi (1994) souligne des risques effectifs de corruption (relations personnelles) liés à la proximité des agents en contexte de décentralisation. Par ailleurs cette thèse de la corruption plus répandue au niveau local qu'au niveau national permet à Treisman (2007) de conclure que pour les décideurs centraux la décentralisation s'accompagne d'un accroissement d'une hausse possible du coût de la fourniture des services publics.

Cette discussion permet de conforter la thèse de la prédominance des enjeux économiques et politiques sur les enjeux environnementaux dans la gouvernance du secteur des déchets.

Conclusion

Cette étude apporte quelques éléments de réponse à la problématique de la gouvernance du secteur de la pré-collecte des déchets ménagers à Bouaké. Elle visait à mettre en évidence les facteurs sociaux du maintien de la pré-collecte dans l'informalité. Il en ressort que le maintien de la gestion de la pré-collecte dans l'informel résulte d'une crise de gouvernance déterminée par un usage politique de l'ANAGED par l'Etat, qui en fait un outil au service de ses priorités économiques, qui prennent le pas sur les enjeux environnementaux.

Par ailleurs, cette crise est nourrie par la non intégration de l'évolution des rapports de force en faveur des acteurs locaux sur le terrain de la collecte, et la non prise en compte de cette évolution par l'Etat. Or, cette reconfiguration des rapports entre l'Etat et les acteurs locaux nécessite une approche globale (collecte et pré-collecte) qui tient compte des nouvelles réalités des rapports de pouvoir entre parties prenantes. Cette approche doit intégrer les craintes du pouvoir centrale relative à l'indiscipline budgétaire des élus locaux. Mais également de la nouvelle réalité caractérisée par le pouvoir et la capacité des acteurs locaux à défendre leur intérêt en contournant les règles qui leurs seront imposées.

Bibliographie

- [1] Barles, S. (2005). *L'invention des déchets urbains : France, 1790-1970*. Paris, Champ Vallon, 297 p.
- [2] Bertolini, G. (1990). *Le marché des ordures : économie et gestion des déchets ménagers*. Paris, L'Harmattan, 206p
- [3] Camacho, M. (1985). *Les poubelles de la survie : la décharge municipale de Tananarive*. Paris, l'Harmattan, 208p.
- [4] Cissé, O. (2007). *L'Argent des Déchets : L'économie informelle à Dakar*. Paris, Karthala. Caldeira, É., Rota-Graziosi, G. (2014). «La décentralisation dans les pays en développement : une revue de la littérature». *Revue d'économie du développement*, 4, p.5-37.
- [5] Georgette, D. A. (2012). *Gouvernance et gestion des déchets ménagers urbains à Abidjan : Cas des communes de Cocody, Yopougon et Abobo*, Thèse de Doctorat, Québec, Université Laval, p.10.
- [6] Huther, J., et SHAH A. (1998). «Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization», *Policy Research Working Paper*, Series 1894.
- [7] Kassi, I. (2010). « Espaces publics : enjeux sociaux d'appropriation de l'espace urbain à Abidjan ». In Alocou-N'Guessan, J; Diallo, A & Motcho, K.H (dir), *Ville et organisation de l'espace en Afrique*, p. 135-228.
- [8] Treisman, D. (1999). «Political decentralization and economic reform: A game theoretical analysis». *American Journal of Political Science*, 43(2), 488-517.
- [9] Treisman, D. (2000). «The causes of corruption: A cross-national study », *Journal of Public Economics*, 76 (3), 399-457.
- [10] Treisman, D. (2007). *The architecture of government: Rethinking political decentralization*. New York: Cambridge University Press, 13p.
- [11] Tanzi, V. (1996). "Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects," *Annual World Bank Conference on Development Economics*, p.295-316.
- [12] Yao-Kouassi, Q. C. (2010). *A la recherche d'une synergie pour la gestion des déchets ménagers en Côte d'Ivoire : cas du district d'Abidjan*, Thèse de Doctorat, France, Université Le Mans, 305p.