La construction du champ politique local à Accra (Ghana) et Ouagadougou (Burkina Faso). Le cas de la politique de gestion des déchets

Hélène Quénot

▶ **To cite this version:**

Hélène Quénot. La construction du champ politique local à Accra (Ghana) et Ouagadougou (Burkina Faso). Le cas de la politique de gestion des déchets. Science politique. Institut d'études politiques de Bordeaux, 2010. Français. NNT : . tel-00452087

HAL Id: tel-00452087
https://theses.hal.science/tel-00452087

Submitted on 1 Feb 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ MONTESQUIEU – BORDEAUX IV
INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE BORDEAUX

ÉCOLE DOCTORALE DE SCIENCE POLITIQUE DE BORDEAUX – ED 208

CEAN – Centre d'Étude d'Afrique Noire (UMR 5115 du CNRS)

LA CONSTRUCTION DU CHAMP POLITIQUE LOCAL À ACCRA (GHANA) ET OUAGADOUGOU (BURKINA FASO)

LE CAS DE LA POLITIQUE DE GESTION DES DÉCHETS

Thèse pour le Doctorat en Science politique

Sous la direction de M. le Professeur René OTAYEK

présentée et soutenue publiquement par

Hélène QUÉNOT

29 janvier 2010

Membres du jury :

M. Dominique DARBON, Professeur, Institut d'Études Politiques de Bordeaux

M. Alain DUBRESSON, Professeur, Université de Paris X Paris-Ouest Nanterre la Défense ; *rapporteur*

Mme Pascale LABORIER, Directeur de recherche, Centre Marc Bloch de Berlin – Allemagne

M. Augustin LOADA, Professeur, Université de Ouagadougou – Burkina Faso, Centre pour la Gouvernance Démocratique ; *rapporteur*

M. René OTAYEK, Directeur de recherche CNRS, CEAN – Institut d'Études Politiques de Bordeaux ; *directeur de thèse*.

Résumé

La construction du champ politique local à Accra (Ghana) et Ouagadougou (Burkina Faso). Le cas de la politique de gestion des déchets.

Les processus de décentralisation ont renforcé les pouvoirs et les responsabilités d'Accra et Ouagadougou et créé une « nouvelle donne » urbaine, qui implique la mise en place de modes de gestion renouvelés, comme la privatisation de certains services ou la prise en compte accrue de la société civile à travers des processus de type « gouvernance ». Ouagadougou et Accra restent cependant dans une situation paradoxale puisqu'elles sont à la fois des entités locales et des symboles du pouvoir central. Dans ce contexte, les réformes de gestion des déchets, d'abord techniques, possèdent également une dimension politique forte puisqu'elles interrogent la capacité des municipalités à contrôler leur territoire et à répondre aux demandes des acteurs internationaux et gouvernementaux.

Ces réformes sont extrêmement comparables mais ont des résultats très différents. Après un état des lieux de la question des déchets, ce travail s'interroge donc sur les conditions de leur mise en œuvre : quels facteurs institutionnels, historiques, humains structurent le champ et expliquent les différences de résultats dans les deux villes ? L'analyse de ces facteurs permet par ailleurs d'interroger l'autonomie politique des municipalités, qui doivent faire face à un manque de moyen chronique mais également aux demandes des bailleurs de fonds et aux réticences des gouvernements centraux.

Ces réformes ont enfin été des opportunités de mise en oeuvre de nouvelles relations politiques au niveau local. Ces « nouvelles règles du jeu » ont-elles contribué à la structuration du champ et à l'émergence de pratiques politiques et d'identités spécifiquement locales ? Les difficultés parfois grandes des municipalités ont conduit à la mise en place de relations et d'organisations inattendues, qui permettent de dépasser l'analyse en termes de succès ou d'échec pour mettre en valeur les inventions politiques constantes à l'œuvre dans les deux capitales.

Mots-clefs : déchets, gestion urbaine, capitales, décentralisation, privatisation, champ politique local, gouvernance.

Abstract

The building of a local political field in Accra (Ghana) and Ouagadougou (Burkina Faso). The case of waste management policies.

Accra and Ouagadougou have been decentralised during the 1990s. This process gave more powers and responsibilities to these capital cities. It created a « new deal » in terms of urban management that led to new kinds of arrangements, such as privatization of services or participation of the civil society through a « governance » process.

Ouagadougou and Accra's situation is though paradoxical: As capital cities, they are local bodies, yet, at the same time, they still remain the symbol of the central power. In this context, waste management reforms, that are technical issues at first sight, are deeply political: they question the municipal authorities' capacity to control their territory and to answer the government and international donors' demands.

The waste management reforms are very similar in both cities but their results differ greatly. After an overview of the waste management issues in both cities, this study tries to understand why the results are so different, by focusing on institutions, history and human factors. Besides, as both cities face a lack of funds or capacities, their actual autonomy is questionable: what is their range of action when they have to negotiate with the donors and the central government?

Even if the reforms have been difficult to implement, they have been an opportunity to develop new kinds of political relationships at the local level and contributed to the building of a local political field, defined by specific rules and identities. These new relationships are mostly unexpected. They remind that, beyond an analysis in terms of success or failure, the local political life is a major scene for political invention.

Keywords: waste, urban management, capital cities, decentralisation, privatisation, local political field, governance.

Remerciements

« Coelum non animum mutant qui trans mare currunt »

Horace, liv. I, épit. XI, v. 27.

L'ensemble de ce travail est dédié à mes parents et à la mémoire de mes grands-parents. J'espère qu'ils en seront fiers, au moins autant que je suis fière d'eux.

Mes remerciements vont à René Otayek, mon directeur, dont les conseils et l'humour face à mes questionnements et mes angoisses ont été précieux.

Que soient également chaleureusement remerciés les membres du CEAN et de l'école doctorale de l'IEP de Bordeaux, tant chercheurs que personnel administratif. Ils ont au fil de mes recherches été des conseillers essentiels et leur disponibilité a été d'un grand réconfort.

Au Ghana, je tiens à remercier le professeur Ayee pour son accueil ainsi que Samuel, Olloriak, Hans, Anne-Laure et Adam, qui m'ont fait découvrir le pays, m'ont accueillie, soutenue et logée. Merci également à l'ambassade de France, qui m'a permis de faire des recherches dans de bonnes conditions.

Au Burkina, j'ai eu la chance de partager le quotidien de Françoise Gérard. L'expatriation permet parfois des rencontres inoubliables. Mes recherches auraient été bien difficiles sans Mikaylou Tamboura, sa famille et Issaka. J'ai trouvé en outre à l'IRD ainsi qu'au Centre pour la Gouvernance Démocratique conseils, contacts et ressources documentaires. Merci également à Nelly, Cécile et Christoph, qui aiment tant ce pays et savent partager leur passion.

En France et ailleurs, merci à Antoinette et Roberto, à Sandrine et Charlotte ainsi qu'à mon frère François qui, chacun à leur manière, ont su trouver les mots justes dans les moments de doute et m'entourer de leur tendresse. Merci également, pour leur aide et leur amitié à Diane et Nicolas ainsi qu'à ma chère Rozenn.

Enfin, une pensée particulière pour Christian, mon mari, parce qu'il a su croire en moi quand je ne le pouvais plus et parce qu'une thèse est bien souvent un projet de couple. Ce travail est aussi le sien, par toute la patience et l'amour qu'il a su y apporter.

Sommaire

RÉSUMÉ **3**

ABSTRACT **4**

REMERCIEMENTS **5**

SOMMAIRE **7**

INTRODUCTION THÉORIQUE **9**

1. COMMENT DÉFINIR STRICTEMENT DES OBJETS SOUPLES ? 12
2. QUEL EST LE LIEU DU LOCAL ? 30
3. ENJEUX ET MODALITÉS D'UNE COMPARAISON COMPLEXE 54
4. TRAVAIL D'ENQUÊTE 63
5. HYPOTHÈSES DE TRAVAIL ET PLAN 66

PREMIÈRE PARTIE : DES CONVERGENCES FORMELLES **69**

1. ACCROISSEMENT DES VOLUMES, STAGNATION DES MOYENS : L'INVASION DES DÉCHETS 71
2. L'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION DU RAMASSAGE DES ORDURES : LES DÉCHETS COMME FARDEAU MUNICIPAL 120
3. CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 187

DEUXIÈME PARTIE : COMPRENDRE LES MODALITÉS DE RÉGULATION DE LA GESTION DES DÉCHETS **189**

1. LES DÉCENTRALISATIONS COMME CADRE D'ACTION ET DE PENSÉE DES POLITIQUES URBAINES 191
2. LA PRIVATISATION : UNE TENTANTE OBLIGATION 232
3. LE MODE D'ÉLECTION DES POUVOIRS MUNICIPAUX : FONDEMENT DE LA LÉGITIMITÉ ET DES POSSIBILITÉS DE GESTION 266
4. CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE 295

TROISIÈME PARTIE : LA GESTION DES ORDURES COMME OPPORTUNITÉ DE RECONFIGURATION DU CHAMP POLITIQUE LOCAL **297**

1. LA RECONFIGURATION DES « SOCIÉTÉS CIVILES » 299
2. DES CHAMPS POLITIQUES LOCAUX ? 344
3. CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE 380

CONCLUSION GÉNÉRALE **383**

BIBLIOGRAPHIE **389**

1. ANALYSES GÉNÉRALISTES 390
2. AFRIQUE 402
3. GESTION DES DÉCHETS 409
4. BURKINA 418
5. GHANA 423
6. DIVERS 428
7. PRESSE 429
8. DÉCRETS ET LOIS 434
9. ENTRETIENS 434

LISTE DES ABRÉVIATIONS 439

ANNEXES 443

1. LETTRE DU COHRE À LA BANQUE MONDIALE, 16 AOÛT 2007 444
2. BROCHURE DE SENSIBILISATION SUR LES DÉCHETS – EPA – ACCRA 449
3. LISTE DES 13 *SUB-METROS* D'ACCRA 451
4. CONTRAT TYPE ENTRE LES RAMASSEURS ET LES RÉSIDENTS – OUAGADOUGOU 452

TABLE DES FIGURES 453

TABLE DES IMAGES 453

TABLE DES TABLEAUX 453

TABLE DES CARTES 453

TABLE DES PHOTOS 454

TABLE DES MATIÈRES 456

Introduction théorique

Georges Brassens fustigeait avec beaucoup de drôlerie et quelque méchanceté « les imbéciles heureux qui sont nés quelque part »[1]. Pourtant, en demandant à ses amis de « creuse[r] si c'est possible un petit trou moelleux »[2] dans un coin de la plage de Sète pour qu'il y repose, il montrait que, lui aussi, avait des attachements territoriaux, et non des moindres. C'est qu'il ne critiquait pas l'attachement à la terre mais le fait que cet attachement devienne une raison de s'opposer aux autres. Plus subtilement, il rappelait également que « être de quelque part » n'est jamais un donné, acquis de toute éternité, et que personne n'est jamais « empalé une fois pour toute sur [son] clocher »[3]. L'appartenance et l'identité sont le résultat d'une histoire et des liens que chacun tisse avec le territoire et ceux qui s'y trouvent.

La « construction » d'un espace local répond aux mêmes règles. Le local ne peut être défini de manière positive, comme s'il était un objet. Avant d'avoir une empreinte visible dans le réel (ce qui peut être le cas avec une ville, par exemple), il est un tissu de relations sociales et politiques, une manière d'être et de gouverner, une manière de se connaître et de se re-connaître.

D'une manière très personnelle, j'avais à cœur de tenter de comprendre comment naît le sentiment « d'être d'ici ». Cette interrogation était d'autant plus importante que, paradoxalement, pour y répondre, j'ai dû m'expatrier le longs mois et faire ainsi l'expérience de ce qu'est « être ailleurs ». Comme politiste, j'ai considéré qu'« être d'ici » est certes un sentiment intime mais aussi, et surtout, une construction dont les bases sont sociales et politiques.

Cette dualité profonde entre l'intime et le public se retrouve particulièrement dans la question de la gestion des ordures. Au-delà de la nuisance publique et du risque sanitaire qu'elles constituent, elles renvoient chaque habitant à ses pratiques du propre, à ses dégoûts et à ses tabous les plus personnels.

---

[1] « La ballade des gens qui sont nés quelque part », *Fernande*, Paris, Philips, 1972
[2] « Supplique pour être enterré à la plage de Sète », *Supplique pour être enterré à la plage de Sète*, Paris, Philips, 1966.
[3] « La ballade des gens qui sont nés quelque part », *op. cit.*

Or seul le politique a le pouvoir de trouver un consensus sur des questions aussi personnelles. Ainsi, en traitant des ordures et du local, j'espère pouvoir mettre au centre de mon analyse le politique et rappeler ainsi son rôle essentiel pour formuler un « contrat social ».

En choisissant d'étudier la gestion des ordures, j'avais donc à cœur de travailler sur un sujet « pragmatique », visible et sensible. Cet attachement au « réel » ne suppose cependant pas moins une réflexion théorique, qui se doit d'être à la fois complète et stricte. Cette définition théorique est rendue plus complexe par le fait que les concepts utilisés sont extrêmement usités. Cette surexploitation a entraîné des glissements sémantiques et des antagonismes parfois difficiles à conjuguer. Par ailleurs, la volonté de la science politique de prendre en considération des objets en construction ou en action et non plus des objets positifs a considérablement compliqué le champ théorique tout en le rendant également passionnant.

Dans cette introduction, je proposerai des définitions des principaux concepts qui guident mon travail. Ces concepts proposent des méthodes, mais également, plus largement, une « vision du monde », qui n'est d'ailleurs pas propre à la science politique, fondée sur la relation. Dans la mesure où cette vision relationnelle fonde ma pensée, les cadres théoriques que je présente ont de fait des liens étroits et se sont souvent nourris les uns des autres.

Ces éléments posés, je souhaite m'arrêter durant quelques pages sur la notion de « local », qui fonde ce travail mais dont la définition semble toujours, elle, très générale.

Enfin, dans une perspective plus méthodologique, j'analyserai l'apport de la comparaison à ce travail ainsi que ses modalités pratiques et enchaînerai logiquement sur mes méthodes de recherche de terrain et la formulation d'une problématique de travail.

1. Comment définir strictement des objets souples ?

Le néo-institutionnalisme et les politiques publiques ont été très utilisés ces dernières années en science politique, ce qui a multiplié les points de vue et, en conséquence, les controverses. Quels choix faire dans ce cadre ?

1.1. Une Trinité néo-institutionnaliste ?

Les nombreuses discussions sur les mérites comparés des « trois » néo-institutionnalismes les uns par rapport aux autres ont à mon sens largement occulté l'apport plus essentiel de ce courant. En utilisant la référence néo-institutionnaliste, le chercheur se place dans une perspective « relationnelle », existentialiste : le néo-institutionnalisme permet en effet de penser les interactions entre les institutions et la société et entre les institutions entre elles. C'est un cadre plastique, d'une grande souplesse et pourtant rigoureux qui permet de comprendre le terrain sans pour autant lui imposer un cadre de pensée trop préfabriqué.

Cette plasticité est importante parce qu'elle permet de s'adapter à l'inattendu, qui ne tarde jamais à surgir lors de recherches africaines. D'ailleurs, si l'on parle beaucoup de « concepts importés » quand on veut travailler sur l'Afrique, il est bon de rappeler que le néo-institutionnalisme a lui aussi une généalogie et que son importation des milieux américains aux milieux francophones a entraîné une adaptation et un glissement de sens importants : l'importation des concepts ne touche pas que l'Afrique.

La variété des perspectives néo-institutionnalistes a conduit à des oppositions fortes au sein de ce cadre de pensée. Faut-il donc prendre parti pour l'un ou l'autre des courants ou bien considérer que la « division » néo-institutionnaliste est largement d'ordre « trinitaire » et qu'elle n'est donc que la représentation visible et pensable d'une réalité unique mais extrêmement complexe ?

1.1.1. Un courant « réactionnaire » ?

Comme le terme de « politique publique », le « néo-institutionnalisme » est un terme générique qui masque une grande variété de perspectives[4]. Il est donc important de s'arrêter un instant sur cette définition. Remis sur le devant de la scène par March et Olsen dans les années 1970, il est divisé en deux approches – choix rationnels et institutionnalisme historique – par Kathleen Steinmo et Sven Thelen[5] puis en trois courants – avec l'ajout de l'institutionnalisme sociologique – par Peter A. Hall et Rosemary C. R. Taylor[6] au milieu des années 1990. Cette division des néo-institutionnalismes en trois méthodes différentes est courante mais elle aussi sujette à controverse[7] : d'une part, la division en trois peut être remise en cause car certains auteurs ont vu plus de divisions dans le courant. D'autre part, la division en elle-même, est largement artificielle et dessert sans doute beaucoup la position néo-institutionnaliste.

Le néo-institutionnalisme est au sens propre une redécouverte des institutions comme variables explicatives en science politique. Cette affirmation du rôle central des institutions est d'abord une réaction aux excès du behaviorisme des années 1950 et 1960 et – avec Theda Skocpol – aux excès du pluralisme, du structuro-fonctionnalisme et des pensées d'inspiration marxistes[8]. Face à une reprise en compte des institutions menées dans un contexte américain très particulier, certains analystes, comme Erhard Friedberg, ont mis en doute la nouveauté de la pensée néo-institutionnaliste. Si les Américains ont en effet péché par trop de « sociétal » dans leur analyse politique, cela n'a jamais été réellement le cas en France, dont la tradition

---

4 Pour ce point sur le néo-institutionnalisme, je me suis en particulier inspirée de l'article de M. GAZIBO, « Note de recherche. Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, pp. 139-160.

5 K. THELEN, S. STEINMO, *et al.*, *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 257 p.

6 P. A. HALL & R. C. R. TAYLOR, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, 1997, pp. 469-496.

7 A. LECOURS, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité? », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, pp. 3-19.

8 J. KATO, « Review article : Institutions and rationality in politics : three varieties of neo-institutionalists », *British journal of political science*, n° 26, 1996, p. 556.

politiste est plus liée au droit et donc aux institutions[9]. Réduire le néo-institutionnalisme à un simple mouvement de réaction contre les excès d'un autre est cependant injuste et ne rend pas compte des innovations conceptuelles qu'il a apporté dans l'analyse des institutions.

1.1.2. Une grande variété d'approches

Pour les chercheurs travaillant à partir du choix rationnel, l'institution apparaît comme un « contexte » fait de contraintes et d'occasions dans lequel s'effectue la prise de décision. Les institutions sont vues, dans une perspective utilitariste,

« Comme la conséquence des choix effectués par les acteurs et comme un moyen de rendre leurs opérations et leurs relations plus efficaces en diminuant les coûts de transaction »[10].

Ainsi, c'est l'acteur qui est au centre de la réflexion, et les situations auxquelles il a à faire face découlent moins des structures institutionnelles que des choix individuels faits à l'intérieur de ces structures. De ce fait, c'est plutôt à une rationalité limitée que se réfère ce courant de pensée : la liberté de choix et les stratégies prennent corps dans le cadre spécifique des institutions, envisagées à la fois comme contraintes et comme ressources[11].

L'analyse « historique » admet que les acteurs font des choix, et même souvent stratégiques mais que ces choix sont à comprendre dans le cadre des institutions, qui impriment leur marque, même longtemps après leur disparition. C'est dans le cadre de l'institutionnalisme historique qu'a pris forme la notion de *path dependency*, c'est-à-dire l'idée que

« Les phénomènes sociopolitiques sont fortement conditionnés par les facteurs contextuels, exogènes aux acteurs, dont beaucoup sont de nature institutionnelle »[12].

---

[9] E. FRIEDBERG, « En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux », *Revue française de science politique*, vol. 48, n° 3-4, juin-août 1998, pp. 507-514.
[10] B. PALIER & Y. SUREL, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 10.
[11] J. KATO, « Review article… », *op. cit.*, p. 555.
[12] A. LECOURS, « L'approche néo-institutionnaliste… », *op. cit.*, p. 8.

En outre, avec l'institutionnalisme historique, on peut dire que les institutions ont une « vie propre » : elles sont créées par des acteurs et ont, dans un mouvement de boucle, en retour, une influence sur la prise de décision de ceux-ci. Elles limitent ainsi les choix de ces acteurs mais créent également des dynamiques qu'ils n'avaient pas prévues. Ce mouvement de boucle fonde une vision très plastique des institutions et permet de dépasser en partie l'opposition traditionnelle entre individu et institution. L'analyse ainsi proposée est cependant plus apte à analyser les continuités que les changements.

L'institutionnalisme sociologique, enfin, insiste sur les aspects cognitifs des institutions : d'une part, elles véhiculent un référentiel, d'autre part, cette mise en valeur du référentiel peut expliquer les difficultés de « greffe » d'une institution dans un autre pays. Dans cette analyse comme dans l'analyse historique, les institutions et les acteurs apparaissent liés dans une boucle de rétroaction qui les modèle mutuellement. Dans cette analyse cependant, c'est le sens que les institutions diffusent qui influe sur la société et la modifie. De ce fait, c'est l'interprétation des situations qui compte, bien plus que leur évaluation. Cette analyse prend un relief particulier dans les contextes d'importation institutionnelle. Ainsi, dans le contexte africain, elle permet de comprendre le fonctionnement – et les dysfonctionnements – des institutions héritées des périodes coloniales, ou importées depuis, à l'aune du sens et du rôle dont les acteurs africains investissent ces institutions, en fonction de l'histoire de ces institutions sur leur territoire et de leurs rapports historiques avec elles. Dans cette perspective, les « règles du jeu » sont définies par la perception culturelle et symbolique des normes édictées par l'institution.

1.1.3. Qu'est-ce alors qu'une institution ?

Même si l'institutionnalisme historique, l'institutionnalisme des choix rationnels et l'institutionnalisme sociologique ont des différences, ils posent deux questions principales communes. D'une part, ils cherchent à comprendre comment les institutions sont affectées par les jeux sociaux et politiques. Ils se demandent donc comment les institutions émergent, se modifient et se maintiennent. D'autre part, et

surtout, ils cherchent à expliquer comment ces institutions affectent les processus sociaux et politiques, et comment elles en affectent les mutations. On a ici une vision d'institutions objectives, c'est-à-dire qui influent sur l'activité et les choix politiques, de sortes qu'elles rendent possibles certains choix et pas d'autres. L'étude pose la question essentielle du « choix des possibles » :

« Alors que plusieurs possibilités existent, comment expliquer la mise en place d'arrangements institutionnels particuliers dans la mesure où plusieurs types possibles existent » [13] ?

C'est la question de base du présent travail : pourquoi, alors que, dans deux pays voisins, des réformes très similaires sont mises en œuvre, les résultats de ces réformes sont-ils si différents ?

Les « courants » de pensée du néo-institutionnalisme véhiculent donc des définitions très différentes de ce qu'est une institution. La polysémie du terme est un point difficile, d'autant que, si on parle volontiers de néo-institutionnalisme, on parle peu de « néo-institution ». C'est donc bien le *regard* porté sur elles qui a changé et non les institutions en elles-mêmes. Suivons Erhard Friedberg, dont l'analyse de la situation est claire et sans concession[14] :

« Dans son acception la plus abstraite […], le mot renvoie à un univers symbolique partagé, à un ensemble de croyances, de normes, de conventions, de règles et de routines qui […] finissent par structurer les comportements […]. À un niveau intermédiaire, mais déjà plus concret […], ce mot désigne les institutions fondamentales d'une société, comme la famille, la religion, […], la constitution, etc. Enfin, sur le plan le plus concret, on désigne ainsi la présidence de la République, la justice, l'armée […], c'est-à-dire en dernière analyse quelque chose qui correspond à une organisation ou à un ensemble interorganisationnel complexe mais empiriquement délimitable et étudiable ».

---

[13] M. GAZIBO, « La contribution du néo-institutionnalisme à l'analyse comparée des processus de démocratisation », dans *Faire de la politique comparée au XXI*ème *siècle*, Colloque de la Revue internationale de politique comparée, IEP de Bordeaux, 21-22-23 février 2002, multigr.

[14] E. FRIEDBERG, « En lisant Hall et Taylor… », *op. cit.*, p. 507 et suiv.

Le néo-institutionnalisme sociologique, fondé sur « le poids accordé aux éléments structurels sur les dynamiques sociales », utilise la définition la plus large de l'institution, entendue, nous l'avons dit, comme « règle du jeu ». L'institutionnalisme historique semble lui en « position médiane ». En postulant que

« C'est l'effet de sédimentations de règles et de pratiques qui apparaît, dans le temps long, comme l'élément le plus explicatif et, souvent, le plus méconnu des comportements individuels et collectifs »,

il définit l'institution comme un ensemble de pratiques, qui, répétées, constituent alors une forme de « stock » où les acteurs peuvent puiser leurs registres d'action[15]. C'est donc à trois « niveaux » d'institutions que nous avons à faire.

La question de ces définitions a été un point difficile à résoudre dans ce travail. Le choix de l'un des courant contre l'autre me paraissait limitant et, surtout, ne permettait pas de faire face aux observations inattendues de terrain. J'ai donc choisi de me baser sur une définition large de l'institution. Ce choix ne doit cependant pas être compris comme un choix d'un courant contre un autre mais bien comme une définition *a minima* laissant le plus de possibilités de travail possibles :

« L'institution peut être entendue comme un ensemble de combinaisons de valeurs, de modèles de conduite et d'usages dominants dans un espace-temps qui, par leur stabilité, leur récurrence, orientent à la fois les pratiques individuelles des acteurs sociaux et la structuration des activités collectives auxquelles ils prennent part »[16].

En outre, l'opposition un peu (trop ?) systématique entre l'institutionnalisme du choix rationnel et les institutionnalismes socio-historiques semble agacer plus d'un auteur :
« La raison pour laquelle ces deux approches devraient être rivales me dépasse »

écrit par exemple Dowding[17]. Kato[18] fait le même raisonnement à propos de l'institutionnalisme rationnel. Son principal argument contre l'hallali dont celui-ci est

---

[15] B. PALIER & Y. SUREL, « Les "trois I"… », *op. cit.*, p. 10.
[16] O. NAY, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, vol. 10, n° 38, 1997, pp. 18-46.
[17] « Why these two approaches are supposed to be rival is beyond me », K. DOWDING, « The compatibility of behaviouralism rational choice and "new institutionalism" », *Journal of theoretical politics*, 6 (1), 1994, p. 109.
[18] J. KATO, « Review article… », *op. cit.*, pp. 553-586.

victime est qu'il est particulièrement caricaturé. Les critiques oublient trop souvent d'intégrer dans leur analyse les tenants d'une rationalité limitée très compatible avec le néo-institutionnalisme. Le rationalisme venant de théories économiques, il semble qu'il fasse peur. Or, entre un concept complètement économique et instrumental qui fait de l'institution une pure ressource pour un acteur rationnel et individualiste d'une part et une rationalité individuelle envisagée comme une composante importante de l'analyse institutionnelle, l'espace est grand et les possibilités infinies.

Il est évident que ces différences ont des conséquences importantes pour la « théorisation de l'impact des institutions sur les processus socio-politiques » et qu'elles ne véhiculent pas la même dynamique structure/agent[19]. L'opposition systématiques entre les courants est cependant largement sans fondement puisqu'il est impossible de sortir du triangle Histoire/Acteurs/Perceptions : chaque analyse *tend* plus particulièrement vers un angle mais ne peut exister sans les deux autres. Le recours à la notion de champ permet cette articulation sans tomber dans un syncrétisme mou et préjudiciable à l'analyse.

Il s'agit donc de considérer le recours au néo-institutionnalisme comme un outil et non comme une fin. Je suis à cet égard l'analyse d'André Lecours, pour qui un des éléments de résolution du conflit entre les trois institutionnalismes est le fait qu'ils sont nés dans des traditions intellectuelles très différentes[20]. En poussant son raisonnement, on peut dire que les trois néo-institutionnalismes sont irréconciliables sur la question de la définition des institutions mais proposent tous, dans leur cadre de pensée particulier, une analyse de l'institution comme variable indépendante. C'est le *rapport* que le chercheur entretient à l'institution qui importe, bien plus que la recherche d'une définition formelle. Les institutions ne seraient alors qu'un « point de rencontre », une focale particulière, à l'intérieur de traditions de pensée différenciées.

[19] A. LECOURS, « L'approche néo-institutionnaliste… », *op. cit.*, pp. 14-15.
[20] A. LECOURS, « New Institutionalism: Issues and Questions », in A. LECOURS, dir., New *Institutionalism. Theory and analysis*, Toronto, University of Toronto Press Incorporated, 2005, p. 18.

Dans cette perspective, le néo-institutionnalisme apparaît comme un outil et un *point de vue* plus que comme une théorie formalisée et directement utilisable.

1.1.4. Le champ pour aller au-delà de l'opposition ?

Le problème qui nous est posé est donc celui de l'articulation entre ces trois institutionnalismes, dans la mesure où, si ils sont différents, il sont également complémentaires et recouvrent largement le fameux triptyque « intérêts, institutions, idées ». La question de cette articulation est essentielle parce que, si l'institutionnalisme historique a largement été utilisé dans l'analyse des politiques publiques que j'évoquerai plus loin, il ne permet guère de prendre en compte le changement social. C'est un excellent outil d'analyse des continuités et des routines. Ce point cependant est essentiel pour une analyse africaniste : l'Afrique a tellement été analysée en termes de crise qu'une analyse « routinière » semble un peu exotique et très souhaitable.

Dans la perspective constructiviste dans laquelle je me place, le recours à l'institutionnalisme sociologique est le plus naturel. Mais analyser les effets de structure est aussi indispensable que de se réserver la possibilité de se pencher, si besoin est, sur les stratégies individuelles des acteurs. Le recours au champ me semble pouvoir dépasser ces différences et relier les traditions de pensée institutionnalistes de manière dynamique et fructueuse.

L'articulation dont nous avons besoin pour prendre en compte de la manière la plus complète l'évolution et les changements à l'œuvre dans la gestion municipale des capitales du Burkina et du Ghana est présente dans la notion de champ qui sera développée plus loin.

Le champ bourdieusien permet de faire le lien entre le niveau « micro » de l'action individuelle et le niveau « macro » des structures. Il faut certes peut-être plus que Bourdieu donner une influence forte au rôle des institutions dans la structuration du champ politique. Le recours à ce concept offre cependant l'opportunité d'une

approche structurelle du comportement individuel[21]. En définissant le champ comme un espace de compétition, Bourdieu met l'accent sur le caractère individuel de la lutte politique. Dans ce contexte, l'habitus bourdieusien, est

« Une sorte de "programme" susceptible de guider les acteurs, cristallise la logique du champ tout en servant d'intermédiaire entre les "règles du jeu" objectives et les stratégies individuelles »[22].

Le recours à la notion d'habitus permet d'envisager l'action individuelle sans la réduire à des choix purement rationnels. En outre, cette notion invite à prendre en compte les croyances et la socialisation particulière des acteurs.

1.2. Politiques publiques et action publique

L'analyse des politiques publiques a été, dès le début de mon travail, à la fois une méthode centrale et un objet de questionnements constants. La validité de l'utilisation de ce type de grilles d'analyse dans les terrains africains a été prouvée par des travaux récents qui les mettent au centre de l'analyse[23]. Simplement, l'application des concepts issus des politiques publiques à l'Afrique oblige à une réflexion sans doute plus grande sur le choix des objets et leur validité, comme nous le verrons avec la notion de secteur par exemple. Ainsi, les politiques publiques me semblent avoir un lien étroit avec la politique comparée.

En choisissant de centrer mon propos sur la construction d'un « champ politique », j'ai dû m'interroger sur la validité de mon recours à l'analyse des politiques publiques. Devais-je m'y référer ? Devais-je choisir de parler plutôt « d'action publique » ? Face à la réticence marquée de nombre de mes interlocuteurs pour le vocable de « politique publique », j'ai dû justifier et affiner mes intuitions et mes positions.

---

[21] D. BÉLAND, « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, p. 38.
[22] *Ibidem*, p. 36.
[23] Voir en particulier D. DARBON, « Peut-on relire le politique en Afriques via les politiques publiques ? », *in* A. TRIULZI & M. C. ERCOLESSI, dir., *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milan, Feltrinelli Editore, 2004, pp. 175-199.

1.2.1. Peut-on encore parler de « politiques publiques » ?

J'ai choisi de conserver la grille d'analyse des politiques publiques d'abord parce que l'analyse de la gestion des ordures est par excellence une action volontariste et visible. En outre, en voulant m'intéresser à la *manière* dont ces politiques étaient menées et à leurs effets pratiques, j'allais naturellement vers cette entrée-clef des politiques publiques qu'est la « mise en œuvre ».

En outre, l'analyse des politiques publiques a des « origines municipales »[24] : le renouvellement des études des politiques publiques est directement lié aux études sur le local, qui apparaît comme le champ de recherches traditionnel des *policy studies*[25]. Si cette dynamique est largement américaine, elle a cependant pris un intérêt particulier en France du fait de la réforme décentralisatrice de 1982, avec en particulier les travaux bordelais d'Albert Mabileau.

Comme analyse de « l'État en action »[26], les politiques publiques sont en outre un outil extrêmement souple et adapté à la pensée néo-institutionnaliste, avec laquelle elle a des liens forts. C'est une analyse dynamique et interactionniste[27] qui propose cependant une posture pragmatique, d'une part parce qu'elle a une portée largement descriptive, d'autre part parce qu'elle laisse la place aux indécisions ou aux décisions de ne rien faire et, enfin, parce que la politique n'est pas, dans ce cadre,

« simplement une question de pouvoir mais aussi de recherche de solutions aux problèmes de la société »[28].

Elle permet donc de dépasser le fameux « qui gouverne ? » de Dahl[29] pour s'intéresser à la manière dont la politique est faite et à ses effets[30]. Cette analyse en termes de

processus et de régulations est particulièrement importante pour l'étude des terrains africains, qui ont historiquement été analysés à l'aune de grilles extrêmement normatives et non « en leur action », qu'elle soit d'ailleurs de l'action ou de l'inaction[31].

L'analyse des politiques publiques est devenue cependant extrêmement technique, voire technicienne. Le vocable a en outre évolué. D'une part, la place de l'État dans l'analyse, induite par le terme de « politique » a pu freiner des auteurs qui, dans une perspective plus axée sur les questions de gouvernance, ont souhaité ne pas utiliser le mot, trop « *top down* » pour eux. D'autre part, la tradition française s'est considérablement nourrie de la sociologie des organisations[32], ce qui a conduit dans une large mesure à une recaractérisation des « politiques publiques » en « action publique ». L'opposition classique entre analyses « américaine » et « française », qui portent des conceptions et surtout des pratiques différentes de l'État ne doit pas masquer le fait que l'analyse française s'est évidemment largement nourrie de ces travaux. Ainsi, la sociologie des organisations, qui apparaît comme un fondement français, est directement nourrie des travaux américains alors que les États-Unis ont, eux, « redécouvert » les institutions dans les années 1980 grâce en particulier aux

---

[24] R. PAYRE & G. POLLET, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 146.
[25] *Ibidem*, pp. 134-135.
[26] B. JOBERT & P. MULLER, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, coll. « Recherches politiques », n° 19, 1987, 242 p.
[27] M. SMYRL, « *Politics* et *policy* dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, février 2002, p. 37.
[28] H. HECLO, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974, cité par M. SMYRL, « *Politics* et *policy*... », *op. cit.*, p. 40.
[29] R. DAHL, *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, coll. « Analyse politique », 1971 (première édition en anglais 1961), 374 p.
[30] J. LAGROYE, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. « Amphithéatre », 3ème édition, 1997, p. 451.
[31] Parmi les travaux faisant la part belle à de telles analyses débarrassées du carcan normatif, on pourra citer par exemple le très fameux ouvrage de J.-F. BAYART, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 1989, 439 p. et également, plus récemment, l'ensemble des travaux de l'atelier sur le « bon gouvernement » puis celui sur le gouvernement des « sociétés projetées » du CEAN.
[32] M. CROZIER & E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Points « Essais », 1981, 1e édition Seuil, 1977, 500 p. ; R. PAYRE & G. POLLET, « Analyse des politiques publiques… », *op. cit.*, pp. 141 et suiv.

travaux de Theda Skocpol sur la révolution[33] puis par la publication de *Bringing the State back in*[34].

Malgré le glissement généralisé vers une analyse en termes « d'action publique » plutôt qu'en termes de « politiques publiques », j'ai donc souhaité conserver le vocable. Ce faisant, j'ai conscience qu'il s'agit plus d'un choix « idéologique » que d'un choix de méthodes qui, nous y reviendrons, sont largement semblables.

Mes recherches m'ont conduite vers une analyse qui fait une large place à l'action « officielle », c'est-à-dire, en l'occurrence, municipale, sur la politique de gestion des ordures. Cette « entrée » dans cette politique fait sens dans la mesure où, même si la demande sociale existait, le train de réformes a été largement mené, nous le verrons, dans le cadre de politiques d'aides externes. En outre, le cadre particulier des capitales rend cette gestion extrêmement politique et l'a rapidement transformée en un enjeu municipal majeur. Conserver le vocable marque également le fait que, paradoxalement, dans un contexte de rareté des ressources économiques et humaines, la place de l'État reste essentielle dans les deux pays étudiés, dans la mesure où, entre autres, il finance encore largement les collectivités locales. Il garde ainsi un pouvoir important de décision et de contrôle sur les entités décentralisées. L'État africain, même s'il a des difficultés de financements, reste un élément majeur et structurant de la vie politique, même locale, dans la mesure où il est très souvent le seul allocataire de ressources. Il est certes faible sur les choses, en ce qu'il est incapable de faire admettre une norme unique, mais il est fort sur les individus, parce qu'il dispense des ressources importantes dans une situation générale de manque, et parce qu'il possède la force de répression, qui lui permet en dernière analyse de l'emporter sans convaincre forcément.

Le recours aux « politiques publiques » permet également de « lutter » contre la « mode » de la gouvernance, qui a conduit a une technicisation problématique des

---

[33]Th. SKOCPOL, *States and Social Revolution: a comparative analysis of France, Russia & China*, New York, Londres, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, 407 p.
[34]P. E. EVANS, dir., *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, 390 p.

politiques. Ainsi, Sylvy Jaglin[35], à propos du Burkina, décrit une technicisation et une dépolitisation des pratiques. La résolution des problèmes se fait essentiellement en équipes techniques, un peu à la façon des conseils municipaux français. Or, cette dépolitisation des pratiques, caractérisée par la montée en puissance des « experts » et le recours aux « contrats » – et ses corollaires, dont le recours à la « participation » par exemple – font la part belle au « bon sens » qui semblerait devoir prévaloir dans la gestion municipale africaine et sous-estiment gravement les enjeux spécifiquement politiques de cette gestion.

L'utilisation d'outils contractuels sous-tend en particulier une vision de la réalité débarrassée de ses tensions et sous-estime les concurrences ou inimitiés entre les personnes, ainsi que le caractère politique de choix à première vue simplement pragmatiques. Prenons l'exemple de la gestion des ordures à Nairobi[36]. Le *City Council* a le plus souvent favorisé des méthodes conventionnelles de ramassage des ordures, comme l'utilisation de camions-bennes. Ces méthodes sont coûteuses et peu efficaces dans les quartiers les plus populaires, dont l'état des rues empêche le passage des camions, et où il serait préférable de développer un système de *pushcarts* à bras. Pourquoi alors développer des méthodes conventionnelles, qui paraissent aller à l'encontre du « bon sens » ? On peut supposer que l'utilisation de camions-bennes paraît logique aux bailleurs de fonds qui y voient la possibilité d'une gestion plus efficace et la garantie d'un partenariat avec les villes du Nord. Les solutions les plus efficaces et les moins coûteuses sont donc alors évacuées au profit de solutions mieux connues des bailleurs de fonds et permettant des financements plus faciles. C'est le cas également à Ouagadougou, où des bennes-tasseuses, très inadaptées au terrain, nous le verrons, ont été données par la municipalité de Lyon. En outre, l'utilisation de moyens conventionnels de ramassage correspond à la volonté des municipalités d'apparaître

[35] S. JAGLIN, *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoirs et périphéries (1983-1991)*, Paris, Karthala/ORSTOM, coll. « Hommes et sociétés », 1995, 662 p.
[36] M. MERINO, *L'analyse d'une politique publique au Kenya : l'exemple de la gestion des ordures solides à Nairobi aujourd'hui*, Mémoire de DEA, CEAN, IEP de Bordeaux, Université Bordeaux IV, 2000 (septembre), 93 p.

comme « modernes » et de permettre aux bailleurs de fonds internationaux la comparaison avec les pays dont ils viennent.

1.2.2. Pour une analyse sectorielle

L'analyse sectorielle permet de « découper » le problème de la gestion urbaine tout en respectant dans la mesure du possible sa cohérence et sa complexité. Ainsi, un travail par zone aurait d'une part posé la question du choix de la zone et de ses limites, empêchant une prise en compte globale du territoire, pourtant essentielle à la compréhension de la problématique de la construction du champ politique local. D'autre part, le zonage n'aurait pas permis de prendre en compte un élément essentiel de la gestion urbaine contemporaine : la spatialisation des politiques et le risque de territorialisation qui en découle. Ainsi, l'analyse sectorielle offre la possibilité d'une analyse cohérente et globale d'une politique donnée à tous les moments de son évolution et, surtout, dans toutes les variétés géographiques de sa mise en œuvre.

Pourtant, la réalité d'un secteur peut être sujette à caution, en particulier en Afrique. Ainsi, certains secteurs peuvent être « inventés », indépendamment de toute réalité sociale, pour créer des niches politiques ou parce qu'il répondent plus ou moins directement aux demandes des bailleurs de fonds internationaux[37]. La formalisation d'un secteur et, partant, la création d'institutions s'y référant, sont en effet théoriquement la formalisation de rapports sociaux préexistants et de pratiques spécifiques. Dans le cas africain, la réalité est parfois inverse. Ainsi, en matière d'environnement, la création d'un ministère ou d'agences spécialisées crée une niche nouvelle dans laquelle se coulent les ONG et les associations par exemple. Un secteur sans assise sociale antérieure réelle peut être ainsi créé et produire des problèmes publics nouveaux. Il ne s'agit pas de mettre ici en cause la nécessité de formalisation d'un secteur nouveau comme l'environnement mais de pointer le fait que ses dynamiques de création sont très spécifiques et répondent autant à des besoins réels qu'à des nécessités politiques et économiques fortes. En outre, tout artificielle que soit

[37] D. DARBON, « Peut-on relire le politique… », *op. cit.*, pp. 175-199.

sa création, elle répond à un problème public perçu – pour des raisons politiques ou pratiques – comme important.

Pour étudier la construction du champ politique local à Accra et Ouagadougou, j'ai donc choisi d'étudier en particulier les politiques de gestion des ordures et de propreté. C'est un problème souvent traité, mais généralement de manière géographique, technique et/ou prescriptive[38]. Ici, l'étude de la politique en question n'est qu'un *prétexte* pour étudier les relations entre les acteurs et leurs pratiques politiques.

Le choix de se focaliser sur une analyse sectorielle est également issu de considérations pragmatiques : les villes étudiées étant de grande taille, il était nécessaire de trouver un « angle d'attaque », ce qu'Oliver Graefe[39] appelle simplement et justement un « révélateur ». Ce travail sectoriel doit permettre d'analyser plus finement et plus complètement une politique donnée et de définir des zones particulièrement éclairantes dans la ville.

Une des difficultés rencontrées, après avoir fait le choix d'une analyse sectorielle, était de savoir quel secteur choisir. La propreté s'est imposée rapidement pour de nombreuses raisons.

Le terme est extrêmement vaste. J'ai choisi de ne pas parler d'assainissement ou de *sanitation* pour ne pas lier directement et exclusivement le travail à la santé et laisser ainsi la possibilité de prendre en compte les aspects de pur nettoyage. Par propreté, j'entends donc la gestion des déchets ménagers solides, de leur ramassage à leur valorisation éventuelle, l'entretien des espaces publics (en particulier le balayage) et la mise à disposition d'équipements et infrastructures permettant la propreté (bennes, égouts ou tranchées). Une politique de propreté inclut la gestion de ces éléments mais également les moyens de prévention et les choix stratégiques touchant au choix des

---

[38] M-P. BOURZAI, *Des déchets et des hommes. Gestion comparée des déchets à Ouagadougou (Burkina Faso) et à Lusaka (Zambie)*, Mémoire de DEA, Paris X-Nanterre, 1998, multigr., 136 p. ; M. MERINO, *L'analyse d'une politique publique…* », *op. cit.*

[39] O. GRAEFE., *Territoires urbains, pouvoirs locaux et gestion foncière en Namibie, Oshakati, Omgwediva, Ondangwa et Rundu. Des collectivités urbaines en gestation*, thèse de doctorat, Paris X-Nanterre, 1999, p. 10 et suiv.

modes de fonctionnement (priorité au ramassage manuel, ou achat de bennes, par exemple).

1.2.3. Des politiques publiques à la régulation

En choisissant de parler de « politiques publiques » plutôt que d'action publique, j'ai voulu rappeler, je l'ai dit, le rôle spécifique de l'État dans la gestion publique urbaine en Afrique. Il ne s'agit pas pourtant de proposer une étude stato-centrée au sens classique du terme mais bien de postuler que l'action de l'État ne peut être définie comme celle d'un acteur parmi d'autres. Par son emprise institutionnelle, il a en particulier un rôle-clef dans la définition et la mise en place de cadres de régulation du politique et à la fois comme « garant de la pérennité des institutions » et « vecteur de leurs transformations »[40].

L'analyse qui suit est basée sur la notion de régulation. Cette analyse ne s'appuie pas sur la définition anglo-saxonne, qui porte un sens traditionnellement plus économique ou réglementaire[41], mais sur sa définition comme recherche des règles du jeu des transactions entre acteurs pour comprendre comment ceux-ci construisent et font perdurer un ordre[42]. Il s'agit bien de travailler sur la recherche des règles du jeu des transactions entre les acteurs locaux pour comprendre comment se construit un ordre[43] et pour déterminer si celui-ci est spécifique à un territoire particulier. La notion d'ordre est, elle aussi, une notion dynamique qui se base sur le fait que les actions et les ajustements sont toujours partiels et temporaires.

« [La régulation est un] processus d'accommodation incertain de gestion des contradictions sociales et de réduction des conflits sociaux »[44].

---

[40] J. COMMAILLE & B. JOBERT, « Introduction. La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance », in J. COMMAILLE & B. Jobert, dir. *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », vol. 24, 1998, p. 12.
[41] J.-C. THOENIG, « L'usage analytique du concept de régulation », in J. COMMAILLE & B. JOBERT, dir., *Les métamorphoses…*, *op. cit.*, p. 35
[42] J. COMMAILLE & B. JOBERT, « Introduction. La régulation politique… », *op. cit.*, p. 14.
[43] *Ibidem*
[44] B. JOBERT, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in J. COMMAILLE & B. JOBERT, dir., *Les métamorphoses…*, *op. cit.*, p. 123.

En cela, la notion diffère de son sens premier, emprunté à la science naturelle et définissant en particulier, par exemple, les mécanismes d'homéostasie. Dans la régulation politique, l'équilibre ne peut être totalement atteint. On devrait alors parler de « recherche du déséquilibre moindre » plutôt que de la recherche « d'un équilibre », dont par ailleurs le singulier serait faux puisque sa définition varie selon les groupes.

L'usage du concept de régulation s'est imposé quand il s'est agit de pouvoir prendre en compte à la fois les dynamiques politiques et leur effets sociétaux mais également quand il s'est agit d'expliquer les *raisons* des choix des acteurs au sein de la politique publique de gestion des ordures. En outre, la régulation apparaît comme un cadre logique d'analyse des politiques publiques dans un cadre néo-institutionnaliste. C'est un mode-clef d'analyse des changements sans crise. Elle permet au chercheur de poser la question des modalités de la construction d'un ordre sans pour autant nier ses transformations.

Comme les politiques publiques, le concept de régulation s'est nourri des travaux de la sociologie des organisations. Dans le cas qui nous occupe, une différence doit cependant être prise en considération : la construction d'un ordre se fait sur deux plans différents. D'une part, comme dans toute organisation, la régulation est un mode de création de règles et de pratiques pour que le système fonctionne. D'autre part, dans le cas précis d'une analyse dans un champ politique local, largement pré-construit par les politiques de décentralisation, il faut admettre que la régulation, en tant que créatrice de règles, structure en retour l'espace ainsi déterminé qui, ainsi, peut se définir par les règles ainsi produites. Ce sont les phénomènes de régulation qui, en tant que producteurs de normes, créent l'organisation (ici, un espace proprement local). Pour moi, la régulation est à la fois opérationnelle et symbolique : elle est à la fois un mode de gestion du quotidien et une modalité de création d'un espace local qui, nous le verrons, ne peut être conçu comme donné.

En choisissant de centrer mon propos sur la régulation et non sur la gouvernance, j'ai voulu pouvoir prendre en compte le caractère évidemment polycentrique de l'action

publique mais également conserver à l'État son caractère « à part ». Ce faisant, je postule que la « relativisation », la « mort » ou la « vacuité » de l'État sont des concepts bien plus liés à de nouvelles perspectives d'analyse (dont le néo-institutionnalisme) qu'à une réelle révolution du rôle de celui-ci[45]. L'analyse de l'État comme co-producteur de normes semble ainsi plus tendre à la découverte de la prose par M. Jourdain qu'à un réel changement de pratiques. Le trait est ici un peu forcé : on ne peut nier l'émergence de nouveaux enjeux, en particulier supra-nationaux, dans l'action gouvernementale et certainement un nouveau style de pratiques. Il n'en reste pas moins que c'est largement le regard, bien plus que la réalité, qui a modifié l'analyse.

La limite majeure du recours à la régulation est qu'elle mène, de manière naturelle, à une conception consensualiste de la politique[46]. C'est pour cette raison que j'ai souhaité placer l'analyse dans le cadre du champ politique.

[45] J. COMMAILLE & B. JOBERT, « Introduction. La régulation politique… », *op. cit.*, p. 17.
[46] *Ibidem*, p. 20.

2. Quel est le lieu du local ?

J'ai, dès le début de mes recherches, voulu les inscrire dans un espace géographique restreint, celui des villes. Pourtant, au fil de mes recherches, il est apparu que le « local » est souvent utilisé comme un objet positif, ayant une réalité et des limites bien définies. J'ai souhaité revenir longuement sur l'utilisation de ce terme pour pouvoir le définir comme une relation plus que comme un espace géographique et interroger son lien, trop souvent postulé sans plus de questionnements, aux villes. C'est cette volonté qui a motivé ce développement *avant* la présentation des concepts liés au « champ politique local ».

2.1. Une ville est-elle un objet local ?

2.1.1. Pourquoi étudier les grandes villes du continent le plus rural de la planète ?

Pourquoi, au-delà de leur accroissement constant et rapide, faire des villes un lieu – ou un objet, nous y reviendrons – d'étude du politique en Afrique ?

Outre que ces grandes villes tendent à devenir des éléments plus structurants du paysage africain, elle peuvent être étudiées comme des « laboratoires », des lieux où les problèmes apparaissent avec plus d'acuité qu'ailleurs[47]. En 1983, Jean-Marc Ela employait, pour parler de ces villes, une belle expression : « laboratoires de l'avenir »[48]. Les villes, toutes, sont des territoires d'opportunité, tant pour les citadins et les migrants que pour les chercheurs :

« La ville, par les opportunités qu'elle offre, par la distension des liens sociaux qu'elle engendre, par la présence de l'État, des institutions et des médiations de divers ordres,

[47] O. W. GABRIEL & V. HOFFMANN-MARTINOT, *Démocraties urbaines. L'état de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés*, Paris, L'Harmattan, 1999, 424 p.
[48] J.-M. ELA, *La ville en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1983, p. 213.

est le lieu où les processus d'individualisation sont les plus visibles, les plus lisibles et les plus accusés »[49].

L'analyse d'Alain Marie peut s'étendre, au-delà du processus d'individualisation qu'il décrit, à l'ensemble des liens sociaux et politiques à l'œuvre dans l'espace citadin. Par ailleurs, en liant les villes et les individus, sa réflexion met l'accent de manière indirecte sur le caractère souvent hasardeux des projets de « développement » participatif et/ou communautaire que nous rencontrerons dans la suite de cette étude.

De fait, dans la mesure où les grandes villes concentrent la majeure partie des activités économiques d'un territoire donné, on peut voir émerger de manière privilégiée les relations entre différents secteurs de la société urbaine et un fonctionnement spécifique qui mène à une différenciation du jeu urbain par rapport au jeu rural[50]. En outre, les grandes villes étudiées ici sont des capitales. De ce fait, la présence de l'État y est forte. Symboliquement, les équipements somptuaires sont la preuve de la force de l'État « central ». En pratique, la proximité géographique entre la ville et l'État entraîne des liens – de sympathie, d'allégeance, d'identité de formation – entre les responsables étatiques et les responsables urbains. Il est donc possible de voir dans les capitales, qui sont les espaces les plus difficiles à « décentraliser », le poids de l'État dans l'impulsion ou le freinage de certaines dynamiques d'autonomisation urbaine.

On peut donc supposer que les dynamiques présentes dans les capitales du fait de la multiplicité des acteurs présents constitueront une sorte de situation « idéaltypique » avec un nombre d'acteurs maximum. Les grandes villes, singulièrement les capitales, sont des lieux où les prises de décision sont particulièrement compliquées par la pluralité des normes[51]. Cette pluralité naît de la multiplicité des acteurs présents sur un territoire limité et de la différenciation sociale et spatiale à l'œuvre dans toutes les

[49] A. MARIE, dir., *L'Afrique des individus*, Paris, Karthala, 1997, p. 13.
[50] P. LE GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 1995, pp. 57-95.
[51] G.WINTER, dir., *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala-IRD, 2001, 452 p.

grandes villes du Sud et mène à une territorialisation des politiques qui met en péril l'intégrité de la ville comme territoire[52].

2.1.2. Les villes au prisme des analyses scientifiques

Si les villes africaines, et en particulier les capitales, apparaissent maintenant à la fois comme des marqueurs de modernité et comme les leviers du développement économique, il n'en a pas toujours été de même. Il faut interroger cette évidence et, pour cela, convoquer les travaux des historiens. Ceux-ci nous rappellent utilement que les premières monographies menées dans les années 1950 et 1960 ont présenté les villes coloniales comme des implantations étrangères à l'environnement africain, réputé s'incarner au contraire dans les campagnes « traditionnelles »[53]. Si campagnes et villes ne s'opposent sans doute plus de cette manière dans les mentalités et les recherches africaines, le lien entre elles est toujours vivant. Les citadins étant majoritairement des migrants récents, la provenance villageoise joue un rôle extrêmement important dans la structuration de l'identité et des relations sociales. En outre, même si Accra et Ouagadougou sont de grandes villes, le fait que les migrants soient récents et que, à Ouagadougou en particulier, les périphéries pauvres soient très étendues modifie la définition de ce qu'est un citadin et pose la question de son sentiment d'appartenance. Les quartiers pauvres ouagalais en particulier, pas toujours très éloignés du centre de la ville, présentent des caractères très ruraux : les quartiers ne sont pas approvisionnés en électricité, l'eau n'est disponible qu'à la fontaine, les « rues » non pavées voient, comme les cours, déambuler bétail et volaille. Quelle est le « degré » de citadinité de ces habitants périphériques ? Quelle est la modernité d'une ville où les populations pauvres vivent parfois plus mal qu'à la campagne ?

---

[52] S. JAGLIN, « Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Afrique du Sud, Éthiopie, Nigeria, Tanzanie » in PRUD, *Synthèse des résultats 2002-2003*, avril 2004, multigr., pp. 13-20.
[53] L. FOURCHARD, « L'histoire urbaine en Afrique : une perspective ouest africaine », *Histoire Urbaine*, n° 11, avril 2004, pp. 129-144.

En outre, la vision du rôle des villes a également beaucoup varié dans les travaux scientifiques. Rappelons rapidement, en suivant Richard Stren[54] que les études urbaines ont suivi des courants et des modes qui ont modelé à la fois les perceptions mais aussi, et surtout, les solutions proposées pour améliorer les conditions de vie citadines.

Hors des modes, d'abord, il faut prendre en compte certaines tendances des études scientifiques qui modèlent fortement l'analyse urbaine. Ce sont plutôt les économistes qui se sont penchés sur l'Asie. L'Afrique a plutôt été étudiée par les géographes urbains et l'Amérique latine par les sociologues[55]. De la même manière, les historiens ont généralement boudé certains domaines essentiels de l'analyse urbaine : le foncier a été laissé aux géographes et pâtit de ce fait d'une carence d'analyse sur le temps long[56]. Des thèmes tels la pauvreté ou la criminalité urbaine ont également été peu étudiés par les scientifiques mais très largement traités (de manière moins scientifique ? Plus prescriptive ?) par les bailleurs de fonds internationaux[57].

Les années 1960 ont vu pour les villes une approche par la modernisation. Le diptyque entre traditionnel et moderne s'est formalisé à cette époque. Face aux difficultés de mise en place de cette modernité, ont été mis en place une décennie plus tard des modèles plus économiques et plus globaux qui ont mené à formaliser les concepts de sous-développement et de dépendance. La « mode » était alors au secteur informel et aux programmes sur les « besoins de base ». C'est dans les années 1980 qu'on a commencé à parler de « management » urbain. Ce management est devenu « gouvernement urbain » dans les années 1990, qui ont vu l'émergence du concept de gouvernance, de pair avec la décentralisation. La pensée sur les villes du Sud a donc beaucoup varié et a modelé, à travers des projets internationaux, les organisations et les paysages urbains actuels.

---

[54] R. STREN, *Urban Research in the Developing World – Volume 3: Latin America*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, 1995, 298 p.
[55] *Ibidem*, p. 5.
[56] Cette observation est générale et ne prend pas en compte les travaux ponctuels et de grande qualité d'historiens tels que Laurent Fourchard sur le foncier dans les villes burkinabè ou la grande attention portée à l'évolution historique de géographes urbanistes tels que Sylvy Jaglin ou Monique Bertrand par exemple.
[57] L. FOURCHARD, « L'histoire urbaine… », *op. cit.*, p. 136.

Ce sont pourtant ces villes ambiguës, nous disent les historiens, qui ont joué un rôle de premier plan dans la formulation de nouvelles identités politiques[58]. Cette vie politique a été précoce et féconde, grâce à la rencontre de personnes de milieux différents, culturel, politique, économique. C'est par ce combat politique que les villes coloniales ont été appropriées et reconfigurées. Les villes africaines contemporaines apparaissent donc comme les lieux et les fruits du politique.

2.1.3. La ville est-elle un lieu ?

Dans ce travail, je souhaite comprendre comment un jeu politique local peut se mettre en place dans les villes. Mais lier le local, sur lequel nous allons revenir et les villes tend à simplifier ce qu'est une ville, en la limitant à ses frontières administratives en particulier. Il faut absolument interroger cette définition et la vision que chacun a de ce qu'est une ville. De fait, par exemple, pour les Européens, une ville se caractérise facilement par une conception dichotomique entre un centre – historique – et des périphéries plus modernes et, dans le cas africain, plus pauvres. Cette conception est inopérante pour les villes anglo-saxonnes, beaucoup plus zonées et pour lesquelles définir un centre est beaucoup plus hasardeux. Quels éléments permettent donc de comparer deux villes aux structures absolument dissemblables ? Qu'est-ce qui fonde la définition d'une ville ? J'avais tenté, au début de mon travail, une définition très normative en termes de densité du bâti et de nombre d'habitants. Certes, les deux villes sont grandes. Pourtant, la densité du bâti peut être faible dans les périphéries et les modes de vie très « ruraux ». Comment alors définir une ville de « faible intensité » ? Face aux limites de mes premières définitions, et face aux différences objectives entre les deux villes étudiées, j'ai choisi de privilégier une définition largement « post-moderne » de la ville.

Ainsi, Dominique Malaquais défend la vision d'une ville mouvante, définie essentiellement par la mobilité. Pour elle, la ville est un lieu un peu post-moderne : un

[58] *Ibidem*, p. 133.

lieu de passage, largement fondé sur l'immigration et les diasporas[59]. Même si, pour Douala, elle consent à la ville une certaine « placitude », elle la décrit également comme extrêmement « poreuse »[60]. La ville est un lieu où l'on passe. Un lieu d'attraction, de redistribution des hommes et des biens, un lieu défini par sa capacité à permettre de rejoindre d'autres lieux.

Que reste-t-il alors justement du lieu ? Du local ? Utiliser le mot « lieu » comme je viens de le faire dans la définition précédente est une facilité de langage : dans cette perspective post-moderne, la ville est bien plus une synapse qu'un objet. Tout en faisant mienne cette définition, qui définit parfaitement l'espace mouvant de la ville, je fais donc l'hypothèse que les cadres administratifs, les divisions spatiales intra-urbaines sont des « institutions » qui, pour être formelles, font pourtant sens. Les institutions qui codifient et divisent la ville sont des références urbaines et sont une manière – pas la seule – de l'appréhender. Parce que ces espaces ont des maires spécifiques, ou parce qu'ils sont l'objet de projets localisés, ils *deviennent* des lieux.

Ces réflexions m'ont menée à considérer que, si la ville est le cadre privilégié de cette recherche, elle n'en est pas l'objet. La ville sera plutôt ici envisagée comme un cadre où se *niche* le local, qu'il faut débusquer dans le flux mouvementé de l'urbain et qui, dans un effet de boucle, donne existence à la ville comme objet. Ce faisant, je postule que la notion de « local », sur laquelle je vais revenir, ne peut être considérée comme un donné mais qu'il faut l'interroger comme « en construction ». Le lieu et la « localitude » sont des éléments différents. Si l'ancrage dans un lieu semble nécessaire au local, il n'est – et de loin – pas suffisant pour le définir. Ce brouillage des pistes a, à mon sens, des conséquences désastreuses sur la formulation des problèmes locaux. Ainsi, on prête aux communautés locales urbaines un ancrage dans leur lieu de vie qui reste pourtant à prouver, en particulier dans les quartiers de migration, comme par exemple les « zongos » d'Accra, où vit l'essentiel de la

[59] D. MALAQUAIS, « Villes flux. Imaginaires de l'urbain en Afrique aujourd'hui », *Politique africaine*, « Cosmopolis : de la ville, de l'Afrique et du monde », n° 100, décembre 2005-janvier 2006, p. 18 et 35.
[60] *Ibidem*, pp. 18-19.

population haoussa de la ville et, plus largement, les musulmans. En outre, alors même que des études de géographes ont été menées sur les « non-lieux »[61], le concept n'a pas été repris en science politique.

2.2. Des villes au local

Un des cadres majeurs de ce travail est donc la dimension locale de l'étude. Comment définir les limites de ce terme polysémique ? Quelles sont ses implications théoriques et pratiques ? Il ne s'agit pas ici de tenter – vainement – une revue exhaustive de ce qu'est le local mais de tenter de poser les limites de ce qu'il est dans ce travail. En posant cette définition, il sera important de garder à l'esprit que le « local » est différent selon les acteurs qui emploient le terme. Il est nécessaire de s'arrêter sur le terme car il a été largement utilisé. Je tenterai cependant, tout au long de l'étude de garder une distance avec cette référence qui, je l'ai dit, est plus souvent un construit intellectuel qu'une réalité de terrain.

2.2.1. Le local : un objet flou et pourtant à la mode

La référence au local est une « mode » apparue conjointement avec les mouvements de décentralisation mis en œuvre dans les pays du Nord mais aussi, depuis plus de 15 ans, dans les pays du Sud. Le local est vu pour les pays du Sud comme une panacée aux problèmes de démocratisation et de participation des populations. Ce faisant, on investit le local – et, de manière indirecte, la décentralisation – de pouvoirs presque « magiques », ce qui autorise des auteurs comme Albert Mabileau à filer abondamment cette métaphore, en parlant en particulier de « formule magique » de la décentralisation ou de « génies invisibles » du local[62]. Raymond Ledrut pointe, lui, dès 1979, l'usage « utopique ou prophétique » du « mythe » local, montrant ainsi que le local, plus qu'une réalité, a été très tôt

[61] M. AUGÉ, *Non-lieux. Une introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Seuil, coll. « La librairie du XXè siècle », 1992, 149 p. Les non-lieux sont des lieux identiques partout dans le monde, comme les stations-services, les hotels des grands groupes ou les aérogares. Ils sont interchangeables et les hommes qui y passent ont à ces lieux principalement une relation de consommation.

[62] A. MABILEAU., « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, 1997, p. 340.

« Une espérance "latente" de nombreux groupes ou collectivités très agissantes »[63].

Il pointe d'ailleurs là le revers de l'utilisation de la magie par les apprentis-sorciers : invisible, elle ne permet à personne d'être certain de ses conséquences.

Surinvesti, le local est pourtant resté longtemps flou : il n'est souvent apparu dans les années 1970 que comme

« Un espace politique sans consistance auquel il fallait imposer la "bonne solution" »[64].

Ce mouvement a été amplifié par le fait que les États réformant le local ont préféré s'inspirer de l'école des réformateurs, qui considère qu'il faut des institutions métropolitaines puissantes pour les aires urbaines, plutôt que de l'école des choix publics qui, si elle prête par ailleurs à la critique, met du moins en avant l'importance de la fragmentation institutionnelle. Depuis, la mode du *near is beautiful* n'a cessé de prendre de l'importance, avec aussi peu de justifications que le mépris dont le local avait auparavant fait l'objet.

De fait, ici, l'utilisation du terme « local » ne renvoie pas à l'opposition avec le centre ou à cette mode presque fétichiste. Le « local » s'entend dans ce cas particulier comme « urbain ». Cette localisation n'entraîne cependant pas de manière systématique un *ancrage* dans le lieu. Ainsi, la référence au local doit s'entendre à la fois comme une référence à une relation de pouvoir entre la collectivité et son centre, mais aussi comme une *localisation*, l'expression géographique d'un pouvoir politique, souvent largement programmatique.

La référence au local est en outre floue et problématique car le terme est particulièrement polysémique. D'une part, c'est un objet pluridisciplinaire : juristes, historiens, anthropologues, politistes, géographes et économistes l'utilisent, chacun profitant certes des acquis des autres disciplines mais proposant des définitions

[63] R. LEDRUT, dir., *Le pouvoir local*, Paris, Anthropos, 1979, p. 331.
[64] B. JOUVE & Ch. LEFÈVRE, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanences ou recompositions des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 6, 1999, p. 840.

différentes[65]. En outre, le terme n'a pas la même valeur dans les pays anglophones et les pays francophones. Si le local est durablement apparu comme subordonné à l'appareil étatique centralisé en France, il jouit d'une plus grande flexibilité et d'une plus grande autonomie dans les pays anglo-saxons. Ainsi, la communauté est au centre du gouvernement local aux États-Unis. Cette notion est très éloignée de la notion européenne de commune et ses frontières institutionnelles sont beaucoup plus floues. Enfin, dans la tradition britannique, les entités locales sont beaucoup plus grandes que n'importe où ailleurs en Europe, ce qui rend paradoxalement difficile l'unité à la fois politique et culturelle de ces entités[66]. Ainsi, alors que le mot est le même, c'est la proximité et la communauté de valeurs ou du moins d'histoire qui créent l'espace local dans les pays anglo-saxons. Il semble au contraire que, dans les pays francophones, ce soit la structure administrative qui crée le local. Il est évident que les divisions administratives prennent en compte les particularités locales. Elles n'en sont pas moins dictées par le haut et selon des critères parfois indépendants de l'identité locale : souvenons-nous du découpage français en départements, crée par Napoléon, selon le critère d'accessibilité immédiate de la préfecture en une journée de cheval. La communauté et l'identité locales ont donc peu à faire dans ces considérations pragmatiques.

Il est un point sur lequel les deux traditions se rejoignent cependant : dans les deux cas, la référence au local évacue de manière plus ou moins directe la référence au politique. Alors même que, dans les années 1970, le terme de « participation » est en vogue, le rôle des gouvernements locaux reste pourtant la délivrance des services. La référence au politique dans le milieu local fait peur car il semble accroître un pouvoir notabiliaire décrié. Ainsi, le local est-il un mode particulier de gestion de politiques générales ou bien un mode de gestion de politiques particulières ?

---

[65] A. MABILEAU, « Les institutions locales et les relations centre-périphérie » dans M. GRAWITZ & J. LECA, *Traité de Science Politique (vol. 2) : Les régimes politiques contemporains*, Paris, PUF, 1ère édition, 1985, p. 561.
[66] S. GOSS, *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*, New York, Palgrave MacMillan, 2001, p. 26.

2.2.2. Des outils de travail pour appréhender le local

Il faut donc envisager le local comme un processus plus que comme un objet. Le présent travail porte sur la manière dont le gouvernement local crée un espace politique et géographique présentant des caractères spécifiques en termes de fonctionnement et d'identité. En effet, il s'agit ici non de montrer le degré d'autonomie des objets locaux étudiés – c'est un débat obsolète – mais il s'agit bien en revanche de montrer quelles règles et normes spécifiques ont été créées lors de la mise en œuvre des politiques publiques locales. Ce faisant, le local se crée à la fois de manière institutionnelle, mais également – et surtout – de manière pratique, par des usages et inventions spécifiques qui permettent le meilleur fonctionnement possible à l'intérieur d'un système étatique, et créent les conditions d'une évolution différenciée par rapport aux autres objets locaux, et par rapport à l'État. C'est dans cette perspective et pour tenter de pallier les limites précédemment décrites que j'ai choisi de travailler avec le concept de champ politique local. Il permet à mon sens d'intégrer les éléments vus précédemment d'une manière dynamique, chère à Bourdieu, mais aussi d'ajouter des éléments plus spécifiques, que nous allons détailler.

2.3. Du local à la gouvernance ?

Ne pas parler de gouvernance dans un travail sur la vie locale peut apparaître comme un assourdissant silence. De fait, les références à la gouvernance sont extrêmement fréquentes dans les travaux sur la vie locale. Il m'a donc fallu interroger cette notion et sa pertinence dans le cadre de ce travail. J'ai choisi de ne pas faire référence à la notion de gouvernance. La notion étant très usitée, j'ai choisi de m'y arrêter, pour justifier mon choix mais, également, pour en cadrer la définition puisque, durant tout le travail de recherches, elle est régulièrement apparue.

2.3.1. Qu'est-ce que la « gouvernance » ?

Les problèmes actuels du gouvernement urbain sont liés au croisement de deux nouveautés. Les villes sont « contraintes » par des objectifs parfois antagoniques que sont la concurrence entre les villes – il s'agit de rester attractive et de créer des

richesses – et la nécessité de lutte contre les exclusions, de plus en plus fortes, en particulier dans le contexte des grandes villes. L'analyse par la gouvernance est donc censée rendre compte de ces écartèlements, en particulier en introduisant un travail sur les partenariats.

L'apport d'une telle notion est intéressant dans la mesure où elle permet d'incorporer à la réflexion l'idée de la complexité croissante de la gestion politique. En outre, elle permet d'envisager l'action politique non comme un ensemble de normes et de pratiques mais comme un réseau de relations souples, plus « horizontales » que hiérarchiques[67]. En donnant un cadre pour prendre en compte la diversité des acteurs, elle a permis en outre de revenir aux questions sociales et politiques, trop souvent occultées par les questions économiques. Mais dans le même temps, le passage progressif entre les années 1970 et 1990 du « gouvernement local » à la « gestion urbaine » puis à la gouvernance a peut-être occulté d'une part le caractère politique des négociations et, d'autre part, les conflits et tensions qui traversent ces négociations.

L'utilisation de la notion de gouvernance est enrichissante dans la mesure où elle permet de rendre effectivement compte de l'institutionnalisation politique dans des contextes non-wébériens, c'est-à-dire qui ne sont pas portés par une bureaucratie légale-rationnelle et où l'échange de ressources prime sur la domination. Une telle approche est très utile à propos de l'Afrique car elle permet de dépasser les analyses pointant les difficultés de l'État africain, réputé défaillant parce que ne répondant pas à l'analyse wébérienne. La gouvernance peut donc être un concept utile dans la mesure où il permet de prendre en compte des objets ou des états de fait sous-estimés auparavant. Ainsi, Sylvy Jaglin note que, avec 40 à 70 % de citadins africains vivant dans des quartier illégaux, la régulation est *de facto* hors de la sphère étatique. Il faut pouvoir la prendre en compte et prendre également en compte les nouveaux type de partenariat, par exemple entre communautés locales et entreprises privées. La

[67] G. STOKER, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155, 1998, pp. 19-30.

gouvernance, par sa souplesse peut permettre de répondre à ces exigences. Sylvy Jaglin note cependant utilement qu'aucun partenariat ne doit entraver la légitimité des pouvoirs publics et leur capacité à réguler ou à assurer les services en dernier recours[68].

Si la gouvernance est cependant utilisée de manière très large, par les scientifiques comme par la Banque mondiale, ses implications théoriques sont loin d'être anodines. Il faut donc préciser la définition de ce terme complexe et en proposer une analyse critique qui permettra de poser les jalons d'une analyse pour l'Afrique.

Quels sont donc les caractères *a minima* de la gouvernance ? Elle inclut des institutions et des acteurs variés, pas forcément gouvernementaux ou même politiques. De ce fait, et parce que la gestion politique se fait par négociations, les responsabilités de chaque acteur sont rendues plus floues. Enfin, les acteurs en jeu sont autonomes d'un État qui en théorie n'agit que de manière minimale, comme guide des négociations.

La gouvernance telle qu'elle est définie par les bailleurs de fonds met entre autres l'accent sur la négociation entre les acteurs politiques et ceux de la société civile et sur la nécessaire privatisation de certains services de manière à alléger les charges de l'État. L'idée soutenue est celle de la complémentarité de ces acteurs qui, par leur collaboration, pourraient réduire le *gap* entre pauvres et riches[69]. Mais dans le Nord – pour lequel ces schémas ont été mis en place – la privatisation en particulier n'a guère servi à fournir des besoins de base. Au contraire, l'État a dû conserver la fourniture des services de base, le privé n'étant effectif que pour apporter des services de haut niveau dans certaines zones privilégiées[70]. Ce système est inopérant dans des contextes de faiblesse de l'État.

---

[68] S. JAGLIN, « La gestion urbaine en archipels en Afrique australe », *Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, 1998, p. 29.
[69] G. STOKER, , « Cinq propositions… », *op. cit.* ; M. C. SMOUTS, « Du bon usage du concept de gouvernance en relations internationales », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155, 1998, pp. 85-94.
[70] J. R. A. AYEE & R. CROOK, *« Toilet wars »: urban sanitation services and the politics of public-private partnerships in Ghana*, IDS Working Paper 213, Brighton, Institute of Development Studies, décembre 2003, p. 4.

2.3.2. Limites de la gouvernance : un mot trop connoté pour être utilisé

Le terme reste cependant extrêmement flou. Même Richard Stren, qui utilise pourtant le concept, le qualifie de « concept élusif »[71] quand il apparaît dans la littérature des institutions internationales. C'est en outre un terme hérité du champ lexical de l'économie, qui a subi une distorsion de signification de l'anglais au français. On pourrait facilement passer outre : après tout, la plupart des termes traduits utilisés dans la recherche n'ont pas de correspondance exacte. Ainsi par exemple, le terme « gouvernement local » est aussi anglo-saxon et n'a pas les mêmes significations en France et au Royaume-Uni, nous l'avons vu. Le problème naît quand l'utilisation d'un nouveau terme donne l'illusion d'un nouveau concept : l'irruption de la gouvernance dans le champ scientifique français a permis de prendre en compte plus précisément les partenariats public-privé. Ce faisant, ils sont apparus comme nouveaux alors même que ces pratiques sont anciennes dans les pays anglo-saxons. Ainsi, une traduction approximative est-elle le support d'un ethnocentrisme peu scientifique.

Je l'ai dit, le terme « gouvernance » est issu de l'économie. Il est, plus spécifiquement, le fruit d'une réflexion économique. Face à l'échec des ajustements structurels dans les années 1980, les économistes néo-libéraux ont pris l'ascendant sur les économistes keynésiens au sein de la Banque mondiale. La *governance* a alors pris de l'importance. Le but de la Banque mondiale était de créer un environnement stable et amical pour les marchés. Son action devait donc être économique. Elle était dans les années 1980 face à un dilemme : la prise en compte de la seule économie ayant échoué, il fallait donc pouvoir contrôler le domaine politique. Mais contrôler le domaine politique s'apparente à de l'ingérence. Pour pouvoir intervenir sans trop soulever d'opposition, la stratégie a donc été de techniciser au maximum les questions politiques et de développer un biais éthique : la lutte contre la pauvreté. Il n'est évidemment guère possible de s'opposer à un thème aussi consensuel que celui-ci. La

[71] R. STREN, *Sur la manière de faire de la nécessité une vertu : du gouvernement local à la gouvernance local (et au-delà) dans la gestion urbaine en Afrique*, Document multigraphié, Toronto, 2004, pp. 3-4.

question est moins consensuelle quand il s'agit de définir les stratégies de cette lutte. Pour la Banque mondiale, la réduction de la pauvreté passe par un meilleur fonctionnement du marché et par un environnement politique stable. Les réformes politiques ont donc été entreprises (par exemple la réforme de la fonction publique) sans être explicitement ingérentes puisque, d'une part, elles sont demandées par le pays lui-même (qui n'a souvent guère qu'un choix contraint) et puisque, d'autre part, ces réformes politiques sont nécessaires à la réforme économique. Il faut que le pays, que les villes, soient « conformes », à un *good order* réputé être favorable au marché[72]. Notons rapidement pour clore ce point qu'un réformateur politique tel que Thomas Sankara a été marginalisé alors même qu'il assainissait justement les finances publiques et tentait de trouver une voie propre de développement, certes saine, mais peu favorable à l'expansion d'un marché libéral.

La technicisation du discours de l'intervention politique est donc un fruit direct de la volonté de la Banque mondiale de pouvoir influer sur les réformes politiques sans risquer d'être accusée d'ingérence. En se référant à la gouvernance, puis en l'officialisant, la loi a contraint les différents acteurs à négocier en amont de l'élaboration des politiques locales[73]. De fait, le concept contraint la réalité. La neutralisation de la dimension politique des problèmes est passée par leur reformulation en termes de « stratégies » et de « projets » :

« La gouvernance, qui est censée présider à de meilleures pratiques d'accès à la ville euphémise en réalité la question des pouvoirs et des antagonismes. […] Elle évacue de légitimes interrogations sur la conflictualité au profit d'une bonne volonté presque édifiante »[74].

Ainsi, la gestion politique, en particulier la gestion urbaine relèverait d'un « bon sens » apolitique et consensuel. La question du choix des politiques s'efface devant la

[72] A. OSMONT, « La "governance" : concept mou, politique ferme », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, 1998, pp. 23 et suiv.
[73] R. STREN, *Sur la manière de faire…*, *op. cit.*, p. 8 ; S. JAGLIN, « La gestion urbaine en archipels… », *op. cit.*, p. 31.
[74] M. BERTRAND, « Profils du leadership local au Ghana : conflits et fragmentation urbaine dans la métropole du Grand Accra », *Autrepart*, n° 21, 2002, p. 9.

nécessité de développement et évite opportunément de s'interroger sur la validité des choix ou les visions du monde qu'ils portent.

Trois problèmes pratiques se posent à travers l'utilisation du concept de gouvernance. D'une part, nous l'avons vu, elle favorise la gestion de « projet ». Or ce type de gestion pose lui-même problème car il prend place dans un espace-temps limité. Les projets, très locaux – puisqu'il faut faire « participer » les populations – fragmentent l'espace de la ville en « territoires éphémères ». En outre, la multiplication des projets se prête mal à des apprentissages de longue durée dans les champs sociaux et institutionnels.

Notons enfin que multiplier les projets, c'est multiplier les normes et les arts de faire. Les villes africaines déjà aux prises avec une grande « pluralité des normes »[75] politiques voient alors se multiplier les normes techniques. Un ancien ministre burkinabè résume la situation avec humour et quelque cynisme :

« Si vous saviez le nombre de stratégies qu'on a élaborées pour ce pays ! La GTZ vient et dit : "ah ! vous savez en matière de foyers améliorés, il faut faire une stratégie". Pendant ce temps, […] les *Peace Corps* disent "on a découvert un prototype de foyer amélioré différent de celui de la GTZ". On est au gré des partenaires. Maintenant, quand même, avec toutes ces compétences, on arrive plus ou moins à coordonner. Mais c'est ça le développement, on avance, on recule, on avance…

- Diriez-vous que la coordination s'améliore ?

- Oui, ça avance… Bon, c'est vrai qu'il y a plus de pauvres, mais les riches sont quand même plus riches ! Je ne veux pas être méchant. Quoi qu'on dise, ça avance »[76].

En outre, gouverner « par contrat »[77] pose la question de la place et surtout de la légitimité des experts dans la conception et la mise en œuvre des politiques urbaines. Cette question est très épineuse pour les pays du Nord, qui voient la « prise de pouvoir » de ce savoir expert, incontournable dans la très cryptique « technologie du

[75] G.WINTER, dir., *Inégalités…*, *op. cit.*
[76] Entretien avec Sylvestre OUEDRAOGO, ancien ministre, conseiller en Environnement/Chef d'Équipe « Énergie & Environnement » au PNUD, Ouagadougou, 19 avril 2005.
[77] J-P. GAUDIN, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Science Po, 1999, 233 p.

montage de dossier ». Les experts sont souvent mis en avant pour marquer le déficit de légitimité de certains acteurs de la gouvernance. La proie est facile, mais elle n'est pas la seule : le discours sur la participation populaire se pare d'une légitimité qui n'est évidente qu'*a priori*. La population est interrogée, particulièrement en Afrique, sur la définition des besoins locaux. Pourtant, personne ne semble interroger la légitimité de ce discours. Dans un monde aseptisé dénué de toute tension, caractérisé par une solidarité – fantasmée – entre les pauvres, la parole populaire aurait – peut-être – de la valeur. Mais dans la réalité, que vaut la parole des dominés face à celle des dominants[78] ? Qui pensera le long terme face à des demandes populaires forcément à plus court terme ? Il n'y a aucune autre valeur qu'idéologique à cette participation populaire : elle permet de neutraliser le politique en faisant parler le bon sens et en se parant de caractères d'une démocratie enchantée et populaire. Mais surtout, elle légitime en retour la participation des pauvres à leur propre développement économique, participation jamais demandée aux plus riches :

« La participation apparaît souvent comme le volet idéologiquement acceptable d'une théorie de l'efficacité économique à destination des plus pauvres »[79].

Ainsi, si la gouvernance s'adresse au pauvres, il semble que les plus riches eux, puissent encore penser en termes de gouvernement. Enfin, d'un strict point de vue scientifique, le concept de gouvernance est prisonnier d'une conception volontariste de la construction de l'ordre politique[80].

Ainsi, même si des auteurs proposent des analyses fines à partir de ce concept, j'ai choisi de ne pas l'employer, ne serait-ce que parce qu'il existe d'autre concepts moins connotés – dont la régulation – pour définir les mêmes objets.

J'ai donc pris acte par d'autres moyens de la complexification croissante des modalités de gestion urbaine, de la plus grande part du privé, de la concurrence

[78] A. DUBRESSON & S. JAGLIN, *Pouvoirs et cités d'Afrique Noire, La décentralisation en questions,* Paris, Karthala, 1993, p. 298
[79] *Ibidem*, p. 297
[80] J. COMMAILLE & B. JOBERT, « Introduction. La régulation politique… », *op. cit.*, p. 28.

internationale et du rôle des experts dans la prise de décision. Je considère dans ce cadre que la gouvernance ne peut pas être un concept analytique. Comme vocable « à la mode », il contraint et agit sur les politiques. En cela, il doit être pris en compte et étudié mais ce, toujours de manière externe. Je vais tenter de définir un cadre d'analyse à la fois utile pour ce travail, et le plus neutre possible, de manière à ce qu'il reste un *outil* d'analyse et non une *novlangue* qui contraint la pensée.

Je postule donc qu'on ne peut faire une analyse urbaine sans donner à l'État en particulier et aux institutions en général une place particulière. Jouve[81] note en outre qu'il est difficile de faire l'économie de l'étude des réformes institutionnelles car

« La question de la forme institutionnelle à donner au gouvernement des villes apparaît de manière récurrente sur l'agenda politique et participe directement de leur gouvernabilité ».

Dans tous les cas, l'État reste donc le « maître des horloges ».

2.4. Le champ politique local

Cette réflexion sur la manière de prendre en compte la complexité de la gestion urbaine m'a menée à travailler avec le concept de « champ politique local » tel qu'il a été défini par Bourdieu. Cette référence au champ permet selon moi de faire un lien dynamique entre l'acteur et l'institution, de prendre en compte le mouvement de particularisation de la gestion urbaine et de conserver l'idée du local comme un construit qui émerge – parfois – des politiques municipales.

2.4.1. Une définition protéiforme

La référence au champ porte une notion géographique tout à fait essentielle dans l'étude d'une politique urbaine. Le terme de « champ » renvoie de fait dans le sens commun à des notions géographiques, quasiment totalement absentes du sens scientifique du terme tel qu'il a été défini par Bourdieu. Pourtant, certains auteurs ont

[81] B. JOUVE & Ch. LEFÈVRE, « De la gouvernance… », *op. cit.*, p. 837.

tenté de faire fructifier sa polysémie. C'est le cas par exemple de Raymond Ledrut[82]. Il met en effet en avant le fait que le pouvoir local est d'abord « le pouvoir des hommes d'un lieu sur ce lieu ». Le champ politique local est donc à la fois un « champ géographique », constitué certes par les découpages administratifs mais bien plus large que ceux-ci, et un « champ politique » défini par les genres de conflits qui peuvent être réglés à l'intérieur de ce système. Pour lui, la dimension administrative et celle du pouvoir et de ses configurations spécifiques sont indissociables :

« Nous dirons que le "champ politique local", comme lieu d'exercice et de conflit de pouvoir, est aujourd'hui une zone relativement distincte définie par des phénomènes de convergence et d'interférence entre des structures, des forces et des acteurs sociologiques [qui] ont des liens privilégiés avec cette zone mais ne sont pas nécessairement établis dans la commune centrale. […] Il existe cependant un "champ politique local", des "phénomènes de pouvoir local", parce qu'il y a des zones relativement isolables où nous pouvons observer […] des jeux politiques spécifiques, propres à ces zones qui ont leur "personnalité politique" »[83].

La ville est donc un « lieu » où des politiques spécifiques à ce lieu sont menées. Par « politiques spécifiques », il faut évidemment entendre les politiques menées par les municipalités mais également les « arts de faire » de la ville pour traduire et mettre en œuvre des politiques nationales à l'échelle locale.

Le champ, même entendu de manière géographique, n'est pourtant pas une donnée empirique ni un espace seulement concret. Il est également un espace au sens où Habermas a pu l'entendre en décrivant l'espace public[84]. Il est aussi un espace « mosaïque », « feuilleté », souvent opaque parce que régi par des dynamiques autonomes qui le traversent[85] et largement illisible. Il est donc évidemment impossible de se satisfaire du seul critère géographique. D'une part, les capitales sont de grandes

---

[82] R. LEDRUT, dir., *Le pouvoir local*, *op. cit.*, p. 325 et suiv.
[83] *Ibidem*, p. 327.
[84] S. VAN DAMME, « Farewell Habermas ? Deux décennies d'études sur l'espace public », *Les dossiers du Grihl – Historiographie et méthodologie*, 28 juin 2007, 12 p., <http://dossiersgrihl.revues.org/document682.html>
[85] B. FRANÇOIS & E. NEVEU, « Pour une sociologie politique des espaces publics contemporains », *in* B. FRANÇOIS & E. NEVEU, dir. *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Rennes, PUR, coll « Res Publica », p. 49.

villes. Elles sont découpées en niveaux infra-urbains – les arrondissements à Ouagadougou, les *sub-metropolitan assemblies* (« *sub-metros* ») à Accra – eux-mêmes agissant sur des quartiers plus ou moins organisés. De ce fait, la « ville » apparaît plus comme un « niveau problématique » d'investigation que comme un objet défini. En outre, la diversité de la demande urbaine a conduit, par des actions différenciées selon les quartiers, à une spatialisation de l'action qui, parfois, est devenue une « territorialisation » des projets, induisant une fragmentation spatiale qui rend plus problématique la définition du champ comme d'un lieu. Pour ces raisons, j'ai choisi d'enrichir cette définition d'éléments plus propres à Bourdieu, basés sur la définition du champ comme d'un « champ de forces »[86].

Pour Bourdieu, le champ politique est, comme tous les champs, à la fois un « champ de forces » et

« Un champ de luttes visant à transformer le rapport de forces qui confère à ce champ sa structure à un moment donné »[87].

Il est le lieu d'une « concurrence pour les profanes » et une espèce de « jeu à part ». Le champ, et en particulier le champ politique, se construit alors en opposition avec les autres champs et acquiert un style propre de politiques locales, composé de configurations spécifiques d'acteurs à un moment donné, de volontés politiques plus ou moins enclines à la négociation et au dialogue, d'encouragements des bailleurs de fonds et des différents partenaires en faveurs de certaines pratiques. Ainsi, le maire de Ouagadougou, Simon Compaoré, extrêmement présent et assez populaire, a mis en place un style particulier à sa ville, basé sur le dialogue, qui n'est pas sans faire penser à des pratiques traditionnelles, mais qui s'enrichit de la légitimité du vote.

Enfin, la référence géographique, et même la référence à Bourdieu ne peuvent résoudre le problème des styles de politiques. Il est entendu que les configurations spécifiques d'acteurs à un moment donné, associées à des volontés politiques plus ou

[86] P. BOURDIEU & Ph. FRITSCH, *Propos sur le champ politique*, Lyon, PUL, 2000, p. 41.
[87] P. BOURDIEU, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 36/37, février-mars 1981, p. 3.

moins enclines à la négociation et au dialogue, forgent des styles particuliers de politiques, mais il est nécessaire de placer le champ dans une perspective de longue durée : les villes, en particulier des capitales, ont une histoire qui pèse sur le fonctionnement de la vie locale.

La notion de « champ politique local » renvoie donc à une configuration spécifique d'acteurs variés, pas tous directement liés au « lieu » – puisque, je l'ai dit, la ville est à la fois lieu et synapse –, et dont le style de politique est particulier. Cette notion met l'accent sur le fait que les éléments non institutionnels sont essentiels pour comprendre le mode de gouvernement urbain. Ainsi, le champ politique local selon Ledrut existe avant la mise en œuvre de politiques de décentralisation : il désigne une manière particulière de gouverner, adaptée à une situation locale et non reproductible. La définition ainsi proposée invite à se rappeler, comme l'a fait Médam à la même période que Ledrut, que le pouvoir municipal, s'il est particulier et doit être étudié comme tel, fait cependant partie d'un système de pouvoir plus vaste qui englobe évidemment le pouvoir central mais aussi la presse ou les pouvoirs d'autres communes par exemple[88] et qui doit être considéré comme une sédimentation de pratiques de gestion et de domination au fil du temps sur le même territoire.

La notion de champ permet d'envisager l'existence et des luttes de tous les niveaux politiques et de tous les acteurs, de plus en plus nombreux et spatialisés, tout en valorisant les dynamiques qui tendent à (re-)lier ces niveaux entre eux. L'accent est ainsi mis sur la cohérence du système, sur les identités et les liens de dépendance, sur l'institutionnalisation du système et de ses règles, qui conduisent à une autonomisation du champ.

2.4.2. Un champ en construction

L'un des défis du travail est donc de montrer à la fois les dynamiques d'un système complexe et ses processus d'institutionnalisation. Cette institutionnalisation est

[88] S. BIAREZ, « Pouvoirs et organisations locales. Vers un nouveau paradigme politique », *Sciences de la Société*, n° 38, 1996 (mai), pp. 23-46.

l'établissement d'un ensemble de règles et de pratiques sur un territoire donné. C'est l'ensemble de ces règles particulières et la nature des acteurs en place qui conduit, nous l'avons vu, à une autonomisation du champ. Pour mettre l'accent sur ce caractère dynamique – réversible et non linéaire – du processus, j'utiliserai le terme « construction ». Cette expression peut sembler difficile à utiliser dans la mesure où elle porte une dimension téléologique incompatible avec l'analyse scientifique. Cependant, elle offre une polysémie très utile pour cette étude. La construction dont je veux pouvoir rendre compte n'est en effet pas seulement une institutionnalisation de certaines pratiques plus ou moins formelles. Un champ local se constitue également, nous l'avons vu, de territoires mais aussi, et surtout, d'identités. Ainsi, si la construction du champ politique local passe en effet par l'apprentissage de nouvelles pratiques municipales par exemple, elle passe également par la modification de la perception de « l'espace vécu » par la population[89] et par la création – ou non – de nouvelles appartenances et identités. Enfin, c'est l'espace municipal, le territoire, qui est directement affecté par les politiques publiques : qu'un maire décide de mettre en place des espaces verts, ou qu'une politique industrielle modifie profondément le territoire, c'est tout un paysage – et donc une perception de l'espace – qui est modifié et donné ainsi à voir.

L'utilisation du terme « construction » invite donc à deux types de réflexions. Dans un premier temps, il faut s'interroger sur la validité de l'utilisation du terme, qui peut donner le sentiment que le processus étudié naît *ex-nihilo*. Dans un deuxième temps, il invite à réfléchir au phénomène étudié comme à un processus, à la fois dynamique et inachevé.

Le terme utilisé peut laisser à première vue penser que l'on envisage le champ politique local comme un objet récent d'une part et comme le fruit d'une volonté construite de certains acteurs. Avec Martin Verlet[90], j'utilise le terme « construction »

[89] A. FRÉMONT, *La région, espace vécu*, Paris, PUF, 1976, 223 p.
[90] M. VERLET, « L'État fractal. Décentralisation du pouvoir et construction du champ politique », *Chronique du Sud,* n° 15 « Savoirs et pouvoirs », juillet 1995, pp. 189-199.

non parce que l'on considère qu'il n'y avait rien avant une certaine date mais pour indiquer une évolution qui conduit à un renforcement des caractères locaux. Ainsi, avant l'affirmation des politiques de décentralisation et de la nécessité de promouvoir le local, la gestion pouvait être plus lointaine, plus centrale. L'utilisation du terme permet également de rappeler que les modifications dans le champ politique local se font par la construction, l'inscription de nouveaux rapports politiques dans la « société locale », qui induisent de nouveaux réflexes dans le choix des intermédiaires – et donc de nouvelles légitimités –, de nouvelles demandes sociales et politiques, de nouvelles identités (« je suis du quartier, de la ville… »). On retrouve ici en l'occurrence particulièrement Bourdieu, qui décrit la construction du champ religieux comme un processus caractérisé par une institutionnalisation et une systématisation des règles qui conduisent à l'autonomisation du champ :

« Le processus qui conduit à la constitution d'instances spécifiquement aménagées en vue de la production, de la reproduction ou de la diffusion des biens religieux et l'évolution [...] du système de ces instances vers une structure plus différenciée et plus complexe, *i. e.* vers un champ religieux relativement autonome, s'accompagnent d'un processus de *systématisation et de moralisation des pratiques et des représentations religieuses* »[91].

La construction invite en outre à considérer

« L'invention du politique, non seulement en tant qu'expression de cultures singulières, mais comme construction, dans le champ social, d'un espace public et de rapports politiques de domination ou d'intervention sociale »[92].

La construction du champ politique local est donc à la fois une invention politique mais également, parce que

« La recomposition des rapports entre les pouvoirs locaux, l'État et les citadins s'accompagne d'une reconstruction d'identités liée aux nouveaux droits, à de nouveaux principes d'accès à l'espace, au sol et aux autres services urbains »[93],

une re-construction, une recomposition constante de l'ensemble des rapports sociaux et politiques qui va bien au-delà de la réforme formelle même si elle y prend sa source.

2.4.3. Une invention constante

Par sa complexité, la « construction » du champ politique local est donc un processus fragile et difficilement identifiable. C'est un processus ambigu et non linéaire. La complexité vient entre autres du fait que les discours et la pratique sont en constant décalage. Ce décalage évident des discours rend moins visibles les dynamiques spécifiquement locales et est accentué par la sédimentation de pratiques très diverses, formellement et temporellement. Parler de construction invite en effet à se pencher sur les fondations du processus et donc sur les pratiques anciennes de gouvernement qui créent une *path dependency* des pratiques institutionnelles d'une part et, d'autre part, sont un réservoir de références culturelles et d'outils de légitimation pour les acteurs de la ville. C'est particulièrement le cas dans les deux pays étudiés, qui, ayant connu de grands royaumes précoloniaux, ont, d'une part, une pratique ancienne de la vie locale, très décentralisée et, d'autre part, à travers les chefs traditionnels en particulier, la possibilité de convoquer ces références. Le Ghana, par exemple, avec les Ashanti, a connu un royaume précolonial très structuré au centre du pays. Ceux-ci disposaient d'une organisation locale forte et très hiérarchisée, grandement structurée par leur résistance aux Anglais. De cette période, il faut au moins retenir d'une part que les chefs et les pouvoirs traditionnels jouissent d'une grande reconnaissance et d'un certain pouvoir. Cet héritage a d'autre part construit en partie la culture politique ghanéenne et, en conséquence, certains choix politiques, basés sur la certitude qu'il existe une voie africaine de développement. Ceci se traduit par exemple par le choix d'avoir des assemblées de district non partisanes, au nom d'une supposée « culture du

[91] P. BOURDIEU, « Genèse et structure du champ religieux », *Revue française de Sociologie*, 1971, p. 303.
[92] M. VERLET, « L'État fractal… », *op. cit.*, p. 193.
[93] O. GRAEFE., *Territoires urbains…, op. cit.,* p. 10.

consensus » propre aux Africains et parce que les problèmes locaux sont perçus comme relevant du « bon sens » et non de la lutte politique[94].

[94] J. R. A. AYEE, *An Anatomy of Public Policy Implementation: The Case of Decentralization Policies in Ghana*, Coll. « The making of modern Africa », Aldershot, Avebury, 1994, XII-244 p.

3. Enjeux et modalités d'une comparaison complexe

Dès le début de mes recherches, une analyse comparée s'est imposée. Les politiques de gestion des ordures sont, à Accra comme à Ouagadougou, bien étudiées de manière monographique[95]. La comparaison permettait, au-delà d'un état des lieux, de tenter de *comprendre* pourquoi les deux mises en œuvre sont tellement différentes dans les deux pays. Poser ce simple but est déjà une manière de prendre position dans le champ de la politique comparée, traversée de nombreuses controverses. Ainsi, ce faisant, je me distance de Sartori, qui met l'accent sur le fait que la politique comparée a une fonction de contrôle de la validité des théories formulées à partir de l'observation :

« Les comparaisons ont pour fonction de contrôler [...] si les généralisations restent valables ou non pour tous les cas auxquels elles s'appliquent ».

Cette observation va à l'encontre de ce que Sartori, nomme le « consensus » sur le fait que « l'objectif général de la recherche transnationale est de comprendre »[96]. Certes, Sartori n'exclut pas la compréhension de la validation mais, ainsi formulée, sa position ne met pas assez en avant, à mon sens, le caractère rétroactif des analyses comparées, qui permettent justement un aller-retour constant entre compréhension et validation. Il y a, entre ces deux mouvements, un « troisième larron », de taille : le terrain. Nous y reviendrons un peu plus loin.

---

[95] Voir pour le Ghana la thèse très complète de Nelson Obirih-Opareh :
N. OBIRIH-OPAREH, *Solid waste collection in Accra. The impact of decentralisation and privatisation on the practice and performance of service delivery*, Thèse de doctorat, Amsterdam, AGIDS, Universiteit van Amsterdam, avril 2003, 307 p. <http://dare.uva.nl/record/131417>
Pour le Burkina, voir l'article de la géographe : A. MEUNIER-NIKIÉMA, « Géographie d'une ville à travers la gestion des déchets, Ouagadougou (Burkina Faso) », *M@ppemonde*, vol. 3, n° 87, 2007, <http://mappemonde.mgm.fr/num15/articles/art07305.html>,
Les travaux des anthropologues : J. BOUJU & F. OUATTARA, dir., *Une anthropologie politique de la fange. Conceptions culturelles, pratiques sociales et enjeux institutionnels de la propreté urbaine à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso (Burkina Faso)*, Sociologie, histoire, anthropologie des dynamiques culturelles (SHADYC)—Marseille/Groupe de Recherche sur les Initiatives Locales (GRIL), Ouagadougou, 2002, 223 p.
Et des politistes : S. MAS & C. VOGLER, *La gestion des déchets solides à Ouagadougou.*, Ouagadougou (BF), CREPA-siège, 2006, 122 p.

[96] G. SARTORI, « Bien comparer, mal comparer », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n° 1, 1994, p. 20.

La méthode comparée n'est pas exempte de difficultés de définition et de controverses. Même si, depuis Hérodote et Aristote, ou même, plus près de nous, Montesquieu, les « grands anciens » ont largement fait de la politique comparée, sa formalisation a été délicate car elle est largement intuitive. Comment, alors, dépasser le fameux « tourisme intelligent »[97] et proposer une comparaison méthodique et aussi scientifique que possible ? Comment comparer scientifiquement alors même que la politique comparée a longtemps été « *essentially non comparative* »[98] ou que, plus récemment, à propos de l'institutionnalisation des partis, Jean Blondel se sent obligé de rappeler que

« Que cela plaise ou non, l'analyse politique comparée est centrale en science politique »[99] ?

3.1. La comparaison comme exercice intuitif ?

La comparaison est un acte intuitif et inhérent à la pensée humaine. Dans le cadre d'une analyse politique, cependant, il est nécessaire de prendre conscience de cet acte, d'une part pour qu'il devienne scientifique[100] et, d'autre part, de manière plus large, parce que l'exercice intuitif de la sociologie débouche sur des erreurs et n'apporte guère de réponses : sans questions bien posées, quelles réponses attendre ? Dans les faits, la comparaison scientifique est un acte pensé, et même contraint, à plusieurs égards : parce qu'elle soit se garder d'un ethnocentrisme naturel et parce qu'elle oblige à une ouverture à l'Autre.

La politique comparée n'est paradoxalement pas exempte du risque d'ethnocentrisme. Elle impose une décentration difficile pour les chercheurs, en particulier lors d'études de terrains très différents comme le sont les terrains africains.

---

[97] P. KNOEPFEL & C. LARRUE, « Les politiques publiques comparées : tourisme intelligent ou vrai progrès ? Les cas des politiques comparées de l'environnement », *Politiques et management public*, vol. 2, n° 3, 1984, repris dans A. SMITH, « L'analyse comparée des politiques publiques ; une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 7, n° 1, 2000, p. 7.

[98] R. C. MACRIDIS, *The Study of Comparative Government*, New York, Random House, 1964, 77 p.

[99] J. BLONDEL, « L'analyse politique comparée et l'institutionnalisation des partis », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 10, n° 2, 2003, p. 247.

[100] G. SARTORI, « Bien comparer… », *op. cit.*

La nécessité de la décentration est d'autant plus importante qu'une partie de l'histoire récente de la politique comparée est liée aux pays du Sud. Dans les faits, ce lien n'est pas très visible, les comparatistes étant souvent spécialisés dans une aire, qui n'est que rarement l'Afrique et, dans ce cas, le comparatiste est un « africaniste ».

La politique comparée a cependant profondément été remise en cause par l'émergence de nouveaux États lors des décolonisations des années 1960, qui ont permis l'accession au titre d'État à des territoires – et donc des populations – qui n'avaient jamais fait l'objet d'études comparatives puisque, d'une certaine manière, le politique était « sous tutelle » des métropoles. Comment prendre en compte ces ordres politiques nouveaux et manifestement différents du monde occidental ? La différence avec celui-ci était trop forte et ne permettait pas une comparaison qui, au reste, aurait « privilégié les formes sur les modes réels de fonctionnement »[101].

Les comparatistes ont eu deux attitudes pour répondre à ces interrogations. Certains ont préféré se limiter aux *area studies*, qui permettaient de faire des monographies et donc de bien connaître le ou les pays concernés, mais présentaient – et présentent toujours, puisqu'elles ont des adeptes – le risque d'un trop grand ethnocentrisme et d'une accumulation de données au détriment de la compréhension. Par ailleurs, ces recherches ne sont guère comparables *a posteriori* puisque les données sont recueillies avec des méthodes différentes.

C'est finalement le développementalisme qui est apparu comme le renouveau du comparatisme, en posant que les conditions de fonctionnement des sociétés extra-occidentales étaient comparables à celles des sociétés occidentales dans le passé. En se posant dans la tradition évolutionniste et en postulant une loi universelle de développement, ce courant a cependant prolongé l'universalisme classique en crise et n'a finalement fait que repousser l'échéance d'une véritable remise en cause du fonctionnement du comparatisme, alors même que l'inadaptation des modèles

[101] *Ibidem*

occidentaux pour rendre compte de l'évolution des États issus de la décolonisation devenait patente.

En réaction, l'analyse culturelle ou l'anthropologie ont permis, dans les années 1970, de mettre l'accent sur une connaissance individualisante et non universalisante. Ce faisant, c'est l'ensemble de l'organisation du politique qui a été remise en cause, obligeant ainsi le comparatiste à s'inscrire dans une démarche sociologique « intégrée ». En parallèle, l'ensemble des concepts utilisés a été remis en question et s'est trouvé divisé en concepts transculturels ou non. De ce fait, le comparatisme actuel hésite constamment entre ces deux types de connaissance.

Finalement, dans une certaine mesure, l'Afrique longtemps si marginalisée dans les analyses politiques a été un aiguillon redoutable pour la politique comparée et lui a permis une ouverture nouvelle à l'Autre.

Cette ouverture à l'Autre est un autre élément essentiel du comparatisme et est, de loin, la pratique la moins intuitive de toutes. D'une part, chercher à comprendre l'Autre, comme semblable et absolument différent est un exercice intellectuel difficile dans la mesure où cette ouverture remet en cause nos manières de penser. Cet attachement à la « raison de l'Autre » fonde une approche universaliste et pose les bases d'une comparaison fructueuse :

« Différent de moi, oui, mais en quoi ? Et en quoi ai-je plus raison que lui parce que je suis là, habillé, logé, enseigné, endoctriné (en politologue, j'ajouterai gouverné) autrement ?
Ai-je raison contre le Persan étonné ? Contre les arguments du Marocain « protégé » ? Contre le discours de l'Indien ? Toujours l'Autre a quelque chose à me dire, et peut-être a-t-il la raison, peut-être même a-t-il raison »[102].

[102] Parenthèse de Christian COULON. J. LACOUTURE, N. BALAVOINE, G. BALAVOINE, *La raison de l'Autre – Montaigne, Montesquieu, Mauriac*, Bordeaux, Confluences, 2002, p. 73-74, cité par Ch. COULON, *L'Afrique ici et maintenant*, discours d'ouverture du Congrès international d'analyse politique sur l'Afrique, à l'occasion du cinquantenaire du CEAN (1958-2008), IEP de Bordeaux, 3-5 septembre 2008.

Cette attention à l'Autre fonde l'humanisme bordelais, au-delà de l'histoire équivoque de la ville et invite à vivre d'une manière nouvelle « l'esprit portuaire » de Bordeaux[103].

Parler des autres permet d'autre part, au moins en creux, de se définir et de mieux comprendre ce qui fonde notre propre identité. Ce faisant, je souhaite poser une des limites les plus importantes de l'analyse comparée à mon sens : en parlant des autres, on ne parle que de soi. Ainsi, dans l'analyse de la gestion des déchets, je me garde par exemple de faire des recommandations, comme me l'ont pourtant souvent demandé les Burkinabè et les Ghanéens. C'est que « l'esprit portuaire » suppose un port d'attache : la décentration n'est jamais complète, la comparaison jamais parfaite et, surtout, jamais totalement débarrassée de nos formations et de nos cultures d'origine. Il faut, en Afrique, ajouter un élément de taille : comme femme, occidentale et universitaire, mon « interface » avec les acteurs n'a jamais été exempte de biais importants. Ces biais peuvent être anecdotiques ou faire sourire. Ainsi, comme femme, je « bénéficiais » d'une présomption d'incompétence qui a finalement conduit mes interlocuteurs masculins à se livrer plus largement qu'à mes collègues masculins. Comme occidentale, je portais cependant le poids de l'histoire coloniale et apparaissais souvent à mes interlocuteurs, pour qui la différence entre une universitaire et un bailleur de fonds était parfois délicate à saisir, comme une opportunité pour faire connaître leurs difficultés et, éventuellement, pour attirer des fonds.

3.2. Controverses et méthodes

Il faut donc adopter une méthode de comparaison assez stricte pour qu'elle devienne, comme Durkheim le décrit, une réelle méthode scientifique de compréhension et de validation des faits sociaux et pour que la démarche soit, comme toute expérience scientifique, reproductible. Revenons sur ces définitions qui, à partir de celle que propose Durkheim, sont variées et influent ensuite sur le choix des méthodes de

[103] Ch. COULON, *L'Afrique ici et maintenant*, *op. cit.*

travail. Avec la question des définitions se pose celle du rôle assigné à la politique comparée dans la recherche, entre compréhension et simple vérification scientifique.

Émile Durkheim a développé l'idée que la méthode comparative est un exercice essentiel au chercheur dans la mesure où elle remplace l'expérimentation. Pour Durkheim, la comparaison est donc un substitut d'expérience scientifique, à défaut d'expériences en laboratoire, c'est une « science expérimentale des faits sociaux ». Cette analyse est importante pour l'analyse comparée qui, de fait, plus que toutes les autres branches de la science politique, a un grand souci de scientificité et ne peut, en outre, utiliser de réfutation comme le font les sciences dites dures[104]. On doit pourtant reprocher à Durkheim d'avoir quelque peu, par cette « comparaison », affaibli la portée de l'analyse comparée en n'en faisant qu'une expérimentation par défaut et trop exclusivement causale. En outre, avec le raisonnement de Durkheim, une autre particularité de la comparaison en sciences sociales est mal prise en compte : le fait que, parce qu'il étudie des sociétés humaines ayant conscience d'elles-mêmes, et ayant une capacité de réaction, l'étude sociologique influe sur les attitudes humaines. En étudiant son sujet, le chercheur le modifie[105].

À partir de cette analyse essentielle de Durkheim, qui met en valeur le lien étroit entre politique comparée et scientificité, une définition de la politique comparée est possible et s'oriente sur deux axes : la compréhension et le contrôle.

Mais les applications de cette définition sont très variées et les spécialistes très tranchés quant à leur application. Les difficultés rencontrées pour mettre en place une « troisième voie » possible entre l'analyse quantitative et l'analyse qualitative en sont un exemple[106]. Les études d'un nombre limité de cas s'opposent aux approches centrées sur les variables.

---

[104] J.-C. PASSERON, *Le raisonnement sociologique. L'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan, coll. « Essais et Recherches », 1991, p. 156 et suiv.

[105] Durkheim ne pouvait cependant savoir que les chercheurs en physique quantique ont d'une certaine manière le même problème, du fait que leur observation modifie leur sujet. Mais dans ce cas, c'est le mode même d'observation qui modifie, et non les conclusions du chercheur, comme c'est le cas en sciences sociales.

[106] B. RIHOUX, G. De MEUR, A. MARX *et alii*, « Forum. Une « troisième voie » entre approches qualitative et quantitative ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 1, 2004, pp. 117-153.

J'ai donc choisi ici de préférer une méthode largement qualitative, qui privilégie l'étude approfondie de deux cas seulement. Ce faisant, il s'agit de prendre le temps d'approfondir la connaissance pratique sur les deux terrains et de pouvoir dépasser l'analyse par les variables. Si cette analyse par les variables, plus largement exploitée dans les analyses quantitatives, est largement valable, elle risque de ne pas pouvoir rendre compte, pour des terrains *a priori* plus différents, de rapports de causalité complexes et parfois inattendus. Ainsi, j'ai choisi de définir les « variables » de comparaison de mon travail dans le fil de mon analyse. Il est évident que la place des institutions et les modes de régulation qui en découlent tiennent une place essentielle dans le travail. Il faut cependant pouvoir prendre en compte et analyser le rôle des partis, de la religion ou même, dans le cas des politiques de gestion des ordures, le rôle de la perception culturelle du sale. En choisissant de définir dans le fil de l'analyse mes points de comparaison, j'ai choisi de ne pas tenter de reconstruire mon cheminement *a posteriori* et de manière finalement artificielle mais au contraire de considérer mes tâtonnements comme des éléments à part entière de l'analyse et du travail.

3.3. Application : des terrains proches

Comparer le Ghana et le Burkina, Ouagadougou et Accra, n'est pas une démarche fondée sur les « contrastes dramatiques ». Au contraire, alors que cette méthode permet de faire émerger des similitudes de terrains différents, il s'agit ici de valoriser l'unicité de chaque terrain. On pourra objecter qu'une comparaison avec un pays du Nord aurait permis de sortir l'Afrique du « ghetto » scientifique dans laquelle les chercheurs nordistes aiment souvent la placer. De fait, si le choix de comparaison proposé est un choix méthodologique, c'est également, largement, un choix politique.

Ainsi, les pays d'Afrique de l'Ouest sont largement soumis aux mêmes trains de réformes et aux mêmes agendas. La réforme des déchets, à Accra et Ouagadougou, est sensiblement la même et a été mise en place au même moment. Dans les deux cas, elle a été portée en grande partie par la Banque mondiale et, de manière plus modeste, par les bailleurs de fonds bilatéraux. Ce train de réformes très comparable dans de

nombreux pays africains semble accréditer l'idée qu'il existe une « Afrique ». On notera d'ailleurs que, dans le langage commun des Européens, il est souvent fait mention de l'Afrique comme d'un « pays ». Cette unité fantasmée, et largement basée sur des critères économiques, ne peut être battue en brèche que par l'étude de pays très proches présentant pourtant, à l'analyse, des réalités très différentes.

En proposant une analyse largement fondée sur le néo-institutionnalisme, il était logique de proposer une comparaison entre des pays de « traditions » institutionnelles proches. Nous verrons cependant que l'opposition entre « pays anglophone » et « pays francophone » est peu valide et reste finalement au niveau des formes alors que d'autres approches fondées sur les liens historiques entre les deux pays et sur leur volonté commune de mettre en place une politique véritablement « africaine » sont plus opérantes.

En comparant deux pays proches, c'est donc sur les dynamiques endogènes, sur les différences subtiles, que se portent la réflexion et la comparaison. On accrédite ainsi l'existence « d'Afriques ».

3.4. Pour une « éthique du bricolage »

La méthode qualitative permet de développer un « bricolage intelligent », voire une « éthique du bricolage ». Le bricolage ainsi présenté n'est pas une approximation scientifique mais plutôt l'acceptation d'une « liberté relative »[107] et nécessaire. En proposant ce bricolage, qu'il définit comme une « stratégie de maximisation des ressources collectives » permettant une combinaison souple entre outils, courants et terrains, Emmanuel Négrier réintègre la variable « terrain » et « assume le risque structurel du désappointement et de la découverte en chemin »[108]. En laissant le terrain parler – et, souvent, se taire – il le remet au centre de l'analyse et n'utilise la théorie comparée que comme un outil. Il rappelle qu'il est vain de vouloir faire entrer le terrain dans des schémas trop stricts et prédéfinis. En outre, la comparabilité ne doit

[107] E. NÉGRIER, « L'analyse comparée des politiques publiques. Méthodes et principes vécus », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12, n° 4, 2005, p. 505.
[108] *Ibidem*, pp. 505-506.

pas être perçue comme « donnée » mais, au mieux, comme « limitée »[109]. L'observation désenchantée du terrain – qui ne pourra pas tout nous dire et qui nous dira ce que nous n'attendions pas – permet de laisser surgir l'étonnement. Ainsi, en pratique, les recherches que j'ai menées n'ont pas été exactement les mêmes à Accra et à Ouagadougou. D'une part, ces recherches ont été plus simples à mener au Burkina Faso qu'au Ghana, où elles ont été soumises à plus d'autorisations et de réticences de la part des acteurs concernés. Ainsi, par exemple, j'ai par exemple rencontré plus facilement au début de mes recherches les bailleurs de fonds que les représentants officiels de l'autorité municipale alors que ces mêmes responsables ont été dès le départ très ouverts à Ouagadougou. En outre, la définition des déchets étant sensiblement différente dans les deux pays, j'ai été amenée à rencontrer plus d'acteurs de santé au Ghana alors que les gestions des déchets et celle de la santé sont bien séparées au Burkina.

[109] Ch. RAGIN, « La place de la comparaison : jalons pour la recherche comparative configurationnelle » dans B. RIHOUX, G. De MEUR, A. MARX *et alii*, « Forum. Une « troisième voie »… », *op. cit.*, p. 120.

4. Travail d'enquête

Le travail d'enquête a été mené en deux périodes dans chaque pays. Une première recherche d'un mois en 2003 sur les deux terrain avait permis de préciser le sujet et d'envisager les difficultés éventuelles de travail. En 2004 et 2005, deux sessions de recherche de quatre mois ont permis de rencontrer les acteurs impliqués dans la gestion des ordures, de visiter les sites problématiques et d'approfondir la recherche documentaire.

Les 67 entretiens menés étaient semi-directifs et duraient en moyenne 45 minutes. Il a été particulièrement utile de revoir les interviewés hors du cadre officiel, pour des visites des sites en commun ou l'observation du fonctionnement des assemblées locales. Dans tous les cas, même si les entretiens avec les techniciens et les ONG étaient formellement moins approfondis, ils ont été les plus utiles : les subalternes, en particulier quand ils sont sur le terrain, confient plus facilement leurs difficultés et leurs inimitiés. Le fait de conduire un entretien très formel où l'interviewé ne sort pas d'un discours préétabli est cependant également très intéressant : cela permet de voir ce qui est dit et n'est pas dit et de pouvoir analyser les modalités du discours formel par rapport à la réalité.

La recherche documentaire a été extrêmement longue mais fructueuse. D'une part, le dépouillement sur cinq ans (2000-2004) d'un journal de référence par pays a permis de collecter environ 1000 articles qui permettent de retracer l'évolution des projets et même des mentalités vis-à-vis de la propreté citadine. D'autre part, la collecte de documents scientifiques (universitaires ou techniques) a permis de préciser des éléments techniques et d'avoir à disposition des données et des analyses de terrain, souvent de grande qualité.

Mon travail concerne, je l'ai dit, l'ensemble de chaque ville. C'est la raison pour laquelle j'ai privilégié une approche sectorielle. J'ai cependant choisi, dans les deux villes, de concentrer une partie de mes entretiens et de mes recherches sur des

« arrondissements » particuliers, de manière à pouvoir obtenir des données plus fines. Au Burkina, je me suis concentrée sur l'arrondissement périphérique de Sigh-Noghin à l'extrême nord-ouest de la ville. Ce choix s'est imposé pour plusieurs raisons. D'une part, j'ai fait l'hypothèse que les problèmes liés à la décentralisation seraient plus visibles dans un arrondissement particulièrement pauvre. Dans la même logique, les questions d'assainissement y sont particulièrement difficiles. En outre, cet arrondissement a une vie associative particulièrement développée et a accueilli plusieurs projets d'ONG en lien avec la gestion des déchets. La nature périphérique de l'arrondissement rend en outre bien compte du mode de vie « para-citadin » d'une grande partie de la population ouagalaise :

« Il y a une sorte de solidarité entre les gens de l'arrondissement. A la limite, je ne dirais pas que tout le monde connaît tout le monde mais on est pas loin de ça. […] Le mouvement associatif est très développé. Et c'est un mouvement qui répond aux mots d'ordre[110]. Quand il est invité, il répond toujours présent. Sans trop nous jeter de fleurs, pour certaines manifestations à caractère communal ou national, on fait souvent appel à l'arrondissement de Sigh-Noghin [pour participer ou accueillir] »[111].

À Accra, j'ai concentré mes recherches sur la *sub-metro* d'Ashiedu-Keteke. En termes sociaux, c'est également une zone défavorisée mais, contrairement à Sigh-Noghin, elle est située en plein centre d'Accra et souffre de congestion. En outre, elle offrait des possibilités intéressantes de recherche puisqu'elle est littorale et inclut donc une plage et une « lagune » qui servent de décharge. Enfin, du fait de sa position centrale dans le vieil Accra, elle regroupe l'essentiel des grands marchés de la ville, dont la fréquentation et la forte densité créent des problèmes spécifiques de gestion des ordures.

Ces deux zones ont été des zones de recherches privilégiées mais non exclusives. Il faut admettre dans les recherches de terrain une part d'impondérables et, également, de chance qui rendent le chercheur parfois opportuniste et ouvrent à d'autres zones de

[110] Le terme, qui est utilisé pour parler des invitations de l'arrondissement aux associations, est directement issu de la rhétorique révolutionnaire des années 1980, très marquante au Burkina.
[111] Entretien avec Jules KÉRÉ, secrétaire général de l'arrondissement de Sigh-Noghin, Ouagadougou, 19 avril 2005.

recherches. En tout état de cause, la focalisation sur une zone permet d'en cerner les acteurs, de se faire connaître d'eux et de pouvoir ainsi les suivre dans leur travail. Ce point a été particulièrement crucial à Accra, où la confiance de mes interlocuteurs a été longue à gagner.

5. Hypothèses de travail et plan

Dans ce travail, je pars du constat que les processus de décentralisation ainsi que les politiques d'ajustement structurel soutenues par les bailleurs de fond, qui véhiculent une vision propre de la gestion urbaine, ont profondément affecté le fonctionnement politique des villes africaines.

La décentralisation mise en œuvre dans ces villes a créé une « nouvelle donne » urbaine, qui implique plus de responsabilités pour les municipalités concernées et la mise en place de modes de gestion nouveaux, comme la privatisation de certains services ou la prise en compte accrue de la société civile à travers des processus de type « gouvernance ».

Dans les discours, cette nouvelle donne doit mener à une « prise en mains » par les autorités locales de leur avenir et, partant, à une autonomisation des municipalités. Pourtant, ces municipalités manquent d'expertise et de fonds pour mener à bien leurs très lourdes missions. De fait, elles doivent adapter et interpréter les politiques pour les rendre viables face aux conditions politiques et de terrain et constamment négocier leur autonomie vis-à-vis de pouvoirs centraux réticents à « décentraliser » leur capitale d'État.

C'est cette mise en œuvre qui est le moment-clef du travail mené ici. Je suppose avec Dominique Darbon que *politicy makes politics*[112] en Afrique aussi et que, dès lors, la mise en œuvre d'une politique urbaine – ici les politiques de propreté et de gestion des ordures – créent des ordres politiques nouveaux qui structurent et modifient l'espace politique et géographique de la ville.

L'interrogation principale portera sur les variables expliquant les grandes différences de modalités de régulation politique dans les deux villes : quels éléments expliquent

[112] D. DARBON, « Peut-on relire… », *op. cit.*, p. 177-178 et 183-184.

l'apparent succès ouagalais et le terrible échec d'Accra ? Dans quelle proportion les hommes et les institutions sont-ils impliqués ?

Dans ce cadre ainsi éclairé, il faudra comprendre si la mise en œuvre – même partielle – de politiques publiques urbaines permet la structuration d'un champ politique local, entendu comme champ géographique et comme champ de forces. Les politiques permettent-elles l'établissement de pratiques politiques propres à la ville ? Entraînent-elles l'émergence d'acteurs nouveaux et/ou spécifiquement locaux ? La ville acquiert-elle ainsi une « identité », une visibilité, un fonctionnement propres qui lui confèreraient une image particulière au sein de l'espace national, et à l'échelle internationale ?

Le présent travail est concentré que les politiques de propreté et de gestion des ordures. Cet ensemble de politiques a été choisi parce que je fais l'hypothèse que, même dans les cas les plus techniques, comme celui-ci, les choix restent profondément politiques.

Ce faisant, je souhaite montrer que l'ensemble des régulations à l'œuvre n'a pas pour but l'efficacité technique mais bien la préservation des acquis politiques des acteurs municipaux et ce, à tous les niveaux. Ainsi, le « bon sens » souvent invoqué pour la gestion des ordures fait toujours place au politique : comment sans le recours à cette variable expliquer l'importance presque absurde de la visibilité de ces politiques dans les deux municipalités ? Comment justifier des choix techniques comme le recours aux camions de ramassage plutôt qu'à la traction asine, que, s'ils sont valorisants, ils ne sont pas efficaces pour les populations ? Je souhaite donc montrer que la décentralisation et la dévolution de pouvoir aux municipalités n'ont pas entraîné de gestion de « bon sens » mais au contraire politisé à l'extrême ce problème faussement technique. Pour autant, malgré toutes ces difficultés, le politique n'est pas discrédité : il reste le moteur des actions municipales et un référent essentiel pour tous les acteurs du champ municipal.

Le présent travail suivra donc un développement en trois temps. La technicité du problème ne permet pas de faire l'économie d'une première partie largement

descriptive, qui permettra de « poser le cadre » du travail. Cela permettra en outre de montrer dans quelle mesure les politiques sont, dans les deux pays, structurées selon des modalités et des temporalités très voisines. Ceci posé, il sera possible, dans un deuxième temps, de se pencher sur les raisons pour lesquelles la mise en œuvre de ces politiques est très différente dans les deux pays et dans quelle mesure cette mise en œuvre sédimente de pratiques nouvelles de gestion urbaine. Enfin, je ferai une large place dans une dernière partie à une analyse des dynamiques de recompositions politiques à l'œuvre dans les deux villes.

Première partie :

Des convergences formelles

« Les déchets » sont un sujet dont, à Accra comme à Ouagadougou, tout le monde parle mais dont la réalité et les modalités de fonctionnement précises reste bien souvent floue. J'ai donc choisi ici d'établir un état des lieux de la gestion des ordures et des réformes mises en œuvre pour l'améliorer. Ces chapitres, essentiellement descriptifs, ont pour but de comprendre à quelles réalités sont confrontées les autorités municipales. Il est en outre nécessaire de comprendre l'organisation de la gestion des ordures avant les grandes réformes de ces dernières années. Ces organisations et ces expériences préalables sont à la fois un cadre et une contrainte pour la mise en œuvre de nouvelles organisations. Les expériences antérieures et certains échecs sont essentiels dans la mesure où ils conditionnent les choix politiques et les préférences organisationnelles.

Le premier chapitre propose donc un « état des lieux » du problème des déchets dans les deux villes étudiées. Les difficultés que rencontrent les municipalités sont cependant intimement liées au cadre urbain et à son évolution. J'ai donc souhaité, après l'état des lieux, relier immédiatement la question des déchets à la question urbaine.

Cet état des lieux ou, plutôt, cet « état du lieu » de chaque ville, doit être compris comme la conséquence d'une évolution historique souvent longue et toujours complexe. C'est l'objet du deuxième chapitre de cette partie. Alors que la gestion en projets tend à refaire le monde à chaque nouvelle entreprise, les municipalités ont, elles, connu de nombreuses politiques différentes, qui se sont opposées mais également souvent superposées pour créer des cadres institutionnels complexes. C'est cette évolution, émaillée d'échecs ou de choix idéologiques, qui crée les conditions des choix politiques contemporains.

1. Accroissement des volumes, stagnation des moyens : l'invasion des déchets

Dire que le volume des déchets augmente est un lieu commun autant en Europe qu'en Afrique. Et, une fois n'est pas coutume, le lieu commun dit vrai. La question des déchets et de leur gestion est cependant plus complexe. Elle est à la croisée de trois éléments essentiels. D'abord, *l'augmentation des volumes* pose de fait un réel problème et oblige les municipalités à relever constamment de nouveaux défis. Mais cette question des volumes ne peut prendre sens qu'en prenant en compte la question de la *nature des déchets*. Il est de fait infiniment plus facile de gérer des déchets organiques que des déchets plastiques ou des emballages. Or, l'augmentation du niveau de vie conduit naturellement à l'augmentation de la part de ces déchets. En outre, l'irruption massive d'objets plastiques, comme les seaux, les gobelets ou la vaisselle, impose de mettre en place des systèmes de recyclages plus complexes que ceux auparavant nécessaire pour les mêmes objets en fer blanc. Enfin, le succès ou l'échec de la gestion des déchets est intimement lié au *type de ramassage* choisi par les municipalités. Nous verrons que ces choix ne sont pas tous dictés par le « bon sens » mais également par des critères politiques qui obèrent l'efficacité du ramassage mais profitent de manières détournées à la ville.

1.1. Déchets africains : un tonneau des Danaïdes moderne

La multiplication des déchets pose aux municipalités un problème technique de ramassage. Mais ce problème technique est en réalité de bien peu d'importance face aux enjeux urbanistiques et symboliques. De fait, d'une part, la gestion « pragmatique » des ordures a souvent conduit les municipalités à offrir des services différenciés selon les quartiers, ce qui pose le problème de la préservation de l'unité urbaine.

En outre, le contrôle des ordures est, nous le verrons, réellement une preuve du contrôle du territoire municipal : alors que, par exemple, les enfants des rues sont

dispersés ou que les problèmes de santé, pour importants qu'ils soient, ne se voient pas, les ordures, elles, s'entassent et servent d'indicateur de contrôle de leur ville par les maires. Paradoxalement cependant, vouloir trop imposer des systèmes souvent très – trop ? – formels conduit à une faillite de ces systèmes. C'est alors l'organisation informelle du ramassage et de la gestion des ordures qui joue le rôle de modérateur.

1.1.1. « Waste is both a public good and a private bad »[1] : déchets et perceptions des déchets

1.1.1.1. Qu'est-ce qu'un déchet ?

La construction puis la mise en œuvre d'une politique telle que celle de la gestion des ordures est, certes, technique mais prend également en compte des représentations intimes de ce qui est sale ou non. Les valeurs concernant la propreté touchent à l'intime, aux goûts et aux dégoûts, et même en partie à la représentation du bien et du mal. Certaines notions sont « mondialisées » ou du moins largement exportées. Ainsi, la culture médicale a diffusé une norme commune de ce qu'est l'hygiène (en opposition à la propreté, qui, elle, est culturelle), à travers la lutte contre certaines maladies, comme les diarrhées infantiles ou la lutte contre le paludisme par exemple. Le lavage des mains, la lutte contre la présence des eaux stagnantes et les déchets sujets à dessiccation sont des thèmes omniprésents dans les discours. Ces discours entrent cependant en résonance avec l'intime sensation du dégoût, qui ne fonde pas les politiques, mais influe sur leur mise en œuvre au niveau local et sur l'implication – ou le manque d'implication – des habitants.

Un déchet est un objet, une matière, qui a perdu sa valeur d'usage. Si c'est un résidu d'activité humaine – eaux usées, excrétas –, il présente un danger pour la communauté qui l'a produit. L'articulation de ces deux axes – inutilité et dangerosité – et leur importance relative dans l'imaginaire fonde une culture spécifique de la propreté. L'utilisation du terme « sale » est souvent cependant beaucoup plus large et peut

[1] « Les déchets sont à la fois un bien public et un mal privé » : I. A. TSIBOE, *et alii*, *A look at urban waste disposal problems in Accra, Ghana*, Roskilde Universitetcenter, mai 2004, p. 60.

désigner tout ce qui n'est pas à sa place ou qui est abîmé. Ainsi, un tissu ayant perdu sa couleur pourra être qualifié de sale car il a perdu sa valeur[2]. Au Burkina, dans un environnement sahélien, la poussière est abondante et la gestion des ordures est d'abord une organisation du ramassage et du balayage. Pour les Ghanéens, le déchet est essentiellement un risque, une atteinte à l'environnement. De ce fait, là où au Burkina la gestion des ordures s'apparente à un « nettoyage », au Ghana, c'est d'un assainissement qu'il s'agit (on utilise en anglais le terme *sanitation*).

Est donc sale ce qui n'est pas à sa place et/ou est déprécié. C'est ce qui est extérieur à soi. Dans ce contexte, la saleté n'est pas un problème personnel : c'est le problème de l'autre qui, lui, est sale. En outre, les communautés se divisent par ce rapport à la saleté : la justification de saleté nourrit des divisions racistes basées, par exemple, sur le fait que les musulmans, si ils sont propres corporellement, le sont beaucoup moins que les chrétiens dans leur espace de vie. Les musulmans sont de fait stigmatisés par les chrétiens pour cette prétendue saleté, présentée comme une sorte d'évidence par les interlocuteurs :

« Les problèmes qu'on a, c'est surtout avec les *zongos*[3] »[4].

Cette perception du déchet comme absolument autre, qui n'est pas propre aux deux pays étudiés, est importante car elle impose une difficulté de plus pour la mise en œuvre des réformes de gestion des déchets : comment impliquer la population quand le déchet est justement ce qui n'appartient plus à personne ?

En outre, dans les deux pays, il existe des saisons extrêmement marquées. Outre une saison sèche très poussiéreuse dans le Sahel et une saison des pluies à la fois dangereuse et ravageuse dans les deux pays, il faut également prendre en compte la période très particulière de l'Harmattan. Ce vent souffle en début d'année et charrie une poussière fine et asséchante qui envahit les habitations et reste en suspension,

---

[2] M. TRAORÉ, « Perceptions et gestion des déchets issus de l'espace habité à Ouagadougou » dans *Le logement et l'habitat comme objet de recherche*, Actes de la journée d'étude jeunes chercheurs, GIS-CRETEIL, 20 mai 2005, p. 4, <http://resohab.univ-paris1.fr/jclh05/article.php3?id_article=33>

[3] Un *zongo* est un quartier haoussa. Les Haoussa sont un peuple commerçant du Nord Nigeria et de l'est du Niger. Ils sont de culture musulmane et sont essentiellement urbains.

[4] Entretien avec M. BRAKO, *Cleansing Officer*, Madina, *Ga District*, GAMA, Ghana, 10 décembre 2004.

créant un brouillard brun très épais. La présence de cette poussière peut, même à Accra, entraîner la fermeture des aéroports et, de manière plus quotidienne, oblige à balayer les habitations plusieurs fois par jour et à protéger tout le matériel électronique de plastiques ou de tissus. Il faut donc prendre en compte le fait que, selon les saisons, les habitants présentent des sensibilités différentes à la saleté : le balayage, qui peut être parfois négligé, devient une nécessité pendant l'Harmattan, et les ordures banales en saison sèche deviennent dangereuses lors des pluies diluviennes qui s'abattent sur les deux pays.

En outre, dans les deux pays, la dimension morale de la propreté apparaît et influe sur les représentations et les actions de la population. Le triptyque formé par la propreté-hygiène, la propreté-ordonnancement (écartement de la saleté) et la propreté-purification (les interdits liés à la souillure rituelle) varie selon les religions[5]. L'islam privilégie, par les ablutions en particulier, la propreté corporelle individuelle alors que, pour les chrétiens, la propreté est d'abord vécue comme une vertu sociale. En outre, si les deux pays sont islamisés et christianisés, les religions traditionnelles ont encore un impact fort. Or, dans la logique païenne, les grands féticheurs sont sales, le manque d'hygiène entretient un mythe autour d'eux et peut même renforcer l'idée que, si ils sont sales, leur âme, elle, est propre[6]. De fait, les représentations populaires lient volontiers la résistance à la saleté à la force physique.

Ainsi, les planificateurs politiques possèdent souvent une notion de propre et de sale issue des normes d'hygiène. L'hygiène étant un concept scientifique, la norme diffusée est très cohérente. Localement, les habitants connaissent ces normes et sont même capables de les citer. Mais ces normes se heurtent à des représentations du propre et du sale qui sont, elles, culturelles, et à des concepts très difficilement explicables. Prenons deux exemples. D'une part, les odeurs peuvent sembler être un élément objectif de jugement de ce qui est sale. Les habitants se plaignent d'ailleurs

[5] J. BOUJU & F. OUATTARA, dir., *Une anthropologie politique de la fange. Conceptions culturelles, pratiques sociales et enjeux institutionnels de la propreté urbaine à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso (Burkina Faso)*, Sociologie, histoire, anthropologie des dynamiques culturelles (SHADYC)—Marseille/Groupe de Recherche sur les Initiatives Locales (GRIL), Ouagadougou, 2002, pp. 43 et suiv.
[6] M. TRAORÉ, « Perceptions et gestion des déchets… », *op. cit.*, p. 4.

souvent de la puanteur des décharges. Mais dans cette optique, qu'est-ce qu'un sac plastique ? Est-ce un déchet, puisqu'il ne sent pas et n'est pas dangereux[7] ? A l'inverse, certaines « puanteurs » sont bonnes. C'est le cas du *soumbala*[8], dont l'odeur forte attire pourtant attire les mouches[9], tout comme le fait d'ailleurs un camembert.

1.1.1.2. Qui est en charge d'un déchet ?

Les tâches sont encore extrêmement sexuées en Afrique. Cette définition précise des activités de chacun se retrouve dans l'organisation spatiale des maisonnées, où certains espaces, comme celui de la cuisine par exemple, sont spécifiquement féminins. D'une manière générale, la maison est, comme dans de nombreuses cultures, un espace féminin. Dans certaines communautés polygames, comme les Haoussa, au Ghana, les hommes n'ont parfois d'ailleurs pas d'espace propre et font la « navette » entre les espaces de chacune de leurs femmes[10].

Nettoyer est de fait de manière évidente une tâche également féminine. Tsiboe[11], évoquant des souvenirs d'enfance, raconte même que les garçons doivent se tenir éloignés des déchets et du balai sous peine de devenir impuissants. Le nettoyage est donc effectué plutôt par les filles. La logique de cette répartition est simple : puisque les femmes produisent les déchets ménagers par la cuisine et le balayage, elles en sont les responsables. Comme pour tout nettoyage, cela leur donne la maîtrise de leur territoire mais elles n'apprécient pas forcément la fonction, mettant cette tâche au compte de leur infériorité supposée par rapport aux hommes[12]. Ce sont donc les jeunes filles ou les parents « à charge » qui se chargent d'évacuer les ordures hors des cours. Dans le cas du Ghana, où vider les ordures implique de trouver un container, souvent éloigné, ces jeunes, peu motivés, auront tendance à ne pas faire le chemin jusqu'au

---

[7] J. BOUJU & F. OUATTARA, dir., *Une anthropologie politique…*, *op. cit.*, p. 126.
[8] Le *soumbala* est un condiment fabriqué à partir de graines de *néré* fermentées et grillées. Il permet de faire les bouillons et est très commun en Afrique de l'Ouest.
[9] M. TRAORÉ, « Perceptions et gestion des déchets… », *op. cit.*, p. 4.
[10] D. PELLOW, « What Housing does: Changes in an Accra Community », *Architecture & Comportement / Architecture and Behaviour*, vol. 4, n°3, 1988, pp. 213-228, p. 217.
<http://<www.colloquia.ch/en/journal.htm>
[11] I. A. TSIBOE, *et alii*, *A look at…*, *op. cit.*, p. 23.
[12]M. TRAORÉ, « Perceptions et gestion des déchets… », *op. cit.*, pp.7-8.

bout et à déverser où ils le peuvent leur chargement à la fois gênant et un peu infamant. C'est donc là une contrainte culturelle forte qui pèse sur les tentatives de réformes de la gestion des ordures puisqu'il est difficile d'impliquer les producteurs du quotidien. La mobilisation doit se faire sur d'autres bases, en particulier communautaire et religieuse, pour relier le ramassage à une fierté d'appartenance ou au sentiment d'œuvrer pour la gloire de Dieu. Le biais de la seule hygiène est trop faible pour impliquer efficacement les acteurs locaux ; les politiques de propreté doivent donc composer avec le culturel et prendre des chemins détournés pour agir. Ces considérations culturelles ont une autre implication : alors qu'au Burkina de jeunes entrepreneurs ont rapidement compris les gains possibles dans la gestion des ordures, les Ghanéens restent, eux, malgré une évolution, très frileux.

Au Burkina, les tas d'ordures personnels (*tampuure*) sont d'ailleurs, traditionnellement, un élément important de définition de l'espace privé, « à partir du *tampuure* » voulant dire « chez moi »[13]. La tas d'ordure définit donc la limite entre l'intérieur et l'extérieur. Au Ghana, Tsiboe note que la gestion traditionnelle des ordures en zone rurale est un assez bon système. Il est de fait plus simple de gérer des ordures beaucoup plus largement organiques. Mais les autres déchets sont très recyclés : les pneus sont transformés en chaussures, les bouteilles sont réutilisées pour le miel, l'huile ou l'essence. On compte également beaucoup de mythes en relation directe avec la protection de l'environnement[14]. Dans les deux pays existe une opposition majeure entre les difficultés de gestion urbaine et un supposé « bon vieux temps » de la vie au village. Pour de nombreux citadins, le problème des ordures n'est qu'une question d'échelle : plus de monde entraîne plus de déchets. Ils ne mettent cependant pas en cause le fait que la gestion communautaire des villages doit être, selon eux, remplacée par l'action de l'État, qui se pose un peu en « chef » et doit prendre soin de l'espace public. Les recompositions spatiales et foncières liées à l'urbanisation sont évidemment beaucoup plus profondes d'un simple changement

[13] *Ibidem*, p. 5.
[14] I. A. TSIBOE, *et alii*, *A look at…*, *op. cit.*, p. 24.

d'échelle. Au Burkina, la proximité des habitations a en particulier entraîné la perte des *tempuure* personnels et contraint à une gestion communautaire. L'attentisme vis-à-vis de l'État pourra donc se lire comme une réminiscence rurale mais également comme une survivance des pratiques coloniales, où la propreté était prise en charge par la puissance publique.

1.1.2. L'accroissement du volume des déchets : les points de non-retour ?

La question du volume n'est pas donc pas réellement importante en elle-même : la question plus essentielle est celle du rapport entre les volumes produits et les capacités de ramassage des villes. À Accra, seuls 60 % de ces déchets peuvent être ramassés. La ville voit donc régulièrement croître dans les quartiers les plus défavorisés des montagnes d'ordures, ramassées de manière très erratique. Le « problème » est qu'Accra, contrairement à Ouagadougou, ne manque guère d'eau. Les eaux de pluie, en ruisselant sur ces ordures, polluent les nappes phréatiques et les côtes, et, de manière plus directe, favorisent grandement la prolifération des moustiques[15] et d'autres maladies infectieuses.

Ainsi, la gestion des ordures est devenue une question cruciale du fait de l'accroissement du volume des déchets : la population, le manque de place et la modification des habitudes de vie ont fait de cette question traditionnelle un problème vital à court terme. Pourtant, il est particulièrement difficile de poser des chiffres cohérents.

Ainsi, en 2004, Accra produisait 1 200 tonnes de déchets domestiques par jour, soit un peu plus de 430 000 tonnes par an. Ces chiffres ne sont qu'indicatifs, puisque le *Waste Management Department* (WMD) de la municipalité indique, lui, pour la même année 1800 tonnes[16]. Obirih-Opareh *et alii*[17] rappellent que la production moyenne de déchet

est de 0,51 kg/jour par personne au Ghana. Or en 2000, Accra comptait officiellement environ 1,65 millions d'habitants et ce, sans compter les personnes n'habitant pas à Accra mais s'y déplaçant quotidiennement. Les auteurs comptent donc qu'Accra produit quotidiennement entre 841,5 et 1 530 tonnes de déchets solides par jour. Les différences statistiques sont donc extrêmement fortes.

Ouagadougou doit, elle, faire face à une production annuelle moyenne de 250 000 tonnes par an, dont une grande proportion de sables[18]. Par habitant, la moyenne est à peu près la même qu'à Accra, soit 0,54 kg/pers/jour[19].

Il est donc particulièrement difficile de proposer des chiffres cohérents. Or, la publication de ces chiffres revêt un caractère si ce n'est politique, du moins stratégique. Obirih-Opareh[20] explique dans sa thèse que les instances ghanéennes sont en désaccord sur les chiffres. En 1999, le *Ministry of Local Government and Rural Development* (MLGRD) annonce, lors de la création du *City and Country Waste Ltd*[21], que la nouvelle institution pourra traiter 80 % des déchets de la ville, soit 1 200 tonnes. Dans ce cas de figure, le volume total était donc de 1 500 tonnes. Pour arriver à ce résultat, sachant que la production par personne et par jour est d'environ 0,51 kg, il faut estimer que la population de la ville est de trois millions environ. Mais dans le même temps, le *Ghana Statistical Service* (GSS) a, pour le recensement national de la population en 2000, évalué la population d'Accra à 1,65 millions. En outre, le *World Resources Institute* a estimé que la production de déchets par jour et par personne était

---

[15] La larve du moustique est aquatique, ce qui explique sa prolifération dans les zones humides.
[16] E. D. ANOMANYO, *Integration of Municipal Solid Waste Management in Accra (Ghana): Bioreactor Treatment Technology as an Integral Part of the Management Process*, Master of Sciences, Lund, LUMES, novembre 2004, p. 18, <http://<www.lumes.lu.se/database/Alumni/03.04/theses/anomanyo_edward.pdf>
[17] N. OBIRIH-OPAREH, *et alii*, « The effects of decentralisation and privatisation on urban environmental management: waste management in the Accra Metropolitan Area », *NIRP Research for Policy Series 22*, 2004, p. 19, <http://<www.dprn.nl/uploads/nirp/nirp22.pdf>
[18] P. P. BAYILI & Ch. PARÉ, *Plan de financement du schéma directeur de gestion des déchets de Ouagadougou*, Ouagadougou, mai 2002, tableau 3, annexe 1.
[19] G. BORDUAS & J. TROTTIER, *Schéma directeur de gestion des déchets. Ville de Ouagadougou, Burkina Faso. Rapport du SDGD de Ouagadougou, Rapport final*, Ouagadougou, PACVU, Montréal, Dessau-Soprin, 2000, p. 42.
[20] N. OBIRIH-OPAREH, *Solid waste collection in Accra. The impact of decentralisation and privatisation on the practice and performance of service delivery*, Thèse de doctorat, Amsterdam, AGIDS, Universiteit van Amsterdam, avril 2003, 307 p., <http://dare.uva.nl/record/131417>
[21] Le CCWL est une entreprise privée canadienne qui a eu en charge l'ensemble du ramassage des déchets à Accra à la fin des années 1990. Pour plus de précisions, voir 2.2.2.3 L'expérience du CCWL : le privé comme solution de sortie de crise, pp. 155 et suiv.

de 0,41 kg. Même si le WMD a réévalué ces chiffres à 0,51 kg par jour et par habitant, le différentiel entre les chiffres reste énorme : il s'agit de traiter 841,5 tonnes de déchets si la ville fait effectivement 1,65 millions d'habitants mais d'en traiter 1 530 si elle compte plutôt trois millions d'habitants. C'est beaucoup trop pour mettre en place quelque projection que ce soit[22] pour la ville. En outre, même si le WMD travaille plutôt avec l'hypothèse haute, publier officiellement ces prévisions reviendrait à contredire publiquement les chiffres du GSS. Le manque de chiffres est un point crucial dans la mise en œuvre de projections fiable et conduit finalement à produire des projets qui restent inappliqués du fait de leur inadéquation avec la réalité.

1.1.3. L'épineuse question de la nature des déchets

1.1.3.1. Des déchets traditionnellement différents

La nature des déchets est extrêmement importante à connaître pour plusieurs raisons. D'une part, elle est liée directement au mode de vie des habitants : plus le mode de vie est citadin et riche, plus la proportion de matériaux non organiques est forte. Ainsi – et c'est un paradoxe – la plus grande partie des déchets vus comme gênants sont le fait des populations les plus riches. Or les zones les plus riches sont en général, nous le verrons, bien ramassées. Il n'y a donc pas un lien direct entre le fait de souffrir des déchets – comme c'est le cas dans les zones les plus pauvres – et le fait de les produire.

En outre, la nature des déchets doit induire des modes de traitement spécifiques. Ainsi, à Ouagadougou, dans le domaine sahélien, le principal « déchet » est la poussière et le sable. Le principal mode de nettoyage des cours est en effet le balayage. On est donc en présence d'un déchet lourd et peu compactable[23]. Cette remarque pourrait n'être qu'anecdotique, mais ses conséquences pratiques sont très grandes. Ainsi, la mairie de Ouagadougou, partenaire de la municipalité de Lyon, a

[22] *Ibidem*, pp. 156-157.
[23] G. VAN DER SJAAK & N. OBIRIH-OPAREH, « Getting out of the shit; toilets and the daily failure of governance in Ghana », *Bulletin de l'APAD*, 23-24, 2002, pp. 151-166 ; L.M.A TAPSOBA, M. OUEDRAOGO & P. P. BAYILI, *Gestion et financement des déchets solides municipaux dans la ville de Ouagadougou*, Ouagadougou, Ville de Ouagadougou, 2000 ; G. BORDUAS & J. TROTTIER, *Schéma directeur…*, *op. cit*.

reçu de celle-ci des camions de ramassage des ordures : des bennes-tasseuses. Ces camions ont pour utilité de réduire le volume des ordures dès le ramassage. Cette fonctionnalité est très utile dans les pays du Nord, où les déchets, composés de cartons et de plastiques, sont très volumineux. Dans le Sahel, en revanche, elle n'est que de peu d'utilité. Les bennes-tasseuses offertes ne servent donc que de simples bennes. On note ici un décalage profond entre les pratiques européennes et les nécessités africaines. En particulier, les pièces détachées doivent venir de l'étranger[24] ou bien sont des copies chinoises ou nigérianes de mauvaise qualité[25].

Il faut prendre conscience de ce décalage pour comprendre par la suite les problèmes de mise en œuvre que peuvent connaître des politiques élaborées par les partenaires internationaux. Dans une moindre mesure, mais de manière également significative, les déchets ghanéens sont eux aussi largement composés de sables et de poussières, ce qui conduit à un déchet de haute densité (0,50 kg/l). La différence majeure avec Ouaga est que cette densité concerne essentiellement les quartiers les plus pauvres, qui présentent un habitat de cours, des cuisines extérieures et pas de bitumage dans les rues environnantes[26].

De la même manière, les spécificités ghanéennes appellent une gestion innovante. D'une part, la ville d'Accra est sujette à un climat de type tropical : l'humidité y est toujours forte et les inondations y sont fréquentes et meurtrières. Cette forte présente de l'eau rend les déchets, en particulier organiques, très dangereux lors de leur décomposition. En polluant les eaux, ils peuvent être responsables de la transmission de maladies telles que le choléra et, de manière constante, créent des conditions

[24] Comme dans de nombreux pays africains, les voitures présentes sur le marché burkinabè sont fréquemment d'occasion et sont surnommées, avec quelque humour, « au revoir la France » ou, parfois, « au revoir la Belgique » pour indiquer leur provenance. Les pièces détachées, rares, suivent le même réseau. Ces difficultés d'approvisionnement ont conduit les Burkinabè à privilégier quelques marques de véhicules, si répandues que les pièces sont plus faciles à trouver. Ainsi, on compte à Ouagadougou une proportion très étonnante de Mercedes – dont la mécanique impeccable résiste au Sahel – et de 4X4 Nissan ou Toyota. Les motos les plus courantes sont de marque presque exclusivement Peugeot, pour les 50 cm^3, et Yamaha pour les 80 et 110 cm^3. Les motos chinoises sont cependant de plus en plus courantes du fait de leur faible prix, mais restent presque exclusivement d'un seul modèle de 80 cm^3. L'importation de matériels d'une marque trop rare dans le pays peut donc devenir un grand handicap pour l'entretien des machines et nécessiter des importations spécifiques très coûteuses.

[25] Les garagistes disent couramment que les outils et les pièces venus du Nigeria sont en « béton », manière imagée de décrire l'aspect friable et la résistance plus que limitée du « métal » dont ils sont faits.

[26] K. O. BOADI & M. KUITUNEN, « Municipal Solid Waste Management in the Accra Metropolitan Area, Ghana », *The Environmentalist*, 23, 2003, p. 211, <http://<www.springerlink.com/content/jp5q463u51877681/fulltext.pdf>

favorables à la multiplication des anophèles, vecteurs d'un paludisme particulièrement virulent au Ghana. La question des déchets est donc au Ghana, plus qu'au Burkina, une question de santé publique. En outre, une autre spécificité du Ghana, et d'Accra en particulier, est que les habitations ne sont pas pourvues de toilettes. Traditionnellement, dans les cours africaines, les latrines sont dans un coin de la cour. Dans les zones plus riches, on trouve fréquemment, au Burkina en particulier, des pièces de toilette. Ce n'est pas le cas au Ghana où, du fait de la pression foncière, ces salles d'eau ont été transformées en pièces d'habitation ou en locaux commerciaux pour la location.

Figure 1 : Types de déchets dans la commune de Ouagadougou
(Source : Rapport Dessau-Soprin, 2000 ; Crepa, 1993)

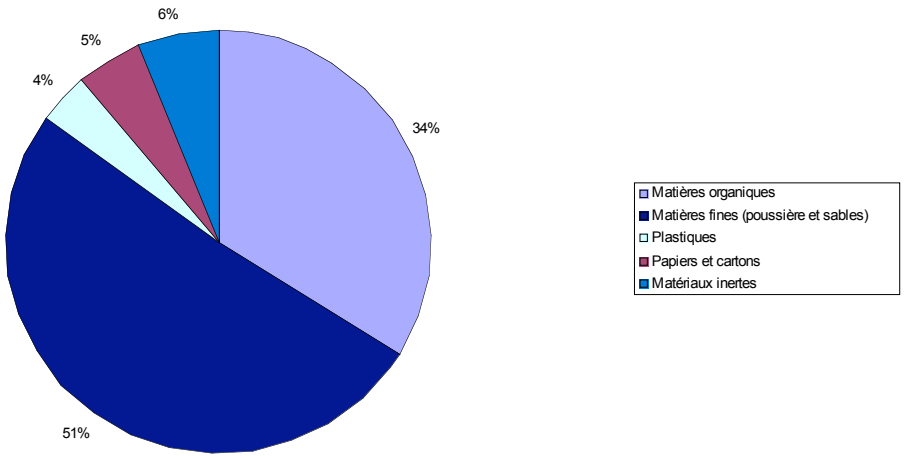
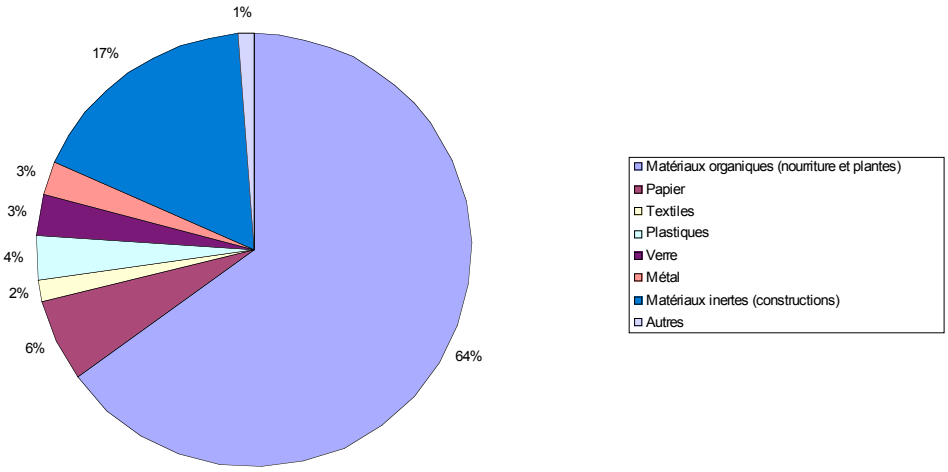


Figure 2 : Types de déchets dans l'AMA

(Source : WMD/AMA, 1999 ; Anomanyo, 2004)



1.1.3.2. La spécificité des plastiques

Le volume et la « qualité » des déchets sont donc liés au mode de vie des populations. Or, dans un contexte urbain, les modes de vie et de consommation, même s'ils restent en grande partie inspirés de pratiques rurales, sont « citadinisés » et, en partie, occidentalisés. Ainsi, la nature des déchets change : la part de déchets non compostables augmente. C'est en particulier le cas des plastiques, omniprésents. Ils constituent le matériau-clef des ustensiles domestiques, comme les seaux, les tasses et les « théières » sanitaires[27], indispensables à la vie d'un foyer africain. Cette utilisation est augmentée en ville mais elle n'est pas spécifiquement citadine. L'utilisation de sacs plastiques l'est, elle, beaucoup plus, puisqu'ils sont généreusement distribués par les commerçants.

D'autre part, l'accès à l'eau est difficile dans les villes : les grandes distances et les déplacements ne permettent pas aux citadins d'avoir une réserve proche. C'est pourquoi ils achètent de l'eau en sachet. Ce conditionnement en sachets plastiques est très courant en Afrique car il est peu coûteux : on trouve donc indifféremment des liquides et des solides, du sucre en poudre en passant par le concentré de tomate. L'eau et les boissons telles que le jus de gingembre n'échappent pas à ce conditionnement. L'eau est conditionnée dans les sachets d'un demi-litre environ, soit de manière artisanale – on parle alors de « *crystal water* » au Ghana – soit de manière industrielle, quand l'eau a été traitée et purifiée – on parle alors de « *pure water* ». ces sachets ont beaucoup de succès d'un part parce qu'ils sont très facilement transportables et d'autre part parce que les consommateurs croient – souvent à tort – que l'eau de ces sachets industriels est plus minéralisée que celle du robinet[28].

C'est l'augmentation de ce type de déchets qui est problématique car, n'étant pas organique, on ne peut attendre qu'il se décompose. Ce point est intéressant car il obère toute comparaison valable avec le mode de vie rural. Dans une brochure de

---

[27] Les musulmans, nombreux en particulier au Burkina, n'utilisent pas de papier hygiénique mais se lavent avec de l'eau, transportée aux toilettes dans des récipients dont la forme rappelle une théière.

[28] M. WIENAAH, *Sustainable Plastic Waste Management- A Case of Accra, Ghana*, TRITA-LWR Master Thesis, Stockholm, 2007, p. 1, <http://<www.lwr.kth.se/Publikationer/PDF_Files/LWR_EX_07_10.PDF>

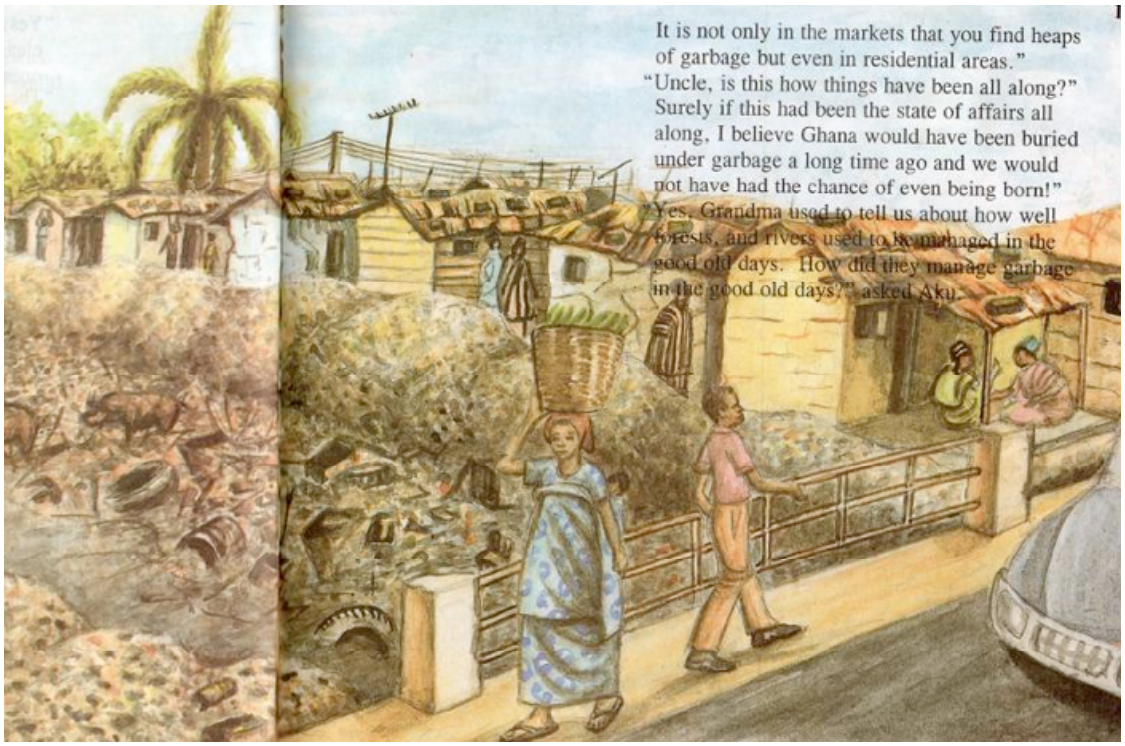
sensibilisation, l'*Environmental Protection Agency* (EPA) ghanéenne fait cette comparaison et tente de montrer que les raisons de l'accumulation des déchets sont l'individualisme grandissant des citadins et le manque de respect du territoire (Image **1**, p. 85). Dans les faits, ce type de parallèle ne peut être que de la propagande pour culpabiliser les citadins et les inviter à prendre en mains la gestion des déchets de leur quartier. Responsabiliser la population est un but louable et très largement justifié. La gestion des déchets urbains répond cependant à des problématiques complètement nouvelles et ne peut être considérée comme un simple problème de volume.

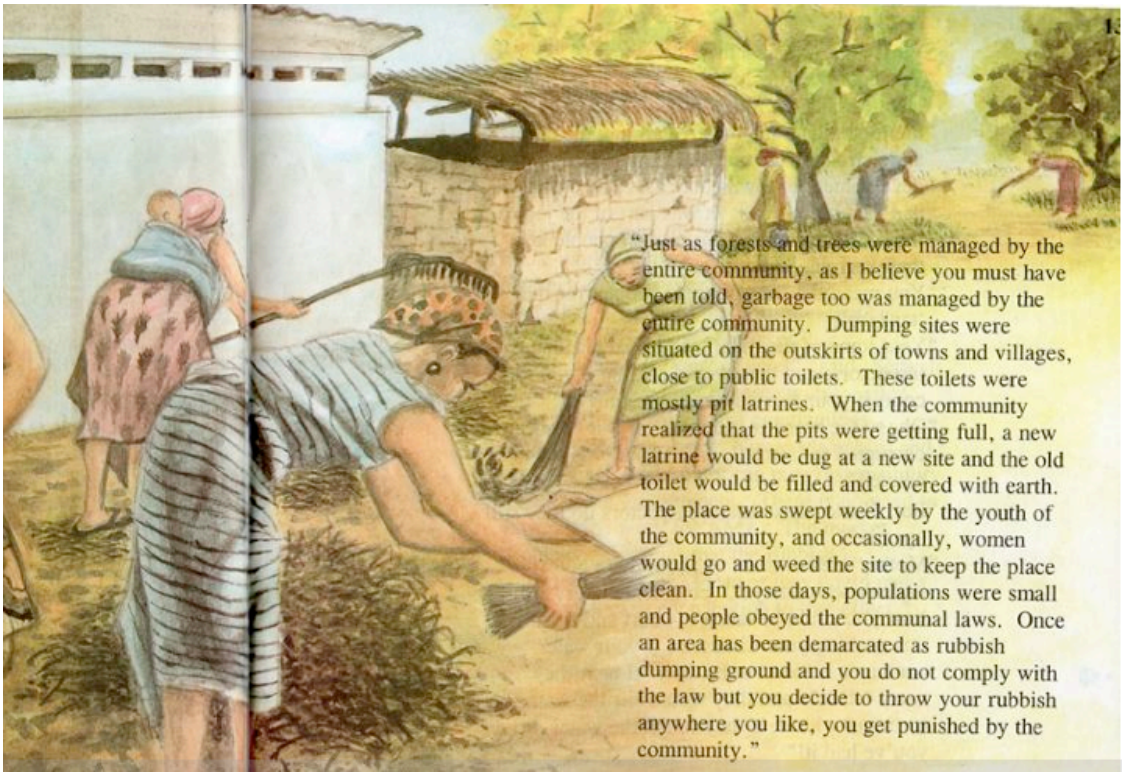
Dans les deux cas, la grande visibilité des « sachets noirs » distribués par les commerçants permet une prise en charge à la fois comme problème économique et comme problème environnemental. Ainsi, la population est plus encline à lutter contre un fléau qui infiltre les cours et les tous les espaces libres de la ville. Le ramassage des plastiques entre donc non plus dans le cadre strict du ramassage des ordures mais dans le cadre d'actions citoyennes. Ainsi, en 2006, le ministère de la Jeunesse et des Sports burkinabè a mis à profit la journée internationale de la jeunesse, le 12 août 2006, pour lancer, en partenariat avec le ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, une opération « zéro sachet noir »[29].

[29] « Opération zéro sachet noir », *L'hebdomadaire du Burkina*, 26 août 2006, <www.lefaso.net/spip.php?article15930>

Image 1 : Extrait d'un livre d'éducation à la propreté pour enfants. La saleté d'Accra.

(Source : A. OFORI-MENSAH & E. O. A. ASIBEY, 1998, p. 11 et p. 13)





1.1.4. Un cruel manque de moyens

L'organisation du ramassage dans les deux villes, associée à un manque de moyens financiers, humains et matériels récurrent, ne permet pas de ramasser tous les déchets. À Accra, le WMD estime que 65 à 75 % des déchets ont été collectés entre 1998 et 2004. Ouagadougou présente le même schéma. Il faut noter cependant deux points quant à cet « échec ». Le premier est que la moyenne cache une fois de plus des disparités très fortes entre les zones des villes. Le second est que, en particulier à Accra, malgré une augmentation du volume des déchets, la part ramassée reste globalement la même, ce qui montre les efforts du WMD pour faire face à ses responsabilités.

1.1.4.1. Des moyens traditionnels trop modestes et inadaptés aux nouvelles réalités

Les équipements pour ramasser les ordures et pour ensuite les déposer restent extrêmement modestes dans les deux villes.

Des moyens traditionnels sont utilisés. Au Ghana, il s'agit de charrettes, comme au Burkina, mais également de *truck pushers*. Ils s'agit de groupe de jeunes hommes possédant des charrettes et offrant leurs services de manière informelle aux femmes des marchés ou, ponctuellement, aux responsables municipaux. Ils peuvent par exemple aider à vider un égout à ciel ouvert bouché ou ramasser un tas d'ordures formé dans un quartier, et que les services municipaux ou officiels n'ont pas le temps de ramasser.

Dans les quartiers les plus modestes de Ouagadougou, ce sont les charrettes à traction asine qui dominent le ramassage des ordures (Photo 1, p. 87). Ces charrettes sont, dans de nombreux cas, fournies par des organismes tels que l'Unicef ou le Centre Régional Pour l'Eau et l'Assainissement (Crepa) (Photo 2, p. 87).

Photo 1 : Ramasseuses d'une association ouagalaise financée par le Crepa – Ouagadougou

Photo 2 : Type de charrette à traction asine fournie par l'Unicef – Ouagadougou

Leurs avantages sont nombreux : elles sont assez petites et « tout terrain » pour desservir les « six-mètres »[30] les plus étroits ou en mauvais état (Photo 3, p. 89). D'autre part, les ânes qui tirent ces charrettes ne sont pas très coûteux (environ 60 000 FCFA, soit environ 90 €) et sont faciles à nourrir. En revanche, étant données leurs conditions de travail et de vie, ces ânes n'ont pas une longue durée de vie et doivent être régulièrement remplacés. Enfin, diriger une charrette à traction asine ne demande pas de compétences particulières. Ainsi, dans la plupart des cas, les ramasseurs (et plus souvent les ramasseuses) ne sont que deux pour faire les tournées. L'association dont elles dépendent possède un enclos pour les ânes et se charge de les nourrir. Le choix de la traction asine permet donc de faire travailler des femmes n'ayant pas de formation. C'est donc une solution facile pour lutter contre la misère et le chômage dans les quartiers les plus pauvres.

Le ramassage à traction asine a cependant l'inconvénient d'avoir une faible capacité (Photo 4, p. 90). Ainsi, les ramasseurs doivent faire de nombreux allers-retours pour vider leurs charrettes dans les zones conçues pour cet usage. Dans le cas de Ouagadougou, où les zones les plus pauvres sont périphériques et très étendues, cela implique de très longs trajets. De ce fait, les femmes préfèrent vider les déchets dans des zones plus proches. Cela est facile dans les zones périphériques ouagalaises, où de nombreux terrains sont vides. C'est par exemple le cas du futur marché de Sig-Noghin, au nord-ouest de la ville, où l'espace s'est transformé en une vaste décharge informelle, conformément à l'adage – cité en souriant par les Burkinabè – qui veut que la nature ait horreur du vide (Photo 5, p. 91).

Le faible investissement de base dans ces équipements et le fait qu'ils ne requièrent aucune compétence spécifique a en outre contribué à multiplier leur nombre. Ainsi, à Ouagadougou, avant la réforme, les ramasseurs informels étaient extrêmement nombreux. Ils ne possèdent d'ailleurs pas tous un âne et ramassent souvent les déchets

[30] « Six-mètres » est le nom donné à la plupart des rues de Ouagadougou, non-goudronnées et faisant six mètres de large.

au moyen de grandes bâches qu'ils transportent ensuite à dos d'homme. Dans ce cas, la question de la distance aux décharges se pose de manière encore plus aigue.

Il faut enfin prendre conscience que ce type de ramassage n'est pas spécifique aux zones les plus pauvres : ils sont également fréquents dans les zones de moyen standing, en particulier à Ouagadougou, où nombre de voies ne sont pas bitumées même près du centre-ville.

Photo 3 : État des voies dans un quartier de moyen standing – Ouagadougou
La voie est particulièrement large, mais non bitumée et encombrée de matériaux de construction qui empêcheraient les camions de passer.

Photo 4 : Ramassage des poubelles dans une cour de moyen standing – Ouagadougou

Les ramasseuses ne possèdent aucune protection (gants, masques)

Photo 5 : Emplacement d'un futur marché dans le quartier de Sig-Noghin – Ouagadougou
L'espace libre sert de décharge pour les particuliers ou même les ramasseuses pour qui les centres de collecte officiels sont trop éloignés.

1.1.4.2. Un exemple de manque de moyens : la plage d'Accra

Ces manières de faire ne sont certes pas idéales, mais on pourrait arguer qu'elles répondent à des besoins et à des contraintes spécifiques, en particulier en termes de coût de service et d'accès aux zones non goudronnées. Elles pourraient donc être une réponse aux difficultés de ramassage des villes. Ce constat serait vrai si par ailleurs les municipalités avaient, pour faire face à des zones plus critiques, des moyens adéquats. Les zones commerciales et de marchés ainsi que, à Accra, la zone de la plage sont, de fait, particulièrement critiques car leur caractère public autorise les gens de passage à y jeter plus facilement que chez eux. Dans ces cas, les municipalités ont des moyens trop modestes pour faire face aux volumes de déchets.

Ainsi, à Accra, la plage du centre-ville est devenue une décharge sauvage. Cette plage illustre un grand nombre des difficultés que le ramassage pose à Accra. D'une part, elle est en centre-ville, dans le vieux quartier autochtone[31] du port. La zone est extrêmement dense et les activités y sont traditionnelles. On compte en particulier de nombreux pêcheurs. En outre, elle est à l'embouchure du Korle Lagoon. Cette lagune concentre une grande partie des eaux usées d'Accra et se déverse directement dans l'océan. Sa pollution est extrême, elle est virtuellement morte[32] et on ne peut plus y pêcher mais cela n'empêche pas les enfants de venir s'y baigner. Elle a en outre perdu beaucoup de sa profondeur du fait des déchets solides qui y sont jetés : elle a, au début des années 1990, été officiellement utilisée par la municipalité comme un site de décharge[33]. La plage sert également de marché aux bestiaux. Elle offre en effet un des rares terrains dégagés de la zone du centre-ville. Elle sert enfin, de manière plus traditionnelle, de décharge et de toilettes sauvages pour les riverains. Il est à noter que les riverains n'utilisent pas forcément la plage comme espace de décharge : dans leur

[31] Les habitants d'Accra font une différence stricte entre les quartiers dits autochtones, principalement habité par les Ga, et les quartiers de peuplement récent. Ces derniers quartiers peuvent être de peuplement ghanéen ou étranger. C'est le cas des *zongos*, des quartiers musulmans à forte majorité de Haoussa, venant du nord du Nigeria et du Niger.
[32] K. O. BOADI, M. KUITUNEN, « Urban waste pollution in the Korle Lagoon, Accra, Ghana », *The Environmentalist*, 22, 2002, pp. 301-309.
[33] *Ibidem*, p. 305.

esprit, ils jettent dans l'océan. Si l'esprit de la démarche est un peu différent, le résultat est en revanche le même : les courants et la marée ramènent les déchets sur le rivage et la plage reste l'un des espaces les plus pollués de la ville (Photo 6, p. 93).

Face à l'ampleur du travail, l'arrondissement en charge du nettoyage de la zone, la *sub-metro* d'Ashiedu-Keteke, est particulièrement désarmé. Les autorités municipales doivent organiser des journées spéciales de nettoyage une fois par mois pour essayer d'assainir la zone. Or, là où des grues seraient nécessaires, les femmes en charge du nettoyage n'ont que de modestes paniers d'osier qui, ironiquement, sont un peu trop grands pour être vidés directement dans les containeurs fermés qui sont à leur disposition.

Photo 6 : Plage d'Accra – Ahsiedu-Keteke *sub-metro*
A gauche, des constructions illégales ; à droite, des déchets incinérés. Les enfants, nombreux, utilisent par ailleurs la plage comme terrain de jeux.

1.1.4.3. La motorisation vaut-elle mieux ?

Face à ce constat très mitigé, la tentation du recours à des moyens motorisés est très grande. L'utilisation de matériels motorisés tels que les camions, les remorques et les bennes-tasseuses est un gage d'efficacité plus grande, sur de plus grandes distances. C'est également l'assurance – toute théorique, nous le verrons – que les déchets soient

déversés dans les zones prévues à cet effet. C'est enfin, et de manière non négligeable, un gage de modernité : dans des villes où la lutte contre les déchets s'apparente à une lutte pour le contrôle territorial, l'utilisation des camions apparaît comme une preuve que la municipalité est capable de proposer des solutions innovantes pour la ville. Ainsi, le maire de Ouagadougou, Simon Compaoré, a beaucoup mis en valeur le fait que Lyon, avec laquelle Ouaga est jumelée, ait fait don en 1995 de trois bennes-tasseuses à sa municipalité, nous l'avons vu. Ces bennes-tasseuses peuvent théoriquement assurer la collecte en porte-à-porte mais dans les faits, la collecte avec ce type de matériels reste circonscrite à des structures majeures de la ville, comme l'hôpital national, ou à des zones centrales, comme l'arrondissement de Baskuy qui a longtemps été le seul à posséder des containeurs[34]. Cette question de la modernité est extrêmement importante pour comprendre les choix techniques opérés dans les différents quartiers de la ville. Ainsi, la zone « Ouaga 2000 »[35], le « fleuron » urbanistique de Ouagadougou, ne doit être desservie que par des camions. Cette décision trouve sa source dans le fait que les distances sont très grandes dans ce quartier somptuaire. Elle se justifie également par la volonté de présenter un quartier moderne et international aux yeux du monde. Ce choix inquiète d'ailleurs le prestataire qui sera en charge de la zone, CGMED, puisque, en 2005, son seul camion était en panne[36].

On retrouve ici la notion de « digne de » évoquée par Sylvy Jaglin à propos de Yamoussoukro[37] : cette notion doit à la fois expliquer et justifier « l'ampleur et le caractère dispendieux de certains projets ». Il est vrai que Yamoussoukro est intimement liée à son enfant le plus illustre, ce qui n'est pas le cas de Ouagadougou. On peut cependant faire l'hypothèse que la forte personnalisation du pouvoir, si elle

---

[34] A. MEUNIER-NIKIÉMA, « Géographie d'une ville à travers la gestion des déchets, Ouagadougou (Burkina Faso) », *M@ppemonde*, n° 87, vol. 3, 2007, p. 10 <http://mappemonde.mgm.fr/num15/articles/art07305.html>

[35] « Ouaga 2000 » est un quartier situé au sud-sud-est de Ouagadougou. De construction très récente, il a pour vocation d'être un « quartier d'apparat » et est le premier quartier réellement « zoné » de la ville.

[36] Entretien avec Damien NIKIÉMA, entrepreneur, directeur de CGMED, Ouagadougou, le 07 avril 2005.

[37] S. JAGLIN, « L'ajustement gestionnaire à Yamoussoukro (Côte d'Ivoire) : le "Vieux" et la commune au "Village" », in S. JAGLIN & A. DUBRESSON, dir., *Pouvoirs et cités d'Afrique noire : décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 1993, p. 145.

est toujours réelle, est moins légitime à afficher qu'il y a 20 ans et qu'elle a été remplacée par la notion de « modernité » qui, tout en étant plus floue, rejaillit cependant de la même manière sur les dirigeants, nationaux ou locaux.

Pourtant, cette solution pose elle aussi des problèmes importants, à la fois matériels et humains. La première évidence est que les camions, à Accra comme à Ouagadougou, ne peuvent pas passer partout. Les rues trop étroites, non goudronnées, inondées en saison des pluies, sont autant d'obstacles infranchissables. D'autre part, l'existence d'un parc motorisé[38] implique des coûts d'entretien forts et des dépenses d'essence importantes. Il faut prendre en compte que, pour suivre les conditionnalités du programme d'ajustement structurel, les autorités ghanéennes ont dû plusieurs fois multiplier par deux le prix de l'essence[39] et que l'essence est, au Burkina, également extrêmement chère (de l'ordre de l'Euro le litre dans un pays où plus de la moitié de la population gagne un euro par jour[40]). Les coûts d'entretien sont eux aussi extrêmement élevés car ils impliquent des importations de pièces détachées, nous l'avons vu, et des compétences spécifiques pour la réparation. En outre, les moteurs et les carrosseries se dégradent plus facilement dans les pays sub-tropicaux. À Ouagadougou, la poussière encrasse très rapidement les moteurs et tous ne résistent pas à ces conditions. À Accra, c'est la salinité de l'air qui dégrade rapidement toutes les mécaniques et, en premier lieu, les carrosseries. Les conditions naturelles des deux pays ne sont donc pas favorables à un large emploi d'engins motorisés. Ainsi, en offrant une « aide » aux pays du Sud, les villes du Nord qui offrent des véhiculent créent une dépendance insidieuse. C'est pourquoi la ville de Lyon a, par exemple, formé elle-même des conducteurs et des techniciens pour gérer le parc de machines offert. Mais cette dépendance n'est pas seulement une dépendance technologique : en offrant des véhicules ou des aides techniques, les villes et les institutions « du Nord »

[38] Selon son site, la municipalité possède en propre : 7 camions lève-containers ; 50 containers de 10 m^3 chacun ; 4 camions multi bennes ; 2 chargeuses sur pneus ; 11 bennes-tasseuses ; 2 camions équipés de bras de manutention ; 2 bennes aspiratrices ; <http://<www.mairie-ouaga.bf/ExpoBilan/ExpoPropret.htm>

[39] « Refuse collectors want money », *Daily Graphic*, 23 mai 2003.

[40] Début 2008, le gasoil burkinabè coûtait environ 635 F CFA/litre et l'essence entre 650 et 675 F CFA/litre (soit entre 0,9 et 1,1 €/l). A la même période, le litre de carburant atteignait presque 1,5 € au Ghana.

ne répondent pas réellement à un besoin local. Elles répondent bien plus à un besoin politique de modernité de la part des villes concernées. Mais ce faisant, elles diffusent également des pratiques et des normes « du Nord ». Ces pratiques ne sont pas forcément incompatibles avec les pays du Sud mais elles affaiblissent grandement la possibilité de l'émergence de voies spécifiques de gestion urbaine.

L'incompatibilité de certains équipements importés avec les réalités de terrain a conduit à un détournement de leurs fonctions. Ainsi, les premières bennes-tasseuses de Ouagadougou ont suivi les balayeuses du centre-ville – la Brigade Verte – et servi de containers. Le coût des transports et la nécessaire formation des personnels à la fois publics et privés peut permettre d'espérer une meilleure régulation des flux et un meilleur respect des règles, en particulier en ce qui concerne les lieux de stockage des déchets. Mais la facilité de déplacement a conduit certains conducteurs à vendre de manière illégale les déchets ramassés aux maraîchers périurbains pour en faire de la fumure[41], ce qui serait une idée viable si il était possible de contrôler le niveau de pollution de ces déchets[42].

[41] D. EATON & Th. HILHORST, « Opportunities for managing solid waste flows in the peri-urban interface of Bamako and Ouagadougou », *Environment & Urbanization*, vol. 15, n° 1, avril 2003, pp. 53-63.
[42] S. G. K. ADIKU, *et alii*, « Use of Municipal Waste and other Vegetative Materials as Compost in Peri-Urban Vegetable Production and Restoration of some Degraded Soils in Ghana », *Meeting of the West-Africa Humboldt Felllows*, Lome, 18-21 février 2002, 9 p., <www.humboldt-foundation.de/de/netzwerk/veranstalt/hoersaal/doc/Adiku.doc>

Photo 7 : Deux types de ramassage ouagalais

Photo 8 : Maintenance des bennes au WMD – Accra

1.2. Des problèmes urbains

L'Afrique est le continent le moins urbanisé du monde : avec 38 % d'urbains[43], il s'oppose nettement à la moyenne mondiale de 75 %. Le processus de métropolisation au niveau mondial n'épargne cependant pas le continent, qui rattrape cette différence par un taux d'accroissement record de près de 4 % par an[44]. L'exode rural nourrit toujours ces villes de nouveaux arrivants attirés par l'espoir d'une vie meilleure. D'autre part, la jeunesse de la population africaine et des taux de natalité encore forts entraînent un accroissement naturel important auquel les villes, même si elles ont des taux légèrement inférieurs que les moyennes nationales, n'échappent pas.

Les migrants ruraux se logent principalement dans les quartiers dits non-lotis, souvent en grande périphérie mais aussi, à Accra, parfois en plein cœur des vieux centres non réhabilités. Dans ces deux cas, l'intégration urbaine de ces migrants est souvent faible. Vivant dans des cours traditionnelles et ne disposant pas d'équipements modernes à proximité, ils perpétuent en outre un mode de vie rural : il n'est pas rare par exemple de trouver des volailles, ou même du bétail, dans ces cours[45]. Il est difficile d'espérer faire évoluer cette ruralité des migrants de première génération tant qu'ils n'ont pas accès à des services de base, comme l'eau, ou à des infrastructures les reliant au reste de la ville, comme des routes goudronnées (ce qui les rend praticables même en saison des pluies). Ainsi, les villes africaines ont à faire face à des problèmes citadins classiques, comme la fourniture de services, la gestion du parc foncier, les transports ou la propreté, mais elles se heurtent en plus à des habitants dont les habitudes rurales sont en contradiction avec les nécessités citadines.

---

[43] E. ACHANKENG, *Globalization, Urbanization and Municipal Solid Waste Management in Africa*, University of Adelaide, African Studies Association of Australasia and the Pacific, « Conference Proceedings – African on a Global Stage », 2003, p. 4.
[44] J. HARDOY, D. MITLIN, D. SATTERTHWAITE, *Environmental Problems in an Urbanizing World : Finding Solutions for Cities in Africa, Asia and Latin America*, Londres, Earthscan, 2001, 448 p.
[45] Ou même sur les routes goudronnées, à Ouagadougou, où les troupeaux de chèvres ou de moutons sont un risque supplémentaire pour les conducteurs.

1.2.1. La ville comme contrainte

1.2.1.1. Une contrainte de nombre : une population en augmentation constante

Accra et Ouagadougou doivent faire face à ces nouveaux défis de gestion urbaine, spécifiques à leur statut de capitales. Leur accroissement est en particulier beaucoup plus rapide que celui des villes de rang deux. Les chiffres exacts sont, nous l'avons vu, à la fois difficiles à connaître et hautement politiques.

Accra et Ouagadougou ont, comme l'ensemble des grandes villes africaines[46], connu un fort accroissement démographique et acquis une importance déterminante dans l'économie de leur pays. Pour le Ghana en particulier, les chiffres varient considérablement selon les sources parce qu'Accra est liée à une région urbaine plus grande. Ainsi, la ville d'Accra seule, celle que nous étudions, regroupe dans les statistiques le plus souvent *l'Accra Metropolitan Assembly* (AMA) et le port de Tema, alors que la région d'Accra regroupe d'autres districts : le Ga *district*, Tema, et les deux districts de Dangme Est et Ouest. Cet ensemble forme la région d'Accra et est désigné comme la *Greater Accra Metropolitan Assembly* (GAMA). Il est très difficile d'avoir des chiffres qui ne prennent en compte qu'Accra-ville. Ainsi, il semble acquis que la GAMA regroupe environ 2,9 millions d'habitants actuellement et devrait en atteindre quatre à l'horizon 2020[47]. La ville elle-même et Tema comptent, selon de recensement de 2002, 1,658 millions d'habitants[48]. C'est ainsi l'une des villes d'Afrique de l'Ouest dont l'accroissement est le plus rapide. Il faut ajouter à cet accroissement une forte population flottante, de l'ordre de 300.000 par an en 2002[49].

Le compte semble plus simple pour Ouagadougou mais les incertitudes démographiques dues à la grande taille des quartiers non-lotis et aux migrations

---

[46] Pour une analyse des conséquences de cet accroissement urbain sur la gestion politique, voir : A. DUBRESSON & S. JAGLIN, « La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Pour une géographie de la régulation. », *Historiens & Géographes*, n° 379, juillet 2002, pp. 161-183.

[47] BENNEH, G, SONGSORE J., *et alii*, *Environmental Problems and the Urban Household in the Greater Accra Metropolitan Area (GAMA) – Ghana*, Stockholm, Stockholm Environment Institute, 1993, 126 p. ; R. GRANT & P. YANKSON, « Accra: City Profile », Cities, n° 20, vol. 1, 2003, p. 65.

[48] R. GRANT & P. YANKSON, « Accra: City Profile », *op. cit.*, p. 65.

[49] E. D. ANOMANYO, *Integration of Municipal Solid Waste…, op. cit.,* p. 18.

particulièrement fortes depuis la crise ivoirienne donnent des chiffres différents. Ainsi, la mairie de Ouagadougou annonce 856 000 habitants en 2000 alors que d'autres sources tablent plutôt sur 1,13 millions d'habitants en 2000 et 2,5 millions en 2015[50]. Cette dernière estimation semble être la plus probable puisque, en 1996, une étude indépendante annonçait déjà 825 000 habitants alors que le recensement officiel de 1995 n'en comptait que 752 236[51].

Malgré des différences fortes de morphologie et d'organisation, les deux villes connaissent des évolutions parallèles. Leur croissance démographique, en particulier, est très forte. De 1970 à 1980, la croissance de Ouagadougou a été de 9,4 % par an, elle est « tombée » dans la dernière décennie à 4,38 %. Ce faisant, elle rejoint le rythme d'Accra, qui connaît une croissance de 4,4 % par an[52], une des plus fortes de toute l'Afrique de l'Ouest. Dans les faits cela veut dire que Accra, par exemple, comptait 190 000 habitants en 1957 et qu'elle doit faire maintenant face à des problèmes de ville millionnaire[53].

1.2.1.2. Une contrainte spatiale : une structuration inégale

Quelles sont les particularités de cette forte croissance ? D'une part, cette croissance démographique est plus forte que celle du reste de chaque pays (plus du double au Ghana), ce qui tend à renforcer le poids démographique mais également économique de ces capitales. On assiste ainsi à un processus de métropolisation classique : les capitales concentrent à la fois les populations les plus importantes mais aussi et surtout l'ensemble des fonctions administratives, politiques et économiques de rang national. Il faut cependant noter que, dans les deux cas, il n'y a pas de macrocéphalie : chaque pays possède une ville de rang deux – Kumasi au Ghana, Bobo-Dioulasso au Burkina – dont l'importance et le dynamisme contrebalancent en partie le poids des capitales.

---

[50] Chiffres de 2000 cités par M. WILLEMS, « La population de Ouagadougou dans les années à venir ? », *Ouaga Focus*, n° 29, UERD, août 2002, 2 p., <http://<www.issp.bf/opo/Focus/Focus29.pdf>
[51] Chiffres de P. P. BAYILI, 1996, cités dans G. BORDUAS & J. TROTTIER, *Schéma directeur…*, *op. cit.*, p. 2.
[52] COLLECTIF, « History of Accra », *Accra Studio*, Columbia University, 2003, 14 p., <http://www.arch.columbia.edu/Studio/Spring2003/UP/Accra/html/history.html>

En outre, l'activité portuaire d'Accra attire des migrants de toute la sous-région. Le Burkina est plutôt traditionnellement une terre d'émigration mais les événements survenus en Côte-d'Ivoire ont entraîné un afflux de migrants, en particulier dans les quartiers périphériques du nord-ouest de la ville, dans l'arrondissement de Sigh-Noghin.

1.2.1.3. Les capitales comme opportunité et comme refuge

Dans ces pays de petite taille, les capitales sont doublement attractives : d'une part elles ont leur attrait de ville, d'autre part, elles ont un dynamisme propre lié à leur statut. Enfin, le statut de capitale semble faire disparaître le statut régional et ethnique de chaque ville en le transcendant. Ainsi, les deux villes de rang deux – Kumasi au Ghana et Bobo-Dioulasso au Burkina – sont elles aussi extrêmement dynamiques mais ont une identité ethnique plus forte. Bobo est proche de la Côte-d'Ivoire et compte beaucoup de Dioula. La ville est donc majoritairement musulmane et extrêmement commerçante. Kumasi abrite le plus grand marché du pays. Ses activités commerciales sont florissantes mais elle est la ville des Akan. Alors que l'on peut trouver facilement des Akan dans la zone d'Accra, historiquement de peuplement ga, l'inverse n'est pas vrai. Cette opposition entre les deux villes est d'autant plus forte que le président de 2000 à 2008, John Kufuor, vient de cette région, alors que l'ancien président – et toujours opposant actif – Jerry Rawlings vient lui de la région d'Accra.

Certaines zones sont plus touchées que d'autres par l'afflux de populations. Ouagadougou, comme l'ensemble du Burkina, a beaucoup souffert de la crise ivoirienne. Les Burkinabè représentaient près de 15 % de la population totale de la Côte-d'Ivoire en 1998[54]. On estime à près de 200 000 ceux qui se sont réfugiés, temporairement ou définitivement, au Burkina. L'essentiel de ces retours des « diaspos » s'est fait dans les zones rurales, où ils ont été incités à s'installer, en particulier pour profiter des solidarités familiales. Mais l'installation en ville, et particulièrement à Ouagadougou, a pu être une stratégie de contournement : pour ne

[54] S. BREDELOUP, « Réinstallation à Ouagadougou des "rapatriés" burkinabè de Côte d'Ivoire », *Afrique Contemporaine*, n° 217, vol. 1, 2006, p.187.

pas avoir à rapatrier la totalité de leur épargne dans les villages, certains réfugiés ont préféré s'installer en ville pour profiter d'une possibilité de formation plutôt que dans leur famille, qu'il aurait fallu nourrir. Ils ont dans ce cas fait jouer des solidarités amicales plutôt que traditionnelles. On trouve ces réfugiés partout dans Ouagadougou, mais plus particulièrement, et de manière logique, à l'ouest de la ville. C'est d'une part la zone d'arrivée et, d'autre part, une zone où la pression foncière est un peu moindre. Cet afflux de populations a, d'une part, crée des déséquilibres entre les arrondissements ouagalais et a, de manière plus diffuse, créé de nouvelles pratiques citadines, en particulier une vie plus nocturne, à la mode des allocodromes[55] abidjanais.

La structuration des quartiers est déterminée par l'afflux de migrants mais également par la mobilité résidentielle[56]. La préférence des habitants pour des quartiers de plus en plus périphériques, créant une banlieue à Accra, structure profondément l'espace en créant de nouveaux territoires résidentiels et en déterminant des migrations pendulaires quotidiennes de plus grande ampleur.

1.2.2. Des structures de ville très différentes

La ville est, pour tout service, à la fois un cadre et une contrainte. Il est nécessaire de comprendre l'organisation spatiale des ville et leur évolution pour situer l'organisation de la gestion des ordures et comprendre leurs éventuelles difficultés.

Pourtant, définir des villes par des modèles est toujours risqué, dans la mesure où cela conduit à une description d'une ville statique. Comment alors définir des objets en mouvement, dans trahir ni leur inertie – certaine – ni leurs dynamiques – incontournables ? Je propose ici de définir d'abord les villes selon des modèles classiques de zonage et d'opposition centre-périphérie. Ces modèles ont leurs limites mais permettent dans un deuxième temps de s'interroger sur leurs dynamiques, en

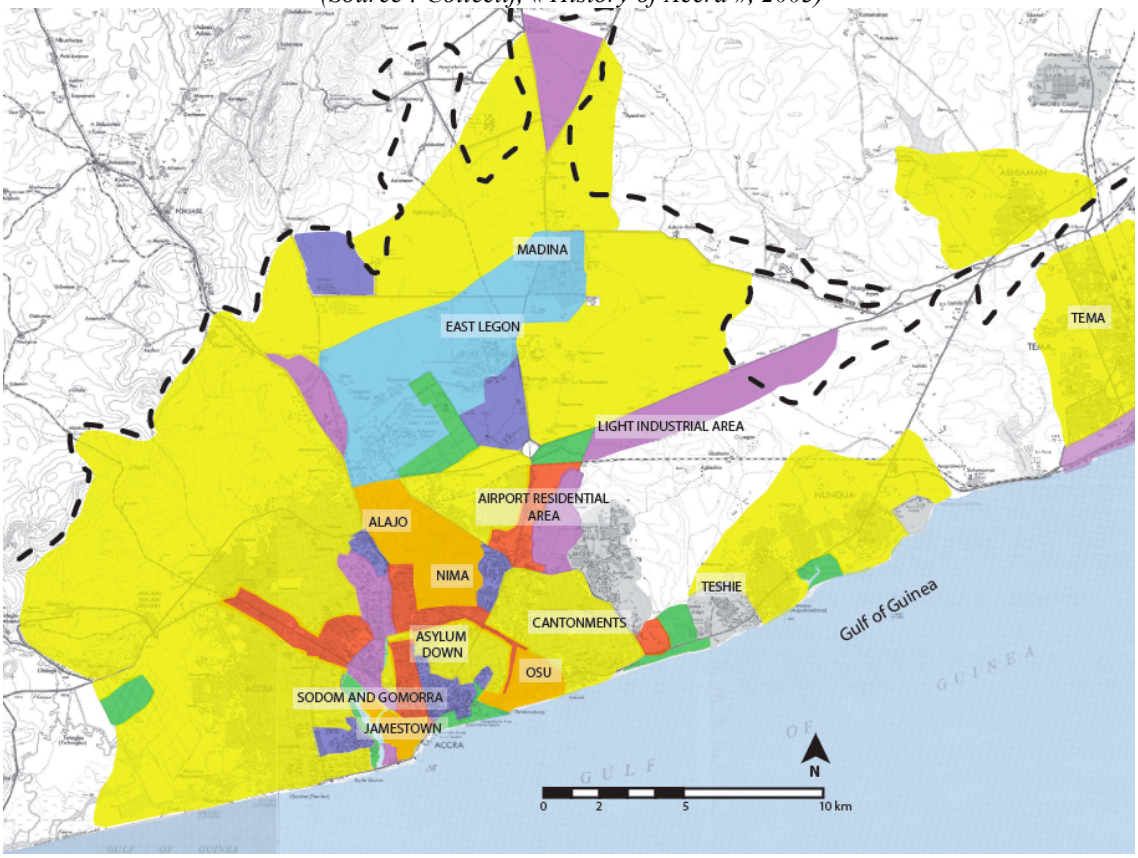
[55] La vie nocturne abidjanaise est particulièrement animée et musicale. *L'alloco* est une spécialité de banane plantain frite très populaire, mangée avec des œufs ou du poisson. L'allocodrome est donc un restaurant à ciel ouvert où l'on peut manger des plats peu chers.
[56] M. BERTRAND & D. DELAUNAY, *La mobilité résidentielle dans la région du Grand Accra : différenciation individuelle et géographique*, Paris, CEPED, coll. « Regards sur », IRD, 2005, 65 p.

particulier à travers la notion de centre. Interroger constamment la notion de centre, en particulier à Accra, qui ne dispose pas d'un noyau historique aussi net qu'à Ouagadougou permet de fait de faire le lien entre les différentes zones de chaque ville. Dans les deux cas, et pour des raisons différentes, on note une impulsion centrifuge nette, à travers laquelle on doit définir le centre. Le dessin des périphéries doit en effet se comprendre « au regard des dynamiques centrales, émettrices des normes de la modernité urbaine »[57]. On ne peut donc opposer centre et périphérie sans prendre le risque de manquer le lien étroit qui les unit, en terme de normes modernité mais également en termes de mobilités spatiales.

[57] *Ibidem.*, p. 1.

1.2.2.1. Accra de plus en plus dense

Carte 1 : Utilisation de l'espace à dans l'AMA
(Source : Collectif, « History of Accra », 2003)



LÉGENDE

- Résidentiel
- Résidentiel haute densité
- Commercial et usages mixtes
- Industries et transports
- Education
- Civique et culturel
- Défense
- Espaces libres
- Limites métropolitaines

Accra est un ancien port (autour de Jamestown). La ville s'est développée autours de cette zone, sinistrée dans les années 1960 quand le port a été déplacé à Tema, à l'est. La zone « historique » est donc une zone pauvre et spatialement limitée. Enfin, la ville est très étendue et des zones « naturelles » se trouvent en pleine ville: la plage et la

lagune (à l'ouest de Jamestown, dans les zones les plus pauvres). Accra est de fait une ville très étalée, mais elle est d'abord zonée. De ce fait, elle ne porte pas avec la même force les problèmes de distance de Ouaga, chaque quartier ayant une certaine autonomie, en même temps qu'une grande spécialisation : le centre commercial – Osu – s'oppose par ses bâtiments (des villas et des restaurants) et son organisation en petites rues au centre historique – Ashiedu-Keteke (qui regroupe Jamestown et *Sodom and Gomorra* sur la carte) – pauvre, bondé, et encombré du marché central – Makola – ou au quartier administratif, fait de grands bâtiments et de grandes artères, et tellement spécialisé qu'on l'appelle *Ministries* (indiqué en bleu à l'ouest d'Osu). Les grandes distances sont donc amenuisées par une certaine autonomie des quartiers. Les quartiers pauvres, cependant, doivent faire face à un manque patent de place. Ainsi, à Ashiedu-Keteke, dans la zone de l'ancien port, les maisons sont construites sur les drains pour gagner une place précieuse, au prix d'inondations catastrophiques en saison des pluies.

Quant aux ordures, les responsables du quartier ne savent seulement pas où mettre les containers nécessaires. Ces zones extrêmement pauvres côtoient presque directement des zones résidentielles aux villas somptueuses, peu densément peuplées et particulièrement goudronnées et propres. Ce sont des mondes qui se méconnaissent et s'opposent totalement. En outre, la densification de l'habitat dans les quartiers centraux a créé un nouveau rapport – plus distant – à la terre :

« Quand tu es hors d'Accra, tu construis ta maison, tes barrières et tu connais tes limites. Mais ici, tu vois de nombreuses familles [se partager] le même endroit […]. Le problème de la gestion des ordures est donc lié à la terre : ce n'est pas ma responsabilité, c'est la tienne »[58].

[58] « When you go out of Accra, you put your building, your fences, and you know your limitations. But here, on one site […], you see many families. The problem of waste management is linked to land: it's not my responsability, it's yours » : Entretien avec Samuel QUARSHIE, District Cleansing Officer in charge of Waste Management, Ashiedu-Keteke *sub-metro*, Accra, 31 novembre 2004.

Photo 9 : Canal d'Osu-Klottey *sub-metro* – Accra
En plein centre économique de la ville : canal pollué, ordures à ciel ouvert et enfants déféquant

Les « effets de lieux » ne peuvent expliquer cependant toute les difficultés de mise en œuvre du ramassage des ordures : d'autres variables doivent venir nuancer cet état des lieux. Cette extrême densité dans des quartiers pauvres et centraux, et donc par définition sans possibilité d'extension spatiale, est une des caractéristiques majeures d'Accra et pose, en terme de gestion des ordures, des problèmes presque insolubles. L'évolution d'Accra ne peut cependant se réduire à ce mouvement de densification du centre : de nombreux habitants ont fait le choix de s'installer en périphérie d'Accra, ce qui crée un phénomène nouveau de banlieue autour de la ville. Il est à noter que, outre les questions pratiques de prix des loyers, de choix en fonction du niveau de vie des ménages et de la distance au travail, la question de l'origine des habitants est également importante : les quartiers centraux ne sont pas seulement pauvres, ils sont également, selon l'expression locale consacrée « autochtones ». Le peuplement spécifiquement ga de ces quartiers les interdisent, au moins symboliquement, aux migrants nationaux et internationaux et créé des logiques de spatialisation spécifiques.

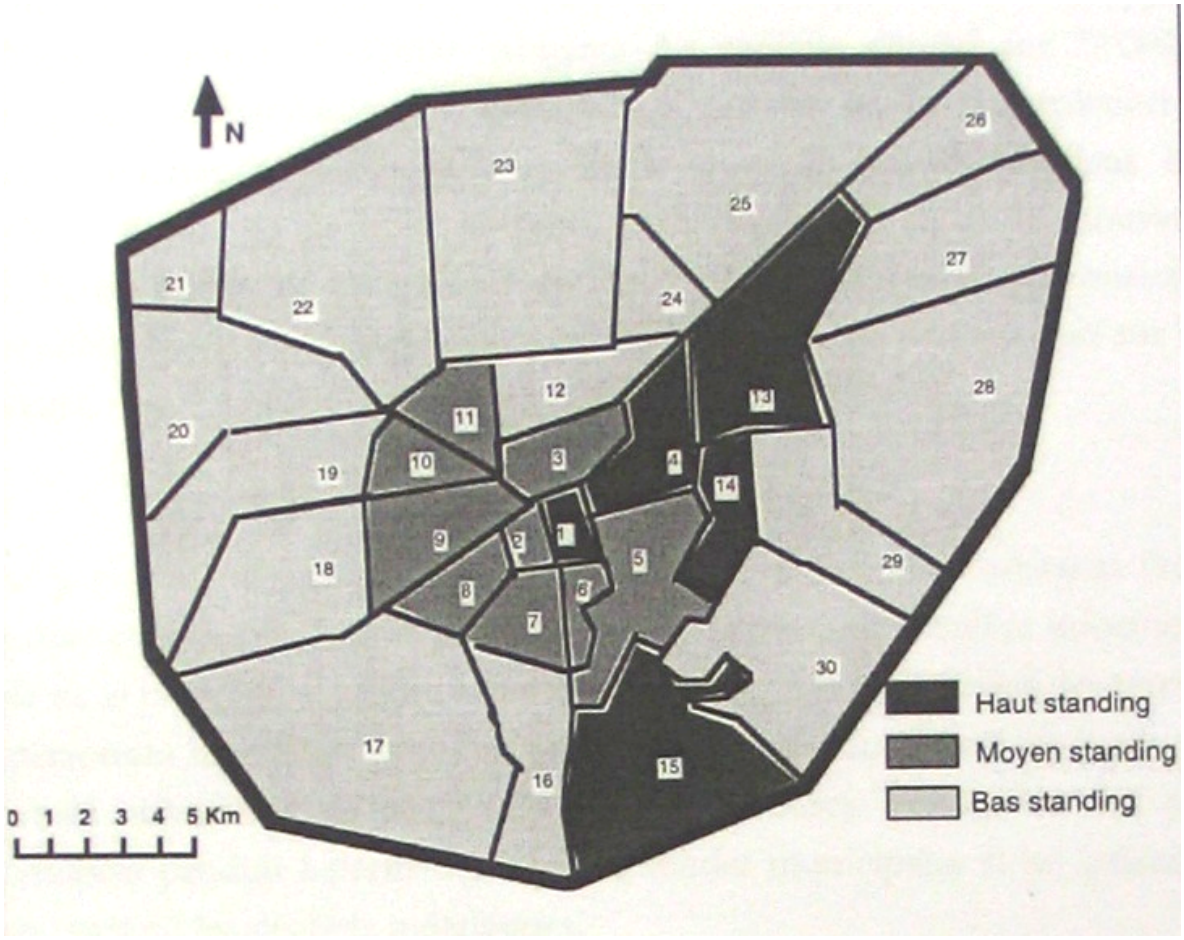
Ainsi, d'après Bertrand et Delaunay[59], les types de résidences, associés à la structure foncière des quartiers sont en particulier des éléments-clefs pour définir la mobilité des citadins et donc leur rapport général à la ville. Si la pauvreté entraîne une faible mobilité en général, ce n'est pas un lien systématique. De même, l'élévation sociale des population de la classe moyenne n'entraîne pas de manière systématique une plus grande attention à l'environnement du quartier ni une plus grande participation de ces populations à la vie « communautaire » de proximité : d'autres types d'allégeances et de réseaux de sociabilité transcendent ce prétendu pouvoir de la proximité et mettent ainsi à mal la notion de participation communautaire.

Ainsi, Accra connaît un double mouvement d'extension incontrôlée à ses marges et de densification dans les quartiers résidentiels déjà existants[60].

[59] M. BERTRAND & D. DELAUNAY, *La mobilité résidentielle…*, *op. cit.*, pp. 57 et suiv.
[60] K. O. BOADI & M. KUITUNEN, « Municipal Solid Waste… », *op. cit.*, p. 211.

1.2.2.2. L'étalement ouagalais

Carte 2 : Organisation du bâti à Ouagadougou
L'arrondissement de Sigh-Noghin couvre les secteurs 20, 21 et 22
Les standings sont calculés en fonction du revenu mensuel moyen des ménages soit : haut standing, 400 000 F CFA/mois ; moyen standing, 400 000 F CFA/mois ; bas standing, 40 000 F CFA/mois.
(Source : JEANRICHARD, 2005, p. 3)



L'accroissement rapide de la population entraîne à Ouagadougou une extension des zones non-loties. De ce fait, certaines zones de la ville sont peu accessibles du fait du manque d'infrastructures. D'autre part, cette extension entraîne une « dilution » des concentrations citadines caractéristique des villes africaines. Ainsi, la densité de population moyenne à Ouagadougou n'excède pas 39,4 hab/ha du fait de son

étalement[61]. Sur les 200 km² de superficie de la ville, 40 à 50 % sont des habitats spontanés, essentiellement localisés dans les quartiers périphériques, plus pauvres. L'exception à cette règle générale est le secteur 15, au sud de la ville, où a été construit le quartier de Ouaga 2000.

Ouagadougou répond donc plutôt à une structure centre-périphérie, mais ce modèle conceptuel est lui aussi trop simplificateur pour rendre compte de la variété des dynamiques spatiales de la ville.

L'opposition ouagalaise entre centre et périphérie est d'ordre géographique et économique. D'une part, le centre est très urbanisé, goudronné, entretenu. Il abrite les quartiers de plus haut standing ainsi que la zone commerciale et les bâtiments administratifs (presque tous dans les zones 1 à 5). Les habitants des cours traditionnelles de l'hyper-centre ont été « déguerpis » dans le cadre du récent projet ZACA[62] pour faire place à de petits immeubles d'habitation et à de hauts bâtiments commerciaux, modifiant ainsi radicalement la physionomie du centre-ville. Ce centre-ville a vu, d'une part, arriver des habitants plus riches et dont les modes de vie sont beaucoup plus occidentalisés. En outre, la zone de l'hyper-centre a vu surgir de terre de petits immeubles de trois à quatre étages, dont la physionomie est radicalement opposée au Ouaga traditionnel, horizontal et organisé en cours. Ces immeubles d'habitation sont pour les urbanistes des preuves de modernité et font écho aux immeubles commerciaux et bancaires voisins, tous plus originaux et hauts les uns que les autres, qui ont poussé comme des champignons depuis moins de dix ans.

En déguerpissant les habitants « traditionnels » de l'hyper-centre, les autorités semblent avoir voulu appliquer une logique de zonage fonctionnel à Ouagadougou. Cette logique de zonage est assez exotique dans la capitale burkinabè, où certes, il existe une zone spécifiquement commerciale, mais où les quartiers sont socialement

---

[61] G. COMPAORÉ & O. NEBIÉ, « Croissance démographique et espace urbain à Ouagadougou (Burkina Faso) », in G. COMPAORÉ , dir., *Études urbaines à Ouagadougou, Burkina Faso*, coll. « Pays enclavés », n° 11, Bordeaux, CRET-DYMSET, 2003, p. 11 ; G. BORDUAS & J. TROTTIER, *Schéma directeur…*, *op. cit*., p. 2.

[62] A. BIELHER & E. LE BRIS, « Jeux d'acteurs pour la modernisation de la ville. Le projet ZACA à Ouagadougou (Burkina Faso) » in PRUD, *Les municipalités dans le champ politique local*, PRUD (Programme de Recherche Urbaine pour le Développement), Synthèse des résultats 2002-2003, multigr., 2004, pp. 87-123.

mélangés : hors les extrêmes (les quartiers très riches, comme la « zone du Bois ») et les non-lotis, la caractéristique de Ouagadougou est justement une mixité sociale très forte, qui contribue à unifier cette ville très étalée.

Les périphéries concentrent les habitations. Elles sont peu goudronnées, l'habitat est bas, étalé. Les infrastructures y sont rares. Comme Ouaga s'est développée très rapidement, elle a englobé des villages. De ce fait, ces périphéries ont des caractères ruraux, en particulier le type d'habitat et la densité de population faible pour une ville. Ces zones sont donc particulièrement ouvertes, mitées de zones vides devant théoriquement accueillir de futurs équipements, comme des marchés. Ces établissements informels et pourtant durables sont problématiques pour la municipalité, qui doit théoriquement contrôler le foncier et tenter d'offrir des équipements de base, comme l'accès à des bornes fontaines par exemple.

Cette faible densité associée à la présence d'espace vides est essentielle dans la gestion des ordures : d'une part, les espaces libres servent bien souvent de décharges sauvages, nous l'avons vu (Photo 5, p. 91), d'autre part, Ouagadougou doit faire face à ce complexe problème des distances. En outre, d'une part, le nouveau centre d'enfouissement technique est à des kilomètres de certaines zones, et, d'autre part, les distances font que les zones se méconnaissent entre elles, en particulier le centre et les périphéries pauvres.

1.2.2.3. Une contrainte légale : des héritages fonciers différenciés et structurants

Accra a connu une séparation socio-spatiale durant la période coloniale, entre ville « européenne » et ville « africaine »[63]. Les autorités coloniales auraient pu planifier assez facilement le développement de la ville, du fait de son développement relativement modeste mais ne l'ont guère fait, ce qui a entraîné un développement un peu anarchique et sans équipements valables. Le *Town and Country Planning Ordinance* de 1945 a voulu mettre de l'ordre et favoriser un développement plus

[63] O. L. WORDSWORTH, « Spatial Planning and Urban Fragmentation in Accra », *Third World Planning Review*, n° 18, vol. 2, 1996, pp. 193-215.

contrôlé mais cette décision a été tardive et n'a pas pu être menée dans la longue durée puisque le pays a accédé à l'indépendance en 1957, ce qui a radicalement changé les conditions d'urbanisation.

Accra s'est de fait développée de manière considérable depuis l'indépendance, du fait de la politique de développement industriel de Nkrumah, dans un contexte foncier très complexe caractérisé par l'importance des pouvoirs traditionnels[64]. Paradoxalement, si le système britannique avait, avec l'*indirect rule*, une interface privilégiée avec le système des chefferies, le contrôle de la propriété lui a échappé[65]. La récupération de terres à usage de État s'est majoritairement faite par réquisition et a été laborieuse. Après l'indépendance, cette situation a perduré : des plans ont été formulés, mais ce, sans aucune concertation de la population, ce qui a conduit à leur échec car l'occupation théorique des terrains était différente de la situation réelle et a engendré des tensions avec les habitants. De ce fait, dans l'actuel Accra, certaines zones sont extrêmement planifiées. Elles sont résidentielles et accueillent une élite économique et les expatriés mais elles côtoient directement des quartiers de « bidonvilles » très peuplés et très étendus. Cette situation est due au fait que les chefs traditionnels, très respectés et actifs au Ghana, sont les propriétaires de la terre : ils l'allouent de manière indépendante et, surtout, tout plan de mise en valeur de la part des autorités induit des négociations très longues pour se mettre d'accord avec eux. Dans les quartiers les plus pauvres, le manque de place complique la gestion des ordures[66] et les responsables municipaux[67], se plaignent d'une surpopulation telle que mettre un container de plus dans ce type de quartiers est presque impossible.

---

[64] J. R. AYEE, « Les chefferies coutumières et le pouvoir Rawlings » in C. M. TOULABOR, dir., *Le Ghana de J.J. Rawlings. Restauration de l'État et renaissance du politique*, Paris, Karthala, 2000, pp. 145-156.
[65] O. L. WORDSWORTH, « Spatial Planning… », *op. cit.*, p. 198.
[66] ACCRA METRO ENVIRONMENTAL HEALTH INITIATIVE (AMEHI), *Environmental Health Profile of Jamestown/Usshertown, Ashiedu-Keteke Sub-metro Council*, Accra, EMC-DFID, 2000, multigr.
[67] Entretiens avec les responsables de la *Sub-Metropolitan Assembly* d'Ashiedu-Keteke, janvier 2005. Ashiedu-Keteke est le vieux centre d'Accra. Littorale, la zone était très dynamique grâce à son port jusqu'en 1962, date où le nouveau port de Tema a été inauguré, rendant l'ancien obsolète.

Pour décrire cette organisation dans la ville d'Accra, Bertrand et Delaunay[68] parlent d'« échelonnement des strates d'urbanisation ». Le caractère dense de certaines zones du centre d'Accra ne doit pas occulter une situation extrêmement complexe : alors même que les quartiers dit « indigènes », localisés autour de l'ancien port sont extrêmement peuplés et souffrent de cet entassement, la ville compte des zones « vides » et développe de plus en plus des banlieues. Le gradient de densité est donc extrêmement inégal.

Cette situation s'oppose à celle du Burkina, où Ouaga en particulier a été l'objet de politiques particulièrement volontaristes. En 1986, a été mise en place une Réforme Agraire et Foncière (RAF) qui a considérablement simplifié les rapports avec les chefs. Cette mesure a été relue en 1991 et en 1997 pour réintroduire la notion de propriété privée. Le pouvoir municipal doit en outre lutter contre les établissements « informels ». Ainsi, Ouaga a connu de grandes périodes de distribution de parcelles et des opérations de lotissement de grande envergure pour faire face à l'extension de la ville et dans le but de créer une ville « moderne »[69] à travers les cités révolutionnaires de 1983 à 1990[70] et les restructurations des zones d'habitat spontané[71].

De ce fait, Ouagadougou ne doit pas faire face pour le ramassage des ordures à de fortes densités. Au contraire d'Accra, elle doit faire face à un étalement spatial extrême et en croissance, à la possibilité pour les migrants de s'installer en périphérie avec l'espoir – raisonnable – d'être « régularisé ». Face à Accra qui se demande où elle va mettre ses containers, Ouaga, elle, se demande comment les ramasseurs vont les atteindre.

---

[68] M. BERTRAND & D. DELAUNAY, *La mobilité résidentielle…, op. cit.*, p. 11.
[69] G. COMPAORÉ & O. NEBIÉ, « Croissance démographique.. », *op. cit.* p. 34.
[70] A. YRA, *L'extension spatiale de Ouagadougou : un défi à l'aménagement et à l'équipement de la ville*, Mémoire de fin de cycle, Ouagadougou, Institut panafricain pour le développement, 2001, multigr., 187 p.
[71] C. SISSAO, *Urbanisation et rythme d'évolution des équipements. Ouagadougou et ensemble du Burkina Faso (1947-1985)*, thèse de doctorat d'histoire, Université Paris VII-Jussieu, 1992, 672 p.

Dans les deux cas, cet héritage foncier est important à connaître mais il occulte le problème des « mobilités citadines »[72]. Il faut de fait interroger l'ancrage des résidents dans les quartiers et leur relation à celui-ci. Ainsi, à Accra, où la mobilité citadine est, à défaut d'être étudiée, très forte, les habitants n'ont pas le même rapport au sale et la même attention si ils sont dans leur quartier de résidence ou dans celui du marché et des gares routières. C'est d'ailleurs l'un des soucis majeurs des responsables des *sub-metros*, que les marchés soient locaux ou nationaux[73]. Le phénomène est de moindre ampleur, mais réel, à Ouagadougou, où la « zone commerciale » reçoit elle aussi un grand nombre de visiteurs et où les marchands de rue (les *hawkers*, au Ghana) occupent et salissent l'espace. Ainsi, alors que, au recensement de 1996, la population de l'arrondissement central de Ouagadougou était de 173 124 habitants, on estimait que la population active dans la journée pouvait être de 400 000 habitants du fait de la présence des infrastructures commerciales et administratives[74]. Cette différence d'ancrage est un problème peu abordé par les programmes de gestion urbaine mais pose la question de l'implication des citadins dans la gestion de la ville, du rapport à l'espace public et, partant, la question plus générale mais aussi essentielle de l'identité de chaque ville. En outre, la question de l'ancrage se pose de manière plus subtile dans les quartiers résidentiels, où la question des locataires est peu posée. Or, au Ghana, la « crispation manifeste »[75] des rapports entre bailleurs et locataires depuis 10 ans influe de manière forte sur cette implication tant recherchée par les programmes de « bonne gouvernance ».

Les questions d'accroissement spatial et de gestion foncière sont essentielles à notre questionnement sur la gestion des ordures. Ainsi, nous avons vu que l'organisation des deux villes répond à des logiques extrêmement complexes qui ne peuvent se

---

[72] M. BERTRAND & D. DELAUNAY, *La mobilité résidentielle…, op. cit.*, p. 8.
[73] Entretiens avec Samuel QUARSHIE, *District Cleansing Officer in charge of Waste Management*, Ashiedu-Keteke *sub-metro*, Accra, le 30 novembre 2004 et Zaïda NEMKU, *District Environmental Health Officer*, Osu Klottey *sub-metro*, le 09 décembre 2004.
[74] CONSEIL NATIONAL DE LUTTE CONTRA LE VIH/SIDA ET LES IST, *Profil municipal. Arrondissement de Baskuy. Commune de Ouagadougou*, AMICCAALL (Initiative de l'alliance des maires et responsables municipaux pour des actions communautaires de lutte contre le VIH/SIDA au niveau local, Burkina Faso, mars 2007, p. 7.
[75] M. BERTRAND & D. DELAUNAY, *op. cit.*, p. 8.

résumer à l'application d'un modèle urbain strict. En outre, l'« échelonnement des strates d'urbanisation » évoqué par Bertrand et Delaunay[76] rappelle que la ville n'est pas seulement un cadre d'étude ou un espace géographique mais également un lieu historique. Ainsi, quand elle décrit son concept de « fragmentation urbaine », Sylvy Jaglin[77] indique que cette fragmentation est un risque lié à la disparité entre un modèle ancien de gestion monopolistique et égalitaire et la nouvelle pluralité des normes à l'œuvre actuellement, dans le cadre de la privatisation et de la libéralisation des marchés. Nous reviendrons largement sur ce concept car il est particulièrement utile dans les deux villes que nous étudions. Il faut cependant d'ores et déjà noter que, si la fragmentation urbaine est un risque lourd pour les gestionnaires, la multiplicité de situations qu'elle crée est également un réservoir d'opportunités, formelles ou informelles, pour les citadins, qui peuvent jouer de cette pluralité.

1.2.3. La ville comme enjeu symbolique

Pour comprendre les choix politiques et techniques effectués dans les deux capitales, mais également pour prendre la mesure des contraintes pesant sur les maires, il est important d'interroger la ville comme espace de représentation. La formulation des politiques est en effet intimement liée au statut de capitale politique et économique des deux villes. En outre, la notion de propreté liée au ramassage des ordures trouve des échos dans d'autres champs, tels que la santé publique et l'économie.

1.2.3.1. Être propre pour être beau et « digne de »

Le fait que les cadres étudiés soient de grandes villes et, de plus, les capitales État, influe sur la gestion de l'espace, qui est, de fait, un espace également symbolique.

Les villes sont à la fois des marqueurs et des preuves de modernité. Elles sont de ce fait des objets politiques majeurs[78]. D'une manière globale, les villes tendent à avoir un mode de fonctionnement de plus en plus spécifique, en particulier du fait de la

[76] *Ibidem*.
[77] S. JAGLIN, *Réseaux et fragmentation urbaine : services d'eau en Afrique subsaharienne*, Paris, Université Paris I-Sorbonne, 2003, 232 p.
[78] P. LE GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 1995, p. 57-95.

concurrence féroce entre elles. Cette concurrence, essentiellement économique, structure en profondeur les dynamiques des gouvernements urbains. Pour les capitales, le phénomène de concurrence entre villes est moins fort au niveau national puisqu'elles disposent d'un capital symbolique leur accordant une légitimité et une visibilité *a priori*. En revanche, la concurrence est très forte internationalement car la décentralisation a paradoxalement obligé les municipalités à s'ouvrir au monde pour capter des financements.

A cette concurrence entre les villes s'ajoute une concurrence plus feutrée entre les forces locales et les forces centrales. Je discuterai plus loin la portée des réformes de décentralisation sur la gestion des villes et sur la mise en œuvre des politiques. Il faut cependant noter que la présence de l'État est forcément forte dans les capitales. Ainsi, la ville apparaît autant comme un objet municipal, comme toutes les autres villes, que comme un objet symbolisant, par métonymie, la puissance de État.

Symboliquement, les équipements somptuaires sont la preuve de la force de l'État « central ». La capitale, qui abrite les institutions, les ambassades étrangères, les sièges de sociétés et d'ONG et, plus pragmatiquement, le seul aéroport international de chaque pays, est donc, plus qu'une ville, la vitrine du pays. Elle est le lieu où l'État se « donne à voir », en accueillant les chefs d'État étrangers, ou en organisant des manifestations internationales. Les capitales doivent donc trouver leur place entre vie locale et vie de État, entre existence réelle et image projetée.

Le caractère symbolique des villes est accentué par le fait que la propreté est – elle aussi – un élément symbolique dont la portée dépasse de loin la simple opposition entre propre et sale. « Être propre » revêt de fait un sens culturel et moral. C'est un trait qui a une certaine profondeur historique dans la mesure où il a été utilisé dans ce sens par les colons pour justifier les séparations spatiales intra-citadines[79], mais également plus récemment sous Rawlings au Ghana où les campagnes pour encadrer et sensibiliser les vendeurs de rue pour les empêcher de faire « n'importe quoi »

[79] L. FOURCHARD, *De la ville coloniale à la cour africaine. Espaces, pouvoirs et sociétés à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso (Haute-Volta). Fin XIX^e siècle-1960*, Paris, L'Harmattan, 2001, 427 p.

relèvent d'un lien fort entre propreté et révolution morale. On retrouve également ce lien dans le fait que les communautés religieuses, en particulier les Églises anciennement constituées comme les Méthodistes et les Anglicans au Ghana, sont très actives dans le nettoyage de certains quartiers.

Quand on objecte que certaines activités de type « somptuaire », comme les jardins, ne sont peut-être pas « prioritaires », le directeur de la Direction des aménagement paysagers de Ouagadougou répond :

« Chez nous, tout est prioritaire. […] Pour le commun des Ouagalais, à côté des autres préoccupations de survie, il va de soi qu'une certaine opinion pense que le problème des jardins, ce n'est pas d'abord l'essentiel. Mais il ne faut pas que les gens oublient que nous sommes dans un monde qui a ses règles, un monde qui doit vivre comme les autres. Je veux dire : nous sommes dans une ville moderne, une capitale, et on ne peut pas vivre autrement. […] Il faut faire un peu comme les autres. Quand on a opté de vivre un peu bien, il y a des exigences. […] Donc il faut certainement adapter notre vie à ce que nous allons trouver à l'étranger. Là, c'est un constat que je fais. […] Quand on voit ces images sur les chaînes étrangères, quand les gens parlent de la ville de Ouaga à travers la beauté de ses jardins, c'est vraiment une grande fierté »[80].

1.2.3.2. Être propre pour favoriser l'économie

La question de la propreté est également, de manière indirecte mais pourtant essentielle, une question économique. D'une part, je l'ai dit, montrer une ville propre, c'est faire preuve, pour les autorités municipales, de leur contrôle sur leur espace. Ce contrôle est, pour les investisseurs, une garantie de sécurité et de stabilité politique. Cette sécurité peut n'être que symbolique ou même illusoire, elle n'en est pas moins un élément important des critères de choix de localisation d'une entreprise ou d'activités touristiques. Ainsi, Ouagadougou est une ville de festivals, en particulier avec le Festival Panafricain du Cinéma et de la Télévision de Ouagadougou (Fespaco) et le Salon International de l'Artisanat de Ouagadougou (SIAO) qui ont lieu tous les deux ans et sont internationalement réputés. Ces festivals accueillent des milliers de

[80] Entretiens multiples avec Issa SAWADOGO, Ministère de l'environnement, Ouagadougou, mai 2005.

visiteurs internationaux et sont à la fois une activité touristique et une activité symbolique de la ville qui, ainsi, se fait connaître. Accra est devenue au fil du temps une ville de congrès, grâce aux magnifiques hôtels du front de mer, équipés de toutes les commodités, en particulier de grandes salles pour accueillir colloques, congrès et séminaires.

Être propre est également un moyen de limiter certaines pertes économiques, en particulier dans le secteur des plastiques. Les sacs plastiques noirs, abondamment distribués par les commerçants même les plus modeste sont très légers et s'envolent facilement. Ils forgent les paysages citadins et périphériques. Ils sont mangés par les bovins qui, ne pouvant les digérer, s'étouffent. Ces pertes de bétails peuvent atteindre 30 % des troupeaux durant la saison sèche burkinabè[81], où ceux-ci peinent à trouver de la nourriture. Même dans des villes telles que Ouagadougou, la présence de bétail est forte dans les périphéries. Le Ghana est dans une situation plus délicate car, n'étant pas un pays d'élevage, la prolifération des plastiques n'a pas le même impact économique. Pourtant, à Accra, ces plastiques bouchent les drains et augmentent la force des inondations régulières de la ville qui, outre les morts qu'elles occasionnent, entraînent un grand ralentissement de l'activité économique.

Il est pourtant possible de valoriser ces déchets. C'est que fait par exemple l'ONG italienne LVIA (Association internationale des volontaires laïcs)[82], d'abord au Sénégal et, depuis 2003 au Burkina. L'ONG récupère les plastiques, qui sont triés à la main puis transformés en granulés et acheté par les fabricants, comme Fasoplast. Le coût de cette transformation est très faible car l'ONG travaille en collaboration avec la marie. De ce fait, l'ONG peut vendre à bas prix (environ 120 F CFA le kilo de granulés) les plastiques recyclés. La crise en Côte d'Ivoire a rendu l'approvisionnement plus difficile pour les entreprises burkinabè, qui sont donc intéressées par un approvisionnement local.

[81] Entretien avec Joseph WETHE, professeur à l'EIER, Ouagadougou, 03 mai 2005.
[82] Entretien avec les membres de l'ONG LVIA, recyclage des plastiques, Ouagadougou, 11 mai 2005.

L'action de cette ONG mène à deux remarques. La première est que, en grande majorité – et malgré le faible coût de retraitement des plastiques – ce sont les associations et non les pouvoirs publics qui ont initié cette activité économique. L'ONG a du se battre très durement pour obtenir des subventions internationales. D'autre part, alors que, en Afrique, les déchets sont souvent considérés comme des ressources, l'inspiration occidentale des politiques de gestion des ordures a minimisé les possibilités d'activités économiques dans ce domaine. Pourtant, insister sur des questions économiques plutôt que sur des questions environnementales est plus efficace dans des pays où les questions d'environnement semblent encore en grande partie importées. De fait, le succès de l'action de la LVIA montre que, même si les habitants se plaignent du caractère inesthétique de la multiplication des sachets plastiques, ce n'est pas un enjeu environnemental, mais économique qui a décidé de la lutte.

De la même manière, au Ghana, les actions de nettoyage des plages sont également essentielles pour soutenir le tourisme naissant. Les infrastructures hôtelières de très haut standing permettent un afflux de professionnels pour les congrès et colloques internationaux mais ne permettent pas encore un afflux de touristes étrangers. En outre, alors que, au Burkina, des solutions aux pertes économiques liées aux plastiques peuvent être envisagées, la question de la gestion des plages et des inondations est beaucoup plus difficile au Ghana, où ces problèmes sont liés au type d'habitat et à la forte densité de population dans les vieux quartiers littoraux de la ville.

Photo 10 : Tri et lavage des plastiques à recycler – LVIA – Ouagadougou

Le lavage de ces plastiques (ici des sachets d'eau) est manuel. Leur tri est effectué « à l'oreille », les plastiques produisant des bruits différents selon leur composition.

2. L'évolution de l'organisation du ramassage des ordures : les déchets comme fardeau municipal

À Ouagadougou, la gestion des déchets solides a été réorganisée par le Schéma directeur de gestion des déchets (SDGD) formulé dès 1996. Ce schéma prend place dans le troisième Projet de Développement Urbain (PDU) soutenu par la Banque mondiale. Si ce schéma directeur a été formulé en 1996, sa mise en place a été longue et n'est progressivement entreprise qu'en 2005. À Accra, les réformes ont été formulées dès 1994, à travers l'*Accra Sustainable Programme* (ASP) lancé par le gouvernement ghanéen et les Nations unies et mis en œuvre par l'*Accra Metropolitan Assembly* (AMA) et le MLGRD. C'est entre autre dans le cadre du projet *Urban IV* de la Banque mondiale à travers l'*Urban Environmental and Sanitation Project* (UESP) que les projets pour l'assainissement de la ville ont été initiés ces dernières années. Les deux villes, malgré leurs différences, sont donc soumises à des chronologies très parallèles. En outre, dans les deux cas, les réformes vont dans le sens d'une rationalisation et d'une privatisation du ramassage. Pourtant, les résultats des deux villes paraissent très différents. Là où Ouagadougou est érigée en modèle de réussite, Accra est stigmatisée pour sa saleté : « *We are getting used to the filth* », titre le *Daily Graphic* du 31 janvier 2005[83].

2.1. Ouagadougou entre révolution et rectification

De nombreuses réformes de gestion des ordures ont été mises en place au fil du temps à Ouagadougou, avec cependant une efficacité limitée. Dans tous les cas, cependant, chaque type de réforme était intimement liée au type de régime en place et aux idéologies qu'il véhiculait.

[83] « On s'habitue à la crasse » : « *We are getting used to the filth* », *Daily Graphic*, 31 janvier 2005.

2.1.1. Une organisation intimement liée aux régimes politiques

2.1.1.1. La gestion des ordures de l'indépendance à la période sankariste

Dans les années 1960, les réglementations sur les déchets concernaient essentiellement les individus, qui devaient respecter des règles de conduites :

« "L'article 1 de l'arrêté municipal du 25/03/1960 interdit aux populations urbaines le dépôt sur le domaine public des matières fécales et autres ordures, immondices et détritus.
Les articles 17 à 21 de l'arrêté municipal du 01/01/1963 indiquent les règles à suivre en matière de :
- Évacuation des matières usées ;
- Établissement de cabinets d'aisance et de fosses septiques ;
- Évacuation d'eaux sales et usées.

[…]

L'arrêté municipal n° 97/027/MATS/PKAD/CO prescrit l'hygiène, la salubrité dans la ville de Ouagadougou. Il oblige chaque citoyen à balayer sa devanture chaque matin avant 8 h. Son article 3 interdit formellement de jeter les ordures ménagères et les balayures des maisons, cours, chantiers, magasins ainsi que les immondices et les matières fécales sur la voie publique".

Il apparaît donc clairement que les textes intiment aux citoyens certains comportements pour assurer un cadre de vie sain. L'État et les collectivités locales ne restent pas pour autant les bras croisés quant à leurs devoirs en matière d'assainissement »[84].

Comme pour le Ghana, ces premières réglementations sont en fait une formalisation des pratiques villageoises dans un cadre urbain et considèrent la question des déchets et de la propreté comme relevant d'abord des ménages. Les communes de Bobo-Dioulasso et de Ouagadougou étant de plein exercice depuis 1955, celles-ci sont cependant en première ligne pour la gestion des ordures, dont le volume s'accroît très

[84] J. BOUJU & F. OUATTARA, dir., *Une anthropologie politique…, op. cit.*, p. 167-168.

rapidement, en parallèle avec l'accroissement de leur population. Si leurs compétences sont reconnues, la mise en pratique d'actions concrètes est, elle, plus complexe. De fait, l'expérience d'un conseil municipal élu, dès 1956, n'a pas duré puisque les conseillers ont été de nouveau nommés dès 1959. Ainsi, les municipalités ont été affaiblies. Jusqu'à l'arrivée de Thomas Sankara au pouvoir, la gestion des déchets fait donc l'objet de réorganisations multiples au gré des divers régimes d'exception qui se succèdent au Burkina. Cette multiplication des régimes politiques a rendu difficile à la fois l'établissement de règles acceptées par tous et, surtout, la mise en place d'habitudes de gestion bien intégrées administrativement et dans les mentalités.

Sous la III^{e} république (1978-1980), c'est la mairie qui avait la responsabilité de la gestion des déchets. Elle sous-traitait l'enlèvement et l'entreposage à une entreprise privée. Mais le manque de moyens a conduit la mairie à rompre ce contrat et à assurer seule la collecte et le dépôt des déchets. Nous verrons que cette tentation de tout gérer soi-même et/ou de limiter le nombre d'acteurs en jeu est, dans les deux pays, toujours d'actualité.

Jusqu'en 1986, l'enlèvement des ordures ménagères était effectué par les services techniques municipaux aidés, à partir de 1983, par les services provinciaux. L'organisation était donc celle d'une régie municipale. Ces services ne desservaient cependant que la ville lotie, soit au mieux 40 % de la population[85]. Sous Sankara, le nettoyage a été renforcé, en particulier par des opérations ponctuelle dites « *mana mana* »[86]. Ce type d'actions entrait parfaitement dans le cadre d'une nouvelle forme, plus volontariste, d'action politique.

[85] *Ibidem* et S. JAGLIN, *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoirs et périphéries (1983-1991)*, Paris, Karthala/ORSTOM, coll. « Hommes et sociétés », 1995, 659 p.
[86] J. BOUJU & F. OUATTARA, dir., *Une anthropologie politique…, op. cit.*, p. 169.

2.1.1.2. La Révolution sankariste comme réservoir de perceptions et de pratiques

La révolution sankariste (1983-1987) a été une rupture majeure pour le Burkina pour au moins deux raisons. D'une part, Thomas Sankara a réellement proposé une alternative de développement, fondée sur l'autonomie alimentaire et économique et sur une certaine fierté nationale. Ces velléités d'indépendance ont conduit à des relations très conflictuelles en particulier avec la France et son président de l'époque, François Mitterrand.

D'autre part, le style de Sankara a été un élément essentiel du mythe qui l'entoure actuellement : grand orateur et charismatique, il était aussi, jusque dans ses erreurs, d'une sincérité que même ses plus farouches opposants ne peuvent contester. En outre, son assassinat reste un sujet extrêmement sensible dans la société burkinabè actuelle, marquée par ailleurs par l'assassinat très politique de Norbert Zongo[87]. De fait, les circonstances de l'assassinat de Sankara sont mal connues et, surtout, mal reconnues puisque sa veuve, Myriam, rappelle encore en 2000 que le certificat de décès de son mari indique une mort naturelle[88]. En outre, les liens étroits qui unissaient l'actuel président Blaise Compaoré et Thomas Sankara sont souvent mis en avant pour indiquer l'implication du président dans l'assassinat de son ami. Les tentatives de réconciliation nationale et le projet d'un mausolée aux héros de la patrie en 2000 puis la commémoration des 20 ans de sa mort en 2007, ont relancé cette éternelle discussion sur l'héritage de Sankara, dont les idées restent un modèle d'alternative politique pour une grande majorité de jeunes gens, qui ne l'ont pourtant pas connu.

La révolution sankariste portait, comme le font souvent les révolutions, l'espoir de l'avènement d'un « homme nouveau »[89], inséré dans la communauté et particulièrement volontariste. C'est pourquoi, nous le verrons, les réformes entreprises

---

[87] Norbert Zongo était un journaliste, assassiné le 13 décembre 1988, parce qu'il enquêtait sur une affaire touchant de près la famille présidentielle. Voir note 144 p. 269.
[88] Thomas Sankara a été abattu à l'arme automatique : « Mausolée Thomas Sankara : ce qu'en pense Mariam », *L'Observateur Paalga*, 4 septembre 2000.
[89] M-P. BOURZAI, *Des déchets et des hommes. Gestion comparée des déchets à Ouagadougou (Burkina Faso) et à Lusaka (Zambie)*, Mémoire de DEA, Paris X-Nanterre, 1998, multigr., p. 52.

par Sankara en matière de gestion des déchets tentent de se fonder autant sur l'action individuelle que sur le changement institutionnel. Ces changements institutionnels, sous le Conseil National de la Révolution (CNR), ont d'ailleurs plus à voir avec l'idéologie du régime qu'avec des nécessités objectives[90]. Ce point n'est cependant pas spécifique au régime de Sankara : le lien entre la nature du pouvoir en place et la structure institutionnelle choisie pour régler le problème des déchets urbains est fort, constant et n'est parfois guère pragmatique.

Innovations et difficultés de la Révolution

C'est pour pallier l'incompétence et les grandes difficultés des services municipaux que Sankara a fait mettre en place en 1986 une structure spécifique en charge du ramassage des déchets et de la vidange des latrines privées : la Direction Nationale des Services d'Entretien, de Nettoyage et d'Embellissement (Dinasene), devenue Office National des Services d'Entretien, de Nettoyage et d'Embellissement (Onasene) en 1988. Cet office avait le monopole du nettoyage de la ville. Les services ainsi créés – les Sene – devaient couvrir les trois principales villes du pays : Ouagadougou, Bobo-Dioulasso et Koudougou. Ils n'ont cependant été effectifs qu'à Ouagadougou.

Plusieurs problèmes se sont cependant posés lors de la création de l'Onasene. D'une part, l'office n'était pas, malgré son monopole, le seul à ramasser les ordures : l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (Onea), puisqu'il s'occupe des eaux pluviales, du curage des caniveaux et de l'assainissement des marchés, s'occupait donc également au moins de manière indirecte de ramasser des ordures et de nettoyer[91]. Un conflit d'intérêt potentiel existait donc, en plus d'une redondance. D'autre part, le financement des Sene était difficile et a prouvé, s'il le fallait, qu'on ne « gouverne pas par décret »[92]. Ces Sene devaient hériter des moyens des anciens services municipaux mais ceux-ci ont résisté avec vigueur. La création des Sene a en effet été vécue par eux comme une spoliation et un désaveu. Le partage des

[90] *Ibidem*
[91] J. BOUJU & F. OUATTARA, dir., *Une anthropologie politique…, op. cit.*, p. 69.
[92] M. CROZIER, *On ne change pas la société par décret*, Paris, Grasset, 1979, 298 p.

responsabilités n'ayant en outre pas été clairement posé, la cohabitation ne pouvaient être qu'extrêmement difficile[93].

De ce fait, l'existence de l'Onasene n'a été que très formelle, elle n'a en particulier pas eu de personnel propre ni de budget d'investissement. Elle n'a guère commencé à fonctionner qu'en 1980, quand la coopération italienne lui a alloué des camions, au demeurant peu adaptés à la collecte d'ordures. Grâce à ce matériel, les déchets ont pu être collectés en porte à porte, chez les ménages abonnés. Dix ans plus tard, l'Onasene n'ayant décidément pas assez de fonds pour fonctionner, la gestion a en partie été cédée à des sociétés privées, sur la base d'agréments. Ces sociétés n'étaient ni contrôlées ni spécialisées dans le ramassage des ordures, qui n'était qu'une partie de leur activité. Une autre partie des activités de l'Onasene a été déléguée à la province du Kadiogo, à laquelle appartient Ouagadougou.

Il est intéressant ici de voir que le recours aux partenariats public-privé est relativement ancien et qu'il n'est pas une stratégie de gestion mais plutôt un pis-aller quand les services publics sont défaillants. Cette perception du privé est importante car elle conditionne, nous allons le voir, les futurs choix de gestion. La volonté de centraliser a paradoxalement conduit à la multiplication d'acteurs plus ou moins formels, attirés par une activité économique nécessitant peu d'investissements. Ces réformes institutionnelles n'ont en outre pas été accompagnées de la création de décharges, qui se multipliaient en ville et ne faisaient que déplacer le problème sans le résoudre[94].

Formellement, l'Onasene avait pourtant toujours le monopole de la gestion des déchets urbains, mais, sans ressources financières et avec des camions hors-service, elle ne pouvait l'assurer dans les faits. Ainsi, ce monopole a été logiquement supprimé en 1993, lors de la mise en place de la décentralisation, qui a transféré les compétences de l'Onasene aux communes.

---

[93] M.-P. BOURZAI, *Des déchets et des hommes…*, *op. cit.*, p. 53.
[94] S. MAS & C. VOGLER, *La gestion des déchets solides à Ouagadougou.*, Ouagadougou (BF), CREPA-siège, 2006, p. 7.

M.-P. Bourzai note que, malgré l'échec patent de l'Onasene, son action n'a pas été négative puisqu'elle a lancé le système de collecte en porte à porte chez les abonnés et qu'elle a appuyé les structures privées et associatives, qui ont finalement été plus efficaces que le public. Il n'en demeure par moins que l'Onasene a plus été un instrument de propagande que d'entretien de la cité[95] : la création de nouvelles instances est au moins autant le fruit d'une tentative de réorganisation d'un secteur que la volonté de le « marquer » de son empreinte et de proposer de nouveaux postes à distribuer.

L'héritage culturel et structurel de la Révolution

Nous l'avons vu, la mémoire de la période sankariste est très vivace dans la société burkinabè. De cette période reste en particulier une conception quelque peu autoritaire de la participation. Les responsables municipaux tendent à faire trop peu de sensibilisation quand les administrés, eux, se désintéressent de ces questions et aiment à trouver un responsable quand ils ont un problème[96]. De fait, l'idée d'une gestion autoritaire n'est pas si mal perçue par la population d'une part parce qu'il est plus simple de se déresponsabiliser sur des « chefs », quels qu'ils soient, et, d'autre part, parce que cette gestion autoritaire a été, durant la période sankariste, un élément essentiel de modernisation de la société. Cette modernisation, dont on prend la mesure en voyageant dans les pays voisins comme le Niger, a par exemple particulièrement touché les femmes, comme le rapporte une conseillère municipale déjà en poste pendant la Révolution[97] :

« Pendant la période révolutionnaire, les gens avaient peur. C'étaient des mots d'ordre. Ça venait de là-haut. Alors que maintenant, c'est la gestion municipale. Ce qui m'a marquée pendant la période révolutionnaire, c'est que Sankara a fait beaucoup changer le système en ce qui concerne les femmes. C'était forcé, c'était des mots d'ordre, c'était obligatoire, mais c'est ça qui a permis de nous amener à ce stade où les femmes participent à l'action politique […]. C'était imposé, mais moderne. […]

[95] M.-P. BOURZAI, *Des déchets et des hommes…*, *op. cit.*, p. 54.
[96] J. BOUJU & F. OUATTARA, dir., *Une anthropologie politique…, op. cit.*, p. 176-177
[97] Entretien avec Patricia YODA, conseillère d'arrondissement, Bogodogo, Ouagadougou, 17 mai 2005.

Maintenant les débats sont démocratiques au niveau du conseil. C'est ouvert, mais la population ne vient pas. Les gens ne sont pas encore habitués à ça, mais quand il y a un événement particulier, comme la vente des parcelles, ils viennent ».

En outre, les catégories actuelles de pensée sont largement héritée d'organisations autoritaires. Ainsi, Bouju et Ouattara rappellent avec un pointe d'humour que les responsables municipaux actuels ont, pour « sensibiliser » la population, mis en place des associations dont la catégorisation semble directement issue de l'époque des partis uniques : l'association des sages, celle des femmes, des jeunes, du soutien aux activités de la commune, des marchés, des volontaires pour la sécurité routière, etc[98].

Enfin, et c'est un point essentiel, la population a beaucoup participé aux projets révolutionnaires et elle a été déçue du peu de résultats obtenus. Elle s'est donc au fil du temps reposée sur l'État. C'est pourquoi toutes les institutions devant fonctionner sur la base du bénévolat, comme les Comités sectoriels de salubrité (CSS), dont nous allons parler, ont été vouées à l'échec[99].

2.1.2. « Rectifier » : une nouvelle organisation liée aux bailleurs internationaux

A la fin des années 1980, sous l'égide de Blaise Compaoré, devenu président du Faso[100], le pays a peu à peu réintégré les instances internationales et accepté plus facilement l'aide que Thomas Sankara aurait préféré totalement refuser au nom de sa lutte contre l'impérialisme et de sa volonté de sortir de ce qu'il nommait le « réflexe de mendicité »[101]. Dans le cadre de la « Rectification », les financements internationaux ont afflué au Burkina, particulièrement dans les villes, avec les PDU. 1991 marque l'adoption d'une nouvelle constitution, suivie par la tenue d'élections présidentielles dans le cadre de la IVe République. La RAF est mise en place la même

---

[98] *Ibidem*
[99] J. BOUJU & F. OUATTARA, dir., *Une anthropologie politique…, op. cit.*, p. 204.
[100] Le terme « Burkina Faso », le pays des hommes intègres, est formé de deux mots de langues différentes. « Burkina » est un mot mooré signifiant « intègre ». « Faso » désigne, en dioula, la patrie, et, plus largement, l'État. Le changement de nom du pays (ancienne Haute-Volta) date de 1984. Il s'agissait, entre autres, de marquer le lien, parfois ténu, entre les principaux peuples burkinabè.
[101] Discours de Thomas Sankara, repris dans R. SHUFFIELD, *Thomas Sankara, l'homme intègre*, documentaire, Arte France, France 3, 2006.

année et un plan d'ajustement structurel (PAS) la suit de près. Ce début des années 1990 est également marqué par l'adoption des cinq premières lois de décentralisation et la création de la Commission nationale de la décentralisation (CND) en 1993, qui ont conduit en 1995 à des élections municipales dans les principales villes du pays. C'est à cette même période, en 1994, que le F CFA est dévalué de 50 %, en accord avec la Banque mondiale. Enfin, en 1995, pour la gestion des déchets, et dans un mouvement logique de renforcement des responsabilités des municipalités, le monopole de l'Onasene est supprimé. Les réformes de cette période charnière donnent alors au Burkina une réputation de « bon élève » auprès des institutions internationales.

2.1.2.1. Le retour des bailleurs internationaux

Le deuxième PDU est identifié en 1986 et est effectif de 1990 à 1997. Il a pour objet le renforcement des infrastructures urbaines et l'amélioration des mobilisations des ressources financières[102]. C'est à ce titre qu'il est placé sous la tutelle du Ministère des finances et du plan de l'époque. Les travaux sur le renforcement du recouvrement des taxes municipales ont conduit à l'établissement d'un plan d'adressage des voies de Ouagadougou. La meilleure connaissance de l'organisation de la ville permet logiquement une meilleure levée des taxes mais aussi un contrôle plus facile du territoire urbain. Ce plan, édité, reste en outre le document cartographique de référence de la ville.

Le deuxième PDU : vers la ville « moderne »

Le deuxième PDU a également mené une étude environnementale sur la gestion des ordures ménagères à Bobo et Ouaga et financé l'ensemble des services municipaux en matériel de collecte dès 1993[103]. Pour ce projet, les services municipaux devaient être les principaux opérateurs du ramassage[104]. En équipant les services municipaux mais pas l'Onasene, qui avait théoriquement encore à l'époque le monopole de la gestion

[102] D. BELEMSAGHA, *Bilan de l'Adressage au Burkina* Faso, Urban Forum, Washington, 2-5 avril 2002, 20 p. + annexes
[103] M.-P. BOURZAI, *Des déchets et des hommes…*, *op. cit.*, p. 55.
[104] S. MAS & C. VOGLER, *La gestion des déchets…, op. cit.*, p. 8.

des déchets, le deuxième PDU a créé des tensions qui ont failli compromettre tout le volet « déchets »[105]. Ce type de tensions entre les municipaux et les institutions est commun et s'est répété lors du troisième PDU, quand des agents municipaux ont été détachés à l'Onea et y ont été accueillis avec beaucoup de méfiance car ils étaient perçus comme « étrangers »[106]. L'idée d'équiper les municipalités était cohérente avec le volet de renforcement des capacités communales. Pourtant, la décentralisation n'allait être réellement discutée qu'à partir de 1993. Si le flou sur les responsabilités de chacun est largement dû aux redondances et au mauvais fonctionnement des institutions en charge, on ne peut donc nier que l'organisation de l'aide n'a fait qu'amplifier le problème.

Un enchevêtrement institutionnel

Il serait de fait vain de vouloir établir une chronologique stricte des projets tant ils se superposent, au lieu de se succéder. Ainsi, quand le deuxième PDU est identifié, Sankara est encore en poste et plutôt hostile à l'aide internationale. Ce PDU se développe, nous l'avons vu, entre 1990 et 1997 dans le cadre plus « amical » de la rectification menée par Blaise Compaoré. Durant cette période, charnière, trois éléments changent fondamentalement la donne pour la gestion municipale. D'une part, en 1991, les élections présidentielles voient le retour à la « normalité » politique. En 1993, les Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) sont formulés et la Commission nationale de décentralisation (CND) créée. On commence alors à parler de renforcement des capacités municipales, alors que le deuxième PDU aurait voulu les mettre en œuvre – sans cadre légal – dès 1990. Enfin, en 1995, les municipalités élisent leur maire[107]. L'arrivée de Simon Compaoré à la tête de la ville de Ouagadougou est une révolution en termes de pratiques et de gestion municipales. Par ailleurs, alors même que le deuxième PDU ne fait que commencer, le Projet d'Amélioration des Conditions de Vie Urbaines (PACVU – Troisième PDU) est identifié dès 1991. En proposant de nouvelles organisations et, logiquement, une

[105] M.-P. BOURZAI, *Des déchets et des hommes…*, *op. cit.*, p. 55-56.
[106] J. BOUJU & F. OUATTARA, dir., *Une anthropologie politique…, op. cit.*, p. 192.
[107] D. BELEMSAGHA, *op. cit. cit.*, p. 1.

nouvelle tutelle (le Ministère des Infrastructures), il brouille un peu plus les cartes. Les responsables du projet mettent en avant le lien logique entre les deux plans : le deuxième PDU a mis à disposition des communes de Ouaga et de Bobo des bacs et des camions pour gérer les ordures. Le troisième PDU leur permettra, disent-ils, d'élaborer une gestion intégrée du ramassage de ces ordures[108]. Rétrospectivement, la reconstruction est élégante, mais elle masque largement les tâtonnements du deuxième PDU et le fait que le troisième ait largement été formulé *avant* la mise en œuvre du deuxième.

2.1.2.2. Les réformes issues de la décentralisation : l'ère des communes

Les réformes de décentralisation adoptées en 1993 donnent – au moins formellement – une grande autonomie aux communes. Cette autonomie va de pair avec un grand nombre de responsabilités nouvelles, parmi lesquelles la gestion des déchets urbains. Les choix institutionnels effectués dans le domaine des déchets urbains ont été fortement influencés par les projets de développement urbain. Ainsi, le renforcement des capacités municipales en matière de gestion des ordures était déjà à l'ordre du jour lors du deuxième PDU mais n'a « rencontré » de cadre législatif approprié qu'avec la mise en place de ces réformes de décentralisation. Pour assumer ses nouvelles responsabilités, la commune de Ouagadougou se dote alors d'une Direction des Services Techniques Municipaux, la DSTM. En termes organisationnels, cette direction appartient à la municipalité et dépend directement du maire. Elle a donc théoriquement une grande autonomie, comme le *Waste Management Department* (WMD) à Accra. L'organisation du ramassage et du traitement des déchets a en outre été totalement revue. Au fil du temps, et en particulier au moment de l'élection de Simon Compaoré à la mairie de Ouaga en 1995, la nécessité de garder la ville propre et de renforcer le dispositif de ramassage a été réaffirmée. De fait, la création d'une Direction de la propreté participe à la fois de la volonté de mettre en place de

[108] « PV de réunion de travail n° 4 du 10 mars 1999 », p. 5 in DESSAU-SOPRIN, *Projet d'amélioration des conditions de vie (PACVU). Schéma directeur de gestion des déchets – Ville de Ouagadougou, Évaluation des impacts environnementaux du CTVD de Ouagadougou*, Rapport préliminaire, décembre 1999, annexe 4 « Procès verbaux de réunions ».

nouvelles institutions et de la volonté de réorganiser l'ensemble des services municipaux entamée dès 1997. Cette « technicisation » des problèmes, dénoncée par nombre d'analystes correspond également pour les acteurs municipaux à une volonté de sortir de l'administratif pur. Pour le Secrétaire général de la mairie de Ouaga, cette technicisation permet de « faire venir des gens qui ont le profil », des « managers » plus que des administratifs, comme l'est le maire Simon Compaoré[109]. Cependant, si Simon Compaoré se drape des habits de manager, il doit sa légitimité à son poids politique. Je développerai l'analyse de ces collusions dans la deuxième partie de ce travail.

C'est dans ce tout nouveau cadre que s'ancre le troisième PDU (PACVU), qui s'ouvre rapidement sur la formulation en 2000 du SDGD. Il me semble important de comprendre dans le détail l'organisation issue de la décentralisation car elle constitue d'une part la base de réflexion des réformateurs et, d'autre part, le socle des habitudes des Ouagalais quant à leurs déchets.

Les textes fondateurs de la prise en charge par les communes : les TOD

La décentralisation est le maître-mot des réformes menées dans les années 1990. Elle est encadrée par une série de textes, appelés Textes d'orientation de la décentralisation (TOD), formulés en 1993 et adoptés en 1998. La décentralisation est définie comme le droit pour les collectivités locales de s'administrer librement et de gérer des affaires propres pour promouvoir leur développement. Les lois posent le caractère nécessaire de l'autonomie des collectivités locales et de leur financement adéquat, mais posent également des relations contractuelles d'assistance et de contrôle.

Administrativement, le territoire national est divisé en collectivités territoriales – provinces, communes – et en circonscriptions administratives – provinces, départements, villages. Les collectivités locales se voient attribuer une personnalité morale et une autonomie financière. La répartition des compétences entre l'État et les

[109] Entretien avec Ibrahim COULIBALY, Secrétaire général de la mairie de Ouagadougou, le 6 juin 2003.

collectivités locales se fait selon le principe de subsidiarité. Les communes ont dix domaines de compétence : l'aménagement du territoire, l'environnement, le développement économique, la santé, l'éducation, les sports et loisirs, la protection civile, les pompes funèbres, l'eau et l'électricité, les marchés, abattoirs et foires. On le voit, la charge est écrasante, mais légalement, les financements doivent être à la hauteur, par transfert de fiscalité ou par dotation.

On trouve à la tête de la province un conseil provincial, élu pour cinq ans, dirigé par un président du conseil. Les communes sont dirigées par un Conseil municipal élu lui aussi pour cinq ans et dirigé par le maire. Enfin, on trouve dans chaque province un haut-commissaire et dans chaque département un préfet, qui sont les représentants de l'État.

Légalement, la décentralisation doit se faire de manière progressive sur sept ans. La CND organise cette planification et constitue une interface privilégiée avec les bailleurs de fonds internationaux, qui y voit une structure permettant de rationaliser leur aide.

Ces TOD ont été une base de travail mais ont été souvent remaniés : on compte trois générations de ces textes, en 1993, en 1998 et en 2004-2005. Avec ces TOD, soutenus par les bailleurs internationaux, c'est l'ensemble de la coopération qui change de visage puisque, d'une aide technique, de stricte coopération, les bailleurs sont passés à un aide purement institutionnelles[110].

Nous reviendrons plus longuement sur les formes prises par cette décentralisation au Burkina pour tenter de dégager des éléments d'explication des choix institutionnels et des difficultés rencontrées. Il faut garder ici en tête que l'adoption de la décentralisation favorise l'émergence d'un nouveau discours et permet une mise en œuvre plus facile des PDU. En outre, la chronologie que j'ai décrite montre que cette décentralisation ne peut être comprise hors de son contexte de « rectification » puis de

[110] Entretien avec André HARNIST, Conseiller technique de l'ambassade de France auprès du MATD, Ouagadougou, le 26 mai 2003.

« normalisation » de la vie politique après la période sankariste. Le fait rappelle, s'il en était besoin, que, au-delà d'une volonté souvent réelle d'impliquer la population dans la vie politique, la mise en œuvre de la décentralisation au Burkina correspond à une stratégie politique d'adaptation aux critères internationaux pour faire affluer des fonds. Nous verrons que la décentralisation mise en place au Ghana correspond exactement aux mêmes critères de « pacification » des relations internationales après une période révolutionnaire houleuse. Plus qu'une réforme administrative, c'est donc une vision du monde – et une certaine idée du Burkina – qui est ainsi mise sur le devant de la scène.

La décentralisation comme « écrin » du PACVU

Le PACVU est, lui, un plan ambitieux, formulé dès 1991 et pour lequel le gouvernement burkinabè reçoit des fonds à partir de 1995. Il est effectif à partir de 1998. Nous l'avons vu, ce plan est placé sous une double tutelle, celle du ministère des Travaux publics, de l'Habitat et de l'Urbanisme et celle du ministère de l'Économie, des Finances et du Plan. L'Onea en est également bénéficiaire. Le projet comporte deux volets principaux : la remise en état des équipements d'infrastructures primaires, qui englobe environ 80 % du coût total du projet, et le renforcement des institutions[111] :

« a) Remise en état des équipements d'infrastructures primaires :

- remise en état des ouvrages de drainage primaires prioritaires remise en état et amélioration des routes urbaines primaires

- développement de réseaux collectifs et d'installations individuelles d'assainissement

- fermeture ou amélioration des décharges existantes et construction de nouvelles décharges

- amélioration du système actuel de gestion des déchets toxiques et industriels

b) Renforcement des institutions :

[111] BANQUE MONDIALE, *Rapport d'évaluation – Burkina Faso – Projet d'amélioration des conditions de vie urbaines*, 2002 ?, p. 3-4.

- renforcement des compétences de l'administration centrale en matière de gestion urbaines

- amélioration du système actuel de mobilisation des ressources financières au niveau local […]

- amélioration du cadre institutionnel, juridique et réglementaire de gestion urbaine aux niveaux national et local […]

- programme d'assistance technique, de formation et de suivi

- amélioration des méthodes de participation communautaire grâce à la mise en oeuvre de projets de démonstration à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, afin de mettre au point une méthodologie applicable aux deux villes dans leur ensemble

- soutien au Caisses populaires d'épargne (CPE) pour développement les prêts au logement ».

Le projet est donc à vocation essentiellement urbaine et intègre largement les nouvelles questions environnementales en vogue sur la scène internationale. Ces questions environnementales ne sont pas nouvelles pour le Burkina, qui fait même figure de pionnier en la matière[112]. Le pays a de fait mis en place un Plan national de lutte contre la désertification (PNLD) financé par le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) dès 1986 puis contre les feux de brousse, la coupe anarchique des arbres et le surpâturage en 1987. L'ensemble de ces actions a été repris en 1991 dans le cadre d'un Plan d'action nationale environnementale (PANE) financé par la Banque mondiale. Là encore, notons que l'articulation de ces plans d'action semble être logique mais que les rivalités entre bailleurs internationaux compliquent considérablement les faits :

« Dans le temps, le gouvernement avait élaboré le PNLD. La Banque est arrivée un an après qu'ils ont fini ce plan et a dit : "non, non, maintenant, il faut parler de Plan d'action nationale pour l'environnement et pas de désertification". Le ministre de l'Environnement s'oppose en arguant que la priorité des priorités, chez nous, c'est la lutte contre la désertification. Il propose de finir le PNLD puis de tendre vers un PANE.

[112] *Ibidem*, p. 11

La Banque refuse, le PNLD est classé. Élaboration d'un PANE… […] La Banque, avec ses gros sabots, elle n'appuie pas, elle écrase »[113].

Une des grandes nouveautés du PACVU réside cependant dans le fait que l'attention est également portée sur l'environnement urbain, que la notion de désertification ne peut prendre en charge. Les deux volets du projet s'articulent fortement, dans la mesure où les infrastructures de base peuvent être prises en charge par des actions locales dans le cadre d'un développement participatif. Dans les quartiers défavorisés, des microprojets sont mis en place et financés au tiers par les communauté, au dixième ou au huitième par la commune. Cette participation des « populations à faible taux d'infrastructures » à leur propre développement est présentée avec beaucoup d'enthousiasme dans les journaux, pour qui cette gestion décentralisée est un facteur de « responsabilisation des populations »[114]. Pourtant, cette gestion n'a pas fait la preuve, loin s'en faut, de son efficacité et apparaît si ce n'est comme une « nouvelle tyrannie » de la pensée sur le développement du moins comme

« Le volet idéologiquement acceptable d'une théorie de l'efficacité économique à destination des pauvres »[115].

Le PACVU est donc un plan utile, qui met réellement l'accent sur l'environnement urbain, ce qui est en soi une nouveauté. Il s'inscrit en outre logiquement dans le mouvement de décentralisation, qu'il contribue à renforcer dans la capitale burkinabè. Il véhicule cependant des notions très « à la mode » dont la nouveauté oblige les acteurs à s'adapter et à proposer de nouveaux discours et de nouvelles interfaces pour ne pas être laissés de côté. Cependant, parce qu'il a été formulé avant la grande vague de décentralisation, ce PDU n'implique paradoxalement pas assez la ville. De fait, la Banque mondiale finance l'État qui rétrocède ses financements aux municipalités et garde donc un large contrôle sur les projets :

---

[113] Entretien avec Sylvestre OUEDRAOGO, ancien ministre, conseiller en Environnement/Chef d'Équipe « Énergie & Environnement » au PNUD, Ouagadougou, 19 avril 2005.
[114] « Aménagement urbain : vers une nouvelle dynamique », *L'Observateur Paalga*, 29 novembre 2001.
[115] S. JAGLIN, « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne » in M.-H. BACQUÉ, H. REY, Y. SYNTOMER (dirs), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, pp. 273-274.

« La municipalité ne fait que payer. On ne décide pas »[116].

2.1.2.3. Des textes législatifs nombreux

Comme à Accra, les acteurs impliqués dans la gestion des déchets sont nombreux. Au premier chef, c'est le ministère de l'Environnement, de l'Eau et du Cadre de vie qui est concerné. Mais les ministères des Infrastructures, de la Santé et le ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD), en charge plus spécifiquement des réformes de décentralisation, le sont également. On note cependant que, contrairement au Ghana, ce ministère n'a pas de quasi-monopole sur la gestion des déchets. Cette gestion est, au Burkina, beaucoup plus indépendante de la décentralisation qu'au Ghana. Les acteurs de la gestion des déchets sont en outre regroupés dans un comité municipal permettant la concertation.

Les lois et décrets sont, plus qu'au Ghana, spécifiquement axés que la gestion des ordures mais sont tout aussi nombreux[117] :

- Le décret n° 95-176/PRES/MFP/MATS du 23 mai 1995 portant institution d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères.
- La loi n° 51/95/ADP du 15 Novembre 1995 portant modification du Code des impôts relative à la taxe de résidence
- La loi n° 005/97/ADP du 30 janvier 1997 portant Code de l'Environnement au Burkina Faso. Elle définit clairement les compétences des différents acteurs et leur niveau d'intervention
- Le décret n° 98-322/PRES/PM/MEE/MATS/MIHU/MS/MTT du 28 juillet 1998 portant condition d'ouverture et de fonctionnement des établissements dangereux, insalubres et incommodes
- Le décret n° 98-323/PRES/PM/MEE/MATS/MIHU/MS/MTT du 28 juillet 1998 portant réglementation de la collecte, du stockage, du transport, du traitement et de l'élimination des déchets urbains.

---

[116] Entretien avec Ibrahim COULIBALY, Secrétaire général de la mairie de Ouagadougou, 6 juin 2003.
[117] « Burkina Faso », Annuaire de la gestion des déchets solides en Afrique de l'Ouest et du Centre, Partenariat pour le Développement Municipal, pp. 2-3, <http://www.pdm-net.org>

- La loi n° 055-2004/AN du 23 décembre 2004, portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.
- Le décret n° 2006-232/PRES/PM/MECV/MFB/MJ/MATD du 30 mai 2006 portant définition des procédures et barèmes des transactions applicables aux infractions au Code de l'environnement au Burkina Faso.
- Le décret n° 2006-374/PRES/PM/MECV/MCPEA/MATD/MCE/MFB portant classement des établissements dangereux, insalubres et incommodes installés au Burkina Faso.

En outre :

« La Constitution du Burkina Faso reconnaît l'importance de la nécessité de préserver l'environnement à travers les dispositions de son préambule et de son article 29.

Le Code de l'Environnement fixe le cadre institutionnel de la protection de l'Environnement et donne une définition des déchets urbains et des déchets industriels (art. 5), avant de donner une série de mesures sur ces deux types de déchets (respectivement sections 2 et 3).

Le Code général des collectivités définit le statut et les compétences des Communautés urbaines.

Le décret n° 98-323 portant réglementation de la collecte, du stockage, du transport, du traitement et de l'élimination des déchets urbains précise les obligations des collectivités locales dans ces domaines »[118].

2.1.3. De la décentralisation aux années 2000 : une multitude d'acteurs mal coordonnés

2.1.3.1. La précollecte : un élément-clef mais mal contrôlé

Jusqu'en 2000, la précollecte a peu changé, en partie parce qu'elle était en partie assurée par des acteurs du secteur dit informel. En fait, cette organisation de la collecte était assez chaotique et, c'est plus grave, mal connue et donc mal contrôlée par les pouvoirs publics. Le flou vient du fait que la précollecte était conjointement assurée par les services techniques municipaux, par les opérateurs privés, formels ou non et par des associations, formelles ou non. Les services municipaux travaillaient

[118] S. MAS & C. VOGLER, *La gestion des déchets …*, *op. cit.*, pp. 3-4.

essentiellement dans le centre-ville, en particulier dans l'arrondissement de Baskuy, qui concentre à la fois les activités commerciales, administratives de haut niveau et une grande partie des quartiers les plus riches. Les opérateurs privés et les associations ramassaient en porte à porte sur la base d'un abonnement volontaire. Mais, d'une part, cet abonnement ne concernait que 50 % de la population au mieux : l'autre moitié jetait ses déchets dans des dépôts non contrôlés ou les brûlait[119]. D'autre part, les entreprises et les associations travaillaient souvent dans les mêmes secteurs, sans concertation préalable ou répartition des zones. Elles se croisaient donc et perdaient du temps – et de l'argent – dans de longs déplacements. Cette aberration a été relevée par des études de terrain[120] qui préconisaient la mise en place de circuits de collecte, après sensibilisation des habitants.

La DSTM s'occupait essentiellement de la collecte et du transport des ordures jusqu'aux décharges. Elle possédait et possède toujours pour cela des équipements spécialisés obtenus dans le cadre du deuxième PDU, de l'Association Internationale de Développement (IDA) et du partenariat avec Lyon. Elle était donc en possession de bacs, porte-bacs et bennes-tasseuses, avec lesquelles elle peut en particulier ramasser les dépôts sauvages. Dépositaire de ces bacs, la DSTM les répartit comme elle le veut. De fait, la majorité des 131 bacs était sur l'arrondissement de Baskuy. On peut arguer qu'il compte plus de la moitié de la population de la ville, mais ce serait oublier que, dans les arrondissement plus périphériques, comme Sigh-Noghin en particulier, les distances sont beaucoup plus grandes, ce qui rend l'accès aux bacs plus difficile et le recours aux dépôts sauvages beaucoup plus tentant.

Pour financer ce ramassage, une redevance a été instituée en 1995 pour l'enlèvement des ordures ménagères. Elle devait être effective dans toutes les communes du pays mais un seul taux a été établi, pour Baskuy – où sont de fait les bacs municipaux – à hauteur de 350 F CFA par mois[121]. Cette redevance, imposée sans explication, pour

[119] G. BORDUAS & J. TROTTIER, *Schéma directeur…*, *op. cit.*, p. 8.
[120] *Ibidem.*, p. 10.
[121] *Ibidem*, p. 11.

des bacs qui sont parfois éloignés des concessions, et relevée par des collecteurs peu motivés, n'était recouverte qu'à 20 % en moyenne en 1996. Les seules entrées d'argent importantes et régulières n'étaient donc pas le fait des particuliers mais des « gros producteurs » de déchets – hôtels et marchés – et des résidents du centre-ville qui bénéficiaient d'un ramassage en porte à porte par la mairie et trouvaient donc logique de payer.

2.1.3.2. Privé et informel dans la précollecte : des limites floues entre formel, informel, privé et associatif

Le secteur privé avait et a toujours une place importante dans le circuit de précollecte puisqu'il possède des équipements motorisés – tracteurs et remorques – qui permettent d'une part une meilleure efficacité et, d'autre part, de travailler avec de « gros producteurs » de déchets. Ainsi, les commerçants se regroupent pour bénéficier des services de ces opérateurs. Ces clients sont particulièrement intéressants pour les opérateurs car ils sont réguliers, localisés et payent des sommes supérieures aux particuliers. De la même manière, les opérateurs privés travaillaient avec les institutions. Les opérateurs travaillaient également avec les ménages, par abonnement volontaire. Le coût de cet abonnement – 500 à 1 000 F CFA mensuels – était cependant rédhibitoire pour la majeure partie de la population ouagalaise. En outre, la nature même des équipements des opérateurs privés ne leur permettait pas de desservir les zones non loties ou même non goudronnées. Le recours au privé restait donc un privilège. Les opérateurs privés vendaient en outre aux abonnés des fûts pour les ordures.

Il est donc ici important de noter que, d'une part, le rôle des opérateurs privé est déjà ancien et reconnu de tous et, d'autre part, touchait forcément des clients solvables. Cet état de faits remet au moins en partie en cause l'idée que la privatisation peut être un recours en cas d'insuffisance des pouvoirs publics : comme souvent, le privé ici peut prendre en charge les plus favorisés mais pas les populations les plus pauvres.

Des associations liées aux bailleurs internationaux

Les associations, elles, collectaient également les déchets en porte à porte et avaient souvent une activité de nettoyage des voies. Elles sont pour la plupart essentiellement composées de femmes et ramassent avec des charrettes à traction asine. Tout comme les entreprises privées ont d'autres activités, les associations utilisaient souvent la précollecte comme un revenu annexe pour leurs activités. Ainsi, ces associations ont souvent, pour aider les femmes, des « activités génératrices de revenus » (AGR) telles que la fabrique de savon, la vente de karité, de *dolo*[122] ou d'eau (Photo 11, p. 140).

Photo 11 : Gestion d'une fontaine et vente de l'eau au quartier par l'association Wend Panga de Sigh-Noghin – Ouagadougou

Ces associations ont pour la plupart été soutenues par des organismes qui leur ont fourni du matériel et une formation pour gérer l'association. Ainsi, l'association Wend-Penga[123] par exemple a été soutenue par l'Unicef : l'association a été contactée pour faire partie de cette formation. Elle est officiellement enregistrée auprès des autorités. Le PACVU, le Centre Régional pour l'Eau et l'Assainissement (Crepa), et

[122] Bière de mil traditionnelle
[123] Entretien collectif avec le GIE des femmes de Sigh-Noghin, Ouagadougou, 18 mai 2005.

l'ONG EAST (Eau, agriculture, santé en milieu tropical) ont également beaucoup œuvré dans ce secteur. Des projets pilotes ont été créés de manière localisée.

La douzaine d'associations anciennement présentes sur le terrain a donc bénéficié d'aides substantielles des pouvoirs parapublics et des ONG. Outre l'aspect matériel, il faut noter l'importance de la formation des membres de ces associations : dans le contexte de rationalisation dans le cadre du SDGD, cette formation s'est avérée extrêmement utile pour pouvoir répondre aux appels d'offre de la mairie et pour créer une dynamique de regroupement. Seules les associations habituées aux institutions, ayant un réseau dense de relations avec d'autres associations et ayant assez de revenus pour faire face à des dépenses aussi triviales mais essentielles que des photocopies, par exemple, ont pu continuer leur activité après la réforme :

« Ceux qui n'ont pas été formés par eux [le Crepa] n'ont pas pu faire grand chose parce qu'il faut savoir gérer le personnel, discuter avec les abonnés… »[124].

Une insertion inattendue

Le premier projet mis en place à Ouagadougou par le Crepa est révélateur de cette insertion en réseau. Dès 1991, le Crepa et l'Institut Africain de Gestion Urbaine (IAGU) décident de mettre en place des microprojets de collecte des déchets solides sur les bases de la participation communautaire. En 1993, le Crepa accompagne l'un de ces projets dans le secteur 10 de la ville, à Wogodogo. Le quartier est choisi parce qu'il est densément peuplé d'habitations de bas et moyen standing mais qu'il est loti. Ainsi, le ramassage, et en particulier le passage des charrettes, est possible. D'avril à octobre 1993, le Crepa et l'IAGU ont appuyé la création d'un groupe de gestion de projet composé de personnes du quartier de Wogodogo[125]. Après six mois, c'est une association féminine, Lagyeman, qui prend le relais et, peu à peu, diversifie les activités, en particulier en faisant du compostage et du micro-crédit. Cette

[124] Entretien avec M. SILIGA, Coordinateur de la Cavad, Ouagadougou, 05 avril 2005.
[125] P. P. BAYILI, *Structures de précollecte des déchets solides (SPD) dans les villes de Ouagadougou et Cotonou : comment consolider leur rôle et place dans les plans de gestion des déchets qui se mettent en place*, Alter Ego, « Note de capitalisation du programme de recherche sur les déchets solides dans les villes africaines (1996 –1999) », novembre 2000, p. 8 et suiv.

diversification ne peut pas continuer du fait de la fermeture du site de compostage mais l'association, elle, continue de ramasser les déchets des habitants du quartier.

Deux éléments sont essentiels dans ce type d'actions. D'une part, même si le Crepa met en avant la notion de « cadre de vie », ce n'est pas le cas des membres de l'association, qui, eux, créent cette activité pour juguler le chômage. Cet argument revient régulièrement dans les enquêtes et ce, à tous les niveaux. Ainsi, les femmes les plus modestes invoquent les difficultés grandissantes dues à la dévaluation de 1994 et à l'augmentation du coût de la vie, très sensible dans la capitale. Elles expliquent que le salaire de leur mari ne suffit plus à couvrir les dépenses du ménage et que ces activités associatives génératrices de revenus sont vitales pour elles[126]. A l'autre bout de la chaîne, les entrepreneurs privés tiennent le même discours : issus de la première génération de diplômés ayant à faire face au chômage, ils ont créé cette activité de ramassage en pariant – avec raison – sur l'augmentation de la demande et des exigences municipales en la matière. Dans les deux cas, le ramassage des ordures est une activité économique. Pourtant, les bailleurs, tels que le Crepa et les entrepreneurs, associatifs ou privés, proposent une vision différente du même objet et doivent faire évoluer leur discours pour satisfaire toutes les parties.

D'autre part, depuis 2004, l'association Lagyeman a intégré un Groupement d'Intérêt Économique (GIE), le GIE Clean Environnement, dans le cadre du SDGD. Cette intégration n'aurait pas été possible sans les compétences acquises par la collaboration avec le Crepa, qui a été largement soutenu par les bailleurs étrangers (il a reçu plus de 5 millions de FCFA pour ce projet) et a formé activement les membres de l'association. D'autre part, le nom du GIE indique que l'association a intégré facilement la notion d'environnement pour « rester en course » et intégrer le GIE. L'association Lagyeman a donc largement bénéficié de son lien privilégié au Crepa. Ce lien a un coût, celui d'une dépendance forte des femmes de l'association, qui prennent toujours largement conseil auprès du Crepa en cas de difficulté. Cette

[126] Entretiens multiples avec Florence OUEDRAOGO, Trésorière adjointe de l'association Wend-Penga, Sigh-Noghin, Ouagadougou, mai 2005.

dépendance, qui peut apparaître comme une ressource pour les associations, montre également les limites de la participation communautaire, qui ne permet pas seule la levée de fonds ni l'acquisition des compétences nécessaires pour faire face à des restructurations profondes de la gestion des déchets.

Certaines de ces associations se sont en outre regroupées pour former la Cavad (Coordination des associations pour l'assainissement et la valorisation des déchets). La Cavad voulait promouvoir une démarche plus générale d'assainissement. Elle a en particulier mis en place un projet de compost et tient régulièrement des sessions d'information sur la santé et la gestion des ordures.

Ces associations ont un rôle social essentiel car elles permettent à des femmes pauvres et sans formation de trouver un revenu. Elles collectent, outre les quartiers lotis, dans les quartiers non lotis, où elles sont les seules à aller. Leurs tarifs sont en relation avec le niveau socio-économique de leurs adhérents et s'élève généralement à 500 F CFA par mois. Sans but lucratif mais à but social, ces associations collectent les déchets même quand les abonnés ne peuvent pas payer. Elles appliquent ainsi leur principe de sensibilisation à la propreté et de soutien aux populations les plus vulnérables.

L'un des problèmes majeurs du secteur associatif – et l'une des réformes majeures voulue par le SDGD – est le fait que sa limite avec l'informel n'est pas toujours claire. En marge des quelques associations reconnues et légales qui officient dans le domaine de la précollecte ont fleuri des dizaines de petites associations ou groupes sans existence légale. La collecte d'ordures est en effet une activité attractive pour des personnes sans emploi et n'ayant aucune compétence particulière. Ces personnes peuvent n'avoir que quelques abonnés, parfois un seul si c'est un riche ménage ou un commerçant. Les abonnés tiennent en outre en général beaucoup à leur ramasseur, soit qu'ils aient des liens personnels avec eux, soit qu'ils aient à cœur « d'encourager » des personnes dans le besoin.

2.1.3.3. Les comités sectoriels de salubrité : dernier échec du volontariat

Créés en 1994 dans le cadre du deuxième PDU, le comité communal de sensibilisation sur la salubrité et l'assainissement (CCSSA) et, à l'échelle des arrondissements et des secteurs, les comités sectoriels de sécurité (CSS), avaient pour but de coordonner l'ensemble des activités de ramassage. Il s'agissait en fait d'un regroupement d'élus locaux, de membres des services municipaux, d'ONG, d'institutions sous-régionales et de représentants de la population. Le CCSSA avait pour mission de mettre en place un programme de sensibilisation annuel sur l'assainissement, de rechercher des moyens, de coordonner toutes ces activités et de former les membres des CSS. Les CSS, eux, devaient, au niveau le plus local, sensibiliser, identifier les sites de dépôts de déchets, exploiter et relever les bacs dans les secteurs et recouvrer la redevance de 300 F CFA dans Baskuy[127].

Cette initiative a, comme souvent, été bien accueillie mais elle a souffert de défauts d'organisation et de financement. Le principal point d'achoppement était que tous les membres étaient bénévoles. Leur motivation, mais aussi leur légitimité politique et administrative, étaient donc bien trop faibles. Leur autonomie était également mise en cause puisqu'ils n'avaient guère de financement et devaient travailler avec le matériel et les locaux de la mairie.

Cet exemple de coordination est louable car il était nécessaire. Son intérêt est qu'il proposait une alternative intéressante à la privatisation totale du système de ramassage en prenant en compte la nature très variée des acteurs du secteur. Lui donner une légitimité était pourtant extrêmement délicat car ces comités ne pouvaient que faire doublon avec le pouvoir de la mairie. Donner une légitimité à ces comités aurait été en enlever beaucoup à la DSTM.

Finalement, avec cette organisation, on estime que 30 à 35 % des déchets étaient collectés en 1996[128]. Le reste était déversé dans des décharges sauvages, brûlé ou, au

[127] G. BORDUAS & J. TROTTIER, *Schéma directeur…*, *op. cit.*, p. 17-18.
[128] *Ibidem*

mieux, recyclé. Nous verrons plus loin que cette donnée du recyclage est extrêmement peu prise en compte dans la formulation de nouvelles solutions contre le problème de la multiplication des déchets urbains. C'est pourtant une réalité sur l'ensemble du continent : le verre et les métaux sont réutilisés ou vendus à des ferrailleurs. Les déchets organiques peuvent servir soit à la fumure soit à nourrir les animaux.

Avant la réforme du SDGD, il n'est donc guère possible de parler de « gestion » des ordures dans la mesure où les activités de ramassage, de recyclage, de dépôt et de transport sont disjointes. Sans plan de gestion global, le ramassage des ordures en porte à porte est essentiellement une activité économique pratique pour les personnes les plus défavorisées. Leur insertion dans un réseau plus large de ramasseurs n'est pas systématique et le secteur informel a une importance essentielle pour ce ramassage. Dans cette configuration, les autorités n'ont donc aucun moyen de contrôler le travail effectué et, surtout, de produire des normes valables pour l'ensemble de la ville.

2.2. Accra : une querelle d'héritages

Quand Sankara prend le pouvoir au Burkina Faso, un autre jeune militaire, Jerry Rawlings, est déjà aux commandes du Ghana depuis 1979. La chronologie et la jeunesse de ces deux jeunes militaires autorisent des parallèles entre l'histoire burkinabè et l'histoire ghanéenne. Si la rhétorique est de fait largement la même, la prise de pouvoir de Rawlings n'apparaît pourtant pas autant comme une rupture que la révolution burkinabè puisque le *Flight Lieutenant* a eu, lui, le temps de mener son pays à des élections démocratiques et est toujours vivant et politiquement actif dans son pays. Il n'a en outre pas rompu aussi profondément que Sankara avec les partenaires internationaux, en partie parce que les relations avec l'ancienne colonie britannique étaient plus souples et largement parce que le Ghana, beaucoup plus riche que le Burkina, vivait d'une économie largement extravertie, longtemps fondée sur le cacao mais également sur l'or.

L'établissement d'une nouvelle constitution en 1993 et la tenue d'élections démocratiques, qui ont permis à Rawlings et à son parti le *National Democratic Congress* (NDC) d'arriver légalement au pouvoir, suivent de prêt la « rectification » burkinabè et les élections qui ont conduit Blaise Compaoré à la tête du Faso.

2.2.1. Un héritage « révolutionnaire » ?

Les années Rawlings ont, comme au Burkina avec Sankara, profondément affecté la gestion environnementale et, partant, celle des ordures. Quoi que chacun puisse penser de ces deux régimes, dans les deux cas, il semble que l'efficacité ait été un maître mot de l'action politique. Chazan[129] rappelle que le système britannique d'*indirect rule* puis les régimes qui ont suivie l'indépendance ont été largement contrôlés par les élites, ce que le gouvernement de Rawlings a tenté de désamorcer. Rawlings voulait créer une démocratie « à l'africaine », basée sur de nouveaux liens entre les dirigeants

[129] N. CHAZAN, « Liberalisation, Governance, Political Space in Ghana », in G. HYDEN.& M. BRATTON (dir.), *Governance and Politics in Africa*, Lynne Reinner Publishers Inc. Colorado, p. 124, cité dans I. A. TSIBOE, *et alii*, *A look at…*, *op. cit.*, p. 30.

et la population, entre riches et pauvres, et, surtout, entre l'État et la société. C'est cette vision qui explique la création des *People's Defence Committees* (PDC) et des *Workers Defence Committees* (WDC), qui étaient très investis dans des actions de proximité, et en particulier des projets concernant l'environnement et l'assainissement. Ces actions concrètes étaient les seules actions que les comités pouvaient mener. De fait, même si des responsabilités locales leur étaient dévolues, la politique de déconcentration administrative menée en parallèle contrecarrait cette dynamique en créant au contraire les conditions d'un meilleur contrôle du territoire par le centre[130]. Comme avec Sankara, ce programme a été très mal perçu par la Banque mondiale. Le programme ultérieur de décentralisation mis en place par le régime de Rawlings, le *Provisional National Defence Council* (PNDC, en place du 31 décembre 1981 au 7 janvier 1993) peut, dans cette optique, être lu comme une tentative d'apaisement de la part du gouvernement[131].

2.2.1.1. Le lourd héritage de la crise des années 1970

Le Ghana a été le premier pays africain à accéder à l'indépendance en 1957. Il faisait alors figure de modèle et même les Britanniques y voyaient un cas à part, en particulier du fait de ses immenses richesses : le pays avait été le premier producteur mondial de cacao durant les 40 années précédentes et son système d'éducation était excellent[132]. La crise des années 1970 a cependant gravement touché le pays du fait, en autres, de la chute des cours du cacao. Le « modèle » ghanéen est alors largement remis en question. Ces années 1970 voient se succéder des gouvernements (quatre militaires et un civil de 1972 à 1981)[133] dont la faible durée ne leur permet pas de mettre en place des politiques réellement réformatrices. Dans ce contexte très

---

[130] G. CRAWFORD, *Democratic decentralisation in Ghana: issues and prospects*, Polis Working Paper, n° 9, février 2004, p. 7.
[131] K. GOUGH, « The Changing nature of Urban governance in peri-urban Accra, Ghana », *Third World Planning Review*, vol. 21, n° 4, p. 401.
[132] M. MEREDITH, *The State of Africa. A history of fifty Years of Independance*, Londres, The Free Press, 2006, p. 22.
[133] Quatre gouvernements militaires et un civil se succèdent de 72 à 81 : le *National Redemption Council* (NRC) du Lt-Gén. Acheampong (de janvier 1975 à mai 1979). Le même Acheampong dirige un nouveau gouvernement, le *Supreme Military Council* (SMC I) de mais 1975 à mai 1978. De juillet 1978 à juin 1979, une deuxième version du *Supreme Military Council* (SMC II) est dirigée par le Lt-Gen Akuffo. De juin à septembre 1979, Rawlings prend le pouvoir sous le *Armed Forces Revolutionnary Council* (AFRC). Un civil, Hilla Limann, avec le *People National Party* (PNP), fait une courte apparition de septembre 1979 à décembre 1981, date à laquelle Rawlings reprend le pouvoir avec le *Provisionnal National Defence Council* (PNDC).

défavorable, la gestion des déchets, puisqu'elle n'est pas immédiatement vitale, est l'une des premières à être désorganisée. En outre, dans le même temps, les difficultés économiques des zones rurales entraînent un afflux de populations en ville et rendent le problème plus aigu.

Jusqu'en 1984, la gestion des déchets est à la charge du *Medical Officer of Health* et du *Chief Mecanical Engineer's Department* du *Accra City Council*, l'ancêtre de l'AMA. On note ici le lien étroit – et jamais réellement démenti – entre la propreté et la santé. C'est une différence majeure avec le Burkina. Le ramassage n'a donc fait qu'empirer à partir de 1976 pour atteindre un pic en 1985[134]. Il a donc été décidé que le ramassage des ordures d'Accra serait à la charge exclusive d'un *Waste Management Department* (WMD) en 1985, indépendant du *Metropolitan Environmental Health Department* (EHD)[135].

2.2.1.2. Les réformes de 1985

À Accra, la création du WMD en 1985 a été donc une réponse aux difficultés rencontrées dans les années 1970. Créé avec l'aide de fonds allemands, ce département a jusqu'à maintenant eu beaucoup de difficultés à faire face à ses responsabilités, ce qui explique, selon Boadi et Kuitunen[136], la grande place prise par les entreprises privées dans ce secteur. En théorie, le WMD prend en charge de manière exclusive la collecte, le transport et le traitement des déchets solides. Il a également actuellement la responsabilité de la gestion des décharges de Mallam, Djanman et Oblogo, du site de compostage de Teshie et du nouveau centre d'enfouissement de Kwabenya. Le WMD est cependant limité par le fait qu'il n'ait pas d'indépendance financière : il est dépendant de l'AMA qui décide à la fois du budget, des dépenses, des politiques à mener et des priorités[137]. Comme au Burkina, le renforcement des responsabilités du WMD est intimement lié à l'émergence de politiques nouvelles de décentralisation et à la mise en place des PAS.

---

[134] K. O. BOADI & M. KUITUNEN, « Municipal Solid Waste… », *op. cit.*, p. 212.
[135] N. OBIRIH-OPAREH, *Solid Waste Collection…*, *op. cit.*, p. 167.
[136] *Ibidem*
[137] K. O. BOADI & M. KUITUNEN, « Municipal Solid Waste… », *op. cit.*, p. 212.

L'essentiel des carences en termes de ramassage – essentiellement observées dans les zones les plus pauvres – est imputé à la structure urbaine et au fait que les camions ne peuvent pas passer dans les rues trop étroites des vieux quartiers. Dans la réalité, l'AMA manque en fait d'argent pour financer des camions adéquats. Pour tenter de résoudre le problème, l'AMA met en place, en 1983, le « *refuse levy* », une taxe sur les ordures[138]. Cette taxe de deux dollars par an et par ménage s'ajoutait à la taxe foncière. Elle a atteint trois dollars en 1993, l'année de son abolition. Mais tenter de lever une taxe supplémentaire alors même que recouvrir la taxe foncière était déjà difficile a été, comme au Burkina, un échec. A peine 30 % des ménages ont payé au moins une fois cette taxe. C'est une des difficultés majeures du système de containers centraux : leur accès étant public, il est impossible de faire la différence entre les utilisateurs qui ont acquitté leur taxe et les autres. Dans cette perspective, pourquoi payer ?

En 1985, l'AMA est donc en situation de crise : le ramassage est largement inefficace et les fonds sont au plus bas. C'est alors le gouvernement central qui finance le plus largement le ramassage des ordures dans la capitale. Mais, avec la mise en œuvre du PAS, les finances publiques ont connu de vraies coupes franches, qui rejaillissent d'abord sur les collectivités locales.

2.2.1.3. Les tâtonnements du financement[139]

Pour créer de nouveaux revenus, l'AMA met alors en place le système *Pay As You Dump* (PAYD). Il s'agit de faire payer les usagers qui viennent déposer leurs ordures dans les containers centraux ou bien directement dans les décharges officielles, à raison de 0,02 $ par poubelle[140]. Il met en jeu trois types d'acteurs : les *sub-metros*, le WMD et les opérateurs privés en charge des containers. Les *sub-metros* devaient récolter l'argent puis payer les opérateurs et le WMD, qui, lui, vidait les containers. Le système pouvait paraître simple et évident, mais il a entraîné l'inverse ce qui était

[138] I. A. TSIBOE, *et alii*, *A look at…*, *op. cit.*, pp. 26-27.
[139] Cet historique du ramassage est largement fondé sur la thèse de N. OBIRIH-OPAREH, *Solid Waste Collection…*, *op. cit.*, pp. 166-182.
[140] *Ibidem*, p. 27.

attendu : pour ne pas payer, les résidents ont déversé leurs déchets n'importe où et la ville est devenue plus sale que jamais. En outre, récolter les fonds étant difficile, les *sub-metros* ont rapidement cessé de payer le WMD. Le PAYD a donc été abandonné en 1991[141]. Si ce système avait de fait créé quelques revenus à la ville, il avait d'autre part entraîné d'importantes dépenses pour nettoyer les zones nouvellement salies et pour réparer les équipements dégradés.

L'échec du PAYD montre l'une des grandes difficultés de la gestion des ordures : alors que la connexion à l'eau, par exemple, est considérée comme une amélioration du niveau de vie et, au sens strict, comme un service, ce n'est pas le cas du ramassage des ordures. Il ne s'agit en effet pas d'acquérir, mais bien de se débarrasser. Dans cette perspective, personne ne veut payer pour un service dont, dans l'immédiat, il n'a pas besoin. Certes, les plus pauvres préfèreraient des quartiers plus propres. Mais ils ne sont pas prêts à faire d'efforts personnels pour cette propreté. On peut distinguer trois raisons à cela. D'une part, nous l'avons déjà vu, les déchets sont mis à *l'extérieur* des concessions. De ce fait, ils sont dans l'espace public, où personne ne semble lésé et où il est de la responsabilité des pouvoirs publics d'agir. D'autre part, le risque lié à la proximité entre les humains et les déchets est un risque immatériel et peu définissable. Enfin, il difficile à des ménages en situation d'extrême pauvreté de payer pour le ramassage d'ordures qui peuvent être gratuitement jetées n'importe où.

Ces difficultés entraînent ce qu'Obirih-Opareh qualifie de paradoxe[142] : alors que les résidents voudraient plus de containers, ils n'acceptent pas que ceux-ci soient près de leur logement. Cette attitude justifie d'ailleurs le fait de jeter les déchets n'importe où, puisque les containers sont loin… On atteint ainsi la limite du système de containers centraux : s'il est économiquement rationnel, il ne répond absolument pas aux pratiques de la population. Par exemple, les déchets, puisqu'ils sont déchets, deviennent un problème public : les habitants ne les envisagent pas comme un

[141] Date donnée par N. OBIRIH-OPAREH, *Solid Waste Collection…, op. cit.* ; I. A. TSIBOE *et alii, A look at…, op. cit.,* indiquent 1994. Cependant l'abandon formel peut être antérieur à l'abandon officiel.
[142] N. OBIRIH-OPAREH, *Solid Waste Collection…*, *op.cit.*, p. 184.

problème à régler personnellement. Ainsi, il est quasiment impossible de faire participer la population sur la seule base du « nettoyage » : il faut faire intervenir des motivations beaucoup plus fortes et contraignantes telles que la pression de la communauté ou des valeurs morales liées à la religion. Quant à des pressions légales, il faudrait pour qu'elles soient efficaces, que les pouvoirs municipaux aient la possibilité de mettre les contrevenants à l'amende.

En outre, contrairement à l'eau, qui arrive à des endroits fixes, les déchets sont produits partout et par tous : les 800 000 personnes qui viennent quotidiennement à Accra sans y habiter en produisent. Les habitants refusent de prendre en charge des problèmes qu'ils estiment – en partie à juste titre – ne pas être de leur responsabilité.

Ces difficultés ont conduit les autorités à réduire au maximum le système de containers et à développer le porte-à-porte, en particulier dans les zones à revenus intermédiaires.

2.2.2. La réforme de 1988 : la décentralisation des responsabilités

2.2.2.1. Une décentralisation sous contrainte ?

1988 apparaît comme un tournant majeur dans la gestion des ordures à Accra. D'une part, l'expérience malheureuse du PAYD a eu pour effet de créer une controverse sur l'idée de faire payer les usagers et donc de la délégitimer en partie. De nouveaux systèmes étaient donc à inventer. D'autre part, cette gestion s'inscrivait dans le nouveau contexte de décentralisation du pays. Cette décentralisation, note Crook[143], repris par Obirih-Obareh *et al.*[144], n'était pas nouvelle mais elle trouvait une nouvelle justification dans le cadre d'une « orthodoxie néo-libérale » inspirée de la Banque mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI). C'est un point important dans la mesure où il rappelle que le gouvernement a bien décentralisé de manière, sinon contrainte, du moins peu convaincue. Cette nouvelle donne du pouvoir local n'a donc

[143] R. A. CROOK, « Four years of the Ghana District Assemblies in operation: decentralisation, democratisation and administrative performance", *Public Administration and Development*, 14, 1994, pp. 339-364.
[144] N. OBIRIH-OPAREH, *et alii*, « The effects of decentralisation… », *op. cit.*, p. 15.

pas empêché le gouvernement d'interférer largement dans les affaire locales. De la même manière, la privatisation a été proposée par les bailleurs étrangers mais n'emporte pas forcément l'ensemble des suffrages chez les politiques ghanéens[145].

Si le gouvernement a été sans doute « invité » à cette décentralisation, il serait cependant simplificateur de parler de contrainte. La nature même du pouvoir sous Rawlings a en effet largement permis cette mise en œuvre – même imparfaite et en partie téléguidée – de la décentralisation : d'une part, dans les années 1980, le politique avait, contrairement aux régimes précédents, une réelle capacité de mise en œuvre. D'autre part, le gouvernement PNDC de Rawlings tentait d'éviter trop de domination par les élites par la mise en place d'institutions populistes très engagées dans la vie locale et dans la préservation de leur environnement[146].

Paradoxalement cependant, la décentralisation de 1988 apparaît, pour les *District Assemblies*, comme une rationalisation de la chaîne de prise de décision : en amenant directement de nombreux départements sous leur juridiction directe, on pouvait abandonner enfin les longues lignes verticales de commande et de contrôle[147], ce qui est le problème majeur du Ghana. De fait, le pays, largement déconcentré, possède souvent une double chaîne de décision, locale et centrale. Le WMD, qui dépend de la municipalité d'Accra, n'a cependant jamais eu de budget propre et l'accroissement de ses responsabilité n'a pas été suivi de l'accroissement de ses fonds.

2.2.2.2. La gestion des ordures comme part de la question de l'environnement urbain

La formulation de la politique de gestion des ordures a été particulièrement longue au Ghana parce que, pendant longtemps, elle n'a pas été traitée pour elle-même mais comme simple partie de plans de rénovation et/ou de gestion urbaine plus larges.

[145] *Ibidem*, p. 28.
[146] I. A. TSIBOE, *et alii*, *A look at…*, *op. cit.*, p. 30.
[147] N. OBIRIH-OPAREH, *Solid Waste Collection…*, *op. cit.*, p. 166.

Le Ghana comme « terrain de jeux » des bailleurs internationaux

C'est également en 1988 qu'est formulé l'*Accra Structure Plan Process*. Ce plan incluait une étude des conditions environnementales de la ville. La catastrophe du début des années 1980 avait été limitée par la participation de la coopération allemande à la gestion des ordures. Avec l'établissement de ce plan – qui n'est signé qu'en 1994 – l'ensemble des bailleurs de fond prend le relais. Le programme est de fait financé par le PNUD et par les fonds des programmes Habitat. Sa mise en œuvre est assurée par l'AMA avec la collaboration du MLGRD. Le programme est largement centré sur l'arrondissement d'Ashiedu-Keteke. Cet arrondissement est central, extrêmement peuplé et très pauvre. C'est en fait le vieux quartier du port historique d'Accra. Il abrite en outre les grands marchés de la ville et le fameux et très pollué Korle Lagoon. C'est également dans ce cadre que nombre d'acteurs formalisent leur coopération. Ainsi, la coopération danoise assure par exemple un soutien financier, par l'Agence danoise pour le développement international (Danida), et technique, par le *Danish Technical Institute*. L'Unicef se concentre sur les « *working groups* » en apportant du matériel et des compétences aux associations travaillant sur le terrain. En 1991, des données chiffrées sur l'environnement urbain sont collectées, de manière à produire un profil environnemental de la ville, dans le cadre de l'*Urban Management Programme* (UMP)[148].

La mise en place du plan montre que, dans le cas du Ghana, la question de la gestion des déchets est traitée comme une part de l'environnement urbain. Il fait en cela parfaitement écho aux réformes ouagalaises mises en place à la même période dans le cadre du deuxième PDU. En revanche, alors que la gestion du PDU est confiée au ministère burkinabè des Finances et du Plan, c'est au MLGRD que la mise en œuvre du plan est confiée, montrant ainsi que, au-delà des réformes ultérieures de décentralisation, les Ghanéens pensent plus facilement que les Burkinabè en termes de « local ». Nous reviendrons sur ce point quand nous analyserons les répercussions des

[148] R. J. PALCZYNSKI, *Study on solid waste management options for Africa*, Project Report, Final Draft Version, African Development Bank Sustainable Development & Poverty Reduction Unit, Abidjan, Côte d'Ivoire, juillet 2002, pp. 92 et suiv.

réformes de décentralisation sur la gestion des déchets. Il faut cependant déjà noter que les Ghanéens pensent que traiter les problèmes de manière locale est à la fois efficace et « africain ». Cette démocratie africaine « à la base », fondée sur le consensus et donc largement apolitique, est l'un des héritages fondamentaux laissés par Rawlings. Même si, dans les faits, sa pratique du pouvoir n'a guère été différente de celle de Sankara, il en reste une méfiance vis-à-vis de ce qui vient du « centre » alors que les Burkinabè, eux, même s'ils ont critiqué ces procédures très « *top-down* », y sont habitués et y voient volontiers au moins un facteur d'efficacité.

En mai 1995, sont organisées des consultations dans les villes, pour faire le point sur les problèmes environnementaux les plus urgents, pour définir les priorités du plan d'action de développement et pour définir les structures institutionnelles de celui-ci. Pour cela, l'ensemble des acteurs est réuni pour un « *participatory planning process* », qui leur permet de se connaître et de discuter ensemble des modalité du plan à mettre en place. Ces acteurs sont, comme on peut s'y attendre, le gouvernement central, le gouvernement métropolitain, les autorités traditionnelles, les parlementaires, les ONG, les organisations communautaires (CBO) et religieuses (FBO), ainsi que les organisations internationales. Notons cependant une différence majeure avec le Burkina : la participation, au Ghana, des instituts de recherche et de certains spécialistes des universités. Ces acteurs, contrairement à leurs homologues burkinabè, ne participent pas volontiers à la vie politique du pays. Cette distance semble être la garantie de leur indépendance. Ils sont en revanche une ressource bien plus riche qu'au Burkina, en tant que conseillers, parce qu'ils sont mieux formés, mieux intégrés dans les universités et qu'ils travaillent volontiers, ponctuellement, pour des fondations internationales[149]. Ils aboutissent à la « déclaration d'Accra », qui pointe deux priorités : le sauvetage du Korle Lagoon et les questions sanitaires (« *inadequate sanitation* »).

[149] Entretiens multiples avec le prof. J. R. A. AYEE, DEAN of Social Studies, Université de Legon, Accra, 2003.

En 1992, le WMD est de nouveau décentralisé : les opérations quotidiennes passent sous la responsabilité des *sub-metros*, à qui sont donnés du personnel et du matériel. La réponse à des difficultés par une plus grande décentralisation est, nous le verrons dans la partie suivante, une caractéristique du Ghana. Cette « logique scissipare » semble provenir d'une croyance extrêmement forte que non seulement *small is beautiful* mais surtout que *local is truly african*[150]. Sans financement adéquat, la « redécentralisation » de la gestion des déchets aux *sub-metros* est un échec. Les problèmes sont même pires qu'auparavant puisque chaque *sub-metro* agit en flux tendu et n'a pas les moyens de réparer son matériel, alors que le WMD, quand il était centralisé, pouvait répartir au mieux les matériels en fonctionnement[151].

2.2.2.3. L'expérience du CCWL : le privé comme solution de sortie de crise

Des relation public/privé anciennes et complexes

Jusqu'à mi-1999, les systèmes public et privé cohabitent donc, ce qui autorise des comparaisons entre eux. De fait, le privé est plus efficace en termes de fréquence de ramassage et d'étendue des zones desservies[152]. Est-ce pour autant un bien ? C'est en fait un problème à double tranchant puisque les meilleures performances du privé sont à mettre certes au compte de l'utilisation de moyens plus adaptés comme la traction asine mais également – et surtout – au compte de conditions de travail extrêmement difficiles et dangereuses pour les employés. Il y a donc un déplacement du manque à gagner de cette activité largement non-commerciale : là où l'AMA creuse son déficit budgétaire, les entreprises privées ne peuvent se le permettre et rognent sur les coûts humains, les plus « flexibles ».

Il ne s'agit en fait pas d'une simple opposition entre le public et le privé, comme le problème est (trop) souvent présenté. Cette opposition masque largement le lien étroit entre les deux types d'acteurs. Dans le cas précis d'Accra, ce sont les autorités locales qui choisissent les entreprises privées, peuvent prendre des sanctions contre elles et,

[150] « Le petit est joli », « Ce qui est réellement africain, c'est le local ».
[151] N. OBIRIH-OPAREH, *Solid Waste Collection…*, *op. cit*, p.167.
[152] N. OBIRIH-OPAREH, *et alii*, « The effects of decentralisation… », *op. cit*., p. 29.

dans certains cas, les rémunèrent. Dans l'autre sens, l'AMA est dépendante de ces entreprises privées qui sont garantes du bon fonctionnement d'une des politiques les plus sensibles de la ville. Elles n'ont d'ailleurs pas hésité – quand leurs rémunérations n'étaient plus versées – à faire grève, mettant ainsi la municipalité dans une position plus que délicate. En outre, le manque de fonds de l'AMA a mis en difficulté les petits entrepreneurs privés et obéré le développement d'une classe entrepreneuriale locale.

La tentation de simplifier

Le gouvernement central décide pourtant d'imposer le monopole d'une entreprise privée pour le ramassage des ordures solides d'Accra, le *City and Country Waste Limited* (CCWL) en 1999. Cette exclusivité devait initialement être valable pour cinq ans, avec une possible reconduction de cinq autres années. Ce faisant, le gouvernement va dans le sens des réformes « proposées » par la Banque mondiale et reconnaît le lien étroit qui le lie depuis longtemps à la coopération canadienne.

Le CCWL est de fait un ensemble de compagnies canadiennes et locales. Dans le cadre de ce contrat, il est en charge de l'ensemble de la gestion des déchets, au-dessus du WMD lui-même. Le CCWL apportait des matériels neufs, comme des containers et des véhicules pour un montant de plus de huit millions de dollars, sous forme de prêt remboursable grâce aux bénéfices du ramassage. La garantie que devait verser l'AMA la première année s'élevait à plus de 22 milliards de cedis, soit la moitié de la somme prêtée. Dans cette configuration, l'AMA devait absolument mettre toute son énergie à recouvrir les taxes attendues car, avant le contrat, elle était déficitaire avec seulement deux millions de Cedis à payer[153].

Cette décision – à laquelle s'opposèrent tous les acteurs privés locaux – avait pour but d'accélérer le processus de privatisation des services de ramassage des déchets et de résoudre le problème une fois pour toutes[154]. Elle peut paraître extrême mais repose sur l'observation – juste – que les entreprises privées font un bon travail de ramassage

[153] A. H. HOFNY-COLLINS, *The Potential for Using Composted Municipal Waste in Agriculture : The case of Accra, Ghana*, Thèse de doctorat, Uppsala, Swedish University of Agricultural Sciences, 2006, pp. 117-118.
[154] N. OBIRIH-OPAREH, *et alii*, « The effects of decentralisation… », *op. cit.*, p. 29.

et que cette activité est rentable. En revanche, cette « centralisation » du ramassage a mis en péril les petites entreprises privées du secteur, qui commençaient à trouver une certaine stabilité et pour qui le ramassage était, comme à Ouagadougou, une activité permettant de créer des emplois et de faire face aux difficultés économiques. En outre, alors qu'on leur reprochait leur manque d'efficacité et leur équipement trop vétuste pour faire face aux besoins de la ville, elles arguaient – avec justesse – que, si la ville avait bien voulu les payer autant à la tonne qu'elle payait le CCWL, les problèmes auraient été résolus. De fait, alors que les opérateurs privés étaient payés 10 000 Cedis la tonne (1 £), le CCWL en touchait, elle, 211 000 ! Cette énorme différence de tarifs a pu par la suite alimenter les rumeurs de corruption dans cette opération[155]. Ces rumeurs de corruption – on parle d'un détournement de huit millions de dollars[156] – sont peut-être vraies, mais elles étaient également politiquement intéressantes pour la majorité NPP (*New Patriotic Party*) arrivée au pouvoir en 2000 car elles permettent de mettre directement en cause l'ancien président NDC Jerry Rawlings.

Les résultats du CCWL ont été positifs en termes de ramassage puisque les poids ramassés ont doublé en huit mois[157]. Mais est-ce dû à l'efficacité particulière du CCWL ou à la multiplication par 20 des revenus ? En outre, il faut noter que, si les membres du CCWL étaient particulièrement efficaces, c'est parce qu'ils étaient payés à la tonne. Ce qui semble être une question de bon sens pose en fait problème parce qu'une telle pratique n'engage pas les habitants à produire moins de déchets ou à les recycler. C'est en fait une méthode extrêmement coûteuse et très superficielle pour gérer les déchets. Elle ne permet qu'une amélioration visuelle, qui se craquelle à la moindre difficulté et ne propose en aucun cas une gestion intégrée des déchets. On retrouve ici dans un autre contexte les limites déjà évoquées pour Ouagadougou : l'efficacité des entreprises ou des associations de ramassage passe par une

[155] A. H. HOFNY-COLLINS, *The Potential for Using…, op. cit.*, p. 118.
[156] « SFO (Serious Fraud Office) To Probe Rawlings », *General News of Tuesday*, 9 juillet 2002, <http://<www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=25490>
[157] A. H. HOFNY-COLLINS, *The Potential for Using*, *op. cit.*, pp. 118-119.

spécialisation des activités qui laisse largement en retrait les activités annexes de recyclage et/ou de compostage.

Pouvoir payer

Or ces difficultés sont arrivées très vite, à peine huit mois après la mise en place du contrat : l'AMA ne pouvait en toute logique plus payer les sommes convenues au CCWL. L'entreprise est alors accusée de demander trop d'argent à la municipalité, alors que les résultats ne s'améliorent pas, selon le *Greater Accra Regional Minister*, Sheikh Ibrahim C. Quaye[158]. Après les élections de 2000 – et un changement de gouvernement – le contrat a donc été annulé, en arguant du manque de résultats du CCWL et de la cherté de ses services. Les politiques locaux semblent alors redécouvrir que les opérateurs locaux sont beaucoup moins onéreux[159]. Le WMD a en revanche gardé le matériel, qui profite maintenant aux opérateurs privés locaux.

Le problème est que la question de la privatisation sous-estime de fait le rôle et l'importance du secteur public qui, pour n'être plus en charge n'en reste pas moins le coordinateur des politiques de propreté et leur principal bénéficiaire. Dans le cas du CCWL, c'est lui qui payait l'entreprise. Ce sont beaucoup plus les retards et les défauts de paiement que de réels dysfonctionnements du CCWL qui ont mis le système en danger. Ce n'est donc pas le choix du public ou du privé qui est en cause, mais bien leur articulation.

2.2.3. L'après CCWL : l'enchevêtrement des problèmes

2.2.3.1. L'enchevêtrement des politiques internationales

La législation ghanéenne en matière de gestion des ordures est donc, nous l'avons vu, intimement liée à la législation sur l'environnement. Les textes spécifiques à la gestion des ordures ont été tardifs mais ils sont nombreux. De ce fait, la gestion des

[158] « Minister asks for Review of AMA – CCWL agreement », *Ghana News Agency*, 1er mars 2001, <http://www.modernghana.com/news/12688/1/Minister-asks-for-Review-of-AMA---CCWL-agreement>
[159] « AMA abrogates contract with City and Country Waste Limited », *Ghana News Agency*, 11 juillet 2001, <http://www.modernghana.com/news/15357/1/AMA-abrogates-contract-with-City-and-Country-Waste-Limited>

déchets est, au Ghana, définie par pas moins de huit lois et politiques, largement axées sur l'environnement : la *National Environmental Policy* de 1988 et 1991 ; le *Local Government Act* de 1990 (*Act 462*) ; l'*Environmental Protection Agency Act* de 1994 (*Act 490*) ; le *National Building Regulations Instrument* de 1996 (*LI 1630*) ; le *Water Resources Commission Act* de 1996 (*Act 522*) ; l'*Environmental Assessment Regulations Instrument* de 1999 (*LI 1652*) ; l'*Environmental Sanitation Policy* de 1999 et le *Consolidation of Criminal Code Act* de 1960 (*Act 29*). De nombreux ministères ont à faire à la gestion des ordures et ont produit des instructions et des normes à suivre en la matière. Sont ainsi impliqués : le ministère de l'Environnement, des Sciences et de la Technologie ; le ministère de la Santé et le MLGRD. Ils ont produit : les *National Environmental Quality Guidelines* en 1998, les *Landfill Guidelines* en 2002 et les *Guidelines for the Management of Health Care and Veterinary Waste in Ghana* la même année[160].

L'EPA : un acteur central mais mal connu

L'EPA a donc été créée en 1994. Elle a un rôle de contrôle et de conseil en matière environnementale. C'est avec sa création que la question des déchets se transforme en politique (*policy*). Elle doit agir comme un organe de conseil auprès du ministère de l'Environnement mais également s'assurer du respect des lois établies et coordonner l'ensemble des actions environnementales en étant un médium entre les différents acteurs. Elle a en outre la charge de délivrer les permis pour toutes les activités potentiellement polluantes. Parce qu'elle assure le lien entre les différents acteurs de l'environnement et qu'elle contrôle la légalité des activités, c'est également elle qui est en charge de déterminer les standards concernant la pollution[161].

Malgré la présence de l'EPA, le problème majeur de l'organisation ghanéenne pour la gestion des déchets est qu'il n'existe pas un document unique de synthèse. De ce fait, les responsabilités restent mal connues, même par les acteurs directs. Ainsi,

---

[160] B. K. DEMANYA, *The Role of Local Knowledge in planning and managing urban solid waste: the tale of two West African Cities, Accra and Kumasi, Ghana*, thèse pour l'obtention du grade de « Doctor of Philosophy in Planning », Waterloo, Ontario, Canada, 2006, p. 110.
[161] I. A. TSIBOE, *et alii*, *A look at…*, *op. cit.*, pp. 32-33.

Demanya[162] rapporte que les *District Cleansing Officers* qu'il a interrogés disent que c'est l'EPA qui est en charge de la gestion des décharges alors que les officiels de l'agence rappellent qu'ils n'ont qu'une activité de conseil. Mais même cette activité de conseil entraîne des conflits :

« Pour l'assainissement, c'est le MLGRD qui est responsable. L'EPA a aussi ses propres fonctions mais elles se chevauchent. Je suis certain que vous l'avez remarqué. Il y a en fait de nombreux conflits »[163].

En outre, même si les pouvoirs de contrôle de l'EPA ont été définis strictement lors de sa création, elle n'a aucune capacité coercitive sur les districts et n'a pas le pouvoir de contrôler le secteur privé qui en dépend. Le secteur privé n'est donc que rarement contrôlé du fait du manque de personnel et, le serait-il, ce personnel n'est généralement pas assez formé pour contrôler correctement les activités.

On note que, comme au Burkina, les plans se sont multipliés au Ghana. Comme au Burkina, c'est une loi de décentralisation, le *Local Government Act 432*, qui définit les compétences des assemblées en termes de gestion des déchets. Il y est clairement établit que les districts ont en charge la gestion quotidienne de leur environnement et des conditions sanitaires de leur territoire. C'est le manque de capacités sur le terrain qui justifie la création des guides par l'EPA et son assistance. L'agence agit à long terme – sur 20 ans – pour autonomiser les districts. En 2003, elle a tenue un atelier dont les conclusions ont été la base du projet *Urban V*[164].

Les municipalités comme réceptacles des concurrences

La réforme de 1999 trouvait largement ses racines dans le projet *Urban IV*, lancé en 1996. L'*Environmental Sanitation Project* qui en a découlé était financé par la Banque mondiale à hauteur de 89 millions de dollars et a conduit à l'établissement d'une *National Environmental Sanitation Policy* par le MLGRD en 1999. Il établissait la

[162] *Ibidem*, p. 111.
[163] « As far as sanitation is concerned, the MLGRD is responsible. EPA also have their functions but they overlap. I'm sure you realized that. There's a lot of conflicts actually », Entretien avec Thomas DONKOA, *Officer, Health and Sanitation Dept*., MLGRD, Accra, 25 novembre 2004.
[164] I. A. TSIBOE, *et alii*, *A look at…*, *op. cit.*, p. 77.

nécessité de mettre en place une gestion intégrée de l'assainissement. Ce texte définit les responsabilités de chaque acteur impliqué dans la gestion de l'environnement et précise les financements des lois relatives au secteur. En plus de ce texte, le MLGRD produit également un guide technique, *The Expanded Sanitary Inspection and Compliance Enforcement (Esicome) Programme guidelines* régissant les inspections sanitaires ou la sensibilisation par exemple, au niveau des assemblées locales. Comme au Burkina, la chronologie et le bon sens semblent respectés. Pourtant, en produisant un guide technique, qui est effectivement de ses attributions, le MLGRD empiète sur les prérogatives et les missions de l'EPA qui, elle, comme agence technique, produit justement ce type de documents. En outre, l'omniprésence du MLGRD n'empêche pas une multiplicités d'acteurs institutionnels de vouloir aussi légitimement participer au processus. Ainsi, par exemple, l'EPA dépend du ministère de l'Environnement et des sciences et les municipalités sont aidées techniquement par le *Town and Country Planning Department*, qui possède, depuis 1994, une unité décentralisée à l'AMA.

Ainsi, les municipalités se trouvent au cœur d'une lutte pour le contrôle de l'environnement. Elles n'ont guère de possibilité d'action. De fait, d'une part, n'étant que partiellement élues[165], leur poids politique, décisionnel et leur responsabilité auprès des administrés est faible. D'autre part, elles n'ont guère d'autre choix que d'accepter la présence de toutes ces instances, soit parce qu'elles en dépendent directement, comme le MLGRD, soit parce que, comme l'EPA ou le *Town & Country Planning Dept*, elles apportent des compétences, quelques financements et du matériel, qui sont des biens dont manquent cruellement les unités décentralisées. On est là dans le « modèle ghanéen » de décentralisation : tous les ministères ont de bonnes connexions avec la base locale mais, en revanche, peu entre eux. Cette organisation verticale, en « tunnels » favorise largement les redondances organisationnelles mais protège d'une manière extrêmement efficace la souveraineté de chaque ministère ou agence. On retrouve donc moins qu'au Burkina les vexations

[165] L'AMA est composée de deux-tiers de membres élus et d'un tiers de membres nommés. Pour plus de détails, voir la deuxième partie, p. 189 et suiv.

et luttes intestines liées au fait que des institutions différentes travaillent sur le même sujet. En revanche, les gouvernement locaux ont, eux, à gérer cette cacophonie. Si cette situation avait lieu à Ouagadougou, nul doute que le maire saurait très habilement jouer des concurrences pour gagner en efficacité. Dans le cas d'Accra, la faible position des maires, nommés par le gouvernement et non élus, les met plutôt à la merci de ces luttes.

2.2.3.2. Une formulation récente

La législation est en revanche largement plus récente puisqu'elle s'ancre principalement dans la fin des années 1990. Ce sont le *Ghana's Vision 2020*, la *Ghana Poverty Reduction Strategy* (GPRS) et le *National Environmental Action Plan 1991-2000* (NEAP) qui ont réellement reconnu les questions sanitaires et environnementales comme les éléments essentiels au développement de la santé, de la productivité et du bien-être de la population[166]. Le plan majeur, le *National Environmental Sanitation Plan* (NESP) trouve son application dans un Ghana beaucoup plus décentralisé et propose donc des actions à la fois plus restreintes et plus concrètes. On y parle alors réellement de conserver un « environnement propre, sûr et sain pour tous les établissement humains ». Ce plan doit prendre en charge la collecte et la décharge des déchets, tant solides que liquides, industriels et dangereux. Il prend également en charge le drainage, essentiel à Accra, qui souffre d'inondations en saison des pluies, et le nettoyage proprement dit, dans les marchés et les espaces publics en particulier. Il inclut enfin un programme de sensibilisation et d'éducation à la propreté. L'originalité ghanéenne réside dans le fait de lier ces projets à la santé : le même plan inclut des contrôles vétérinaires sur l'hygiène alimentaire et sur les facteurs potentiels de maladie. Il prend également en charge la divagation des animaux et l'application des normes environnementales. Dans tous les cas, pour les Ghanéens, il s'agit de créer les conditions d'un bon développement économique[167]. Pour atteindre ces objectifs, les

---

[166] J. R. A. AYEE & R. CROOK, *« Toilet wars »: urban sanitation services and the politics of public-private partnerships in Ghana*, IDS Working Paper 213, Brighton, Institute of Development Studies, décembre 2003, p. 7.
[167] GOV OF GHANA, 1999, p. 2 cité dans J. R. A. AYEE & R. CROOK, *« Toilet wars »: urban sanitation services…*, *op. cit.*, p. 7.

gouvernements locaux doivent développer des *Strategic Environment Plans* pour mettre en œuvre ce nouveau programme. Dans ce cadre, et en lien avec son activité de conseil, l'EPA produit des guides pour les municipalités et indique les normes à respecter en termes de gestion des ordures, en particulier des décharges. L'EPA contrôle en outre la validité des *District Waste Management Plans* des unités locales, qui incluent autant les déchets dangereux que le nettoyage public ou le recyclage[168].

2.2.3.3. Des conséquences très lourdes

Le choix du CCWL, exclusivement centré sur une gestion privée, était séduisant mais les conséquences techniques, financières et finalement politiques de cette gestion ont été extrêmement lourdes pour la ville, dont la plupart des difficultés récentes sont issues de cette période. Ces difficultés sont liées au fait que, dans la ville, les problèmes sont imbriqués : outre la grande densité du vieux centre que j'ai déjà évoquée, la structure foncière et la grande complexité d'une gestion partagée entre public et privé ont rendu la tâche presque impossible aux gouvernements municipaux.

Une remise en ordre générale de la ville

Un nouveau maire, Solomon Offei Darko, est nommé *Metropolitan Chief Executive* (MCE) en juin 2001, après l'accession au pouvoir du NPP fin 2000. Il est choisi parce que, à 63 ans, c'est un homme d'expérience et que, formé en Grande-Bretagne, il peut apporter de nouvelles techniques managériales[169]. Je l'ai dit, la privatisation a conduit à des améliorations notables du ramassage des ordures. Le niveau de ramassage ne s'est en revanche pas maintenu longtemps dans les zones plus modestes, où un système de containers centraux a été mis en œuvre. Cette situation a conduit à une différenciation plus forte de la situation selon les quartiers de la ville et à des plaintes plus grandes des habitants, relayés par la presse, qui a enjoint la municipalité d'agir[170].

---

[168] I. A. TSIBOE, *et alii*, *A look at…*, *op. cit.*, pp. 32-34.
[169] « AMA endorses Darko as DCE », *Daily Graphic*, 14 juin 2001.
[170] « AMA and unfulfilled promises », *Daily Graphic*, 24 juin 2001.

Pour l'auteur de l'éditorial du *Daily Graphic* du 24 juin 2006, le succès du ramassage passe d'abord par la mise en place de bonnes infrastructures et par la gestion des installations illégales. Ces installations de commerçants informels se trouvent sur les trottoirs de la ville. On trouve également, c'est une particularité d'Accra par rapport aux autres grandes villes de la sous-région, en particulier Ouagadougou, de nombreux *hawkers*, des marchands ambulants, qui vendent des fruits, de l'eau, des chewing-gums ou même du papier toilette le long des routes, profitant des feux rouges et des habituels embouteillages de la ville (Photo 13, p. 166).

Le principal problème de la municipalité est le manque de moyens financiers. En employant des opérateurs privés sous contrat, elle s'est engagée à les rémunérer pour leur travail. En théorie, la ville, très dynamique, pourrait être financièrement autonome : de nombreuses entreprises tant du secteur secondaire que du tertiaire, comme en particulier la téléphonie mobile et les banques, ont une activité très forte dans la ville. Les petits commerçants profitent de cette activité et sont extrêmement nombreux.

Dans l'idéal, donc, la ville peut tirer des revenus spécifiquement dédiés au ramassage des ordures. L'amélioration de ces collectes de taxes a été l'une des mesures-phares de nouveau maire Solomon Darko. Un mois après son élection[171], le 20 juillet 2001, le *Daily Graphic* rapporte qu'il rappelle à l'ordre les membres de l'assemblée d'Ablekuma car il n'est pas satisfait du niveau de collecte des taxes[172]. Le problème est en fait extrêmement difficile : nombre de ces petits commerçants ont une activité dite informelle sur les trottoirs et dans les rues.

Les pouvoirs publics locaux ont donc mis en place, avec Solomon Darko, une politique très volontariste de contrôle de ces activités et de démolition des établissements érigés sans autorisation[173]. Le maire s'est même attaqué aux grandes entreprises étrangères qui ne payaient pas leurs taxes : la *Standard Chartered Bank* et

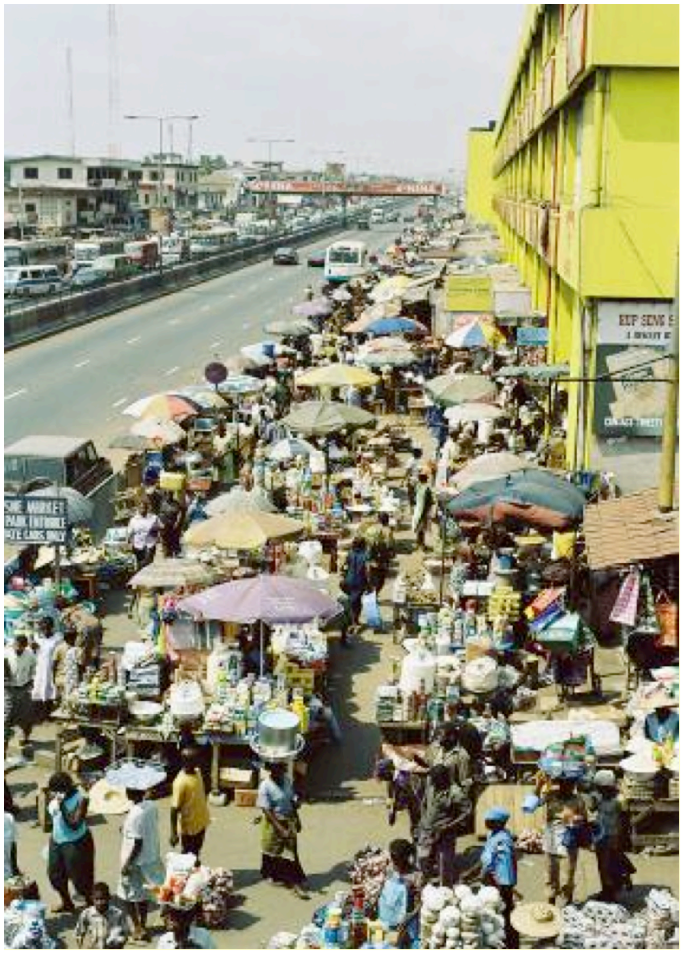
[171] Le maire est « proposé » par le gouvernement et élu par l'assemblée. L'assemblée peut refuser l'homme proposé par le centre, mais le centre peut également reproposer le même homme pour un deuxième vote.
[172] « AMA Boss interacts with assembly members », *Daily Graphic*, 20 juillet 2001.
[173] « AMA goes to "war" », *Daily Graphic*, 11 décembre 2001.

la *Barclays Bank* en tête avaient une dette cumulée de 280 millions de Cedis[174]. Ne mettant guère de bonne volonté à payer – car sans doute assez peu apeurées par la municipalité – elles ont contre toute attente subi une fermeture de leurs locaux. La municipalité a justifié ces opérations – par ailleurs légales – par le fait que délivrer des services lui est extrêmement coûteux. Elle a dit devoir débourser deux milliards de cedis par mois pour la collecte des ordures. Cette grande opération de collecte des taxes commerciales a donc pris corps fin 2002 et s'est poursuivie jusqu'en mars 2003, date où, théoriquement, devait prendre fin l'ultimatum posé aux mauvais payeurs.

Photo 12 : Abords du Kaneshie Market – Accra
Petits vendeurs de légumes

[174] En 2003, un Euro valait un peu moins de 10 000 cedis. Sur la période étudiée, jusqu'en 2004, ce taux rond donne un bon ordre d'idée : un Euro valait 9800 Cedis en 2003 et 11 650 en 2006. L'inflation a été telle dans le pays que les billets de 10 000 et 20 000 Cedis ne sont apparus qu'en 2002 et étaient les plus grosses coupures disponibles. Une nouvelle monnaie a été mise en circulation en juillet 2007, avec des billets de 1, 5 et jusqu'à 50 Ghana Cedis. Cette réforme a permis de réintégrer les centimes de Cedis, les *pesewas*, qui avaient perdu toute valeur.

Photo 13 : Abords du Kaneshie Market – Accra
Trottoirs colonisés par des vendeurs informels. Le marché officiel est à droite, en jaune



Cette opération de collecte des taxes prend sens dans une volonté plus large de reprendre le contrôle du territoire d'Accra. Ce contrôle se traduit par une meilleure efficacité de la collecte des ordures. La « mise en ordre » des commerçants illégaux participe de ce même mouvement de reprise en mains et doit conduire à leur éviction des rues. Cette question des commerçants illégaux est très complexe pour la municipalité. Dans la mesure où ils font du commerce, ils sont soumis aux taxes qui touchent leurs collègues « formels ». Il est même important qu'ils payent ces taxes puisque, dans le cas contraire, les commerçants dans la légalité trouveront plus d'intérêt à travailler de manière informelle ou pourront s'opposer au paiement de ces taxes. Cependant, contrairement au Burkina, l'opinion ghanéenne n'est pas favorable

à ces mesures. Les habitants d'Accra se plaignent beaucoup de ces commerçants établis partout et qui gênent le trafic. Ils veulent majoritairement les voir partir du centre, pour plus de fluidité du trafic et pour avoir une ville digne de son statut de capitale, notion à laquelle les habitants d'Accra semblent être d'autant plus sensibles que les possibilités touristiques sont grandes dans la région. De ce fait, ils ne sont pas favorables au fait que les informels payent des taxes puisque, pour eux, c'est une manière de les légitimer et de légaliser leur présence. La municipalité a beau expliquer que le paiement des taxes et la présence légale ou non sont deux points parfaitement distincts, ce paradoxe reste dans les consciences et rend la municipalité impopulaire alors même qu'elle essaie d'améliorer une situation difficile.

Pour financer ses projets, la municipalité peut en principe compter sur le *Common Fund*. Mais, d'une part, ce fond commun, malgré des améliorations, manque de ressources et, d'autre part, le maire lui-même rappelle qu'il est hasardeux de compter sur ce fond, en particulier parce que les procédures de déblocage des financements sont très longues. C'est la raison pour laquelle il est préférable selon lui de se concentrer sur les revenus internes pour assurer le développement des *sub-metros*. Ce positionnement explique l'effort massif de levée de fond mis en œuvre. Alors que, en 2001, la collecte des taxes avait représenté 19 milliards de Cedis, la municipalité en a collecté 33 milliards en 2002[175].

Dans cette lutte contre les dysfonctionnements de la ville, et en particulier contre les déchets, la municipalité n'est pas seule : en de maintes occasions, elle a été soutenue par le *Ministry of Local Government and Rural Developement* (MLGRD). Ce ministère soutient l'action de la municipalité, l'encadre et utilise ses fonds propres pour l'aider par des dons de matériels. Ainsi, la municipalité a reçu 400 millions de Cedis d'outils d'assainissement en mars 2003[176]. 180 brouettes, 50 bêches, 200 gants, etc. sont des outils extrêmement utiles à la municipalité, qui les redistribue aux *sub-metros*. Mais le fait même que des outils aussi basiques ne puissent être acquis que

[175] « AMA collects ¢33 billion in revenue », *Daily Graphic*, 31 janvier 2003.
[176] « AMA receives ¢400m sanitary tools », *Daily Graphic*, 10 mars 2003.

par un don substantiel d'une autorité supérieure et qu'on en fasse mention dans le journal national de référence montre le dénuement de la municipalité face aux nécessités quotidiennes.

Solomon Offei-Darko a donc décidé de s'attaquer à ce qu'il suppose être la base du problème de la gestion des ordures : les finances municipales. C'est un choix logique mais dangereux car, d'une part, nous l'avons vu, les problèmes sont nombreux avec les commerçants. D'autre part, il ne mène pas une action volontariste ou visible par la population contre la saleté dans la ville et risque donc d'être accusé de ne rien faire. Enfin, lever des finances suppose que le système choisi est le bon et que l'amélioration des prélèvements sera suffisante. Ce sont beaucoup de paris à la fois.

2.3. Des convergences formelles : rationalisation et ouverture au marché

Dans les deux villes, le mouvement de réforme répond à des impératifs de privatisation des services et de rationalisation du système de ramassage. À Ouagadougou, il s'agit de proposer une conception plus holistique de cette gestion, à travers le Schéma directeur de gestion des déchets (SDGD). Le rapport final de ce plan de gestion a été publié en 2000. Il est mis réellement en pratique, avec des aménagements, depuis 2005. Accra ne répond pas aux même contraintes et n'a pas, nous l'avons vu, la même histoire, en revanche, les évolutions suivent à la fois les mêmes lignes directrices et des difficultés très comparables. Elle aussi veut, cependant, pouvoir proposer une gestion intégrée des déchets. La municipalité ouagalaise souhaite faire entrer le privé dans la gestion, quand la ville d'Accra souhaite, elle diversifier les opérateurs pour plus d'efficacité, après les difficultés rencontrées avec le CCWL.

Alors que la rationalisation et la privatisation semblent être des éléments récurrents dans les nouvelles formulations des politiques de gestion des ordures des deux villes, une question se dessine pourtant : quels sont les critères de la rationalisation et qui les définit ? Ainsi, par exemple, si la privatisation semble être un moyen rationnel de lutter contre les trop grandes dépenses des autorités locales ou d'être plus efficace,

nous avons vu, d'une part, que cela a été loin d'être le cas à Accra et, d'autre part, que la privatisation peut s'avérer dangereuse pour l'accès aux service des plus pauvres quand les États sur lesquels elle se base sont défaillants. Les réformes engagées à Accra et Ouagadougou sont donc définies par quelques mots récurrents : le recours à la privatisation, présent dans l'ensemble des secteurs et inévitable quand la Banque mondiale finance – généreusement – les projets ; le recours au *local*, sans que celui-ci soit par ailleurs très bien défini ; l'assainissement des finances, qui reste un vœu pieux quand les entités locales sont toujours plus nombreuses et donc moins autonomes et, enfin, la rationalisation du ramassage.

Cette rationalisation est nécessaire. Elle permet de mieux contrôler les acteurs et leurs activités mais aussi de pouvoir mettre en projet de grands centres de tri des déchets. Elle répond en outre très précisément à la rhétorique des bailleurs de fonds puisqu'elle est intimement liée à la privatisation. Au-delà de cette volonté de « bien faire », très marquée dans le discours des politiques burkinabè et ghanéens, la rationalisation est également une volonté politique interne et met en jeu la question du contrôle spatial des deux capitales. Encore une fois, les mots employés sont utilisés dans plusieurs sens, dans un jeu de projection et de réflexion complexe.

Pour face à leurs difficultés respectives et pour répondre à l'émergence d'une sensibilité environnementale de plus en plus forte chez les citadins, les deux villes ont engagé des trains de réformes très semblables. Ces réformes prennent racine dans une gestion décentralisée bien rodée et qui ne fait plus débat au sein de la population. En outre, les structures décentralisées répondent au moins formellement aux attentes des bailleurs de fonds internationaux. Ceux-ci valorisent particulièrement le Ghana et le Burkina, qui ont une grande capacité à répondre à cette « demande » internationale.

2.3.1. Accra : faire face au poids des erreurs

2.3.1.1. Une division spatiale plus stricte

Pour la collecte, la ville a été, comme à Ouagadougou, divisée en zones de ramassage. A chaque zone est affectée une entreprise privée ou deux, sous contrat avec l'AMA[177]. On compte quinze entreprises[178], qui travaillent majoritairement avec des camions bennes et des bennes tasseuses. Nous le verrons, contrairement à Ouagadougou, il n'y a pas à Accra de centres de collecte intermédiaires. Ce sont les containers communaux qui jouent, en partie, ce rôle. Les camions vont donc vider directement leur collecte dans les décharges principales[179].

Comme à Ouagadougou, le WMD conserve la charge de certaines zones complexes, comme les marchés centraux par exemple. Mais, depuis 2003, la ville a également été redivisée administrativement et est passée de six à treize *sub-metros*[180]. Cette réforme trouve sa logique dans le fait qu'Accra est très étendue. De fait, les six arrondissements couvraient des zones économiquement très différentes. La division peut donc sembler être un effort de rationalisation. De manière plus politique, la division des zones entraîne une multiplication des fonctions qui permet de distribuer des postes comme autant de remerciements. D'un point de vue fonctionnel, en revanche, la division semble être contreproductive car elle entraîne une division des moyens et, en multipliant les postes techniques à pourvoir, une difficulté à recruter du personnel formé aux postes de gestion des déchets et de santé.

Les entreprises travaillent sous contrat ou bien sous franchise. Le système de franchise est utilisé dans les zones à haut revenu. Dans ce cas, les entreprises ramassent directement en porte à porte et collectent les abonnements, le plus souvent sur une base hebdomadaire. Ces zones à haut revenu sont spatialement bien organisées et sont bien accessibles, le plus souvent par des routes goudronnées. Chaque abonné

---

[177] E. D. ANOMANYO, *Integration of Municipal Solid Waste…, op.cit.,* p. 19.
[178] Ces entreprises sont : Bensyd, Yafuru, Yama, Catrol, Mohas, Ako, Geo Waste, MIL/CA, Daben, ABC, Liberty, Almanuel, Mesk, Mohas et Vicma
[179] E. D. ANOMANYO, *Integration of Municipal Solid Waste…,op. cit.,* p. 18 et suiv.
[180] « Ghana: Accra to have 13 sub-metros », *Accra Daily Mail*, 24 janvier 2003.

possède une poubelle plastique couverte. Les entreprises en franchise payent ensuite une taxe à l'AMA pour pouvoir utiliser les décharges. Ce système concerne environ 20 % des habitants dont les ordures sont collectées.

Quand les entreprises sont sous contrat, elles sont directement payées par l'AMA pour vider les containers (Photo 14, p. 172). Certains containers sont placés régulièrement dans les quartiers à revenu moyen. Dans ces zones, 75 % des ordures sont ramassées. Les containers communaux concernent, eux, les zones les plus pauvres et les plus denses. Dans ces zones bondées, il est difficile de poser beaucoup de containers, et leur accès est rendu impossible du fait de l'étroitesse et/ou du mauvais état de la voirie. Les marchés ont également accès à des containers communaux. Les résidents et les femmes du marché déposent leurs déchets dans ces containers et ne payent pas de charges pour cela. Ces containers sont supposés être vidés au moins une fois par semaine.

En parallèle de cette organisation formelle agissent de nombreuses ONG, FBO et CBO qui agissent soit comme médiateurs entre la population et les entreprises, soit directement dans le ramassage, à l'image des associations de Ouagadougou. Ces organisations sont extrêmement nombreuses au Ghana. Petites, elles circonscrivent un quartier, plus grandes, elles ont une fonction de rassemblement et de support pour les organisations plus modestes. Dans l'ensemble – et comme au Burkina – ces organisations ne s'occupent rarement que des déchets[181]. Le ramassage intervient plutôt comme une activité annexe pour rendre service à la population et/ou générer des revenus.

Cette organisation ne permet pas de ramasser tous les déchets : le WMD estime que 65 à 75 % des déchets ont été collectés entre 1998 et 2004. Malgré une augmentation du volume des déchets, la part ramassée reste cependant globalement la même.

[181] I. A TSIBOE, *et alii*, *A Look at…*, *op. cit.*, p. 19.

Photo 14 : Containers communaux stockés au WMD – Accra

2.3.1.2. Mobiliser les résidents

Face à ces difficultés, la municipalité a développé en parallèle la mobilisation des résidents pour le nettoyage de leur quartier. A partir de mi-2002, ces « *clean-up exercices* », opérations de nettoyage, sont plus systématiquement organisés. En parallèle, une « force d'intervention » spéciale est mise en place dans la municipalité pour répondre aux besoins les plus urgents. Dans ce cas, il ne s'agit plus de ramasser au sens propre, mais de nettoyer au coup par coup des zones particulièrement sensibles, comme le CBD – proche du plus grand marché de la ville – ou les très grands marchés tels que ceux de Kaneshie ou d'Okaishie. Tout va dans le sens d'une plus grande responsabilisation des commerçants et des résidents. Le ministre régional, Shiekh I. C. Quaye attribue entre autres la saleté de la ville à

« Un manque de coopération des commerçants et des résidents […] [et à] un manque de logistique et de personnel »[182].

Le ministre régional et celui du MLGRD, M. Baah-Wiredu, s'impliquent personnellement dans ces actions, sous le slogan « Operation Uniclean – Together we clean », « Opération Uniclean – Ensemble, nettoyons ». L'année 2002 est marquée par ce renforcement de la participation populaire et le durcissement de l'application des lois sur la propreté dans la ville. Ainsi, jeter ses déchets de manière inappropriée devient passible d'une amende de 200 000 Cedis et/ou de 6 mois de prison[183]. Pour être plus efficaces, 34 motos sont distribuées aux *Environmental Health Inspectors* des 17 *Town Councils* de la ville, ce qui leur permet d'accéder à des zones où les voitures ne passent pas[184]. Ces mesures, certes nécessaires, ne suffisent pourtant pas pour nettoyer la ville et sauver la tête du maire Solomon Darko. En outre, il est mis en cause dans la désastreuse gestion financière de la municipalité.

2.3.1.3. Quand les opérateurs veulent être payés : les risques d'une trop grande dépendance

Mais le financement de ces activités est très difficile, nous l'avons vu, et les opérateurs privés disposent d'une grande capacité de nuisance. De fait, les quinze membres des entreprises de ramassage des ordures, organisés en *Environmental Service Providers Association* (ESPA) font paraître fin mai 2003 une lettre qui explique leurs difficultés[185]. Ils alertent le public sur la dégradation de leur situation. Selon eux, 1 800 tonnes de déchets sont produites par jour. Ils choisissent à dessein une hypothèse que nous avons vue haute dans le premier chapitre de cette partie[186]. Le système de franchise ne constitue que 15 à 20 % des opérations, nous l'avons vu.

---

[182] « A lack of co-operation from traders and residents […] [and a] lack of logistics and workforce », « Baah-Wiredu, Quaye lead clean-up », *Daily Graphic*, 03 juin 2002.
[183] « AMA to get tough », *Daily Graphic*, 11 novembre 2002.
[184] L'utilisation de motos est assez novatrice car rare à Accra, contrairement à Ouagadougou ou même à Lomé, toute proche : d'une part, les grandes distances découragent l'utilisation de ce moyen de transport ; d'autre part, les motards sont extrêmement mal vus à Accra, où ils passent pour être des « voleurs à la tire ».
[185] « Refuse collectors want money », *Daily Graphic*, 23 mai 2003.
[186] En supposant que les opérateurs privés font l'ensemble de la collecte des containers, soit 85 % des 1 800 tonnes de déchets/jour, on arrive à une dépense mensuelle (base 30 jours) de 2,75 milliards de Cedis. En recalculant les coûts sur une base de 1500 tonnes/jour, la dépense mensuelle est de 2,295 milliards de Cedis, ce qui est plus proche des chiffres annoncés par l'AMA. Mais si l'on peut supposer de l'ESPA a tout intérêt à gonfler un peu les volumes, l'AMA a, elle aussi, intérêt à minimiser ses pertes.

Dans ce cas minoritaire, les résidents payent directement leur abonnement aux entreprises. Cet abonnement se fait sur une base volontaire. L'ESPA critique ce premier système dans la mesure où il est très difficile de recouvrir les abonnement des résidents qui ne veulent pas payer : les risques d'avoir des ennuis avec la municipalité sont extrêmement faibles. L'ESPA explique en outre que l'autre système – les containers centraux – forme l'essentiel de leurs opérations. L'AMA les rémunère pour chaque tonne ramassée au prix convenu de 60 000 Cedis la tonne collectée et emmenée à la décharge. Ce tarif est resté fixe depuis les accords. Le problème pour les opérateurs privés est que la dégradation de leurs revenus est plus forte du fait de la multiplication par deux du prix de l'essence[187]. Ils doivent en outre entretenir les véhicules et payer leurs employés (Photo 15, p. 174). Ils arguent ainsi que la régularité du ramassage dépend de la régularité des paiements.

Photo 15 : Conséquences d'un arrêt du ramassage : les containers ne sont plus accessibles – Accra

En fait, depuis 2002, l'AMA doit 15 milliards de Cedis aux opérateurs privés. Elle leur doit également les factures de janvier à avril 2003. « L'état de la dette commence à faire peur », commente l'auteur de l'article, membre de l'ESPA. En moyenne,

[187] Augmentation réitérée en 2005 dans le cadre du PAS. Le litre d'essence est en 2008 à près de 1,5 €.

l'AMA doit donc 1,8 milliard par mois, somme qui peut augmenter si les arriérés sont pris en compte. Ils avaient proposé fin mars à l'AMA de payer un tiers de sa dette au 31 décembre 2002, mais, si l'AMA était favorable à cet arrangement, l'argent a tardé à venir. Il faut noter que, malgré ces dettes abyssales, les opérateurs privés ont, bon gré mal gré, continué à ramasser dans la mesure du possible. Les frais structurels, en particulier d'entretien des véhicules, sont cependant inévitables.

2.3.1.4. Accra « en guerre »

Ces difficultés ont conduit le gouvernement à limoger le maire Darko pour le remplacer par Nelson Adjiri Blankson en mars 2004. Nous le verrons dans la deuxième partie de cette étude, l'homme porte, plus que Solomon Darko, les habits du manager et, surtout, c'est un homme réputé dur et tranchant dans ses décisions. Son style, très différent de son prédécesseur, est beaucoup plus volontariste et il veut des résultats chiffrés Avec lui, la guerre à la saleté est déclarée. La propreté n'est plus une question de gestion, c'est un but en soi. Et tous les moyens sont bons pour y parvenir.

Ces pratiques volontaristes rejoignent la pratique de son homologue ouagalais Simon Compaoré. Ainsi, dès son investiture, le maire Blankson visite la ville, discute avec les petits commerçants et les femmes des marchés pour les sensibiliser mais également pour les prévenir que les choses vont changer[188]. L'une des stratégies de Blankson est la création des nouvelles *sub-metros*. En portant leur nombre à treize et en recrutant 100 à 200 *Environmental Health Officers*, les officers de santé, les autorités municipales entendent réussir à faire appliquer les règles mais également contribuer à renforcer la participation à la base. Dans les faits, les fonds ont dû être divisés et, en 2005, les nouvelles entités créées n'avaient encore pas de moyens suffisants pour fonctionner de manière autonome. En outre, dès 2004, la presse reste sceptique à l'annonce d'un nouveau « grand plan » pour nettoyer Accra. Elle craint des effets d'annonce[189]. Cette crainte est avérée trois ans plus tard : même si, par

[188] « Accra Mayor maps out measures to rid city of filth », *Ghanaian Chronicle*, 25 mars 2004.
[189] « The Grand Plan to Clean Up the Filth in Accra », *Graphics version*, 23 janvier 2004.

exemple, le maire a réussi à nettoyer et réorganiser les abords des marchés, sales et encombrés de vendeurs itinérants, les « problèmes » sont revenus très rapidement[190].

En outre, le nouveau maire a eu à faire face à un discrédit de la privatisation. D'une part, la catastrophe du CCWL n'a pas été oubliée par les habitants d'Accra. D'autre part, au cours de 2002 et de 2003, une polémique a enflé sur la privatisation de l'eau dans le pays. Des groupes de la société civile se sont organisés pour l'empêcher parce qu'ils craignaient que cette nouvelle organisation ne favorise les zones les plus riches[191]. Ainsi la collaboration avec le secteur privé est plus délicate depuis ces événements. Elle est cependant toujours effective et certaines compagnies proposent même argent et équipements. C'est le cas par exemple de « 24 Hours Towning and Recovery Service » et de « Meskworld Company », qui ont équipé et financé les arrondissements dans lesquels elles sont actives. C'est pour elles un moyen peu coûteux de se faire connaître et de gagner une bonne réputation tant auprès des municipalités que de la population, excédée par la saleté[192].

2.3.2. Ouagadougou : « du passé faisons table rase » ?

2.3.2.1. Un cadre d'action : le SDGD

Le SDGD n'est pas le premier plan à tenter de réorganiser les ordures. Un autre plan, le « Plan d'action pour la gestion des déchets ménagers et industriels » à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso, avait été formulé en 1996 et proposait déjà, entre autre, une fermeture des décharges incontrôlées, la mise en œuvre de décharges contrôlées ainsi que la formulation d'un plan de gestion des déchets municipaux ou de plans de compostage[193]. Ce plan proposait par ailleurs un plan de réduction des déchets, ce qui

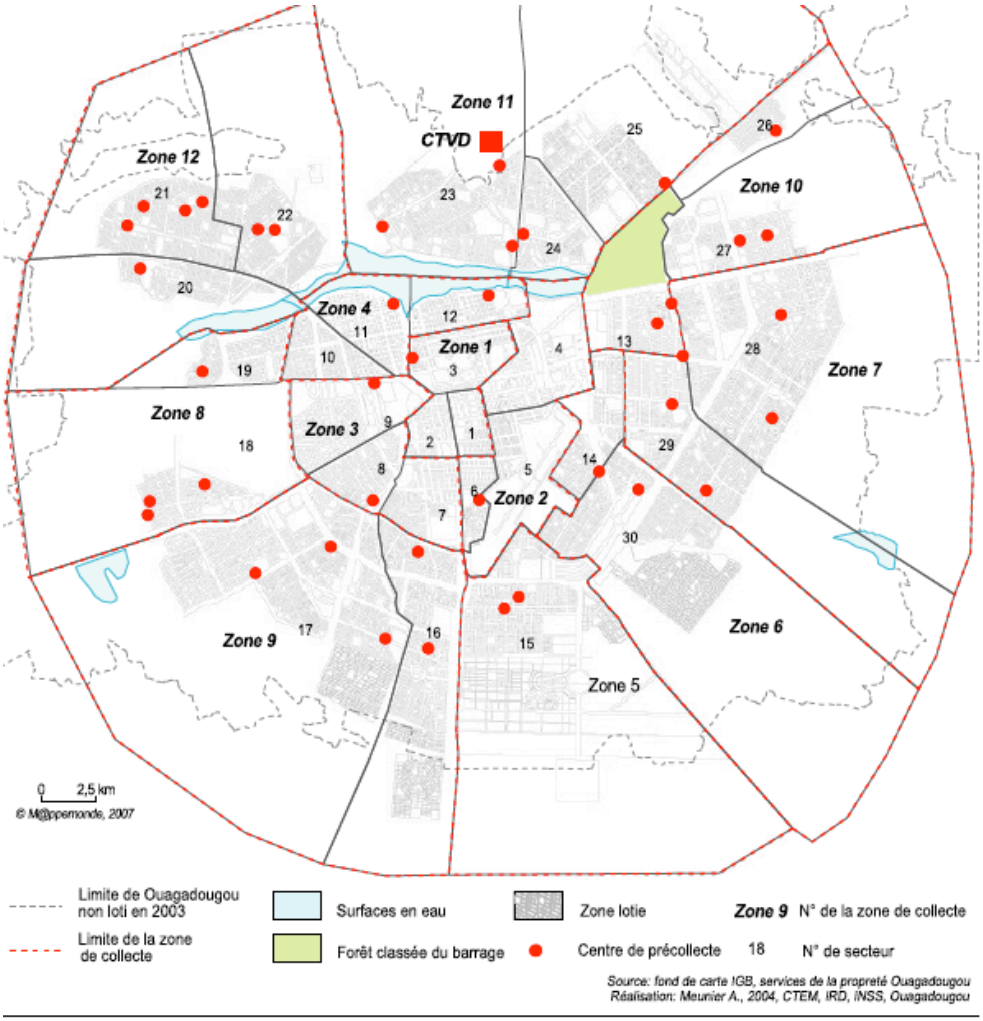
[190] « Thelma's thoughts », *The Ghanaian Observer*, 08 février 2007.
[191] « Advertiser's Announcement : Public-Private-Partnership (PPP) in Water. The Opponents have no Alternative », *Daily Graphic*, 05 septembre 2002 et, par exemple : "Answers to your Questions on Public-Private-Partnership (PPP) or PSP in urban water supply", 08 mars 2002 ; "Offer Suggestions on Water Policy", *Daily Graphic*, 05 octobre 2002 ; "Private Sector Participation in Water Delivery : Myth or Reality", *Daily Graphic*, 27 septembre 2003.
[192] « Two Companies support AMA Clean-up », *Daily Graphic*, 25 mars 2004.
[193] S. MAS & C. VOGLER, *La gestion des déchets…, op. cit.*, p. 11.

semble être une mesure de bon sens mais qui est pourtant absent du vocabulaire et des projets actuels.

La municipalité a lancé des appels d'offre auprès des opérateurs. Chaque opérateur doit avoir l'exclusivité d'une des douze zones définies pour Ouagadougou. La ville a de fait été découpée en six (en 2000) puis douze secteurs en fonction de critères non de standing mais de densité de la population (Carte 3, p. 178)[194]. Cette multiplication s'explique d'une part par le fait que les attributaires ont de faibles moyens pour couvrir ces zones, d'autre part parce que la ville s'étend très vite et, enfin, parce que six zones n'auraient pas permis de satisfaire l'ensemble des acteurs sur le terrain. Le rapport met l'accent sur le fait que les douze zones ont été délimitées de manière à comporter assez de clients pour faire des économies d'échelles, et pour comporter des quartiers de standing différent[195]. Dans les faits, le découpage reprend largement – et logiquement ? – l'organisation concentrique de la ville mais cette organisation fait débat.

[194] A. MEUNIER-NIKIÉMA, « Géographie d'une ville… », *op. cit.*, p. 12.
[195] G. BORDUAS & J. TROTTIER, *Schéma directeur…*, *op.cit.*, p. 68

Carte 3 : Zones de ramassage de Ouagadougou
Source : A. MEUNIER-NIKIÉMA, 2007.



Théoriquement, les contrats de ramassage devaient être valables pour 10 à 20 ans, mais ils ont été ramenés à quatre ans[196], ce qui permet de laisser un espoir aux associations et entreprises laissées de côté lors du premier appel d'offre. Les associations et entrepreneurs privés ont dû, pour répondre aux appels d'offre, se constituer en groupements d'intérêt économique (GIE). L'ensemble des acteurs prend ainsi de fait une forme d'opérateur privé puisqu'ils deviennent tous des groupements à but lucratif et paient les mêmes taxes que les entreprises. Quand une zone leur est

[196] Entretiens avec Aude MEUNIER-NIKIÉMA, Ouagadougou, 2008.

allouée, les opérateurs en ont l'exclusivité. Cette exclusivité a été voulue pour responsabiliser les opérateurs, dont les compétences – ou les obligations – ont été élargies : ils doivent certes ramasser les déchets dans les ménages mais sont également responsables de l'ensemble de la propreté de la zone. Ils doivent ainsi ramasser les déchets se trouvant sur la voie et sont théoriquement, dans le projet, responsables des centres de collecte intermédiaire (CC). Ils sont autonomes pour fixer leurs tarifs mais doivent y inclure, en plus du prix de leurs services, les montants à payer au gestionnaire du centre d'enfouissement technique, aussi appelé Centre de traitement et de valorisation des déchets (CTVD), et la redevance à la commune. Les opérateurs de précollecte deviennent ainsi un maillon-clef de la nouvelle organisation puisqu'ils ont en charge de collecter auprès des ménages les sommes nécessaires au fonctionnement de l'ensemble du système. Ces obligations financières sont lourdes mais paraissent logiques : d'une part, l'organisation proposée est une application directe du fait que les ménages doivent prendre en charge leur fourniture de services ; d'autre part, elle répond à la contrainte posée par la Banque mondiale, qui ne finance que les infrastructures (et de fait le CTVD) mais pas les frais de fonctionnement.

Cette organisation peut cependant faire débat. D'une part, les associations se plaignent en 2005 que, alors même que le plan n'est pas lancé, elles doivent payer les taxes afférentes au GIE. En outre, le découpage de la ville en zones risque de reproduire les disparités et les difficultés déjà existantes :

« Ces associations font le travail de la mairie. Elles auraient dû être plus soutenues en termes de matériel. […] Il fallait les formaliser mais par leur créer de contraintes. […] Elles auraient mérité un autre découpage. Pourquoi ce découpage en zones homogènes ? Pourquoi chaque GIE n'a-t-il pas eu à traiter une zone centrale, une zone lotie et une zone non-lotie, pour assurer la péréquation ? Il fallait équilibrer les charges »[197].

[197] Entretien avec Joseph WETHE, professeur à l'EIER, Ouagadougou, 03 mai 2005.

Cette division se justifie cependant en partie par la volonté de la municipalité de conserver sur les zones des acteurs « autochtones », qui connaissent déjà la plupart des ménages de leur zone et qui sont bien implantés localement[198].

2.3.2.2. Une volonté de quadrillage du territoire

Les précollecteurs doivent déverser les déchets ainsi collectés dans des centres de collecte intermédiaires, implantés de manière régulière en ville. Ces centres (Photo 16, p. 181) sont fermés et conçus de manière à pouvoir recevoir facilement les camions qui assureront le transport vers le centre principal, le CTVD. Dans le schéma de base, la privatisation totale de la filière devait conduire les précollecteurs à payer les frais de transport des bennes vers le centre principal et à épargner des sommes pour assurer la maintenance mécanique de ces matériels. Nous verrons que cette exigence n'a pu être tenue et qu'elle est le principal point d'achoppement du projet.

L'implantation des centres de collecte intermédiaires a été la plus régulière possible, en fonction des distances et des volumes à collecter. Même si la réforme de la filière a permis de faire disparaître de nombreux bacs du centre-ville, leur implantation, en particulier dans les zones densément peuplées, est tributaire de la place disponible et de la nécessité d'épargner aux riverains les nuisances inévitables de la présence d'un tel centre près de chez eux. En outre, ces centres devant être vidés par camion, le critère d'accessibilité a été un important facteur de choix. Les zones les plus denses du centre-ville restent desservies par des bennes-tasseuses qui ramassent directement les déchets.

[198] Entretiens multiples avec Boubacar TSONGÉ, technicien du génie civil, responsable du service de la voirie de Sigh-Noghin, Ouagadougou, mai 2005.

Photo 16 : Centre de collecte intermédiaire avant son ouverture – Sigh-Noghin – Ouagadougou
Au premier plan, des précollecteuses et leur charrette en bois. Au fond, la rampe d'accès pour les camions faisant la navette avec le CTVD

Ouagadougou a évité la question du payement des opérateurs en basant le financement sur le payement des abonnements. Ainsi, les GIE sont la pierre angulaire du projet. C'est dans cette logique que même le transport jusqu'au CTVD devait être à la charge de ces GIE. Face au faible recouvrement et aux difficultés pour trouver un opérateur de transport, c'est essentiellement la municipalité qui est en charge de ce transport. Ainsi, alors que, à Accra, les opérateurs privés sont tous motorisés et ramassent essentiellement les containers, les autorités ouagalaises ont mis l'accent sur des opérateurs de précollecte beaucoup moins motorisés et doivent donc trouver d'autres moyens pour évacuer les déchets.

Ainsi Accra ne semble pas réussir à sortir de la spirale de l'échec face à la saleté. Elle dispose pourtant des même fonds et sensiblement des mêmes politiques d'aide que le Burkina. Formellement, elle applique le même type de politiques. Mais, alors que Ouagadougou met en place, comme à son habitude, une politique de réforme

volontariste à travers le SDGD, Accra doit plutôt *réagir* à des difficultés. Alors que les deux villes connaissent des chronologies très semblables en termes de mise en œuvre des politiques internationales de coopération, elles n'utilisent pas ces opportunités de la même manière. Les deux organisations de ramassage, d'apparence extrêmement semblable, résultent en fait d'une succession d'événements très différents, conditionnés par des choix politiques particuliers.

2.3.2.3. Une sensibilité environnementale fondée sur la beauté

Nous avons vu que la volonté de tenir une ville propre résulte d'une nécessité politique de montrer que le territoire est contrôlé. En outre, la population est de plus en plus sensible à ces paramètres environnementaux. Sa sensibilité est différente de celle des Occidentaux, plus focalisés sur la question de la pollution. La propreté-ordonnancement qui prédomine dans le Sahel insiste sur la « beauté » de la ville. Ainsi, les Ouagalais sont très sensibles aux entreprises d'embellissement de la ville, en particulier la création d'espaces verts qui apparaissent, dans le Sahel, comme une grande richesse et qui, d'un strict point de vue pratique, limitent la poussière.

Ainsi, la création de la direction de la Propreté, a été intimement liée à la création d'autres directions, dont celle des aménagements paysagers. « Les gens ont apprécié les services paysagers », dit le Secrétaire général de Ouagadougou[199]. Les directions ont été séparées en 2001 car elles auraient été trop grosses et donc moins efficaces mais elles restent complémentaires[200]. La première mandature du maire a mis l'accent sur la création d'espaces verts, dont l'entretien a été organisé lors de la deuxième mandature. De fait, on compte 43 jardins déjà aménagés à Ouaga, dont dix sont loués à des restaurants ou à des associations. On trouve aussi le « Jardin TV 5 », celui de l'Amitié – en partie financé par Loudun – ou le jardin du maire. Il reste 500 espaces à aménager, qu'il faut mettre en valeur avant qu'ils ne soient occupés par des activités informelles, comme des lieux de cultes ou simplement transformés en décharges. Le

[199] Entretien avec Ibrahim COULIBALY, Secrétaire général de la mairie de Ouagadougou, le 6 juin 2003.
[200] Entretiens multiples avec Issa SAWADOGO, Ministère de l'environnement, Ouagadougou, mai 2005.

choix paysager est donc à la fois un choix d'embellissement de la ville mais également une nécessité pour circonscrire les déchets. En outre, de grandes entreprises travaillant dans le pays saisissent l'opportunité et financent des jardins ou des fontaines. Ainsi, au sud de la ville, un des plus grands ronds-points a été aménagé par un financement de Total, qui gagne ainsi une respectabilité et une grande visibilité puisque la marque est inscrite sur toutes les barrières.

2.3.3. Un exemple de convergence : la rationalisation des lieux de stockage

C'est un paradoxe : alors qu'on pourrait penser que, si la ville s'étend spatialement, la question des déchets pourrait se « diluer », il n'en est rien. La croissance des « banlieues »[201], spécialement à Accra, et l'étalement spatial des villes compliquent en fait considérablement la gestion des déchets. D'une part, en s'étalant, Ouagadougou a intégré les dépôts d'ordures de la périphérie de la ville. Elle a rattrapé les cinq dépôts les plus importants. Ils posent alors deux types de problèmes. Le premier est un problème de nuisance classique : la proximité d'un champ d'ordures entraîne des odeurs, des problèmes sanitaires et une baisse de la valeur du foncier dans la zone. D'autre part, l'intégration de ces décharges à l'espace urbain crée un problème exponentiel : où mettre les nouvelles ordures ? L'extension de la surface de la ville verrouille paradoxalement ses portes et se débarrasser des déchets devient de plus en plus difficile car il faut aller plus loin mais également traverser plus de zones habitées, ce qui entraîne poussières et nuisances. Ainsi, la nécessité d'ouvrir un grand centre de gestion des déchets s'est imposée. En outre, rationaliser le transport de ces déchets permet de proposer des matériels plus adaptés, comme des bâchés, qui permettent de ne pas faire tomber de détritus sur la voie. L'ensemble des déchet des centres intermédiaires est amené au nord de la ville, au CTVD de Polesgo, dans l'arrondissement de Nongr-Massom. L'implantation d'un tel centre est extrêmement difficile car le lieu doit répondre à de nombreux critères parfois contradictoires. Outre

[201] M. BERTRAND, *Générations et dynamiques péri-urbaines dans la Région du Grand Accra, Ghana*, CEPED, « Dynamiques périurbaines : population, habitat et environnement dans les périphéries des grandes métropoles » <http://www.ceped.org/cdrom/dynamiques_periurbaines/html/accra.htm>

le fait que le site doive être géologiquement adéquat, il doit également être à distance raisonnable des habitations tout en restant facilement accessible. Les études ont de fait commencé dès les années 1990[202] et ont identifié trois sites. Seul celui de Polesgo a pu être retenu car l'un des sites n'était pas géologiquement exploitable, et l'autre a « disparu » sous la pression foncière et a été loti pendant l'étude. Dans l'idéal, pour réduire les coûts de transport, deux sites auraient été nécessaires mais les coûts financiers, environnementaux et sociaux dépassaient les possibilités du projet.

Le CTVD permet de prendre en charge l'ensemble des ordures ménagères, ainsi que les déchets industriels dangereux et spéciaux (DIS). Les déchets sont enfouis dans des cellules étanches, qui permettent de préserver l'environnement, en particulier de ne pas polluer les nappes phréatiques. Le CTVD doit également proposer des possibilités de compostage. D'un point de vue environnemental, le processus de compostage peut de fait être mené de manière satisfaisante – le CTVD possède assez de place, de matériel et d'eau – et mieux contrôlé[203]. D'un point de vue social, en revanche, il coupe court à toute initiative d'implantation de plates-formes de compostage, artisanal ou dans les centres intermédiaires. Le centre abrite enfin un centre de recyclage de plastiques mis en place par l'ONG italienne LVIA.

Accra est face aux mêmes nécessités que Ouagadougou : la ville s'accroît et des banlieues se développent[204]. Cet accroissement spatial a peu à peu intégré les décharges périphériques dans l'espace urbain. Elles doivent donc être déplacées. Comme à Ouagadougou, la municipalité d'Accra est confrontée à la nécessité de trouver un site à la fois assez éloigné pour ne pas être dans une zone trop habitée et assez proche des lieux de production pour que les coûts de transport ne soient pas rédhibitoires et ne conduisent à un déchargement sauvage. Le droit foncier ghanéen rend en outre l'acquisition des terres particulièrement complexe.

---

[202] G. BORDUAS & J. TROTTIER, *Schéma directeur…*, *op. cit.*
[203] G. BORDUAS & J. TROTTIER, *Schéma directeur…*, *op. cit.*, p. 90.
[204] M. BERTRAND, *Générations et dynamiques péri-urbaines…*, *op. cit.*

Le site choisi par les autorités municipales est celui dit de Kwabenya, à 20 km au nord de la ville, à 2 km du village éponyme. Ce site, qui appartient à la région mais pas à l'AMA, doit recevoir tous les déchets solides de l'AMA. Comme à Ouagadougou, il s'agit donc d'un effort de centralisation des déchets. Le site est donc vaste – il a une capacité de 23 millions de m^3 – et doit permettre de faire face aux trente prochaines années.

Le projet a été proposé en 1999, par *l'Environmental Impact Statement* (EIS). La phase I du projet a débuté en 2000 avec des fonds britanniques (le *Department for International Development*[205] – DFID). Les résidents se sont opposés à ce projet, à tel point que le DFID s'est retiré du projet et que le site, qui aurait du faire 194 ha, a été ramené à 75 ha. La phase I consistait à construire la voie d'accès au site et à creuser le caniveau central du site[206]. Cette phase a été terminée. La Banque mondiale a pris le relais de la coopération britannique pour la conception et la construction du centre lui-même. Face à ces oppositions, le projet a pris un retard considérable et un site alternatif, Oblogo, qui devait n'être utilisé que jusqu'en juillet 2004, était toujours en service fin 2004.

Le site de Kwabenya est un site de traitement des déchets et doit pouvoir en recevoir au moins 1 200 tonnes par jour[207]. Ces déchets étant largement organiques, l'installation d'un bioréacteur a été décidée. Ce bioréacteur doit permettre de limiter le volume des déchets tout en générant des gaz transformables en énergie. Le projet s'inscrit ainsi parfaitement dans la volonté des autorités de mettre en place une gestion intégrée des déchets et de sécuriser leur stockage. De fait, les sites précédemment utilisés étaient le plus souvent d'anciennes carrières, qui pouvaient laisser passer les eaux de décomposition et polluer l'environnement et les eaux.

Cependant, ce site extrêmement technologique ne peut être totalement financé par le gouvernement qui est, du moins dans la phase de mise en route, complètement

---

[205] Le service gouvernemental en charge du développement au Royaume-Uni.
[206] NATIONS UNIES, *Sanitation Country Profile. Ghana.*, 2004, p. 8.
<http://<www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/ghana/SanitationGHANA04F.pdf>
[207] E. D. ANOMANYO, *Integration of Municipal Solid Waste…, op. cit.,* p. 31.

dépendant des bailleurs de fonds internationaux. Il est aussi intéressant qu'étonnant de lire que, pour financer ce site, l'AMA envisage de mettre en place un principe de « pollueur payeur »[208] alors même que le système – certes utilisé pour des particuliers et non pour des entreprises – a été, nous l'avons vu, un échec cuisant pour la municipalité. En outre, ce site demande des compétences techniques extrêmement pointues, que le Ghana ne possède pas encore. Enfin, le site très technologique de compost de Teshie, à l'est de la ville, est rapidement devenu une simple décharge parce que les fonds manquaient pour remplacer le matériel défectueux. Or, à Accra, les matériaux métalliques se dégradent particulièrement rapidement du fait de la grande salinité de l'air[209]. Nous reviendrons ultérieurement sur la gestion de ce site de Kwabenya qui, outre le fait que sa future gestion présente de grandes difficultés, n'a pu être ouvert dans les temps du fait de l'opposition des riverains.

[208] *Ibidem*, p. 27.
[209] On trouve d'ailleurs, partout en ville, des échoppes de rue vendant des housses, que tout Ghanéen possédant une voiture utilise pour protéger son véhicule dès qu'il doit s'absenter quelques jours de la ville.

3. Conclusion de la première partie

La question des déchets est, à Accra comme à Ouagadougou, un problème réel et extrêmement complexe à gérer parce qu'il inclut un grand nombre d'acteurs différents et parce que ces déchets sont, pour les uns, un enjeu économique et, pour les autres, un enjeu politique. Les deux villes ont eu des histoires de gestion très différentes mais l'uniformisation des politiques internationales, auxquelles les deux pays qu'elles représentent souscrivent largement, a entraîné une convergence des vocabulaires et des pratiques.

Ces convergences portent pourtant des dynamiques paradoxales : alors que les municipalités veulent rationaliser les acteurs, limiter leur nombre et mieux les contrôler, elles mettent en place une division spatiale des villes qui, si elle paraît logique de l'extérieur, crée des dynamiques inattendues au niveau infra-local.

Il est difficile de rationaliser les acteurs. L'expérience de privatisation « hors-sol » menée à Accra avec le CCWL le montre. L'apparent succès ouagalais ne doit cependant pas faire oublier que la maire a été en butte à des oppositions très fortes des associations et des entreprises privées du secteur, sur lesquelles nous allons revenir.

En outre, la division des territoires a donné plus de champ à des acteurs locaux pour faire entendre leur voix mais elle permet également de masquer de manière élégante une reprise en main souvent très ferme – et très éloignée des principes de la gouvernance – des dirigeants municipaux. Diviser les villes en zones correspond en fait à deux réalités. La première est de fait que

« La société urbaine, à l'échelle de l'agglomération, ne fait plus tout ; le référent global et commun à la ville est comme perdu »[210].

[210] Ph. GERVAIS-LAMBONY, « Mondialisation, métropolisation et changement urbain en Afrique du Sud », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 81, janvier-mars 2004, p. 58.

Philippe Gervais-Lambony parle des villes sud-africaines, particulièrement divisées, mais l'analyse s'applique aux deux capitales étudiées, du fait de leur accroissement très fort et, en particulier au Ghana, à un enrichissement d'une partie de la population qui creuse l'écart avec les plus pauvres. Cette division des deux villes en zones techniques et/ou politiques peut sembler en contradiction avec une volonté affichée de rationalisation. En fait, elle correspond bien à une volonté de spatialiser la ville et d'adapter la réponse aux problèmes urbains en fonction des contextes les plus locaux[211]. Cet état de faits n'empêche pas les monopoles, en particulier politiques, d'être finalement plus forts que jamais, soit avec Simon Compaoré au Burkina, soit avec la « reprise en mains » musclée de Nelson Adjiri Blankson à Accra. En fait, la territorialisation des services induit leur fragmentation et anéantit toute velléité de contrôle plus large par le privé. C'est ce que Sylvy Jaglin nomme la « libéralisation paradoxale »[212]. Ainsi, au nom de la rationalisation est créé un système qui semble plus efficace mais qui pose de manière plus aiguë la question de sa régulation en surimposant aux inégalités antérieures de nouvelles lignes de fractures. Cette « logique scissipare » peut donc conduire à une fragmentation urbaine[213] : la spatialisation – louable – de l'action porte le risque d'une « territorialisation » de l'action, induisant une fragmentation spatiale qui rend plus problématique la gestion urbaine[214].

La deuxième partie de ce travail propose de s'arrêter sur les éléments de ces convergences pour analyser les raisons pour lesquelles les effets de ces politiques si semblables sont, eux, si différents. L'analyse de ces éléments nous permettra, dans une dernière partie, d'observer et de comprendre quelles dynamiques locales nouvelles se mettent en place à l'échelle locale.

---

[211] Le terme est de Monique BERTRAND, géographe.
[212] S. JAGLIN, « Vingt ans de réformes dans les services d'eau urbains d'Afrique subsaharienne : une géographie de la diversité », *Cybergeo*, Séminaire de recherche du GDR Rés-Eau-Ville (CNRS 2524) « L'eau à la rencontre des territoires », Montpellier, France, 27, 28 et 29 mai 2004, <http://www.cybergeo.eu/index1419.html>.
[213] M. BERTRAND, « Gestion foncière et logique de projet urbain : expériences comparées en Afrique occidentale, francophone et anglophone », *Historiens et Géographes*, n° 379, 2002, pp. 171-183 ; A. DUBRESSON & S. JAGLIN, « La gouvernance urbaine… », *op. cit. cit.*, pp. 161-169.
[214] S. JAGLIN, « Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Afrique du Sud, Éthiopie, Nigeria, Tanzanie » dans PRUD, *Synthèse des résultats 2002-2003*, multigraphié, 2004, pp. 13-20.

Deuxième partie :
Comprendre les modalités de régulation de la gestion des déchets

La description posée dans la première partie de ce travail montre que les deux villes ont été soumises à des chronologies très semblables mais que les formes prises sur le terrain par les politiques de ramassage sont différentes. Il s'agit ici de s'arrêter sur trois éléments particuliers que sont la décentralisation, la privatisation et le rapport au politique, à travers le mode d'élection des acteurs politiques. Je fais l'hypothèse que ces trois éléments sont des clefs essentielles pour comprendre les différences de mise en œuvre de la gestion des ordures dans les deux villes. La division en trois parties a été nécessaire pour plus de clarté du propos. Dans les faits, cependant, les trois éléments sont intimement liés et doivent toujours se comprendre en interrelations les uns avec les autres.

Les modalités de décentralisation mais également, et surtout, le rapport historique que les acteurs politiques et la société civile entretiennent avec elle sont un élément-clef pour comprendre comment peut se construire une référence commune à un « espace local ». Si, à Ouagadougou, cette identification est, nous le verrons, finalement assez facile, Accra souffre de son zonage mais également d'une décentralisation paradoxalement moins ancrée qu'au Burkina.

Les deux pays ont, pour des raisons différentes, une méfiance traditionnelle vis-à-vis du privé. Cette méfiance explique en partie la lenteur de la mise en place de structures légales permettant l'épanouissement du secteur privé.

Enfin, le mode d'élection des acteurs municipaux et, en premier lieu, du maire, pose la question de la légitimité de ces acteurs. C'est un point essentiel du jeu politique local puisqu'il détermine la « liberté » des acteurs ainsi que leur rapport aux administrés. Nous verrons que, si l'élection du maire de Ouaga conduit à une sur-personnalisation du pouvoir municipal, ce mode de désignation est aussi la garantie d'une « responsabilisation » des élus vis-à-vis des administrés, qui fait cruellement défaut à Accra.

1. Les décentralisations comme cadre d'action et de pensée des politiques urbaines

Décentraliser a été un leitmotiv des réformes africaines depuis plus de 15 ans. La description du fonctionnement de ces réformes et de leurs implications pratiques est une des clefs pour comprendre la mise en œuvre des politiques de gestion des déchets, qui sont devenues des problèmes locaux justement du fait de cette décentralisation. En outre, ces décentralisations ne viennent pas seules mais au contraire avec un « train » de réformes, tant politiques qu'économiques. Ainsi, la problématique qui nous occupe ne peut être séparée de celle de la volonté internationale de « dégraissage » des administrations africaines. En outre, en faisant porter des responsabilités lourdes sur des collectivités locales souvent désarmées face à l'ampleur de la tâche, ces réformes ont ouvert la voie à la privatisation des services locaux, en particulier urbains :

« Le système ghanéen montre la tension inhérente entre les réformes économiques basées sur l'économie de marché et la décentralisation. D'un côté, la mise en œuvre des trains de réformes économiques (ajustement) exigeait un leadership politique fort et déterminé pour contrôler les affaires. Alors que, d'autre part, l'orthodoxie de développement néolibéral qui sous-tend *l'Economic Recovery Program* (ERP) est centrée sur une croissance immédiate et une redistribution ultérieure »[1].

Une observation (trop) rapide conduit à opposer un pays de tradition administrative française à un pays de tradition britannique. Cette distinction a fait sens un temps mais elle ne peut être retenue comme unique critère de comparaison car elle tend à sous-estimer gravement d'autres influences, plus récentes et, souvent, plus marquantes.

[1] « The Ghanaian system demonstrates the inherent tension between market-led economic reform and decentralization. On the one hand. the implementation of the economic reform (adjustment) packages required a strong and determined political leadership to control affairs while on the other the neoliberal development onhodoxythat underlies the ERP is focused on immediate economic growth with redistribution later » : B. K. DEMANYA, *(Re)-mapping garbage: the privatisation of waste management in Accra, Ghana*, thèse de doctorat de géographie, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada, août 2001, p. 27.

De fait, il faut ajouter à la réflexion l'influence actuelle des bailleurs internationaux qui ont porté – et souvent imposé – les vagues les plus récentes de décentralisation. Mais l'analyse serait encore incomplète : la surestimation du poids des facteurs exogènes tend à privilégier une réflexion en termes d'importation des modèles qui, si elle est partiellement juste, sous-estime les dynamiques propres à chaque pays, qui sont le fruit de leur histoire récente.

C'est pourquoi j'ai choisi d'une part d'analyser les décentralisations en termes de « feuilletage ». On observe de fait une accumulation des modèles, qui crée un réservoir d'action, de discours et d'invention très large. On retrouve ici les problématiques liées au néo-institutionnalisme historique. D'autre part, j'ai choisi de m'arrêter sur les expériences liées aux « révolutions » respectives de chaque pays, qui ont, elles, forgé des représentations fortes de ce qu'est le local « à l'africaine ».

Ce balayage historique indispensable sera suivi d'une revue des limites et des difficultés des actuelles entités décentralisées dans les deux pays avec pour « fil rouge », une analyse en termes de « fractales ». J'emprunte la comparaison à Martin Verlet à propos du Ghana. Il parle d'État « fractal »[2] en expliquant que :

« La politique chemine au sein des sociétés entre les pôles opposés que sont le chaos et le contrôle, entre la dissociation et la reproduction de l'identique »[3].

Il analyse ici la décentralisation comme un rapport de forces, comme un prisme et non comme un objet en soi. Privilégier la nature relationnelle des réformes plutôt que leur caractère positif permet d'éviter une analyse trop normative et ouvre le champ à des observations inattendues. Je souhaite utiliser la métaphore de la fractale de manière plus systématique cependant. En mathématiques, comme dans la nature[4], une fractale est la reproduction d'un motif en plus petit à l'identique. Les fractales portent également un

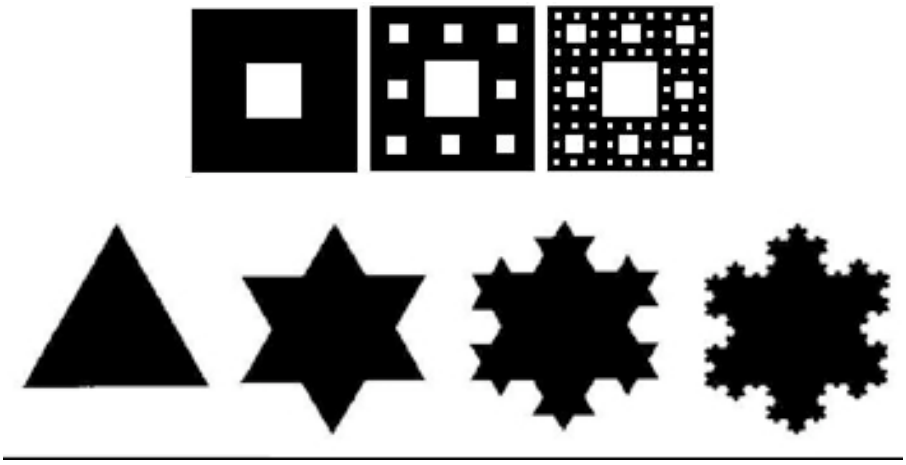
[2] M. VERLET, « L'État fractal. Décentralisation du pouvoir et construction du champ politique », *Chronique du Sud,* n° 15, « Savoirs et pouvoirs », juillet 1995, pp. 189-199.
[3] *Ibidem*, p. 189.
[4] Les choux-fleurs ou les flocons de neiges sont des exemples de fractales à l'état naturel.

paradoxe qui a arrêté plus d'un mathématicien : elles ont un périmètre infini dans un espace fini.

Cette propriété s'applique très bien aux décentralisations dans les deux pays étudiés : en divisant à envi les niveaux de gestion politique, les gouvernements ont également créé des possibilités infinies de placement de leurs alliés politiques. Pourtant, à l'observation, toutes ces entités « décentralisées » ou « locales » semblent, comme les fractales, avoir la même forme que leur niveau supérieur. C'est sur cette différence de nature qu'il faut s'interroger : les entités locales ont-elles une vie propre où ne sont-elles que la répétition mathématique du fonctionnement de l'institution-mère gouvernementale ?

Figure 3 : Deux exemples de fractales mathématiques : le tapis de Sierpinski et la courbe de Koch (qui mène à la structure du flocon de neige)[5]

Dans le premier cas, on ôte un tiers de la surface de chaque carré plein. Dans le second, on ajoute un triangle d'un tiers de la surface du précédent à chacun de ses côtés libres. La carré tend à avoir une surface nulle mais un périmètre infini et le triangle tend à avoir un périmètre infini.



Enfin, les fractales répondent au principe d'invariance d'échelle : chaque objet est semblable à celui du niveau précédent et à celui du niveau suivant. Les objets apparaissent donc de la même manière, qu'on les regarde dans leur ensemble ou bien en grossissant l'une des parties[6].

[5] <www.cvconseils.com/fractales.html>
[6] Entretiens avec Nicolas PARIS, docteur en mathématiques, Bordeaux, juin 2009.

Avec la comparaison aux fractales, c'est la question de l'autonomie des entités locales qui est posée et également celle des raisons de l'établissement d'un tel modèle de dépendance, alors même que d'autres auraient été possibles comme, par exemple, un modèle cellulaire. Dans ce type de modèle, toutes les cellules sont dépendantes les unes des autres (c'est le principe de tout organisme vivant) mais elles sont également autonomes pour le choix des moyens employés pour perdurer et, en outre, puisqu'elles portent l'information génétique de tout l'organisme, elles sont le garant de sa pérennité. Mais, dans le modèle cellulaire contrairement au modèle fractal, d'une part, la division n'est pas infiniment possible et, d'autre part, l'autonomie même de la cellule accroît les risques de voir se développer des souches inopportunes.

Les décentralisations doivent en outre être analysées pour elles-mêmes, parce qu'elles constituent le socle de nouvelles institutions et de nouvelles pratiques politiques mais également parce qu'elles constituent une irruption de rapports politiques nouveaux et très formalisés dans la vie quotidienne des habitants d'un lieu. Ce qui venait « d'en haut » se retrouve alors à leur niveau. Les décisions sont prises par des acteurs qu'ils connaissent ou peuvent rencontrer. C'est à cette seule condition de la décentralisation que le recours au concept de local est valide pour nous : la décentralisation politise le local tout en créant et en renforçant la catégorie. Elle politise le « bas » pour en faire un « local ». Le local ne peut donc se comprendre ou faire sens sans la décentralisation.

1.1. Des décentralisations « feuilletées » : une historicité mal étudiée

Si le recours à l'histoire est un élément fondamental de la compréhension des dynamiques actuelles, il faut interroger rapidement son utilisation avant d'aller plus loin. Pour tenter de ne pas cristalliser l'histoire des décentralisations, je l'appréhenderai sous deux axes. D'une part, l'histoire de la décentralisation, comme mouvement et institution, crée des contraintes, des pratiques et des références particulières parmi les acteurs locaux. Cette histoire ne doit cependant pas être étudiée

pour elle-même : elle n'a de sens que dans le lien entre « les logiques de constitution » avec l'analyse des « politiques publiques contemporaines »[7]. En outre, si l'étude historique – même modeste – permet de mettre en valeur des pratiques, il ne faut pas sous-estimer la capacité des acteurs à *reconstruire* l'histoire pour justifier leur présent. A ce titre, les références au passé sont un réservoir de sens[8] capital pour légitimer – ou renier – les actions politiques en cours.

Il faut distinguer les modèles anglais et français pour comprendre sur quel socle se sont ancrés les modèles plus récents. Cette distinction n'invalide pas le fait qu'elle est trop simplificatrice si elle est utilisée seule. Dans leurs colonies respectives, les Anglo-Saxons ont mis en œuvre l'*autonomous model* alors que la France a préféré un modèle « intégrateur » des relations entre central et local. Dans le modèle autonome, le central et le local sont vus, pour simplifier, comme des unités relativement autonomes de gouvernement. L'État impulse et arbitre les activités locales mais ne s'immisce pas dans leur gestion. Le « *british-african style of government* » n'est pas une imitation du modèle local britannique mais une adaptation de ses principes : les conseils représentatifs, le budget séparé, des lois locales de financement. Dans le modèle d'intégration, le central et le local sont considérés comme étant les parties d'un même tout : l'État. Il y a ajustement constant, flexibilité entre les deux. En particulier, l'impôt est levé par l'État central et redistribué aux collectivités locales. L'État est donc beaucoup plus interventionniste que dans le modèle précédent. Face à la décentralisation, les pays anglophones ont pu paraître mieux armés, car ils ont eu moins de barrières juridiques et mentales à surmonter. Par exemple, les circonscriptions locales sont plus grandes dans les pays anglophones que dans les pays francophones, plus marqués par les communes de petite taille. Ainsi, les pays anglophones ont eu dès le départ des unités locales plus viables car potentiellement

[7] P. LABORIER, « Historicité et sociologie de l'action publique », in P. LABORIER & D. TROM, dir., *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, CURAPP, 2003, p. 434 et suiv.
[8] *Ibidem*, p. 450.

plus autonomes. La flexibilité des relations entre État central et unités locales a en revanche conduit, pour le modèle français, à une analyse en termes de relations «centre-périphérie» dont il est difficile de se défaire.

Cette relation ambiguë a conduit les « notables » français à avoir une attitude défensive vis-à-vis du « centre ». Cette réaction était particulièrement vive du fait que ces acteurs sentaient plus ou moins nettement que toute modification de l'organisation du territoire est une mise en cause des réseaux de pouvoir et d'influence des élus. Ce thème des « réseaux » est très souvent repris à propos de l'Afrique, pour stigmatiser les trop grandes relations clientélistes entre les acteurs centraux, économiques et locaux et pour déplorer le manque d'autonomie de ces derniers. Mais les réseaux sont, dans tous les cas, autant des contraintes que des ressources et fournissement également des opportunités de restructuration du champ.

1.1.1. Des expériences souvent avortées mais toujours structurantes

1.1.1.1. L'expérience ghanéenne avant Rawlings

Au Ghana, les auteurs parlent volontiers de la décentralisation depuis 1992. Même dans les documents officiels, cette décentralisation semble être totalement nouvelle alors même que des procédures de gestion locale ont été mis en place dès la période coloniale et constituent un fond de référence, parfois implicite mais toujours important, pour les Ghanéens. Comme les Britanniques ont largement fondé leur maîtrise du territoire sur la collaboration avec les chefs, ceux-ci sont un « baromètre » de la décentralisation et du sens que les gouvernements successifs, coloniaux ou indépendant, ont voulu lui donner. De fait, les chefs traditionnels ont été les premiers à bénéficier des réformes de gouvernement local.

Colonisation et Indirect Rule

La décentralisation est menée, du XIXe siècle à 1945, par les Anglais qui pratiquent l'*indirect rule* dans leurs colonies, ce qui implique, en autres, une séparation des institutions du pouvoir central de celles des pouvoirs régionaux et locaux.

Les premières fonctions administratives décentralisées instituées législativement au Ghana datent de 1878. Cette réforme a spécialement été mise en place pour donner un statut formel aux chefs traditionnels et, partant, mieux les contrôler[9]. Les chefs traditionnels furent alors dotés de fonctions – limitées – dans les domaines judiciaire, législatif et fiscal sous le contrôle du gouvernement central britannique. Cette politique fut amendée à la fin des années 1940 en élargissant sensiblement les fonctions des entités administratives locales, les *local councils*, et en les ouvrant à la société civile.

Il s'agissait donc essentiellement pour les Britanniques de réguler l'activité des chefs traditionnels. De la *Native Juridiction Ordinance* de 1833 à la *Native Authority Ordinance for the Colony* de 1944, un ensemble de lois est mis en place, qui a crée ce que Joseph Ayee a appelle une « dichotomie » entre les autorités indigènes, à qui sont dévolus le respect de la loi, le maintien de l'ordre et la justice coutumière, et les commissaires de district, véritables détenteurs de l'autorité légale et initiateurs des projets de développement local à partir des fonds du gouvernement central. Plus qu'une véritable politique de décentralisation, il s'agit là d'une précision et d'une différenciation entre pouvoirs « traditionnels » et coloniaux. Les autorités coloniales avaient tout à y gagner : en conservant une oligarchie traditionnelle et bien disposée à leur égard, ils s'épargnaient le nécessité de développer des institutions plus démocratiques[10]. Cette dichotomie entre pouvoirs traditionnels et coloniaux (ou « modernes ») est un élément fondamental de la perception de la décentralisation par les Ghanéens. D'une part, les chefs y ont leur place. D'autre part, elle est plutôt

[9] J. R. A. AYEE, *Decentralization and Conflict. The Case Of District Chief Executives and Members of Parliament in Ghana*, Accra, Freidrich Ebert Foundation (FES), 1999, p. 18.
[10] *Ibidem*, p. 18.

fondée sur une recherche du consensus que sur un combat partisan. Enfin, en ce qui concerne la gestion des ordures, le fait même de donner une légitimité aux autorités traditionnelles donne du poids, plus qu'au Burkina, aux actions communautaires et locales, indépendantes des autorités municipales, qui peuvent alors se reposer sur elles. Les communautés constituent donc une organisation parallèle qui décharge en partie les autorités politiques.

L'indirect rule n'était pas appliqué partout sur le territoire de la *Gold Coast* : la plus grande partie du territoire était même placée sous « administration directe », seuls le territoire ashanti et le Nord bénéficiant d'un réel *indirect rule*[11]. De fait, tout comme les Français face aux Mossi, les Anglais eurent fort à faire avec les Ashanti[12], qui leur opposèrent une très forte résistance. Dans le système d'*indirect rule*, les pouvoirs coloniaux patronnent la *Native authority*. Les institutions traditionnelles sont donc une base locale de gestion et ont une trésorerie locale financée par des revenus locaux[13]. Elles gèrent les affaires d'administration générale qui sont dévolues en métropole aux autorités locales ainsi que les services techniques régionaux tels que la santé ou l'éducation. Là où les chefs étaient puissants, comme dans l'Ashanti, leur pouvoir a été respecté et utilisé. Quand il n'existait pas à proprement parler de chefs, des *warrant-chiefs* furent créés.

Après la guerre, en 1951, une *Local Government Ordinance* a introduit un système moderne et démocratique de gouvernement local, avec l'objectif de donner à la population l'occasion de participer à la conduite des affaires quotidiennes de leur localité, c'est-à-dire

[11] J. LECLERC, *« Ghana », L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, TFLQ, Université de Laval, 12 janvier 2008, <www.tflq.ulaval.ca/axl/afrique/ghana.htm>

[12] Les Ashanti vivent essentiellement dans la zone de Kumasi, au centre du pays et sont organisés en royaumes extrêmement structurés. Les royaumes ashanti sont fédérés autour d'un roi, l'Asantehene dont le pouvoir traditionnel et symbolique est considérable.

[13] D. COULIBALY *et alii*, *Étude comparative sur la décentralisation en république du Ghana et au Burkina Faso. Rapport final*, Ouagadougou, Commission nationale de décentralisation (CND), octobre 1998, p.11

« La part du gouvernement qui affecte le plus directement leur vie quotidienne »[14]. Pour cela, des conseils de district et des conseils municipaux ont été crées et étaient formés de deux tiers d'élus et d'un tiers de chefs traditionnels. C'était l'occasion d'intégrer les nouvelles élites du pays, dans un souci de « modernisation » mais également de réponse aux aspirations nationalistes naissantes des Ghanéens. De fait, en 1953, Nkrumah demandait déjà un gouvernement entièrement autonome, disant préférer un « gouvernement autonome risqué » à la « servitude tranquille »[15]. C'était en tout cas la première fois que les unités locales étaient découpées en fonction de leur population et de leur viabilité financière plutôt que des chefferies. On parlait en outre d'un gouvernement local « effectif » et devant assurer les besoins du peuple ghanéen[16]. Mais ces conseils élus ont rencontré d'énormes difficultés et leur viabilité financière est largement restée théorique. En revanche, la composition mixte est assemblées perdure dans le système actuel. Même si le tiers de représentants nommés n'appartient pas forcément aux chefferies, le système a été maintenu pour permettra à des élites locales d'accéder à la gestion de leur territoire.

De cette période coloniale, il faut retenir ce que Jacquemot appelle la « résilience historique des chefferies »[17], qui ont su s'adapter très souplement à l'ensemble des changements politiques, pré et post indépendance. Même si *l'indirect rule* semble avoir préservé cette structure dite traditionnelle, il a en fait profondément et durablement modifié les rapports de pouvoirs entre les chefs, les autorités officielles et la population. Alors que les chefs avait vis-à-vis de leurs sujets une « *downward accountability* », une responsabilité descendante, la colonisation a imposé une « *upward accountability* », une responsabilité ascendante : les chefs, au lieu d'être

[14] « The sphere of government which most immediately affect their everyday life » : Colonial Report n° 250, cité dans J. AYEE, « Decentralization and Conflict : Ghana's decentralization programme 1987-1990 », in *Aspects of Local Government Reform in Ghana*, Occasional Paper, n°57, Pretoria, août 1993.
[15] « We prefer self-governement with danger to servitude in tranquility », motion de Nkrumah au parlement en juillet 1953, cité dans : M. MEREDITH, *The State of Africa. A history of fifty years of independance*, Londres, The Free Press, 2006, p. 22.
[16] J. R. A. AYEE, *Decentralization and Conflict…*, *op. cit.*, p. 19.
[17] P. JACQUEMOT, « Chefferies et décentralisation au Ghana », *Afrique contemporaine*, 2007/1, n° 221, p. 55-74, p. 55.

redevables à leurs sujets sont devenus redevables aux colons[18]. Les chefs actuels, très actifs dans la vie politique, sont les héritiers de cette histoire et leur présence forte montre que leur institution est de fait assez souple pour s'adapter à tous les changements politiques.

Décentralisation et indépendance

Les « décentralisations » coloniales ont donc mis les chefs au centre de la vie locale, par souci d'efficacité et de conservation du pouvoir. À l'indépendance, en 1957, elles prennent un tout autre sens. De fait, décentraliser apparaît à ce moment-clef au contraire comme une manière de réformer et de rompre avec la période coloniale. Des commissions qui réfléchissent à l'organisation politique du niveau local sont donc mises en place. C'est à ce moment que naissent des contradictions qui restent encore aujourd'hui au cœur des problématiques de la décentralisation au Ghana. Ainsi, nous l'avons vu, alors que la décentralisation apparaissait comme un moyen de conserver le pouvoir pendant la période coloniale, décentraliser devient un moyen de réformer le nouvel État. De la même manière, alors que la vie locale s'est toujours appuyée sur les chefs lors de la période coloniale, la volonté des dirigeants – et en premier lieu de Nkrumah – de moderniser le pays les conduit plutôt à présenter les chefs comme des éléments « rétrogrades ». L'équilibre est donc difficile à trouver, face à des chefs qui possèdent indéniablement une forte assise sociale mais sont le symbole de l'adaptation opportuniste au pouvoir colonial. Ce grand écart se traduit, chez Nkrumah, par une grande ambiguïté, entre un discours réellement socialiste et modernisateur et la volonté de prendre à son profit le prestige des chefs en se parant de leurs attributs et, en premier lieu, du surnom des rois ashanti, *Osagyefo*, le Rédempteur[19].

Nkrumah, dans sa lancée réformiste, a fait mettre en place des conseils urbains et locaux pour prendre en charge l'éducation primaire, l'assainissement et les marchés.

[18] *Ibidem*, p. 56.
[19] *Ibidem*, p. 57.

Les deux-tiers de ces conseils étaient élus et un tiers était nommé par les autorités traditionnelles mais celles-ci n'ont pu le faire que jusqu'en 1961[20]. Nkrumah craignait cependant que trop de pouvoir donné aux autorités locales ne nuise à l'unité de la nation naissante. Toutes les unités locales ont donc été affaiblies par la centralisation du pouvoir, en particulier dans les mains du président. Les 183 conseils de l'époque n'étaient donc pas viables et leur disparition n'a pas été perçue comme une grande perte, tant ils avaient été décevants[21]. L'indépendance crée donc de nouvelles dualités: l'opposition entre chefs et pouvoir « moderne » se double d'un mouvement de balancier entre l'aspiration à un renforcement du pouvoir local et la volonté de conserver un État central puissant.

Des décisions novatrices sont prises en 1967 et 1968 par le gouvernement militaire qui a renversé Nkrumah. Elles sont importantes à connaître car, outre le fait qu'elles marquent un tournant dans la pensée sur la décentralisation, elles ont été le point de référence des réformes qui ont suivi. D'une part, les districts deviennent alors la pierre angulaire du système d'administration locale. Comme leur nombre été réduits à 40, ils sont redivisés en Conseils locaux et en Comités de développement villageois. La structure est donc organisée en quatre niveaux administratifs (régions, districts, municipalités/zones, villages) qui remplacent l'unicité du niveau local de Nkrumah. Dans cette organisation, la région est le lien entre le gouvernement central et les projets de développement locaux. Les *District Councils* deviennent des unités de développement local capables d'assurer l'essentiel des services publics. En outre, les chefs traditionnels, évincés par Nkrumah, retrouvent une place significative.

Les autorités locales sont réorganisées dans trois domaines : l'intégration des employés locaux dans la fonction publique, la création d'un Comité de décision des politiques à

[20] J. R. A. AYEE, *Decentralization and Conflict…*, *op. cit.*, p. 18.
[21] *Ibidem*, p. 20.

entreprendre et la nomination d'un *District Chief Executive*, nommé par le gouvernement en charge du district.

Ces réformes ambitieuses n'ont cependant pas été mises en place, du fait de l'aggravation de la crise économique et de l'affaiblissement conjoint de l'État. Dans ce cas encore cependant, la décentralisation est vue surtout comme un moyen de contrôler des entités locales qui étaient, dès avant l'indépendance, très politisées[22]. C'est cette politisation forte qui avait fait hésiter Nkrumah à décentraliser effectivement. C'est également cette politisation qui a conduit le *National Liberation Council* (NLC) à limiter le nombre de districts de 161 à 40. Finalement, dans un contexte de raréfaction des ressources, et parce que cela correspondait à la volonté de contrôle du gouvernement, c'est plutôt à la déconcentration administrative qu'a été donnée la primauté. En outre, même si la mise en place de ces réformes a été limitée, des problèmes sont apparus : une confusion des rôles entre divers niveaux de pouvoir a entraîné des tensions et des blocages. En outre, le manque de personnel formé s'est durement fait ressentir au niveau local.

Plusieurs éléments se sont de fait opposés à la décentralisation après l'indépendance. Le premier était, malgré l'excellence de l'université de Legon, le manque de capacités au niveau local et le manque des fonds nécessaires à la mise en place de projets extrêmement ambitieux, en particulier quand les crises économiques successives ont durement touché le Ghana. Les déclarations d'intention des gouvernements successifs en faveur de la décentralisation n'ont jamais été accompagnées de la mise en place de procédures nouvelles, propres à former, à motiver le personnel et à conduire à des relations de confiance entre les diverses institutions en jeu. C'est une problématique récurrente du Ghana : les déconcentrations « linéaires » par ministères sont bien abouties mais les liens transversaux sont extrêmement faibles. Cette faiblesse a été

[22] *Ibidem*, p. 20.

renforcée par le caractère très fragmenté de l'administration ghanéenne, qui a conduit à une très faible coordination centrale des réformes.

Le second était paradoxalement la vitalité de la vie partisane ghanéenne. Les dissensions entre les partis ont été telles que les dirigeants ont, malgré leurs professions de foi décentralisatrices quand ils étaient dans l'opposition, tendu à centraliser le pouvoir quand ils ont pu y accéder[23]. Les niveaux locaux apparaissaient de fait comme des terrains fertiles pour le raffermissement de l'opposition. Ainsi, si Busia l'opposant avait pu critiquer les tendances centralisatrices de Nkrumah, Busia le président a lui aussi mis en place un système extrêmement centralisé et partisan qui transformait le système local en un appareil politique au service de son parti[24]. On retrouve ici un modèle fractal de reproduction des relations de pouvoir à des échelles de plus en plus grandes.

Ce point est particulièrement important parce qu'il montre que, plus que des problèmes d'infrastructures et de moyens – toujours mis en avant par les interlocuteurs mais rarement interrogés – c'est avant tout la volonté politique de conserver le contrôle sur les entités locales qui a obéré le développement de la décentralisation. En outre, l'ensemble des dynamiques et des limites de la décentralisation des années 1990 avait déjà été posé lors des précédentes réformes. Plus qu'une « réforme », la décentralisation de 1990 est une « reconfiguration » des pouvoirs. Elle se met en outre en place sur des dynamiques politiques complexes et peu élucidées comme, par exemple, la place des chefs ou la question de la place des partis dans le pouvoir local.

---

[23] Outre que cette pratique ne touche pas – et de loin – que les Ghanéens, elle n'est pas non plus spécifique aux gouvernements des années 1960 puisque le NPP, dans l'opposition jusqu'en 2000, avait milité pour l'élection des DCE, et en particulier de celui de l'AMA, mais n'a pas changé le système déjà établi quand il a été au pouvoir de 2000 à 2008.
[24] J. R. A. AYEE, *Decentralization and Conflict…*, *op. cit.*, p. 22.

1.1.1.2. Burkina : centralisation et déconcentration

On ne peut pas réellement parler d'efforts de décentralisation coloniaux au Burkina Faso comme ce fut le cas au Ghana mais opposer radicalement les modèles serait pourtant simpliste, car le modèle d'administration directe qu'on conçoit souvent comme celui des Français n'a jamais pu être réellement mis en place. Les bases sociales précoloniales étaient différentes : la société mossi précoloniale était extrêmement structurée et guerrière. En outre, Ouagadougou était le « centre de commandement » des Mossi. Ce point est à opposer à la situation ghanéenne, où les Ashanti, le peuple le plus important et le plus puissant du Ghana, étaient – et sont toujours – au Centre, à Kumasi. Sur la côte, les Ga et les Ewe faisaient depuis longtemps du commerce avec les Portugais[25] et les Fanti, qui ont été les plus difficiles à combattre pour les Britanniques, ont été vaincus très anciennement. En outre, alors que Ouagadougou a été choisie parce qu'il fallait « mater » les Mossi, il n'était pas question pour les colons britanniques de s'installer dans les terres plutôt que sur la côte. Pourtant, les principes français d'administration directe ont, eux aussi, dû être renégociés pour faire face à la réalité du terrain et ont ancré des pratiques dont le « chemin » se retrouve dans les pratiques politiques actuelles.

Un modèle colonial « à la française » ?

En 1917, après une expérience ratée d'administration directe par la création de cantons, le Gouverneur général de l'AOF, le général Van Vollenhoven, prend conscience de l'importance des chefs, très écoutés et respectés par la population. De fait, le gouverneur affirme alors clairement que :

« Les chefs n'ont aucun pouvoir d'aucune espèce car il n'y a pas deux autorités dans le cercle : l'autorité française et l'autorité indigène ; il n'y en a qu'une seule ! Seule le commandant de cercle commande […]. Le chef indigène n'est qu'un instrument, un auxiliaire de transmission »[26].

[25] COLLECTIF, « History of Accra », *Accra Studio*, Columbia University, 2003, p. 32, <http://<www.arch.columbia.edu/Studio/Spring2003/UP/Accra/html/history.html>
[26] Circulaire du 15 août 1917 citée par : D. COULIBALY *et alii*, *op. cit. cit.*, p. 6.

En revanche, il prend acte que la présence sur le territoire de la Haute-Volta de l'époque de puissantes chefferies mossi s'accompagnait d'un maillage administratif dense et que, durant cette période, la puissance des chefs mossi et leur grande organisation étaient une source d'insubordination qui a contribué à choisir pour capitale Ouagadougou plutôt que Bobo Dioulasso : l'un des enjeux de cette installation était bien le contrôle des pouvoirs traditionnels. De fait, économiquement, Bobo-Dioulasso était bien plus indiquée puisqu'elle est plus proche de la Côte d'Ivoire et que, plus au sud, elle bénéficie de sources d'eau douce, ce qui n'est pas le cas de Ouagadougou. Il abandonne donc l'idée de l'administration directe pour se tourner vers un modèle largement plus anglo-saxon d'association avec les chefs. Leur pouvoir politique est nié mais leur puissance est reconnue. Un modèle d'administration en collaboration avec les chefs est donc mis en place. Ne pas utiliser les chefs aurait rendu l'administration impossible, d'une part parce qu'ils bénéficient d'une reconnaissance sociale que n'ont jamais eu les colons et, d'autre part – et surtout – parce que les colons étaient, du moins jusque dans les années 1930, extrêmement peu nombreux en Afrique. A la fin des années 1930, on comptait en effet en Afrique Occidentale Française (AOF) 15 millions d'habitants, gérés par 206 administrateurs[27]. On doit tirer de ces quelques chiffres deux analyses. La première est de, d'une manière ou d'une autre, les colons devaient « faire avec » les chefs, ce qui minimise la portée de l'opposition avec le système ghanéen. Certes, les décisions étaient centralisées et les chefs étaient essentiellement vus comme des relais. Il n'en reste pas moins que l'administration coloniale s'est reposée sur eux. La seconde analyse est d'ordre plus général mais mérite d'être (constamment) rappelée : avec un *ratio* d'un administrateur pour – environ ! – 72 815 « indigènes », la fameuse importation du modèle républicain français n'a jamais eu lieu. Le modèle d'État importé dans les colonies, et particulièrement en AOF, n'a donc rien à voir avec la pratique de séparation des pouvoirs en vigueur dans les métropoles et contribue à faire

[27] M. MEREDITH, *The State of Africa…*, *op. cit.*, p. 5.

comprendre la persistance dans les États post-coloniaux de « passerelles » entre ces pouvoirs.

Dans les années 1920, des conseils de notables – chefs traditionnels, de canton ou notables locaux – nommés par le gouvernement, furent mis en place dans les onze circonscriptions de la Haute-Volta. Ces conseils avaient un rôle consultatif et ont contribué à créer un lien avec l'administration coloniale mais ne restaient que des auxiliaires de transmission des programmes coloniaux. Bobo-Dioulasso et Ouagadougou furent, elles, érigées en « communes mixtes » dotées d'un conseil municipal en 1926. Ses membres, locaux et européens, étaient eux aussi nommés par le commandant de cercle. Dès cette période, les deux villes étaient divisées en quartiers possédant leur propre commission. La commune de Ouagadougou a cependant été supprimée en 1938 et n'a été recréée qu'en 1947. Il a fallu attendre 1955 pour que les communes de plein exercice soient créées en AOF et que les deux villes accèdent au statut de « communes de plein exercice et de collectivités locales » ayant une autonomie financière. Les membres du conseil municipal ont, eux, été élus à partir 1958. La reconnaissance ancienne de la particularité des deux grandes villes du Burkina a donc permis l'émergence d'une identité « citadine » forte. Cette reconnaissance de Ouagadougou comme un territoire politique est l'un des facteurs d'explication de la forte cohésion de l'identité ouagalaise.

La structure coloniale, si elle a profondément transformé la gestion de ces territoires, n'a pourtant pas nié l'existence d'une vie locale et de ses représentants. Au Burkina, l'association avec les chefs est, plus qu'au Ghana, vu comme un mal nécessaire, mais est cependant appliquée. C'est sur ces bases que se sont construites les nouvelles réformes de décentralisation.

Le Burkina à l'indépendance : l'apprentissage du territoire

Le modèle intégrateur de colonisation proposé par les Français dans la zone est repris après les indépendances et l'organisation jacobine persiste. Il serait cependant réducteur de ne voir qu'un héritage colonial dans cette centralisation, qui a largement été relayée par les régimes anti-démocratiques mis en place dans les années 1960 dans

la zone[28], même si un État centralisé, comme l'était la France d'avant 1982, n'est pas forcément anti-démocratique. La décentralisation moderne a été précédée au Burkina, plus qu'au Ghana (où elles ont largement été parallèles), d'expériences de déconcentration. Il s'agissait alors de créer des « délégations spéciales », gouverneurs ou préfets, le plus souvent à la tête de régions. Plutôt que d'une modification de fond, il s'agissait en fait d'une « amélioration fonctionnelle » qui ne remettait pas en cause la centralité du pouvoir[29]. En outre, la priorité des réformateurs n'était – et de loin – pas les villes : le Burkina est un pays essentiellement rural et le monde urbain était très minoritaire.

C'est donc après l'indépendance que se mettent en place les premières réformes réellement décentralisatrices[30]. René Otayek retient trois dates : 1960, 1974 et 1983.

La première étape, en 1960, concerne essentiellement le monde rural. C'est une orientation logique dans un pays majoritairement rural et dont un des buts est, de manière à pouvoir « compter sur ses propres forces », l'autosuffisance alimentaire. Des collectivités rurales de plein et moyen exercice sont donc mises en place, mais sans vraiment rompre avec le maillage colonial, structuré autour de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso, communes de plein exercice depuis 1955. Ces divisions territoriales ne correspondent cependant pas aux pratiques populaires.

Le programme de 1974 est lui aussi essentiellement rural et se caractérise par la création de onze régions agricoles, chacune étant organisée en quatre entités territoriales de statut différent : le département, nouvel échelon décentralisé, et la commune, qui sont les collectivités décentralisées d'une part ; la sous-préfecture et l'arrondissement d'autre part. On ne peut cependant encore guère parler de réelle décentralisation des compétences, puisque le département est dirigé par le préfet, représentant de l'État par définition.

---

[28] Joseph KI-ZERBO cité dans H. M. G. OUEDRAOGO, « Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales », *Mondes en développement*, n° 133, vol. 34, 2006/1, p. 13.
[29] H. M. G. OUEDRAOGO, « Décentralisation et pouvoirs… », *op. cit.*, p. 14.
[30] Pour ce point, je m'inspire essentiellement de l'article de R. OTAYEK, « Dynamiques religieuses et gestion communale par temps de décentralisation. Le religieux comme analyseur de la politique urbaine », in R. OTAYEK, dir., *Dieu dans la cité. Dynamiques religieuses en milieu urbain ouagalais*, CEAN/CNRS, Bordeaux, 1999, pp. 17-55.

Les réformes de 1983, liées à la Révolution, sont, elles, plus marquantes. J'ai choisi de traiter les deux périodes, révolutionnaire au Burkina et « para »-révolutionnaire au Ghana en parallèle et de manière chronologiquement autonome car elles représentent, dans les deux pays, à la fois une rupture et un réservoir de représentations toujours utilisées.

1.1.2. Des pratiques révolutionnaires ancrées dans le local

1.1.2.1. Burkina : l'Homme nouveau en action

La révolution sankariste porte en elle l'espoir d'un « homme nouveau ». Ces changements passent par une modernisation radicale du droit, en particulier en faveur des femmes, et par la remise en cause des pouvoirs traditionnels, nous l'avons vu. Ces pouvoirs traditionnels structurent en particulier l'accès à la terre et sont donc, dans un contexte de révolution d'inspiration marxiste-léniniste, accusés de contribuer à maintenir les inégalités sociales[31]. Une réforme agraire apparaît alors comme un vecteur pour changer les mentalités, s'affranchir des allégeances anciennes et contribuer a faire disparaître les privilèges liés à la terre.

Une première rupture politique a lieu en 1983 avec la mise en place du Conseil National de la Révolution (CNR) de Thomas Sankara.

« Le CNR est l'incarnation d'un projet autoritaire de transformation de la société reposant sur la dissolution du pacte qui, depuis l'indépendance, associait l'État, la bourgeoisie urbaine, aux élites militaires et aux hiérarchies religieuses et traditionnelles, et son remplacement par un nouveau "bloc hégémonique" articulé autour de la paysannerie comme principale force sociale »[32].

La réforme de 1974 est abolie et le territoire est réorganisé en trente provinces, divisées en 300 départements, dans lesquels sont crées de nouveaux villages et communes. Cette décentralisation, avec des Comités de Défense de la Révolution

[31] M. HILGERS, « Du quartier au secteur, l'évolution des limites urbaines au Burkina Faso », *Espaces et sociétés*, n° 122, vol. 3, 2005, p. 68.
[32] R. OTAYEK, « Dynamiques religieuses… », *op. cit.,* p. 23.

(CDR) dans chaque village et quartier, porte une volonté de rupture car le président Sankara affirme sa volonté de moderniser le pouvoir local en créant un pouvoir alternatif à celui des chefs, accusés d'être « féodaux » et « rétrogrades ». Il s'agit de mettre en place un ordre nouveau. Les CDR ont favorisé l'organisation des acteurs locaux en associations, mais la mise à l'écart des pouvoirs traditionnels a favorisé vis-à-vis de la révolution une attitude attentiste de leur part[33]. Cette oscillation entre une présentation des chefferies comme « rétrogrades » ou comme garantes de « l'africanité » de l'organisation politique a été constante dans les deux pays. Nous verrons par ailleurs, que, au Burkina, les associations sont particulièrement dynamiques et structurent le territoire de telle manière qu'elles peuvent constituer une alternative aux chefferies.

Si les réformes décentralisatrices menées avant 1993 n'ont guère abouti, elles ont profondément structuré l'imaginaire et les pratiques des Burkinabè pour qui la période révolutionnaire, si autoritaire qu'elle ait été, reste une référence. D'une part, nombre d'acteurs de la révolution sont toujours largement impliqués dans les affaires locales. D'autre part, la période révolutionnaire constitue une référence pour la jeunesse : Sankara apparaît comme un symbole de la fierté nationale et d'une certaine sincérité politique que les jeunes Burkinabè peinent à retrouver dans l'actuel gouvernement. Enfin, la période révolutionnaire a réellement structuré Ouagadougou par ses opérations d'urbanisme[34].

La réforme foncière qui a eu lieu dans les villes permet une comparaison avec le Ghana. Au Ghana, les divisions administratives sont le fruit d'une volonté de renforcer la démocratie participative et il existe la conviction profonde que les petites structures sont plus démocratiques. L'histoire de la révolution ghanéenne permet donc de comprendre les motivations des acteurs politiques municipaux pour diviser toujours plus le territoire. Au Burkina, au contraire, les divisions administratives n'ont

---

[33] P.-J. LAURENT, « Les pouvoirs locaux et la décentralisation au Burkina Faso », *Cahiers du Cidep*, n° 26, Louvain-la-Neuve, UCL, septembre 1995.
[34] Sur ce point, voir : A. YRA, *L'extension spatiale de Ouagadougou : un défi à l'aménagement et à l'équipement de la ville*, Mémoire de fin de cycle, Ouagadougou, Institut panafricain pour le développement, 2001, multigr., 187 p.

pas été modifiées depuis la révolution. Elles en sont pourtant bien issues et leur stabilité tient en grande partie au sens qui leur est donné. Les villes burkinabè étaient traditionnellement organisées en quartiers regroupant des familles, dans les plus petites villes, ou des peuples et des confédérations de métiers dans les plus grandes. L'urbanisme sankariste y a opposé des quartiers modernes, souvent nommés « cités ». Ces quartiers modernes ont été mis en place dans un but hygiéniste et modernisateur mais également dans le but de couper les citadins de leurs références traditionnelles par quartier. La division en secteurs – terme toujours utilisé – a entraîné un affaiblissement des limites spatiales traditionnelle et jeté les bases d'une organisation sociale plus moderne. En outre, de nouveaux symboles ont été créés, tels que la construction d'un chemin de fer[35].

Dans ce contexte, la division de Ouagadougou en secteurs, regroupés ensuite en arrondissements, est une division stratégique et politique dont le sens diffère profondément de la division d'Accra en *sub-metros*, d'autant que, malgré la rectification de 1987, le découpage est resté stable à Ouagadougou. Les secteurs et arrondissements de Ouagadougou vont donc, au nom de la modernité, à l'encontre de l'organisation traditionnelle des quartiers, alors que le Ghana valorise cette même organisation traditionnelle au nom de la démocratie participative. Notons pour conclure que l'identité des quartiers burkinabè issus de la révolution se reconstruit actuellement sur des bases nouvelles, fondées sur la recrudescence des pratiques de sorcellerie et le peu de confiance dans les capacité de l'État[36].

1.1.2.2. Rawlings et la démocratie à la base

Au Ghana, le PNDC de Jerry Rawlings met en place dès 1988 une loi sur l'administration locale, que Joseph Ayee qualifie de « plus ambitieuse d'Afrique de

[35] M. HILGERS, « Du quartier au secteur… », *op. cit.*, p. 74.
[36] *Ibidem*, p. 81.

l'Ouest »[37]. Il s'agit pour le *Flight Lieutenant* Rawlings de réellement donner le pouvoir au peuple et d'amener la démocratie « à sa porte ». La décentralisation menée dans les années 1980 est donc intimement liée avec l'établissement d'une démocratie participative. Dans cette logique l'appareil administratif et financier est déplacé vers le peuple pour qu'il participe aux décisions. Les unités décentralisées sont donc conçues comme des « agences locales de développement »[38]. Ces divisions locales sont des unités de gestion locale[39], basées sur une organisation forte en communautés, bien avant d'être des divisions politiques. Cela justifie – en partie – que leur gestion doive être apolitique mais, rappelle Joseph Ayee, il n'y a guère de preuve que les plus petites unités soit ou plus démocratiques ou plus efficaces[40].

Une nouvelle fois, un glissement sémantique a été effectué avec la décentralisation. Alors que, durant la période révolutionnaire, la participation était une condition de la démocratisation, cette participation devient, dans les années 1990 et 2000 une condition économique de l'accès aux services. De fait, la notion est reprise en 2003 dans le *National Decentralisation Action Plan* (NDAP), mais la trame de fond est bien différente puisqu'elle lie la décentralisation au désengagement de l'État et à l'efficacité de celui-ci dans la délivrance des services. La décentralisation, telle qu'elle est utilisée dans la stratégie 2003-2005 de réduction de la pauvreté, est condition d'un développement économique, lui-même condition supposée du développement démocratique[41].

Malgré ces difficultés, et en dépit du fait que les gouvernements locaux issus des élections de 1978 aient été dissous par le PNDC lors de son arrivée au pouvoir, la décentralisation reste, par delà les régimes, à l'ordre du jour : elle est un moyen pour le pouvoir de se légitimer. La participation de la population au niveau local peut être

---

[37] J. R. A. AYEE, *Responsabilisation des agents de la gouvernance publique locale africaine au bénéfice des pauvres*, communication à « l'Atelier sur la gouvernance locale et la réduction de la pauvreté en Afrique », Tunis, Institut multilatéral d'Afrique (IMA), Banque africaine de développement (BAD) Kreditanstat für Wiederaufbau (KfW), Banque mondiale, International Democracy Election Assistance (IDEA), 21-24 juin 2005, p. 5.
[38] M. VERLET, « L'État fractal... », *op. cit.*, p. 195.
[39] P. JACQUEMOT, « Chefferies et décentralisation au Ghana », Afrique contemporaine, , n° 221, vol. 1, 2007, p. 55-74, p. 55. <http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=AFCO&ID_NUMPUBLIE=AFCO_221&ID_ARTICLE=AFCO_221_0055>
[40] J. AYEE, *Responsabilisation des agents…*, *op. cit.*, p. 7.
[41] *Ibidem*

en effet interprétée comme une légitimation du pouvoir en place. En outre, pour Jerry Rawlings en particulier, la décentralisation est la seule voie permettant une reconstruction et une re-formation de l'État auprès de ce qu'il appelle la « masse des anonymes ».

1.2. Les décentralisations des années 1990 : une « nouveauté » nourrie des anciennes expériences

Cette période révolutionnaire des deux pays trouve une fin démocratique au Ghana, avec l'adoption d'une nouvelle constitution et l'organisation d'élections démocratiques et, au Burkina, une fin tragique avec l'assassinat de Thomas Sankara. Si les pratiques locales évoluent peu, les discours, eux, ont, au fil du temps, subi de grandes modifications.

1.2.1. Des décentralisations constitutionnelles

1.2.1.1. De nouvelles bases : le « petit livre bleu » et la constitution de 1992

Après un programme lancé en 1983 mais resté largement inappliqué[42], 1987 marque une étape décisive dans la décentralisation au Ghana. Ce programme de décentralisation est fondamentalement différent des précédents : il prend place dans un projet plus vaste de transformation complète du régime ghanéen, transformation qui s'articule autour de deux principes que sont la démocratie « à la base » d'une part et sans parti d'autre part. Autour de la création de *District Assemblies*, l'idée est de former des citoyens actifs et responsables, capables de prendre part à des projets locaux de développement.

La décentralisation est définie par le *Blue Book* de 1987, par plusieurs lois promulguées de 1988 à 1991 et par le chapitre 20 de la Constitution de 1992.

Alors qu'il existait trois niveaux d'organisation du territoire, quatre sont mis en place : la région, le district, le local – qui est nouveau – et le village. Quarante-cinq nouveaux

[42] Seuls ont été remplacés les *District Chief Executive* par des *PNDC District Secretaries*.

districts sont crées, ce qui porte l'ensemble à 110[43], chacun avec une *District Assembly*. Les assemblées sont mixtes : elles sont composées pour trois puis quatre ans de deux-tiers de membres locaux élus sur des bases non partisanes et d'un tiers de membres nommés par le gouvernement en concertation avec les autorités traditionnelles[44]. Un président d'Assemblée est élu par les membres de celle-ci. Les Assemblées se voient attribuer quatre rôles principaux : faire le lien avec le niveau national de décentralisation, empêcher le clientélisme local, introduire des membres d'un bon niveau technique, assurer une représentation aux autorités traditionnelles (environ 20 % des membres), qui n'ont cependant aucun rôle spécifique.

Les *District Assemblies* sont l'autorité la plus haute du district et sont entièrement responsables de leur développement économique et social. Théoriquement, le transfert de pouvoirs en la matière est total. Pour ce faire, la *District Assembly* possède un comité exécutif, dont le dirigeant est nommé par le centre, qui possède le rôle d'entrepreneur local et de médiateur avec le centre.

En deçà des *District Assemblies*, on trouve les conseils de ville ou de quartier (*Town/Area Councils*) et les comités de quartiers (*Units Committees*). Ces comités s'occupent essentiellement de l'état civil et de faire le lien entre la population et la *District Assembly* ont ils dépendent. Les *District Assemblies* sont, elles, contrôlées par dix conseils de coordination régionaux (*Regional Coordinating Councils* – RCC).

Chaque RCC coordonne et contrôle les projets des *District Assemblies* dans la région. Il sert de médiateur s'il y a conflit et distribue les fonds publics alloués par le gouvernement central.

Ces Assemblées, niveau le plus significatif de cette décentralisation, sont, nous l'avons vu, mixtes, dans la mesure où elles regroupent des membres élus et des membres nommés par le gouvernement. C'est une combinaison qui permet d'asseoir leur légitimité tout permettant au gouvernement de se retirer d'un grand nombre de

[43] En fait 107 *District et Municipal Assemblies*, et trois *Metropolitan Assemblies*.
[44] Le fait que ces membres soient nommés par le gouvernement implique souvent qu'ils possèdent une compétence pouvant être utile à l'Assemblée, mais pas nécessairement qu'ils suivent aveuglément la ligne gouvernementale.

responsabilités – comme la santé, l'éducation, l'agriculture… – de pratiquer effectivement une « éducation » et une responsabilisation populaires tout en maintenant un contrôle fort sur l'ensemble des décisions :

« Les assemblées […] combinent un style de gouvernement préfectoral, propre à l'administration traditionnelle des districts et responsables devant le gouvernement central, avec un contrôle démocratique, une provision de services et des pouvoirs financiers de gouvernements locaux dévolus »[45].

Dans la structure même, il faut déjà nuancer la portée d'une décentralisation pourtant vécue comme novatrice lors de sa mise en place : institutionnellement, elle comporte un grand nombre de « garde-fous » permettant au pouvoir central de pouvoir statuer en dernier recours et de préserver son contrôle sur des éléments-clefs, comme le financement par exemple. En outre, nous l'avons vu, elle est directement inspirée des réformes précédentes.

1.2.1.2. La « rectification » : une décentralisation pragmatique et administrative

L'actuelle décentralisation burkinabè s'inscrit dans le mouvement de pragmatisme politique voulu par Blaise Compaoré, qui engage des négociations avec le FMI et la Banque Mondiale dès 1987 et inscrit la décentralisation dans la Constitution. Bien que la réforme de 1993 s'appuie sur les mêmes institutions qu'en 1983, elle constitue une véritable rupture avec les décentralisations antérieures dans la mesure où une véritable redéfinition du partage des compétences entre centre et collectivités décentralisées est mise en œuvre. Pour la première fois, les communes se voient attribuer de véritables pouvoirs, il y a un vrai transfert de compétences de l'État au local. On assiste à une spécialisation des compétences entre l'État, la province et les communes. Celles-ci doivent par exemple assumer la gestion de la santé et de l'éducation sur leur territoire. Le transfert de compétences est en fait un désengagement de l'État, lancé dans un

[45] « The Assemblies […] combine the prefectoral-style rule of traditional district administration, responsible to central government, with the democratic control, service provision and tax-raising powers of devolved local government » : R. C. CROOK & J. MANOR, *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa. Participation, Accountability and Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 206.

mouvement d'assainissement de ses finances. Les responsabilités qui échoient aux communes sont d'un poids énorme, alors même que le financement de leurs activités n'est pas garanti. La décentralisation au Burkina Faso est définie peu à peu, au fil des lois mises en place à partir de 1993. Elle est définie comme le droit pour les collectivités locales de s'administrer librement et de gérer des affaires propres pour promouvoir leur développement.

1.2.2. Évolutions

1.2.2.1. Ghana : vers une organisation duale

La mise en place des *District Assemblies* avait un triple objectif de légitimation de l'État dans un contexte d'instabilité quasi-structurelle, de légitimation du PNDC et du programme économiques, les années 1986-1987 ayant été très difficiles sur ce plan. Faire une démocratie sans parti était en outre audacieux et a été très critiqué, mais constituait pour Rawlings le moyen de lutter contre la corruption et les conflits qui ont divisé les Ghanéens depuis l'indépendance. Par ailleurs, le champ politique traditionnel est fondé sur le consensus. À travers cette réforme de la décentralisation, c'est donc une certaine idée de la démocratie « à l'africaine » qui émerge, donnant ainsi à la réforme de la décentralisation une profondeur et un sens bien supérieurs à ceux des décentralisations occidentales, principalement vues comme des ajustements pragmatiques pour rationaliser l'action publique.

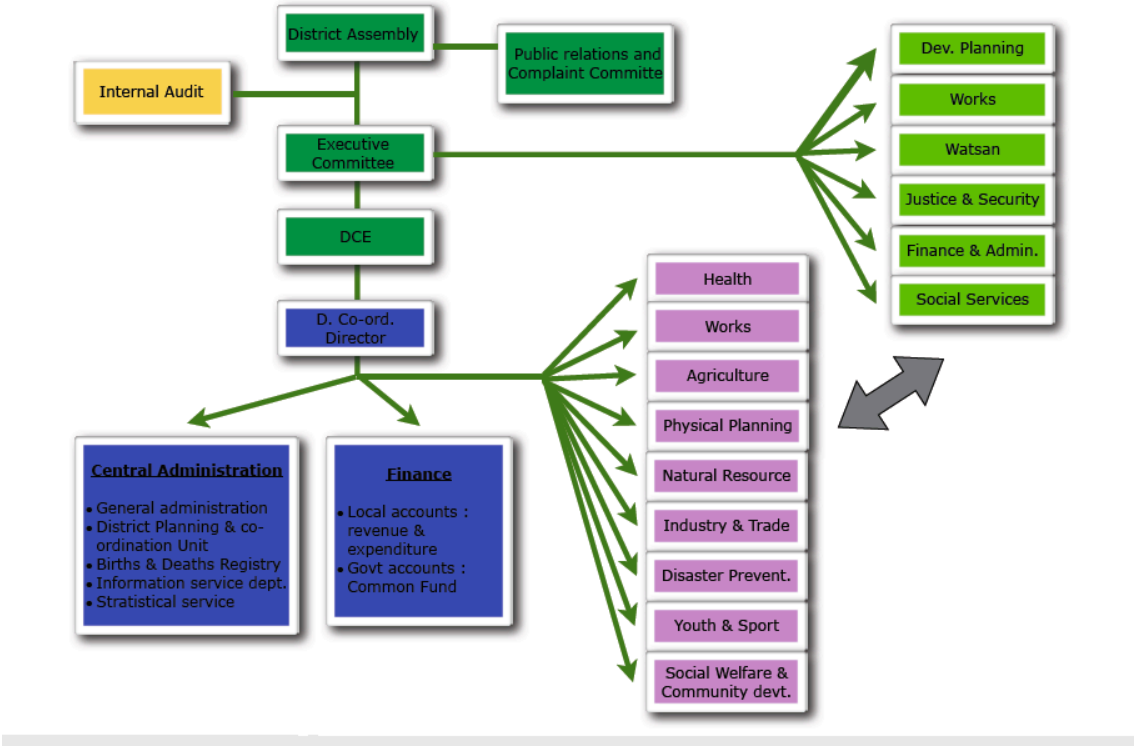
Parmi les structures administratives mises en place, seules des *District Assemblies* ont la personnalité morale au Ghana. Cet état de fait limite considérablement l'autonomie des *sub-metros* à Accra. Les actuelles entités décentralisées doivent cependant travailler en partenariat étroit avec les entités déconcentrées de l'État. Deux entités déconcentrées ont une visibilité particulière : les régions et le MLGRD.

Les dix régions du Ghana sont dirigées par un *Regional Coordinating Council* (RCC) qui regroupe le ministre régional, nommé par la Présidence, son adjoint, deux représentant de la maison régionale des chefs (*Region House of Chiefs*), le *Presiding Member* et le *District Chief Executive* (DCE) de chaque assemblée de la région. Ces

membres ont le droit de vote au conseil. Les chefs des ministères déconcentrés de la région assistent également à ces conseils mais n'y ont pas le droit de vote[46]. Ces conseils ont pour but de coordonner les actions des *District Assemblies*, en particulier à travers une unité régionale de coordination (*Regional Planning Co-ordinating Unit*). Ces conseils de région ont donc des fonctions essentiellement administratives de vérification et de planification. Dans les faits, cette organisation multiplie le nombre de personnels nommés et complexifie les procédures. De fait, les fonctions des ministères dit décentralisés (mais réellement déconcentrés) et les *District Assemblies* sont mal définies et leurs objectifs peuvent être peu compatibles. Ainsi, promouvoir la participation populaire peut rendre difficile la perception accrue de taxes locales. La forte structuration des services déconcentrés a en outre entraîné une organisation duale, très complexe à réformer, où les *sub-committees* et les départements déconcentrés ont très peu de relations.

[46] G. CRAWFORD, *Democratic decentralisation in Ghana: issues and prospects*, Polis Working Paper, n°9, février 2004, p. 14.

Figure 4 : Structure des pouvoirs décentralisés et déconcentrés au Ghana
Source : GTZ, 2003.



1.2.2.2. Burkina : de grandes réformes formelles

La décentralisation actuelle est donc basée, au Burkina, sur les lois de 1993. Administrativement, le territoire national est divisé en collectivités territoriales – provinces, communes – et en circonscriptions administratives – provinces, départements, villages. Les collectivités locales se voient attribuer une personnalité morale et une autonomie financière. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales se fait selon le principe de subsidiarité. Les communes ont dix domaines de compétence : l'aménagement du territoire, l'environnement, le développement économique, la santé, l'éducation, les sports et loisirs, la protection civile, les pompes funèbres, l'eau et l'électricité, les marchés, abattoirs et foires. On le voit, la charge est écrasante, mais légalement, les financements doivent être à la hauteur, par transfert de fiscalité ou par dotation.

On trouve à la tête de la province un Conseil provincial, élu pour cinq ans, dirigé par un président du Conseil. Les communes sont dirigées par un Conseil municipal élu lui aussi pour cinq ans et dirigé par le maire. Enfin, on trouve dans chaque province un haut-commissaire et dans chaque département un préfet, qui sont les représentants de l'État.

Légalement, la décentralisation s'est faite de manière progressive sur sept ans. La CND a organisé cette planification et constitué une interface privilégiée avec les bailleurs de fonds internationaux, qui y voyaient une structure permettant de rationaliser leur aide.

Ces lois constituaient une avancée par rapport aux expériences antérieures mais étaient insuffisantes sur le plan méthodologique et sur le plan du contenu[47] : en particulier, les lois sont nombreuses et complexes, leur lisibilité est donc difficile. Les TOD, mis en place en 1998, ont donc été essentiels pour rendre le nouveau système effectif.

Les difficultés de la décentralisation de 1993 sont axées autour de deux axes classiques : le financement et l'attitude de l'État. L'État a accepté lors de cette décentralisation de transférer des compétences politiques, ce qui était un grand pas. Il avait des réticences, cependant, à transférer également les ressources financières *ad hoc* pour mener à bien les grandes responsabilités des communes. En fait, l'État est enfermé dans un cercle vicieux, qui le pousse d'une part à la décentralisation, pour accomplir un désengagement salutaire au yeux des bailleurs de fonds internationaux, mais d'autre part à éviter à tout prix la fuite du très peu de capitaux dont il dispose. C'est que, dans un contexte d'extrême rareté, ces ressources ne sont pas superflues pour assurer le financement du centre.

Que disent les textes précédemment décris et que ne disent-ils pas ? Tout d'abord, chaque institution décentralisée, des conseils révolutionnaires aux provinces, est

---

[47] P. SEBAHARA, *Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local. L'expérience d'une commune du Burkina Faso*, Document de réflexion CDPM, n°21, novembre 2000, p. 5.

contrôlée plus ou moins directement par une entité étatique, comme le haut-commissaire, par exemple pour la province, ce qui limite considérablement la portée de l'autonomisation des collectivités locales et met en valeur un point essentiel et valable également pour le Ghana, qu'est la grande réticence de l'État à déléguer ses prérogatives à l'échelle locale. La création du ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation (MATD) n'a guère fait qu'accentuer ce trait.

La décentralisation aurait dû en outre donner de plus grands moyens financiers et humains à la municipalité pour faire face à sa nouvelle organisation. Comme au Ghana, le renforcement légal de la décentralisation n'a pas conduit à un enrichissement des structures locales, en particulier des arrondissements. De fait, à Ouagadougou, le maire de la ville et les maires respectifs des cinq arrondissement de la ville n'ont pas de différence hiérarchique. Mais cette égalité protocolaire se heurte au fait que, dans les faits, la mairie centrale dispose de l'ensemble des fonds municipaux, fonds qu'elle alloue à discrétion :

« Le problème au niveau de Ouaga, comme à Bobo[48], c'est le fait que, dans la loi, il est dit que les arrondissements ont l'autonomie financière. Dans la pratique, c'est une seule caisse. L'ordonnateur principal, c'est le maire de la ville. En réalité, c'est lui qui alloue les crédits puisque les services du trésor, de recouvrement, les régies, ceux qui font les recettes, ce sont des structures centralisées dans une institution décentralisée. La trésorerie principale de Ouaga, c'est une structure centralisée. La police municipale, c'est pareil. Petit à petit, je pense que ça va évoluer. La preuve, c'est que, au niveau des arrondissements, on a déjà des détachements de police municipale[49] »[50].

Cet entretien d'avril 2005 avec le Secrétaire Général de Sigh-Noghin fait écho à celui que j'avais eu avec lui au tout début de mes recherches, en 2003, où je lui demandais quelles étaient les procédures de financement des projets de l'arrondissement. Sa réponse m'avait permis de prendre conscience de l'ampleur de la différence de mes

[48] Bobo-Dioulasso, deuxième ville du pays, à l'ouest. C'est la seule ville avec Ouagadougou qui soit divisée en arrondissement.
[49] Dix policiers, selon le responsable de la voirie de Sigh-Noghin, qui est tenu de faire ses missions de contrôle sanitaire accompagné de l'un d'eux. Entretien avec Boubacar TSONGÉ, technicien du génie civil, responsable du service de la voirie de Sigh-Noghin, Ouagadougou, mai 2005.
[50] Entretien avec Jules KÉRÉ, secrétaire général de l'arrondissement de Sigh-Noghin, Ouagadougou, 19 avril 2005.

représentations de l'époque avec la réalité du fonctionnement d'un arrondissement périphérique :

« Les financements des projets… Et bien quand vous voulez quelque chose, par exemple quand on veut acheter des Bic, on remplit une demande de fonds pour la mairie centrale »[51].

Au Burkina, la principale occupation des arrondissements est la gestion foncière, ce qu'on appelle dans le pays la « vente des parcelles » et qui est sujet à de nombreuses malversations. Les maires d'arrondissement sont donc de fait des opérateurs fonciers de première importance. C'est à ce titre – et du fait des malversations entraînées – que les maires d'arrondissement sont bien connus de la population ouagalaise. Les allocations de parcelles, très obscures, apparaissent comme une ressource financière essentielle, quoique illégale, pour les membres des conseils municipaux[52].

1.3. Décentralisations et gestion des ordures : des éléments de compréhension

Les vagues de décentralisation ont pris ancrage dans des histoires locales spécifiques, nous l'avons vu. C'est cette rencontre entre une politique et une histoire qui détermine les usages de la gestion des ordures dans les deux villes. En outre, de manière liée, les décentralisations ont été utilisées par les acteurs locaux comme des réservoirs d'opportunités qui ont contribué à modifier les rapports politiques au sein des deux villes.

1.3.1. Les résidents face à leur histoire locale

Nous avons longuement vu dans la première partie de ce travail que l'un des problèmes majeurs de la mise en œuvre des réformes de gestion de ordures est

[51] Entretien avec Jules KÉRÉ, secrétaire général de l'arrondissement de Sigh-Noghin, Ouagadougou, 20 mai 2003.

[52] Les journaux locaux se font largement l'écho de ces problèmes, particulièrement forts dans l'arrondissement de Boulmiougou. Ces problèmes ont rendu sont maire, Séraphine Ouédraogo, particulièrement bien connue des Ouagalais. Les problèmes rencontrés sont des difficultés d'organisation qui conduisent à des attributions doubles ou à un non-respect des ordres d'attribution. D'un strict point de vue foncier, l'étalement de la ville conduit à des conflits avec les habitants des villages alentours, qui voient leurs champs transformés bon gré mal gré en parcelles d'habitation. Voir par exemple : « Lotissements à Ouagadougou. Les résultats de l'audit sont disponibles », *L'Observateur Paalga*, 18 avril 2001 ; « Lotissement de Boulmiougou. Le casse-tête de Séraphine », *L'Observateur Paalga*, 26 juillet 2004 ; « Lotissements de Boulmiougou. Simon monte au créneau », *L'Observateur Paalga*, 28 juillet 2004.

l'attitude des résidents, qui se sentent souvent peu concernés. On peut faire l'hypothèse que l'histoire des décentralisations a contribué à forger les attitudes et les ressources disponibles pour agir. En inscrivant les réservoirs d'action dans une durée plus longue que la seule décentralisation des années 1990, on bute très vite sur le concept de participation et plus encore sur l'usage (ou le mésusage) qui en a été fait lors des réformes les plus récentes. Sylvy Jaglin, à propos de l'eau, note[53] :

« Dépourvus de service ou confrontés à ses défaillances, les citadins sont, dans leur majorité, livrés aux marchés informels de l'eau et à des solutions individuelles. Pour remédier à cette situation, des réformes ont été engagées dans les années 1980-1990. D'abord, en "rapprochant" les gestionnaires de réseau des usagers, la décentralisation est censée accroître la responsabilisation locale dans les systèmes de fourniture d'une part, améliorer l'efficacité des politiques tarifaires et d'investissement d'autre part. Les réformes africaines ont cependant démontré la difficulté à concrétiser une relation probante entre responsabilisation des politiciens et techniciens locaux d'une part, efficacité de leur action d'autre part, donc à traduire en termes matériels les progrès de la démocratie ».

L'idée de faire participer les populations à leur développement n'est pas nouvelle mais elle a pris, à partir des années 1990, une tournure néolibérale, logique dans le contexte de réduction du poids de l'État. La participation apparaît alors rapidement comme une subsidiarité qui « remplace » l'État et qui devrait permettre plus d'efficacité dans la mise en œuvre des projets et plus d'autonomie des communautés.

Cette façon de « faire participer » porte au moins deux écueils. Le premier est qu'il se base – encore une fois – sur une vision fantasmée des sociétés africaines pauvres et sous-estime donc les tensions et les rivalités à l'œuvre dans toute communauté. D'autre part, et de manière plus politique, la participation telle qu'elle est actuellement utilisée fait peu de cas du *lien* entre administrateurs et administrés. Je reprends ici la définition du lien telle que je l'ai posée en introduction : c'est un

[53] S. JAGLIN, « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne » in M.-H. BACQUÉ, H. REY, Y. SYNTOMER (dirs), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 1.

rapport dynamique et constant entre deux éléments différents. La participation n'est pas un objet ni un programme, elle doit être pensée en termes de relations.

Prenons pour chaque pays un exemple de cette relation. La révolution sankariste, nous l'avons déjà vu, a mobilisé très fortement la population dans les années 1980. Qu'ils aient été impliqués dans la fameuse « bataille du rail »[54] ou simplement dans les CDR, les habitants ont su donner de leur temps et de leur énergie pour des projets auxquels ils croyaient. Ces projets ont largement échoué à la fin de la période Sankara et la population était fatiguée de toutes ces sollicitations. Les habitants ont donc gardé de la révolution l'idée – assez juste – qu'ils ont largement fait leur part du travail et que l'État doit prendre le relais. Ce cas montre que la participation des populations est possible quand un projet politique justifie l'action. La participation pour elle-même est ressentie comme une exploitation par la population et est largement rejetée.

Au Ghana, actuellement, c'est le succès grandissant des Églises chrétiennes qui semble être un moteur de la participation des habitants à la vie locale. Même si le Burkina compte une plus large proportion de musulmans que de chrétiens, ces derniers, en particulier à Ouagadougou, tendent à prendre de plus en plus de place du fait du dynamisme des Églises protestantes évangéliques telles que les Assemblées de Dieu ou les « *Winners Chapels* »[55], en constante augmentation. Ils n'ont cependant pas le même succès qu'au Ghana au moins pour deux raisons. La première est que tout Ouagadougou est marquée par la présence d'une Église catholique forte. On retrouve cette marque dans la toponymie puisque le vieux centre autour de la cathédrale est appelé « les quartiers saints ». D'autre part, historiquement, nous l'avons vu dans l'introduction de ce travail, si Ouagadougou est divisée en quartiers, un peu à la française, on parle plus volontiers de « communautés » à Accra, suivant une tradition

[54] Entreprise collective de construction d'un chemin de fer initiée par Thomas Sankara en 1985 pour relier Ouagadougou à la mine de manganèse de Tambao, à l'extrême nord-est du pays. La ligne, construite avec l'aide de la population, a été construite jusqu'à Kaya. Voir : S. JANIN, *Burkina Faso, pays des hommes intègres*, Guides Olizane, Genève, Olizane, 3e édition, 2004, p. 131.

[55] Ces « églises des vainqueurs » sont moins implantées en Afrique francophone qu'anglophone. Elles diffusent une théologie basée sur le fait que, si l'on est un « bon chrétien », alors la réussite (économique) est assurée. Cette « théologie » tend donc à faire apparaître les pauvres comme des mécréants qui ont mérité ce qui leur arrive, ce qui constitue un curieux retournement du message évangélique.

plus anglo-saxonne[56]. Ces communautés ont plus tendance à l'autonomie que dans la tradition française. Le caractère essentiellement chrétien du Ghana et d'Accra entraîne un grand dynamisme de ces communautés chrétiennes, qui structurent fortement la vie locale[57]. La gestion des ordures répond au fameux « *cleanliness is next to godliness* ». En outre, l'appartenance à des communautés religieuses crée de fortes contraintes sociales et incite à respecter la dynamique de groupe.

Ces expériences appellent plusieurs analyses. La première est que l'attentisme des populations burkinabè peut être compris par cette fatigue et non par un désintérêt pour les politiques locales mises en œuvre. Il reste, au Burkina, une méfiance au sein de la population vis-à-vis des mobilisations populaires, qui ont conduit à des dérives judiciaires sous Sankara. Il est donc nécessaire pour comprendre les effets des décentralisations sur l'attitude de la population d'utiliser le concept de participation comme une modalité de relation et non comme un « modèle prescriptif », qui conduit à des détournements des contraintes[58].

Le cas ghanéen tend à faire comprendre pourquoi il est assez facile aux autorités de mobiliser la population pour des « *cleansing exercices* » mais qu'il est beaucoup plus compliqué d'imposer des pratiques contraignantes au quotidien. Les membres des communautés ont un intérêt direct à participer à de grandes mobilisations de nettoyage, soit pour satisfaire une pression communautaire religieuse, soit pour marquer leur soutien politique aux conseillers locaux. Cette aide ponctuelle, peu contraignante, est personnellement valorisante dans une perspective religieuse et, par ailleurs, politiquement utile puisque répondre à une sollicitation autorise à attendre une contrepartie.

En outre, dans le cas de la gestion des ordures, le manque de participation peut être analysé comme une modalité de participation, c'est à dire comme l'expression d'un

---

[56] Voir ci dessus « Le local, un objet un flou et pourtant à la mode », p. 36 et suiv.
[57] Mais sans la figer. Nous rappelons ici le caractère extrêmement concurrentiel du « marché » religieux, en particulier évangélique, et la grande mobilité théologique des ouailles.
[58] M. CROZIER & E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Points « Essais », 1981, 1e édition Seuil, 1977, p. 43.

désaccord et, également, comme l'attente, non pas, comme il est souvent dit, d'un État qui ferait tout le travail, mais d'une nouvelle configuration de relations. La non-participation ou le désintérêt pour les actions de gestion des ordures sont donc plus l'expression d'une attente de changement des relations avec le politique plutôt qu'une manière de se reposer sur l'État. Considérer que la population attend que l'État et les administrations locales fasse tout serait mal la considérer : n'importe quel citadin a conscience que les administrations ghanéenne ou burkinabè sont largement dépourvues de moyens. Il peut le déplorer, il ne peut pas l'ignorer.

Ce manque d'intérêt pour la chose publique et, en particulier, pour les ordures, est expliqué par l'ensemble des interviewés par le fameux « manque d'éducation » de la population. Si ce constat reste vrai dans certaines zones des deux villes, où la population a encore un mode de vie largement calqué sur le rural, elle est cependant réductrice. Le discours sur la propreté, le recyclage, le balayage et l'hygiène est bien connu des habitants des quartiers. La question n'est pas l'ignorance, mais l'application de cette connaissance nouvelle, dont les implications sont vécues comme des contraintes.

Pour tenter de comprendre pourquoi la participation est si basse alors que la diffusion du discours est si large, il est nécessaire de déplacer le raisonnement. Ainsi, au lieu de raisonner en termes culturels ou de sensibilisation, on peut ramener le problème à un plan politique : le manque de participation à la gestion des ordures traduit le manque de relations structurées à l'intérieur du champ politique local. La demande de « plus d'État » serait alors en fait une demande de « plus de lien », la demande d'une motivation efficace pour participer au développement et rendre les quartiers plus propres. L'épisode de la révolution burkinabè et la participation relativement forte des communautés religieuses au Ghana nous montrent que les motivations n'ont pas nécessairement à être mercantiles. Elles doivent seulement diffuser du sens, qu'il soit religieux ou d'inspiration marxiste.

D'une certaine manière, il est donc contradictoire de vouloir faire participer les populations locales en prônant « moins d'État ». La participation des populations à

leur développement ne peut se développer que dans un cadre défini où elle prend sens et où l'action devient une stratégie pour satisfaire un idéal plus grand. Le pragmatisme néo-libéral et le « bon sens » ne font pas recette pour mobiliser les masses.

Cette séparation du politique et de l'action populaire locale est, en outre, plus qu'inefficace, contre-productive, en particulier parce que, sitôt chassée, elle revient toujours dans les discours et les représentations. Si il n'y a pas de bonnes raisons d'agir et de participer, alors pourquoi ceux qui agissent ou participent le font ? Il semble que, pour la plupart des habitants, ce soit alors parce que les responsables associatifs ont des connexions politiques et qu'il agissent alors pour l'argent. Ce raisonnement autorise toutes les demandes et rend plus difficile le travail des associations, parce qu'elle ne peuvent guère compter sur le seul dévouement des habitants[59] :

« Ils ne voient pas qu'on essaie de les aider [en nettoyant les rues]. Tout ce qu'ils voient, c'est que nous avons pris sur nous de balayer et de nettoyer la ville et que donc, c'est notre problème. Parfois ils attendent qu'on leur donne de l'argent ou un rafraîchissement. […] Ils ne viennent que si vous payez des rafraîchissements. Ils oublient que vous les aidez. Ils ne demandent pas un salaire, ils veulent juste savoir que vous les récompenserez ou que vous leur donnerez un peu d'argent pour acheter une boisson ».

Toute participation nécessite donc un « *reward* », c'est à dire, plus qu'un paiement, un retour. Le gain obtenu est souvent immatériel. Il s'agit alors de satisfaction personnelle (liée au sentiment d'utilité ou bien à l'idée qu'on participe à quelque chose de plus grand que soi), de réponse à une pression plus ou moins explicite de la communauté (religieuse le plus souvent) ou de volonté de répondre à une demande émanant d'un politique pour pouvoir l'utiliser plus tard comme ressource. Si l'on raisonne donc en termes de don et de contre-don, il est facile de mobiliser les communautés au moins pour des opérations ponctuelles de gestion des ordures. La demande d'un retour matériel (paiement ou « rafraîchissement ») a finalement les

[59] Entretien avec les membres de l'ONG « La Town Development Association », Accra, 08 décembre 2004.

mêmes racines que le désintérêt pour toutes ces opérations : les deux cas sont une réponse à une situation où il n'y a pas de gain immatériel possible. Dans ce cas, l'acteur ne fait rien ou il demande de l'argent. Il semble donc que l'argument largement présenté du manque d'éducation de la population doive d'effacer devant celui du manque de lien politique entre les administrations et la population. Lien qu'il est possible de nouer sans débourser d'argent, à la condition expresse d'une implication forte des conseillers et élus dans leur circonscription. Le manque matériel réside donc plutôt à ce niveau : mal payés ou peu investis, les politiques locaux manquent de possibilités pour s'investir dans la vie de leur communautés et présenter à leurs yeux un avantage comparatif. En outre, le fait que la plupart des acteurs locaux soient nommés au Ghana et que la corruption et le népotisme soient encore largement présents[60] dans les deux pays ne favorise pas l'établissement d'une relation de confiance qui serait la base à la création d'un lien politique fort.

1.3.2. Des concurrences inattendues

La dernière vague de décentralisation a donc largement été portée par les bailleurs de fonds internationaux, pour qui ce train de réformes est à la fois une garantie de pratiques plus démocratiques et un moyen de réduire les responsabilités directes de l'État central. Cette grande implication des bailleurs a entraîné une « concurrence » pour le personnel, qui crée des tensions au sein de l'espace local.

De fait, une des raisons les plus souvent invoquées pour justifier les limites de la mise en œuvre de la décentralisation est celle du manque de personnel formé. A l'échelon le plus local des arrondissements et des *sub-metros*, le constat est vrai dans les deux capitales. La multiplication des territoires décentralisés à Accra a créé de nouveaux besoins de fonds et de personnel, qui ne peuvent être satisfaits.

---

[60] Forte, en particulier au niveau local, mais bien moindre que dans d'autres pays africains pourtant théoriquement plus développés. On retiendra par exemple que Barack Obama n'a pas souhaité se rendre au Kenya – où il était logiquement très attendu – pour sa première tournée africaine en 2009 du fait des difficultés de la « coalition » gouvernementale entre Kibaki et Odinga et de la forte corruption du pays, qui n'a pas été enrayée. Dans l'optique de valoriser des pays plus avancés démocratiquement, il a préféré le Ghana, dont le président Atta Mills vient d'être élu, en 2008, après une élection présidentielle juste, disputée et qui a encore une fois permis l'alternance. On notera par ailleurs que les Ghanéens, avec l'ancien président Kufuor à la tête de l'Union Africaine fin 2007, et Koffi Annan ont été très actifs pour trouver une solution acceptable aux violence post-électorales kenyanes de fin 2007 et tendent à se poser en modèle démocratique africain.

À Accra, la gestion technique des ordures est souvent tenue par des techniciens de la santé, qui ont donc une approche sanitaire de la question, mais pas de réflexion poussée sur les moyens pouvant être mis en œuvre sur des aspects spécifiques, tels que le recyclage des déchets. Les DCE, eux, manquent également de formation spécifique, indique Peter Fricker, expert à la GTZ[61]. Trop souvent notables – instituteurs par exemple – ils manquent de formation administrative. Il en résulte un dichotomie forte de l'appareil administratif décentralisé ghanéen. Alors que les personnels politiques ont, dans les *sub-metros*, des préoccupations politiques fortes que je détaillerai dans le troisième chapitre de cette partie, les personnels techniques sont complètement coupés de cette dynamique.

À Ouagadougou, les responsables locaux ont au contraire le plus souvent une formation et un passé d'administrateurs, ce qui rend leur action plus politique que technique.

Pourtant, les deux pays ne manquent pas de capacités. L'université de Legon est très réputée et forme extrêmement bien ses étudiants qui, pour certains, comme l'ancien maire d'Accra, poursuivent leur formation Royaume-Uni. Les bailleurs de fonds le soulignent à plusieurs reprises[62], tout en notant que ce potentiel est mal utilisé. En outre, la présence de multiples bailleurs de fonds dans le domaine de la décentralisation a entraîné un besoin de têtes pensantes et des débauchages massifs. Ainsi, à la coopération canadienne au Burkina, par exemple, le chargé du programme « décentralisation et gouvernance » en 2003, Gaoussou Koté, est un économiste burkinabé de valeur, lié aux affaires locales de son pays. Cependant, face à la disproportion des offres d'emploi et des rémunérations, de tels experts préfèrent travailler pour les bailleurs étrangers, ce qui crée un manque dans les institutions locales qui ne peuvent rivaliser[63]. De même au Burkina, même si les intellectuels ont un lien plus fort avec le politique qu'au Ghana où la question est presque tabou,

[61] Entretien avec Peter FRICKER, expert, *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammentarbeit* (GTZ), Accra, 27 juin 2003.
[62] Entretien avec Joyce MENSAH, *Programme Coordinator*, Friedrich Ebert Stiftung, Accra, 09 juillet 2003 et avec Peter FRICKER, *op. cit.*
[63] Entretien avec Gaoussou KOTE, Conseiller en développement local et décentralisation, Unité d'Appui à la Coopération Canadienne (ACDI/UACC), Ouagadougou, 23 mai 2003.

nombre d'entre eux préfèrent travailler au profit de leur pays dans des agences non gouvernementales gérées par des institutions internationales. Enfin, il existe une réelle disparité entre les capacités du centre et celle des collectivités locales : paradoxalement, si les élus locaux ne sont guère formés – et pas toujours anglophones ou francophones dans les zones rurales – ils connaissent leur terrain et ont une évidente volonté de bien faire[64]. En revanche, les acteurs du centre – qui peuvent travailler par défaut dans l'administration plutôt qu'avec les bailleurs de fonds, sont parfois plus décevants, en particulier parce que leur formation est largement administrative.

La présence des bailleurs de fonds internationaux, très nombreux dans les deux pays, crée donc paradoxalement une concurrence pour les acteurs préjudiciable au bon fonctionnement de la décentralisation. En outre, tous les bailleurs de fonds rencontrés notent, en 2003, la concurrence qui existe entre eux. Au Burkina, malgré la mise en place d'un Collectif des bailleurs de fonds regroupant le Canada, le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse, les actions restent rarement coordonnées. Les bailleurs sont même fréquemment dans une situation de concurrence entre eux, que le responsable du Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'ambassade de France à Accra qualifie de fonctionnement « par chapelles »[65]. Un responsable français de Ouagadougou se plaint, lui, que « les Allemands achètent les Burkinabè » par des voyages.

De manière moins anecdotique, deux éléments sont importants pour comprendre les difficultés des bailleurs de fonds. D'une part, les pays bailleurs ont une volonté de « placer » sur le terrain leurs ressortissants. C'est certes un mode de contrôle, mais cela répond également à la nécessité pour ces bailleurs de montrer à leur pays qu'ils ont une action de coopération concrète. De manière un peu abrupte, les résultats sur le terrain peuvent être moins importants que la nécessité de montrer sa propre utilité à ses ministres de tutelle. De ce fait, la principale action visible est le décaissement. Or

[64] André HARNIST, Conseiller technique de l'ambassade de France auprès du MATD, Ouagadougou, 26 mai 2003.
[65] Entretien avec Mathieu-Noé KOSSI, responsable du SCAC, ambassade de France, Accra, 20 mai 2003.

le décaissement n'est pas toujours la solution la plus utile aux projets de développement, en particulier pour la gestion des déchets : André Harnist[66], Conseiller technique français au MATD, note même qu'une bonne action de conseil devrait s'en passer. Son homologue allemand dans la même administration rappelle cependant que l'accès à la présence des conseillers étrangers est en pratique conditionnée à l'accès à des fonds[67]. Ainsi, les acteurs burkinabé de la décentralisation et du développement local profitent de cette juxtaposition des bailleurs de fonds. Ce système de contrôle des décaissements rend l'utilisation des fonds fongibles très rares. Ils ont été utilisés par le collectif des bailleurs de fond pour financer la CND mais sont difficiles à contrôler et, plus, sont moins valorisants pour les bailleurs. Désabusé, un responsable français lance :

« On ne veut pas vraiment faire le développement. Ni les bailleurs, ni les nationaux ».

En outre, les bailleurs ne promeuvent pas la même vision de la décentralisation ni de la gestion des déchets. Au Burkina, le collectif des bailleurs de fonds a pris le parti de laisser se créer des dynamiques propres en finançant largement la CND, qui était, à sa création, une entité autonome, ne dépendant que du Premier ministère, et chargée de mener une réflexion globale sur le processus de décentralisation et sa mise en œuvre[68]. Il s'agissait pour eux de promouvoir une décentralisation perçue comme un facteur de démocratisation. Les Français accompagnent plus volontiers les questions de décentralisation administrative, tandis que la coopération allemande se base sur son organisation fédérale pour promouvoir sa vision, basée sur la notion d'autonomie[69]. Les Burkinabé, comme les Ghanéens, sont donc face à une grande « pluralité des normes »[70], qui n'est pas spécifique à l'Afrique, mais qui y est singulièrement concentrée. En outre, la présence même des bailleurs de fonds crée une « culture du projet » qui nuit à la mise en place de pratiques unifiées et de long terme. La gestion des déchets souffre de cette même pluralité des normes.

---

[66] André HARNIST, Conseiller technique de l'ambassade de France auprès du MATD, Ouagadougou, 26 mai 2003.
[67] Entretien avec Klaus GRÜTJEN, Conseiller technique de la GTZ auprès du MATD, Ouagadougou, 3 juin 2003.
[68] Entretiens avec Baba SAWADOGO, Secrétaire permanent de la CND, Ouagadougou et Kombissiri, 21 et 30 mai 2003.
[69] Entretien avec Milan SIMANDL, Premier secrétaire de l'Ambassade d'Allemagne, Ouagadougou, 27 mai 2003.
[70] G. WINTER (dir), *Inégalités et politiques publiques en Afrique*, Paris, Karthala-IRD, 2001, 452 p.

Un retour sur le terrain en 2004 et 2005 montre que la situation tend cependant à s'améliorer et que les bailleurs coordonnent plus leurs actions. En outre, la décentralisation burkinabè, en « panne » depuis 2000, a connu un nouveau souffle grâce à la mise en œuvre des réformes et au lancement des communes rurales. En outre, au niveau municipal, les pratiques se sont mieux ancrées.

Le « fonctionnement par chapelles » crée un morcellement de plus dans la gestion locale : aux divisions spatiales et temporelles que j'ai déjà évoquées, aux oppositions historiques entre chefs et administration « moderne » se greffe cette opposition de pratiques. Dans une large mesure, l'histoire de chaque pays bailleurs rend ces différences irréductibles et contribue à rendre complexes à la fois l'aide et l'établissement d'un champ politique local.

Cette opposition de méthode se retrouve à l'échelle de la gestion des ordures puisque les différents donneurs n'ont pas les mêmes sensibilités ni les mêmes cultures. Ainsi, les plus petits pays, tels que le Danemark, ont une sensibilité plus grande aux petites et moyennes villes. Les Allemands se sont plutôt concentrés sur l'eau. L'action de la Banque mondiale, elle, est largement portée par les méthodes américaines, qui privilégient par exemple les grands centres de disposition des déchets, là où les Français, par exemple, auraient préféré des incinérateurs. La Banque mondiale tend, nous l'avons vu, à privilégier la construction d'infrastructures. Dans tous ces cas, cependant, l'importation des normes et des pratiques ne permet pas une réflexion sur les conditions spécifiques de ramassage dans les deux villes.

Les processus de décentralisation à l'œuvre dans les deux pays, et singulièrement dans les deux capitales sont donc une juxtaposition d'expériences souvent fortes, comme les périodes révolutionnaires, et parfois décevantes. Ce terreau historique, très varié, tend à être minimisé par une « culture de la nouveauté » qui fait table rase du passé, mais donne aux acteurs actuels leurs préférences, même inconscientes, et explique une partie de leurs réticences face à l'actuelle décentralisation.

A cet empilement « vertical » s'ajoute un morcellement « horizontal », celui des pratiques très différentes des bailleurs qui promeuvent la décentralisation dans les

deux pays. C'est cette multiplicité de discours et de pratiques possibles qui rend le tableau de la décentralisation actuelle très peu lisible et qui justifie de grandes différences entre les discours formels et les pratiques de terrain.

2. La privatisation : une tentante obligation

Nous allons analyser ici en détails les modalités de la privatisation – complexe – de la gestion des déchets dans les deux villes étudiées et tenter de faire émerger les éléments qui expliquent les différences formelles de fonctionnement et de résultats entre les deux cas.

Privatiser un service public répond à des exigences particulières, en particulier celle de l'acceptation sociale de cette privatisation[71]. Dans les deux cas, à Accra comme à Ouagadougou, le rapport à la privatisation reste ambigu parce que la mise en oeuvre de celle-ci apparaît à beaucoup comme un échec des autorités municipales mais que, à défaut, c'est encore ce qui fonctionne le moins mal.

Puisque l'État ne se désengage pas des activités ainsi privatisées, il doit créer de toutes pièces des instruments de régulation et de gestion de ces nouveaux partenariats. La question de ces nouvelles structures de concertation est presque toujours sous-estimée, voire ignorée des acteurs de la privatisation. Privatiser apparaît de fait comme une solution et il est facile d'oublier que de cette nouvelle organisation naissent de nouveaux problèmes.

Dans cette partie, je traiterai essentiellement de la privatisation du ramassage des ordures (collecte à Accra et précollecte à Ouagadougou). D'une part, c'est la plus grande partie de la gestion et la plus visible. D'autre part, c'est cette étape du processus qui a créé les partenariats les plus variés. De fait,

« La vente des objets recyclés, par exemple, apparaît comme un pur bien privé, alors que le nettoyage des routes principales et des espaces publics tombe dans la catégorie des biens publics »[72].

Les collectes, quel que soit leur type, sont particulièrement difficiles à privatiser parce qu'elles sont dans cette articulation constante entre les espaces public et privé.

---

[71] J. POST, J. BROEKEMA & N. OBIRIH-OPAREH, « Trial and Error in Privatisation: Experiences in Urban Solid Waste Collection in Accra (Ghana) and Hyderabad (India) », *Urban Studies*, vol. 40, n° 4, 2003, p. 837.
[72] *Ibidem* : « The sale of recyclables, for example, resembles a purely private good, while the cleansing of major roads and public areas falls into the category of collective goods ».

2.1. Qu'est-ce que privatiser ?

On parle actuellement moins de privatisation que de « partenariats public-privé » (PPP). Il s'agit dans ce cas de la privatisation de tout ou partie d'un service. Le terme, utilisé à l'envi, masque en réalité une pluralité de situations. Au Ghana, le concept de PPP a été introduit en même temps que d'autres réformes, telles que le Plan d'ajustement structurel (PAS) et l'*Economic Recovery Program* (ERP) et ce, sans réellement de réflexion quant à son efficacité :

« Il existe un fort consensus parmi les experts en développement pour affirmer que les PPP sont une solution "magique" à la plupart des problèmes d'inefficacité des institutions publiques »[73].

Le problème est que l'efficacité supposée des PPP demanderait une analyse de temps long qui n'est pas encore possible. En outre, et c'est un point beaucoup essentiel pour nous, la dévolution du contrôle et des responsabilités est rarement partiale : sans autorité politique forte, les PPP se négocient au coup par coup et selon des intérêts particuliers parfois éloignés de l'intérêt général. Ce faisant, c'est un enchevêtrement complexe de situations qui se met en place, dont la portée n'est réellement compréhensible qu'on prenant en compte la culture et les traditions de chaque pays, ce qui est rarement fait.

2.1.1. Un problème de définition

Dans les deux pays, il est commun de parler de « privatisation » pour désigner le processus né dans le milieu des années 1990, en même temps que le processus de décentralisation, auquel il est intimement lié. Pourtant, comme la décentralisation, le processus récent de privatisation n'est pas apparu récemment. Au Ghana, les premières expériences d'utilisation de firmes privées pour le ramassage des déchets

[73] J. N. FOBIL *et alii*, « The influence of institutions and organizations on urban waste collection systems: An analysis of waste collection sytem in Accra, Ghana (1985-2000), *Journal of Environmental Management*, n° 86, 2008, p. 267 : « there is a strong consensus among development experts that PPP is a "magic" solution to most inefficiency problems in public institutions ».

ménagers datent de 1977[74]. Au Burkina, bien avant le monopole de l'Onasene – qui, elle-même d'ailleurs utilisait des partenariats public-privé – la gestion des déchets avait été privatisée à Ouagadougou de 1968 à 1989[75]. La donne a pourtant changé dans la mesure où la privatisation est devenue, plus qu'une mode, un véritable *credo*[76] néo-libéral dont le discours a envahi la politique locale dans les années 1990.

C'est en ce sens qu'il est possible de parler de la privatisation comme d'un mouvement de grande ampleur, voire d'une « épidémie »[77]. Cette idée d'épidémie tend cependant à faire croire, à tort, que le mouvement est généralisé et homogène.

Revenons d'abord sur la définition de la privatisation. Le terme est employé, au sens strict, pour définir un transfert d'activité d'une entreprise publique à une entreprise privée. La plupart des entreprises ainsi privatisées ont, ou avaient, un « monopole naturel »[78]. C'est le cas avec des entreprises telles que l'électricité en France. Ces privatisations peuvent être partielles, car temporaires, ou ne concerner qu'un secteur particulier[79]. Mais, à moins d'utiliser un terme tel que « partenariat public-privé », il n'existe pas de mot pour différencier cette privatisation « classique » de la privatisation « locale », qui tient plus de la délégation de responsabilités et qui, surtout, touche un bien public. De ce fait, la privatisation d'une entreprise et celle des services publics urbains sont, malgré un même vocable, très différentes. Dans le cas de la privatisation des services publics viennent se greffer des questions d'intérêt public et, en outre, je l'ai dit, il faut que le processus soit socialement accepté[80] puisqu'il touche de manière directe à la vie de la population.

---

[74] N. OBIRIH-OPAREH & J. POST, « Quality assessment of public and private modes of solid waste collection in Accra, Ghana », *Habitat International*, 26, 2002, p. 95.
[75] S. MAS & C. VOGLER, *La gestion des déchets solides à Ouagadougou*., Ouagadougou (BF), CREPA-siège, 2006, pp. 7-8.
[76] J. POST, J. BROEKEMA & N. OBIRIH-OPAREH, « Trial and Error… », *op. cit.*, p. 836. La traduction française utilisée ici est un peu plus étroite que le terme anglais « creed » (principes, croyances) mais en est directement inspiré.
[77] P. ALLARD *et alii*, « Les privatisations des services publics », *Informations et Commentaires*, n° 115, avril-juin 2001 dans FONDATION GABRIEL PÉRI, <http://www.gabrielperi.fr/Les-privatisations-des-services>, p. 2.
[78] F. MARTY, « Privatisation des services publics : fondements et enjeux », *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, vol. 2, 2007, p. 90 et suiv.
[79] P. NGUIHÉ KANTÉ, « Les contraintes de la privatisation des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun », *Revue internationale de droit économique*, t. XVI, vol. 4, 2002, p. 605.
[80] J. POST, J. BROEKEMA & N. OBIRIH-OPAREH, « Trial and Error… », *op. cit.*, p. 837.

Spatialement, le phénomène de privatisation est plus fort dans les grandes villes que dans les zones rurales ou même les petites villes, qui ne présentent pas des tailles critiques suffisantes pour être économiquement intéressantes[81]. D'autre part, les types d'organisations regroupées sous le terme de « privatisation » sont très variées. Il peut s'agir de contrats, de concessions, d'arrangements de type *build-operate-and-transfert* (BOT), de joint-ventures, ou même de coopération informelle. Il s'agit donc plus de *types* de délégations, d'une manière de « penser la cohabitation »[82] entre le public et le privé.

En outre, la privatisation des services prend parfois des formes détournées. Ainsi, la contractualisation, très courante en matière de provision de services peut apparaître comme le « cheval de Troie » de la privatisation. Dans tous les cas, les vagues de privatisations, même partielles, apparaissent comme une sorte d'apprentissage des règles de l'économie de marché, même si, en matière de provision de services, elles restent largement réglementées et contrôlées par les autorités municipales ou gouvernementales du fait de l'enjeu sociétal qui sous-tend les services.

La privatisation doit donc être définie comme tout mouvement de vente, partenariat, transfert, ou dérégulation du secteur public vers le secteur privé et permettant de faciliter la délivrance des services publics par le privé[83].

Cette définition posée, nous pouvons nous pencher sur le contexte de mise en œuvre des processus de privatisation. Ce contexte, qui définit à la fois le cadre politique et le rapport culturel à la question du privé, nous permettra de comprendre les choix des deux villes. En outre, ce rapport institutionnel, culturel et historique à la privatisation

---

[81] S. JAGLIN, « Vingt ans de réformes dans les services d'eau urbains d'Afrique subsaharienne : une géographie de la diversité », *Cybergeo*, Séminaire de recherche du GDR Rés-Eau-Ville (CNRS 2524) « L'eau à la rencontre des territoires », Montpellier, France, 27-28 et 29 mai 2004, § 3 et suiv., <http://<www.cybergeo.eu/index1419.html>

[82] *Ibidem*, § 4.

83 D. A. RONDINELLI & J. D. KASARDA, « Privatizing Public Services in Developing Countries », *Business in the Contemporary World*, vol. 3, n° 2, Hiver, 1991, pp. 102-113 ; V. R. CLIFFORD, « Implementing privatization policy in developing countries: a selected literature review », *Working Paper*, n°. 3, août 1993, 22 p. ; D. A. RONDINELLI, *Partnering for development: government-private sector cooperation in service provision*, 2002, 29 p., <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN006231.pdf>

nous permettra de comprendre dans un deuxième temps quelles questions politiques ils ont pu soulever.

2.1.2. Résultats attendus et motivations politiques

Le recours au privé s'est développé dans le contexte de la décentralisation des années 1990 et est apparu dans tous les pays, au même titre que le local, comme un mot « magique »[84], possédant une « force rhétorique et un attrait mythique »[85] et répondant à la demande de « moins d'État ». Le terme véhicule ainsi des présupposés, presque des idéologies. La privatisation des services est en fait présentée comme une réponse pragmatique au manque de moyens de l'État et comme un facteur de développement économique.

Il faut interroger ce premier point : cette privatisation présentée comme une réponse – aux problèmes économiques et de capacités de l'État – n'est jamais présentée comme un moyen, celui d'atteindre les exigences des projets libéraux. Le pragmatisme affiché est – une nouvelle fois – un recours au « bon sens » pour minimiser les implications politiques, voire idéologiques du recours à de tels procédés. Ainsi, dans les pays du Nord, le mouvement de déplacement du pouvoir vers le local et les mouvements de privatisation correspondent à un désengagement de l'État, bien souvent après des périodes de *welfarism*. L'État s'est « évidé », s'est allégé de sa « surcharge » d'État-providence, sous le mouvement de privatisation[86]. C'est donc dans un contexte d'État trop lourd face aux difficultés économiques que les privatisations ont été engagées au Nord. Dans les pays du Sud, ces privatisations prennent un tout autre sens dans la mesure où elles interviennent dans un contexte où l'État est plus souvent réputé « défaillant » ou fragile[87]. En outre, souvent menées dans le cadre des institutions de Bretton Woods, ces privatisations participent à l'affaiblissement de ces États en

[84] J. N. FOBIL, *et alii*, « The influence of institutions… », *op. cit.*, p. 267.
[85] I. ELANDER, « Partenariats et gouvernance urbaine », *Revue internationale des sciences sociales*, , n° 172, vol. 2, 2002, p. 227.
[86] A. CRAWFORD, « Vers une reconfiguration… », *op. cit.*, p. 4 et p. 11.
[87] H. MAGRO & J.-M. CHÂTAIGNER, *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007, 565 p.

remettant en cause leur souveraineté[88]. Alors que le vocabulaire est le même, les contextes de réception sont ainsi très différents et donnent un sens particulier à la privatisation en Afrique sub-saharienne. Privatiser apparaît alors comme une béquille plus que comme un « dégraissage ».

Les attentes de la privatisation sont une plus grande efficacité des services et une plus grande rationalité économique. Privatiser les services doit pouvoir permettre de développer l'économie locale en favorisant l'émergence de nouveaux marchés. Le recours à la privatisation trouve en outre une justification évidente dans la grande inefficacité des pouvoirs publics[89]. En outre, privatiser permet de proposer une réforme radicale à une opinion publique souvent très critique vis-à-vis des performances publiques en matière de provision de services[90].

Au-delà de ces assertions sur la supposée plus grande efficacité des services privés par rapport au public, les processus de privatisation prennent place dans une croyance plus large selon laquelle le développement doit être basé sur les principes de l'économie de marché[91], dans des États où ces principes, niés un moment, ont été « réinstallés »[92]. De fait, les mouvements actuels de privatisation trouvent leur origine dans les PAS, d'abord menés par le FMI pour stabiliser les économies puis, dans un deuxième temps par la Banque mondiale pour ouvrir les pays aux économiques de marché. Le Ghana et le Burkina sont plutôt de « bons élèves » de ces plans de réformes. Si, dans les années 1980, ce sont les grandes entreprises nationales qui ont été privatisées, la privatisation a changé de sens et de cible dans les années 1990 et apparaît dès lors comme une aide pour pallier les déficiences des services[93].

---

[88] A. SINDZINGRE, « Liberalisation, Multilateral Institutions and Public Policies: The Issue of Sovereignty In Sub-Saharan Africa », *Mondes en Développement*, n° 123, vol. 31, 2003/3, pp. 23-56.
[89] N. OBIRIH-OPAREH, *Solid waste collection in Accra. The impact of decentralisation and privatisation on the practice and performance of service delivery*, Thèse de doctorat, Amsterdam, AGIDS, Universiteit van Amsterdam, avril 2003, p. 33, <http://dare.uva.nl/record/131417>
[90] J. POST, J. BROEKEMA & N. OBIRIH-OPAREH, « Trial and Error… », *op. cit.*, p. 835.
[91] OBIRIH-OPAREH, N., *Solid waste collection...*, *op. cit.*, p. 32.
[92] J. POST, J. BROEKEMA & N. OBIRIH-OPAREH, « Trial and Error… », *op. cit.*, p. 835.
[93] N. OBIRIH-OPAREH, *Solid waste collection...*, *op. cit.*, p. 32-33.

Il est donc facile de trouver des avantages à la privatisation en ce qu'elle favorise une économie de marché réputée être la seule valable. Il est cependant plus rare de trouver des analyses présentant la privatisation comme une stratégie politique, en particulier de la part des municipalités. Nous verrons un peu plus bas que privatiser n'est pas sans danger, en particulier en termes de perte de *leadership*. En revanche, privatiser peut être une stratégie de contrôle particulièrement efficace pour les municipalités. Ainsi, l'intérêt premier des municipalités est effectivement de trouver des solutions pour que les déchets soient ramassés et l'opinion publique apaisée. Elles n'ont guère qu'un choix contraint. Mais elles peuvent cependant utiliser cette contrainte pour atteindre des objectifs secondaires, tels qu'un plus grand contrôle des acteurs présents dans le champ municipal, en particulier les acteurs informels. DiGregorio[94] détaille quatre types de relations possibles à ces acteurs informels : l'éradication, l'incorporation (qui, pour lui, est négative), l'accommodation et la collaboration. À Accra, globalement, les autorités municipales ont dû s'accommoder d'acteurs privés sans lesquels elles ne pouvaient rien faire. Mais à Ouagadougou, la privatisation a été, à travers la mise en œuvre du SDGD, une occasion – risquée et difficile – d'incorporer les acteurs des déchets dans le champ municipal et d'en éradiquer quelques uns. L'enjeu était pour la municipalité conserver coûte que coûte son *leadership* et, dans la mesure du possible, de gagner une connaissance et un contrôle plus stricts des acteurs de la propreté. Nous verrons que le jeu s'est avéré être à double tranchant mais que la municipalité a su largement en tirer parti.

2.1.3. Privatisation et déchets : un ménage possible ?

La question de la gestion des ordures est intéressante dans ce contexte de privatisation car c'est un cas typique où les arguments développés ci-dessus fonctionnent très mal. De fait, si le ramassage et la gestion des ordures sont un service, c'est un service pour lequel les usagers ne sont pas consommateurs, contrairement à l'eau par exemple.

---

[94] Cité par A. BAUDOUIN *et alii*, *Waste management and governance in Addis Ababa*, à paraître, 2010, 24 p.

Il est donc très difficile de faire payer les usagers, d'autant que, dans de nombreuses situations, et en particulier dans les quartiers les plus pauvres, il n'est pas forcément nécessaire de payer : il y a assez de place à Ouagadougou dans les quartiers périphériques pour jeter aisément et, à Accra, l'océan cache facilement les déchets, nous l'avons vu. Une responsable de GIE de Ouagadougou résume la situation :

« Si tu ne veux pas payer, tu mets un sac de jute sur ton vélo toutes les semaines et tu vas vider ça toi-même à la décharge [sauvage] la plus proche »[95].

Le service payant de ramassage des ordures est donc vécu comme une contrainte, d'autant que les « externalités » sont dans le domaine public. Dans ce contexte, le ramassage et le traitement des ordures apparaissent comme un « service en creux », dont la responsabilité ne peut être imputée aux habitants. La privatisation suppose en fait l'existence d'un marché qui reste largement à démontrer pour les déchets. La demande de propreté existe évidemment mais la fameuse *willingness to pay*, la volonté de payer, reste, elle, sujette à caution. C'était la grande force des ONG au Burkina en particulier : elles avaient réussi à créer une volonté de payer au-delà des services. Elles étaient, plus que des *providers*, une part du ciment social d'un quartier, auquel elles fournissaient du travail. Même si il était toujours difficile pour elles de se faire payer, il n'en restait pas moins que, d'une part, la pression pour payer était plus forte puisque ces femmes étaient connues et reconnues au sein de la communauté et, d'autre part, parce qu'il existait une reconnaissance de leur action sociale. D'une certaine manière, ces associations étaient reconnues « d'utilité publique » par la population.

[95] Entretiens avec Safietou SYLLA, directrice du GIE de Sigh-Noghin, Ouagadougou, mai 2005.

Photo 17 : Décharge sauvage dans la « ceinture verte » du nord de Ouagadougou – Sigh-Noghin
La décharge accueille les déchets solides et les boues de vidange de la zone. En fond : fabrication de briques pour la construction d'un nouveau quartier.

La question du rendement pose le même type de questions. Nous avons indiqué que, quand la municipalité d'Accra a travaillé avec le CCWL, les volumes ramassés ont considérablement augmenté[96]. Cette question des volumes est de fait essentielle pour les deux villes, qui sont submergées. Deux problèmes se posent cependant. D'une part, nous l'avons vu, le calcul des volumes produits est extrêmement difficile parce qu'il dépend de la variable « population », mal connue, et de la variable « production », très différente selon les quartiers et les saisons. Il faut y ajouter que, contrairement à des services territorialisés, les déchets sont également produits par les populations flottantes, encore plus difficiles à cerner. En outre, le ramassage est la partie visible d'un iceberg très complexe. Si l'efficacité politique est visible dans les rues – qui sont propres ou sales – cette variable n'est cependant pas suffisante pour qualifier la gestion des déchets dans son ensemble. En fait, les déchets sont

[96] Voir ci-dessus p. 72 et suiv.

paradoxalement une question très « qualitative ». Ainsi, ramasser ne suffit pas si les centres de collecte sont insuffisants, ou si la concentration des déchets en un point crée des pollutions plus fortes. La question du rendement est inefficace à long terme sans politique de valorisation et de recyclage. Or le recyclage et le transport des déchets hors des villes demandent des investissements de base très importants, que les petites entreprises privées ou les associations montées en GIE ne peuvent se permettre.

Enfin, la privatisation entraîne, dans le domaine spécifique du ramassage des déchets, une baisse des conditions de travail des agents, et ce, pour deux raisons. La première, non spécifique, est que les agents privés n'ont pas la sécurité de l'emploi qu'apporte un emploi dans le public. La privatisation peut donc conduire à une forme de précarisation de la situation de personnels déjà peu qualifiés. Dans les associations de ramassage ouagalaises, les femmes qui ramassent sont certes très pauvres mais elles appartiennent à un réseau qui leur assure bon an mal an une sécurité si ce n'est sociale, du moins sociétale. Elles travaillent fréquemment sans gants, ni masque, nous l'avons vu. Cette situation est la même pour les hommes, qui, souvent, ont des taches plus difficiles, comme le curage des égouts à ciel ouvert ou le ramassage des boues de vidange des toilettes[97]. Ces boues de vidanges sont un problème annexe du ramassage mais utilisent le même type de personnels et ont les mêmes problématiques. Dans les deux cas, la privatisation n'améliore pas des conditions de travail déjà réputées extrêmement difficiles[98]. Les pouvoirs publics sont là face à un dilemme puisque c'est cette faible attention portée aux conditions de travail des ramasseurs qui permet des prix compétitifs. Le gain social n'est donc pas évident dans ce cas. L'ensemble du marché de la gestion des déchets tient donc sur le fait que les employés y sont particulièrement miséreux.

---

[97] J. POST, J. BROEKEMA & N. OBIRIH-OPAREH, « Trial and Error… », *op. cit.*, p. 837.

[98] L'horreur de la saleté est particulièrement forte chez les Ghanéens. Les personnes qui travaillent dans ces domaines ont donc, en plus de conditions de travail particulièrement difficiles, à faire face à un dégoût populaire pour leur activité. Les entrepreneurs privés, ont eux, dans ce contexte, le plus grand mal à recruter du personnel. Voir : G. VAN DER SJAAK & N. OBIRIH-OPAREH, « Getting out of the shit; toilets and the daily failure of governance in Ghana », *Bulletin de l'APAD*, n° 23-24, juin-décembre 2002, pp. 151-166.

Photo 18 : Égout à ciel ouvert – Ouagadougou

2.2. Les privatisations à Accra et à Ouagadougou

Pour traiter des formes de la privatisation dans les deux villes et pouvoir les comparer efficacement, j'ai choisi d'explorer le processus de manière thématique, en étudiant successivement leur contexte de mise en œuvre puis sur leurs formes et types des réformes qu'elles ont entraîné et, enfin, leurs résultats.

2.2.1. Des contextes très différents

Les réformes de privatisation ne se sont pas ancrées, dans les deux villes, dans les mêmes contextes historiques et politiques. Ainsi, à Accra, la privatisation a été extrêmement laborieuse alors que, paradoxalement, elle a été plus facile au Burkina.

2.2.1.1. Accra : la mauvaise réputation et la bonne excuse

À Accra, la question de la privatisation est sur agenda depuis le début des années 1980 mais sa mise en oeuvre ne s'est pas faite sans difficultés. Les gouvernement ghanéens successifs ont été largement opposés à l'émergence du secteur privé, ce qui a obéré son développement. Ainsi, au Ghana, les entreprises réellement et purement privées sont en général de très petite taille[99]. D'autre part, favoriser le secteur privé aurait été à l'encontre des sentiments nationalistes et populistes encore très forts au sein de la population, du fait de l'attachement de celle-ci au personnage de Jerry Rawlings. Enfin, l'argument de l'instabilité politique a été autrefois mis en avant pour justifier les réticences à privatiser mais il n'est plus d'actualité puisque le Ghana est l'un des pays les plus stables et les plus démocratiques d'Afrique.

Ce n'est donc pas naturellement, mais sous la pression des bailleurs de fonds et dans le cadre des PAS que la privatisation des services publics a été menée. Les PPP ont donc été mis en pratique à Accra, mais de manière progressive. Une phase pilote a été définie, de 1992 à 1995[100] et les zones de ramassages ont été progressivement étendues, face au succès des entreprises privées et au fur et à mesure que la confiance des résidents et de la municipalités grandissait. En outre, les autorités y ont rapidement vu un excellent moyen de limiter leur dépenses pour ce fardeau que sont les déchets[101]. Ce caractère progressif a permis en particulier aux entrepreneurs de s'équiper décemment. Pourtant, lors de la phase II, qui devait élargir le champ de ramassage des opérateurs privés, les choses ont mal tourné. Cette belle progression n'a pu se maintenir, non du fait d'un échec des opérateurs mais parce que la municipalité a pris peur devant l'importance de plus en plus grande du secteur privé dans ses affaires. Ainsi, pour le cas d'Accra, il faut retenir que, contrairement à Ouagadougou, nous le verrons, les opérateurs privés avaient largement la capacité et la volonté de travailler. Mais la privatisation est aussi et d'abord un abandon de prérogatives et de pouvoirs, ce que la municipalité n'était pas prête à accepter.

---

[99] J. POST, J. BROEKEMA & N. OBIRIH-OPAREH, « Trial and Error… », *op. cit.*, p. 838.
[100] J. N. FOBIL, *et alii*, « The influence of institutions… », *op. cit.*, p. 269.
[101] J. POST, J. BROEKEMA & N. OBIRIH-OPAREH, « Trial and Error… », *op. cit.*, p. 839.

D'autre part, nous l'avons vu dans l'étude de la décentralisation, les municipalités ghanéennes sont au tiers nommées et restent donc, à ce titre, des lieux essentiels du pouvoir central, qui souhaite garder un contrôle sur la vie locale.

C'est dans ce contexte de décentralisation contrainte et de privatisation dangereuse que le gouvernement a unilatéralement décidé, en 1999, de privatiser entièrement la gestion des déchets au profit d'une seule entreprise, étrangère, le CCWL. Nous avons déjà vu dans la première partie de ce travail les conséquences désastreuses, mais largement prévisibles, de cette monopolisation. Quelles sont les raisons de ce revirement ? D'une part, le gouvernement se devait d'agir d'une manière ou d'une autre face au mécontentement croissant de la population vis-à-vis des piètres performances du WMD. D'autre part, en utilisant ce système de privatisation à outrance, paradoxalement, les autorités gardaient le contrôle du système. En choisissant une entreprise canadienne, elles évitaient la formation d'un secteur autochtone trop puissant. Sur ce point, le gouvernement a réagi au fait que les *trade-unions* sont traditionnellement au Ghana puissants et bien organisés. Le CCWL avait de fait pour obligation d'employer des opérateurs locaux, mais il ne les utilisait que comme sous-traitants, ce qui empêchait tout développement des forces de ces opérateurs.

L'échec du CCWL est dû, nous l'avons vu, en grande partie au coût exorbitant de ses services (de l'ordre de 30 dollars la tonne contre 1,5 dollars auparavant pour les opérateurs privés). Il est également dû au fait que le taux de recouvrement des taxes était excellent quand les opérateurs privés en avaient la charge (de l'ordre de 95 %) mais que ces opérateurs étaient beaucoup moins motivés pour collecter ces taxes quand ils n'ont plus été que sous-traitants[102].

L'histoire de la privatisation n'a donc pas été bonne au Ghana. De ce fait, les employés de service public de l'AMA n'ont pas accueilli favorablement ces PPP. Le mouvement de privatisation a largement été *top-down*, et mené sous la très forte

[102] *Ibidem*, p. 839 et 840.

influence des bailleurs de fonds internationaux, en particulier la Banque mondiale[103]. La décision de privatiser n'a pas été prise avec conviction. Bien au contraire, il y a eu d'importantes oppositions de la part de l'administration locale et de l'AMA. Le WMD a cédé parce qu'il n'y avait pas d'autres solutions et parce qu'il était sous la pression du gouvernement central et des bailleurs de fonds[104].

2.2.1.2. Ouagadougou : la privatisation pacifique ?

Alors qu'à Ouagadougou la tradition de centralisation semble beaucoup plus forte, la privatisation a paradoxalement meilleure réputation. De fait, historiquement, l'Onasene a été l'organe central de la gestion des déchets. Mais ses difficultés ont conduit la population à une certaine méfiance vis-à-vis de ce type d'organisation. D'autre part, le gouvernement de Sankara n'a pas eu le temps d'opérer le « *U-turn* » idéologique auquel s'est prêté Jerry Rawlings. De ce fait, il n'y a pas de continuité entre les pratiques très « publiques » de la révolution et le recours actuel au privé, initié lors de la « rectification » de Blaise Compaoré. La privatisation a donc pu être présentée comme un retour au sens commun après les errements de la Révolution alors que, au Ghana, elle symbolise le revirement politique et l'acceptation contrainte de règles imposées de l'extérieur. D'une manière un peu simpliste, on peut dire que la privatisation est perçue comme importée au Ghana alors qu'elle semble plus « autochtone » au Burkina.

L'alternance entre public et privé fait, comme à Accra, partie de l'histoire de Ouagadougou puisque, entre 1968 et 1979, ce sont des opérateurs privés qui ont eu en charge la gestion des déchets. Depuis 1991, la ville, les opérateurs privés et les associations se sont « partagé » la gestion mais ce, de manière largement informelle. En outre, cette division du travail n'était pas une privatisation à proprement parler mais plutôt un recours au privé quand le public ne pouvait s'en occuper. C'était un

---

[103] N. OBIRIH-OPAREH, *et alii*, « The effects of decentralisation and privatisation on urban environmental management: waste management in the Accra Metropolitan Area », *NIRP Research for Policy Series 22*, 2004, p. 28, <http://<www.dprn.nl/uploads/nirp/nirp22.pdf> ; B. K. DEMANYA, *(Re)-mapping garbage: the privatisation of waste management in Accra, Ghana*, thèse de doctorat de géographie, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada, août 2001, p. 23.
[104] N. OBIRIH-OPAREH, *et alii*, « The effects of decentralisation… », *op. cit.*, p. 28.

pis-aller et cette organisation n'a pas entraîné de modification dans les relations entre les deux secteurs. C'est le SDGD qui porte théoriquement ces nouvelles relations.

Enfin, au Burkina, l'activité de ces associations et/ou micro entreprises privées a été très anciennement et très largement soutenue par des ONG et bailleurs de fonds. Le pays est de fait marqué par une profusion d'associations et, également, par l'émergence d'une société civile dont l'organisation est liée au lieu de résidence ou au genre bien plus qu'à l'appartenance ethnique ou religieuse, ce qui rassure les bailleurs. Ces structures, pas forcément privées mais le plus souvent associatives, se sont multipliées entre 1991 et 1998 et sont passées de deux à vingt[105] parce qu'elles répondaient à un besoin de services mais également parce que la dévaluation et la crise économique ont renforcé le besoin de telles structures.

2.2.2. Formes évidentes et formes cachées de la privatisation

Pour le ramassage des ordures, les formes les plus employées de privatisation sont le contrat et la franchise. Les deux situations ont leurs avantages et leurs défauts et, selon les zones, les opérateurs préfèrent l'une ou l'autre. Ainsi, ils rechignent en général – avec raison – à travailler sous contrat avec le gouvernement car les risques de ne pas être payés sont grands. En revanche, dans les zones les plus pauvres, la franchise est dangereuse du fait de la faible capacité des habitants à pouvoir (ou vouloir) payer. Les autorités ont, elles, plutôt tendance à valoriser le contrat, en particulier parce que ce type de privatisation ne les prive pas d'un contrôle étroit des activités[106].

À Accra, les collecteurs peuvent être sous contrat ou sous franchise. Les collecteurs privés touchent les abonnements des résidents et en reversent une partie à l'AMA[107]. Les autorités municipales font ainsi des économies de personnel mais profitent

[105] P. BAYILI, *Structures de précollecte des déchets solides (SPD) dans les villes de Ouagadougou et Cotonou : Comment consolider leur rôle et place dans les plans de gestion des déchets qui se mettent en place*, Alter Ego, « Note de capitalisation du programme de recherche sur les déchets solides dans les villes africaines (1996 –1999) », novembre 2000, p. 2.
[106] J. POST, J. BROEKEMA & N. OBIRIH-OPAREH, « Trial and Error… », *op. cit.*, pp. 836-837
[107] J. N. FOBIL, *et alii*, « The influence of institutions… », *op. cit.*, p. 268.

également de revenus supplémentaires dans la mesure où l'accès à leurs infrastructures, comme les décharges officielles, est payant.

Le problème de cette dévolution de compétences est essentiellement le contrôle. De fait, les autorités municipales possèdent trop peu de personnel pour pouvoir contrôler le travail des entreprises privées et, surtout, pour savoir si ils passent bien chez les abonnés. Ainsi, les entreprises privées peuvent facilement délivrer directement leurs services aux résidents non enregistrés par la municipalité et conserver les bénéfices pour eux seuls. Il peuvent également, si ils sont sous franchise, déverser où ils le veulent les déchets puisque le service est directement payé par les résidents. Dans l'ensemble cependant, les résultats ont été extrêmement positifs, ce qui a même conduit la puissante diaspora ghanéenne à financer l'achat de matériel de seconde main tant le secteur était lucratif.

Comme à Accra, la situation de la collecte ouagalaise est variée, nous l'avons vu. La différence majeure vient du fait que les autorités ont préféré privatiser la pré-collecte que la collecte elle-même. Nous l'avons vu dans la première partie, le SDGD a mis en place un système de « centres de collecte intermédiaires » qui n'existe pas à Accra, où les opérateurs sont responsables du transport des déchets jusqu'à la décharge centrale. Il y a donc entre les deux villes une différence sensible d'échelle de privatisation.

Cette différence d'échelle peut s'expliquer par le fait que les structures urbaines sont très différentes et également par le fait qu'Accra est sensiblement plus grande que Ouagadougou. En outre, les opérateurs privés de Ouagadougou sont, dans le nouveau système, sous franchise et non sous contrat : ils doivent se faire payer directement par les habitants[108]. Ils portent ainsi la responsabilité de la sensibilisation auprès des habitants. Mais ils doivent également payer un service à la ville pour le soutien qu'elle leur fournit[109]. La municipalité de Ouagadougou a donc tenté de mettre en place non seulement un nouveau système de ramassage mais également de créer des « institutions » parallèles permettant de modifier les mentalités en profondeur. C'est

[108] S. MAS & C. VOGLER, *La gestion des déchets…*, *op. cit.*, p. 15.
[109] *Ibidem*

cette raison qui est mise en avant pour expliquer le monopole de chaque groupement sur une zone : en plus du ramassage, chaque allocataire a la responsabilité entière de la propreté générale de la zone.

Théoriquement, les montants ainsi touchés par les opérateurs devaient permettre de financer le transport des déchets des centres intermédiaires aux décharges. Nous l'avons vu, cette option était trop coûteuse pour être prise en charge par les précollecteurs. La municipalité a donc dû conserver la responsabilité de ce transport.

On observe donc une grande variété de situations. À Accra, cette diversité naît du fait que les autorités municipales ont encore une part active dans le ramassage de certaines zones. Ainsi, le privé et le public travaillent côte à côte et fournissent globalement les mêmes services, ce qui rend la situation difficilement lisible. À Ouagadougou, la situation pourrait être plus simple dans la mesure où le SDGD préconise une privatisation totale de filière de collecte des déchets, qui implique un désengagement presque total du public. La situation se complique du fait de la grande variétés d'acteurs dans le champ du ramassage : alors qu'Accra possède des opérateurs privés bien organisés et économiquement viable, l'activité de ramassage a été largement dominée par les associations à Ouagadougou. La notion de « privé » est donc particulièrement complexe à définir à Ouagadougou.

De fait, la catégorie, si elle existait, a été redéfinie et presque imposée par la municipalité. Ainsi, pour privatiser, Ouagadougou a largement créé « son » secteur privé en imposant une forme particulière aux associations et en imposant aux entreprises privées de se regrouper. À Ouagadougou, le secteur privé est donc plus précisément l'ensemble du secteur « non-public » a qui des caractères privés (comme l'obligation de payer des taxes) ont été donnés. Il est dans ce cas délicat de parler de « partenariat » entre le public et le privé puisque l'existence du privé a largement été imposée par le public. Pour les anciennes associations, la privatisation est donc apparue comme une obligation. Dans ce cas de figure, la privatisation n'est pas née d'un environnement favorable mais d'une volonté politique de réformer et de contrôler.

Formellement, donc, la privatisation ouagalaise semble aller bien au-delà de celle d'Accra puisqu'elle porte une dévolution presque totale du ramassage. La conception de ce partenariat public-privé est donc très étendue puisque les opérateurs privés prennent en charge l'essentiel de la politique publique et font même office de percepteur de taxes pour le compte de la mairie. De ce point de vue, Ouagadougou semble répondre au mieux aux exigences de la privatisation telle qu'elle peut être professée par les bailleurs de fonds internationaux. Pourtant, cette privatisation semble à bien des égards limitée et extrêmement formelle.

2.3. Des disparités spatiales qui compliquent la gestion

La privatisation a conduit dans les deux villes à une augmentation des volumes ramassés. Peut-on pourtant parler de « succès » ou « d'efficacité » à propos de la privatisation ? Dans les deux cas – mais plus particulièrement à Accra avec le CCWL – les mêmes résultats auraient été obtenus par les municipalités pour peu qu'elles aient eu à leur disposition les fonds alloués au privé.

2.3.1. Le zonage des villes : une nécessité dangereuse

Dans le domaine du ramassage, tout n'est pas rentable. Nous avons vu que la privatisation n'est pas forcément synonyme de gain de productivité[110]. Décréter une telle réforme de gestion d'un service public n'est pas suffisant pour entraîner une meilleure gestion.

2.3.1.1. Zones riches, zones pauvres : comment faire la péréquation ?

D'une part, certaines zones sont évidemment moins rentables que d'autres. Le système de ramassage en porte-à-porte par les opérateurs privés fonctionne bien dans les zones les plus riches des deux villes et ne présente pas de différence majeure avec le ramassage dans les pays plus riches. La question de la rentabilité se pose en

[110] F. MARTY, « Privatisation des services publics… », *op. cit.*, p. 101

revanche quand il s'agit des zones les plus pauvres, où sont placés des containers. Il est très difficile de faire payer les habitants pour un service qu'ils jugent minimum et qui leur impose un déplacement jusqu'au site. Le zonage des villes pour le ramassage a majoritairement été fait selon des critères de cohérence économique des zones. Le choix est logique dans la mesure où il correspond à des limites citadines déjà établies et qu'il répond de manière cohérente aux spécificités de ramassage de chaque zone. Ainsi, au centre-ville de Ouagadougou, dans l'arrondissement de Baskuy, la traction asine est officiellement interdite de manière à conserver le standing international de la zone, qui compte entre autres la présidence, les ambassades et la zone commerciale de la ville. De même, la volonté de faire de Ouaga 2000 un nouvel arrondissement de grand standing a conduit les autorités à privilégier des opérateurs possédant des véhicules à moteur, même si les très grandes distances à parcourir dans ce quartier rendent le ramassage extrêmement coûteux[111]. A l'inverse, des arrondissements pauvres et peu lotis comme celui de Sigh-Noghin ne peuvent recevoir que des ramasseurs manuels ou en traction asine. Un tel découpage conduit à créer de grandes inégalités d'opportunités économiques et de recouvrement.

À Accra, le zonage conduit à concentrer certains problèmes sur une zone spécifique, comme dans l'arrondissement d'Osu-Klottey, qui doit faire face à l'immense tâche de la gestion des marchés centraux et des gares routières, extrêmement fréquentées. Le zonage semble cependant logique puisque la vile présente des quartiers fortement spécialisés. On retrouve d'ailleurs ces spécialisations dans la toponymie de quartiers tels que « *Ministries* » ou « *Airport Residential Area* ». A Ouagadougou, Joseph Wethe, professeur à l'EIER, pointe le fait que, si le ramassage peut être rentable dans les zones centrales, il l'est moins dans les quartiers périphériques, plus pauvres, plus grands et moins équipés. Pourtant, il ne justifie pas ce zonage et aurait plutôt proposé un découpage du centre aux périphéries, de manière à ce que chaque allocataire de

[111] Entretien avec M. SILIGA, responsable de la Cavad, Ouagadougou, 5 avril 2005.

zone ait une clientèle riche au centre qui puisse compenser la faible rentabilité des zones les plus excentrées[112].

2.3.1.2. Les disparités du système influent sur la volonté de payer

À Accra, la mise en place du système de *Pay As You Dump* (PAYD) dès 1985 n'a pas fonctionné et a plutôt conduit les habitants des quartiers pauvres à privilégier plus que jamais les traditionnelles décharges sauvages, dont en premier lieu la plage et la lagune, rendant la ville encore plus sale.

Si ce système a rapporté un peu d'argent à la municipalité, cela a été au prix d'un coût environnemental exorbitant et contre-productif[113]. Il est important de noter que l'échec du système des containers n'est pas seulement dû à la mauvaise volonté des habitants des quartiers : il est également très lié au fait que la municipalité peine à payer les opérateurs, qui ne font de ce fait guère de zèle. Le cercle est particulièrement vicieux dans la mesure où, puisque le système fonctionne mal, la population rechigne à payer et que la municipalité doit faire face à tous les frais de gestion en payant directement les opérateurs.

En outre, le recours au privé pour assurer ce service pose problème dans la mesure où de nombreux habitants d'Accra, historiquement habitués à voir l'AMA ou le gouvernement prendre en charge le ramassage, ne peuvent comprendre qu'il faille payer de manière obligatoire pour un service qui a toujours été gratuit. Dans ce cas précis, le recours aux opérateurs privés et la demande de payement pour le ramassage sont perçus comme une régression par rapport au système précédent[114]. En conséquence, alors que le système de porte-à-porte satisfait largement les usagers, 38,8 % d'usagers des containers centraux disent ne pas payer les frais de dépôt[115]. Pour essayer de faire face au frais de ramassage, multipliés de 1999 à 2001 par

---

[112] Entretien avec Joseph WETHE, professeur à l'EIER, Ouagadougou, 3 mai 2005.
[113] N. OBIRIH-OPAREH, *Solid waste collection...*, *op. cit.*, p. 166.
[114] I. A. TSIBOE, *et alii*, *A look at urban waste disposal problems in Accra, Ghana*, Roskilde Universitetcenter, mai 2004, pp. 60-61.
[115] N. OBIRIH-OPAREH, *Solid waste collection...*, *op. cit.*, p. 196.

l'arrivée du CCWL, la municipalité a mis en place en 2000 un découpage de la ville en quatre classes économiques distinctes. Les *first-class* areas doivent payer 40 000 cedis par mois, les zones de « deuxième classe », 25 000 cedis, les zones de « troisième classe », 10 800[116] cedis et les zones les plus pauvres doivent payer quotidiennement. Mais dans ce cas, et logiquement, les habitants des classes les plus riches ont exprimé leur mécontentement devant ce qui leur semblait être une forme de « subsidiarité imposée »[117]. Ainsi, si le système ne peut guère fonctionner qu'en comptant sur les zones riches pour financer les plus pauvres, la répartition doit se faire de manière plus subtile pour être socialement acceptable.

2.3.2. Peut-on privatiser en créant des monopoles ?

La privatisation a entraîné, nous venons de le voir, une division de l'espace municipal en zones, sur lesquelles chaque opérateur a un monopole. Ce zonage a été effectué dans une souci de rationalité mais, outre qu'il ne permet guère de péréquation, il pose la question du monopole des opérateurs sur leur zone.

La question de la concurrence ou du monopole de la gestion des déchets doit être posée à différentes échelles. On doit de fait parler plutôt de concurrences et de monopoles au pluriel. Ainsi, Accra a opté un moment pour un monopole total (et finalement très éloigné de ce que devrait être une privatisation libérale). Mais la municipalité est revenue à la situation antérieure, qui est très semblable à celle de Ouagadougou. A l'échelle municipale ouagalaise, la concurrence semble jouer puisque les opérateurs ont répondu à un appel d'offre qui les a choisi au profit d'autres opérateurs.

Cependant, d'une part, le choix des opérateurs est discutable et, d'autre part, ces opérateurs ainsi choisi ont, comme à Accra, un monopole sur leur zone. Il est évident qu'il est utile de sécuriser les opérateurs en leur allouant des revenus prédéfinis mais, sur le terrain, la situation ne change guère pour les habitants qui, au lieu de la

[116] Soit des montants respectifs de l'ordre de 4, 2,5 et 1,1 €.
[117] N. OBIRIH-OPAREH & J. POST, « Quality assessment… », *op. cit.*, p. 108.

municipalité voient arriver un nouvel acteur qu'il n'ont pas pu choisir. Mas et Vogler parlent utilement, pour ce point, de « mimétisme »[118] : les opérateurs privés font exactement le même travail que celui de la mairie. Les habitants y voient – éventuellement – un gain d'efficacité mais pas de modification de la nature du service. Pour eux, la seule nouvelle contrainte est celle d'un payement systématique.

Quand, à Ouagadougou, l'appel d'offre a été lancé, les opérateurs travaillaient déjà sur les zones pour lesquelles ils allaient postuler. Un choix a donc été fait par la municipalité entre les opérateurs les plus viables. Or, nous l'avons vu, cette « viabilité » est essentiellement une capacité à répondre formellement à un appel d'offre, qui demande une adaptation à des critères administratifs complexes. Seuls les opérateurs déjà préparés et/ou en contact avec des bailleurs de fonds ont pu se plier à l'exercice. Pourtant, cet appel d'offre a été suivi d'une « réponse » des opérateurs non sélectionnés, qui ne voulaient pas être laissés de côté et perdre leur activité. De ce fait, la municipalité a été obligée de s'adapter et de diviser les six zones initialement définies en douze, de manière à répondre à la volonté des acteurs.

Ainsi, même une privatisation « bien menée », comme celle de Ouagadougou, ne favorise pas réellement la mise en place d'un « marché » concurrentiel et efficace. Les autorités profitent de l'opportunité qui leur est donnée d'utiliser des opérateurs privés dont les coûts de fonctionnement sont moindre que les leurs mais, en leur allouant des zones spécifiques, elles créent des monopoles locaux au fonctionnement finalement très semblable au système précédent.

2.3.3. Les systèmes privatisés sont ils durables ?

Le ramassage des ordures dans les zones les plus pauvres est tel que la plupart des ménages ne peuvent ou ne veulent payer. Or ces refus ont une incidence directe sur les conditions sanitaires de la ville. De ce fait, qu'elles le veuillent ou non, les autorités municipales doivent financer tout ou partie de ce ramassage.

---

[118] S. MAS & C. VOGLER, *La gestion des déchets…*, *op. cit.*, p. 15.

Le fait de payer certains opérateurs à la tonne, comme c'était le cas avec le CCWL et comme c'est le cas avec l'entreprise de transport des centres intermédiaires au CTVD à Ouagadougou, ne permet pas de mettre en place des stratégies de recyclage plus efficaces à long terme. En outre, les opérateurs privés tendent à bien apporter leurs déchets à la décharge municipale parce que le paiement des containers vidés est en fonction de ce qui est comptabilisé à la décharge. En revanche, les opérateurs en porte à porte sont, eux, payés directement par les résidents quand ils sont en franchise. Ils doivent ensuite payer une taxe pour déverser les ordures dans la décharge municipale. Ce système induit le fait que de nombreux opérateurs déversent illégalement pour ne pas avoir à payer cette taxe[119]. La situation est donc paradoxale car les opérateurs privés doivent être partie prenante d'un volet de sensibilisation qui réduirait la production de leur « matière première ».

En outre, les conditions de travail sont, nous l'avons déjà noté, très mauvaises. Les employés ne disposent pas de protections adéquates. Les camions sont eux-mêmes très anciens et souvent ouverts. De ce fait, les ordures se déversent un peu partout dans la ville lors du transport et les moteurs vieux et mal réglés polluent un peu plus l'air qui, dans les deux villes, est déjà de très mauvaise qualité.

Enfin, au Ghana, les employés sont strictement payés le même prix dans le privé que dans le public. Mais les employé du public ont des contreparties, telles que des allocations de risques, une assurance santé que les employés du privé n'ont pas. Les employés du privé coûtent ainsi de 20 à 30 % moins cher que leurs collègues du public. Le *turn-over* de ces employés est donc logiquement très fort et ne permet pas la mise en place d'un syndicat fort et cohérent dans ce secteur[120]. L'ensemble du système – et de la régulation des prix – repose donc sur la pauvreté organisée de ces travailleurs défavorisés.

En outre, quand le CCWL est arrivé, il a fait réduire les emplois d'environ 40 000 à 19 200 par des redéploiements et des départs volontaires. Les employés restants étaient plutôt ceux qui n'étaient pas syndiqués. La *Local Government Workers Union* (LGWU) a donc été

[119] J. POST, J. BROEKEMA & N. OBIRIH-OPAREH, « Trial and Error… », *op. cit.*, p. 841.
[120] *Ibidem*, p. 842.

désorganisée et les standards ont baissé[121]. Le retour à une gestion avec des opérateurs privés locaux a permis à ceux-ci de réorganiser et de faire pression sur les autorités quand ils ne sont pas payés. C'est la grande limite de la privatisation : en déléguant, les autorités municipales des deux villes savent qu'elles font entrer des loups dans leur bergerie et que toute irruption d'un nouvel acteur dans le jeu politique se traduira par une perte de leur influence.

C'est en particulier pour cette raison que les opérateurs privés ont du mal à avoir des contrats formels. De 1997 à 19999, le CCWL n'avait pas de cadres de régulation et était donc juge et partie, ce qui était totalement à l'encontre des lois émises sur la privatisation. En outre, en arrivant sur le marché, l'entreprise a utilisé les onze opérateurs déjà en place, qui sont *de facto* devenus des sous-traitants. Mais, comme sous traitants, il n'ont jamais eu de contrat formel et n'ont donc pas pu se développer puisque les banques refusaient de leur prêter de l'argent dans ces conditions[122].

Au Burkina, les opérateurs choisis dans le cadre du SDGD ont reçu une notification d'attribution à la suite de l'appel d'offre mais pas de contrat réel. Cette actuelle absence de contrat, au Ghana comme au Burkina, fragilise les acteurs qui ne peuvent emprunter aux banques pour se développer – ce qui est à l'inverse de la dynamique qu'est supposée créer la privatisation. Ils ne peuvent pas non plus inciter la population à s'abonner puisqu'ils n'ont aucune preuve de leur bonne foi. Enfin, il leur est difficile de porter officiellement plainte contre des pratiques condamnables puisqu'ils n'ont pas d'existence légale. Finalement, au Burkina, il était plus stable d'être une association, même informelle, dans la mesure où celles-ci étaient connues des habitants. Dans le nouveau cas, il leur est difficile de faire la part entre ce qui relève du privé et de la municipalité et d'accorder leur confiance à ces nouveaux venus, qui clament qu'ils sont les seuls à pouvoir ramasser sans produire aucune preuve de ce qu'ils avancent.

---

[121] B. K. DEMANYA, *(Re)-mapping garbage…*, *op. cit.*, p. 63.
[122] *Ibidem*, p. 45 et suiv.

2.4. *Of waste and (political) men* : le rendez-vous manqué d'un nouveau management

Si le manque de volonté de payer des habitants est presque systématiquement mis en avant lors des entretiens avec les représentants officiels, rares sont ceux qui parlent des municipalités elles-mêmes. Or, celles-ci connaissent les réticences des usagers à payer et ont par ailleurs des obligations électorales.

En suivant Crook[123] nous noterons que, comme dans toute réforme institutionnelle, la mise en place des partenariats avec le secteur privé entraîne une évolution nécessaire des institutions municipales. D'une part, la mise en place de ces privatisations a été rendue possible par le renforcement des autorités municipales en matière de ramassage du fait de la décentralisation mais également de la rationalisation de instances en charge[124]. Ne plus desservir directement implique d'identifier la manière dont les partenaires privés vont le faire et doivent mettre en place de nouveaux outils de gestion, qui peuvent s'avérer compliqués[125]. Ces réformes internes nécessaires sont largement sous-estimées par l'ensemble des programmes, qui ne voient la privatisation, même partielle, que comme un mouvement *top-down* de « déchargement » des responsabilités des autorités municipales sans prendre en compte que, si la charge de travail est effectivement moindre, la nature de celui-ci est complètement nouvelle.

2.4.1. Des collusions politiques

La concurrence entre les partis est particulièrement forte au Ghana, dont la vie politique s'est bipolarisée[126]. Accra, en 2000, n'avait collecté que 800 millions de Cedis (environ 116 719 USD) sur les 38,1 milliards (5,5 millions d'USD) prévus, ce qui est cohérent avec le discours généralisé sur la difficulté de recouvrer les

---

[123] R. CROOK, *Urban service partnerships, "street level bureaucrats" and environmental sanitation in Kumasi and Accra, Ghana: coping with organisational change in the public bureaucracy*, présentation à l'atelier « Making Services Work for Poor People », World Development Report (WDR), Eynsham Hall, Oxford, 4-5 novembre 2002, p. 3.
[124] J. N. FOBIL, *et alii*, « The influence of institutions… », *op. cit.*, p. 266.
[125] R. CROOK, *Urban service partnerships…*, *op. cit.*, pp. 2-3.
[126] P. NUGENT, « Les élections ghanéennes de 2004 : anatomie d'un système bipartite », *Politique africaine*, n° 97, mars 2005, pp. 133-150.

abonnements. Il est pourtant possible que cette très piètre performance ait été délibérée : ne pas collecter trop de fonds aurait permis au gouvernement de s'assurer des voix – très disputées – aux élections présidentielles et législatives de cette même année 2000[127].

La municipalité de Ouagadougou, en délégant – théoriquement – toute la collecte d'abonnements aux opérateurs privés, s'est, elle, mise à l'abri d'un tel risque de collusions d'intérêts. Les deux municipalités ont évidemment envisagé et tenté de mettre en place un financement de la filière de ramassage en en intégrant le coût dans la taxe de résidence. Cependant, nombre d'habitants utilisent encore les services d'opérateurs informels. C'est ainsi le cas à Ouagadougou quand les résidents ne souhaitent pas changer d'opérateur parce qu'ils ont confiance dans l'ancien. À Accra, dans des zones de classes « moyennes » telles qu'Adabraka, la collecte des ordures se fait par containers centraux mais 90 % des habitants louent les services de ramasseurs informels en porte-à-porte[128]. C'est dans ce cas un manque à gagner pour la municipalité. C'est également, dans les deux cas, un système qui obligerait les habitants à payer deux fois pour un service identique.

À Ouagadougou, même dans le cadre du nouveau SDGD, qui implique l'abonnement systématique des habitants, seule une faible partie de la population est effectivement abonnée. Le taux d'abonnement moyen est faible – d'environ 15 %[129] – mais cache de profondes disparités entre des zones abonnées à moins de 3 % et d'autres à près de 75 %. Il est intéressant de noter dans ce cas que les taux d'abonnement ne correspondent pas forcément à la pauvreté des zones : le centre (les secteurs 1, 2 et 3) est peu abonné – 2,6 % – car la mairie est encore en charge d'une grande partie du ramassage. Le taux est très fort en revanche dans l'arrondissement de Sigh-Noghin – 74,86 % – qui est pourtant le plus périphérique et l'un des plus pauvres. Mes recherches ne permettent pas d'avoir de certitudes quant à la raison de cette forte

[127] N. AWORTWI, « Managing Multiple Modalities of Delivering Basic Services in Ghanaian Cities », *Africa Development*, vol. XXVII, n° 3 & 4, 2002, p. 89.
[128] N. OBIRIH-OPAREH, *Solid waste collection...*, *op. cit.*, p. 195.
[129] S. MAS & C. VOGLER, *La gestion des déchets…*, *op. cit.*, p. 37, 39, 94, pour l'ensemble des chiffres cités ci-dessous.

participation mais on peut émettre l'hypothèse que le fait que l'opérateur soit un GIE qui a regroupé une grande partie des associations préexistantes est un facteur déterminant puisqu'elles ont une implantation sociale ancienne et très forte[130]. Or, dans le cas de la précollecte, j'ai déjà précisé que la confiance des abonnés est un élément-clef de réussite puisque les ramasseurs doivent entrer directement dans les cours privées.

Des solutions alternatives de financement avaient été recherchées au Burkina pour financer cette évacuation des déchets, selon Paul Bayili, qui a participé à la conception du SDGD. Dans l'idéal, la commune pourrait recouvrir la totalité des redevances liées aux déchets et les distribuer directement aux opérateurs privés qu'elle a choisis. Cela permettrait de créer une dépendance de ces opérateurs vis-à-vis de la municipalité et renforcerait les capacités de contrôle des cahiers des charges. C'est parce que la commune n'a pas la capacité de recouvrer ces taxes que les scénarios alternatifs ont été imaginés. La première idée des experts était, dans le cadre du SDGD, de confier le recouvrement des redevances aux opérateurs privés mais de proposer un accompagnement de la part de la municipalité, pour formaliser les quittances et intervenir auprès des mauvais payeurs. En échange, les opérateurs auraient reversé un petit pourcentage de ces redevances sur un compte privé. Ce pourcentage aurait permis de commencer à financer l'évacuation des déchets. La commune aurait complété les sommes jusqu'à l'autofinancement complet. Mais la Banque mondiale, qui finançait la construction du CTVD, a refusé cette option qui s'éloignait d'un plan strict de privatisation[131]. À Ouagadougou, le financement du transport des déchets devait donc être totalement privatisé et supporté par les opérateurs privés. Un appel d'offre a donc été lancé par la Commission communale d'attribution des marchés (CCAM) en 2003. Mais les offres faites proposaient des budgets bien supérieurs aux capacités de la commune. En conséquence, l'appel d'offre a été déclaré infructueux. Les attributaires du marché ont donc été désignés, après

[130] Entretien collectif avec l'ensemble des représentantes du GIE des femmes de Sigh-Noghin, 18 mai 2005.
[131] Entretiens multiples avec Paul BAYILI, expert, Ouagadougou, mai-juin 2005.

tractations, directement par la mairie. Deux entreprises ont été retenues, ETBE et Forages burkinabè. Cette informalisation relative du processus d'attribution a cependant conduit à un scandale car la société Forages burkinabè a accusé le directeur de la propreté, Jean-Noël Ilboudo, d'avoir été

« Juge et partie dans la conduite des négociations relatives au marché de gré à gré pour le transport des déchets ».

L'entreprise accuse même le directeur d'avoir

« Monté les dossiers de ses concurrents et de s'être même chargé de leur trouver des camions pour le travail » [132].

Réactif, le maire de Ouagadougou a convoqué son directeur de la Propreté puis tenu une réunion avec la CCAM, des membres du réseau national contre la corruption (REN-LAC) et des journalistes invités pour l'occasion. Officiellement, la conclusion est que, Forages burkinabè n'ayant pas de preuves matérielles de ce qu'elle avance, la « querelle » vient d'un malentendu. La société a en fait reçu une confirmation de sa sélection pour un marché de gré à gré et a été invitée à présenter un planning de ses activités. Ayant considéré cette confirmation comme un acquis, elle aurait investi des fonds pour ses mettre aux normes demandées. Son tort a été de ne pas attendre la signature d'un contrat. Cette mésaventure est intéressante a plusieurs égards. D'une part, elle met en valeur le fait que la privatisation totale des transports des déchets est plus chère qu'une évacuation municipale. Selon les calculs de Mas et Vogler[133], l'évacuation par la direction de la Propreté ouagalaise coûterait 2 958 F CFA par tonne contre 6 354 F CFA pour l'entreprise finalement retenue, EBTE.

2.4.2. Un nouveau « management » ?

2.4.2.1. Des villes prêtes au privé ?

Enfin, l'attitude de la population vis-à-vis des ordures et de l'État pose problème. Face aux ordures, la réaction de la population est, si ce n'est normale, du moins

[132] « Assainissement de la ville de Ouagadougou. Querelles autour d'un marché. », *L'Observateur Paalga*, 17 août 2004
[133] S. MAS & C. VOGLER, *La gestion des déchets…*, *op. cit.*, p. 51.

logique : l'intérêt qu'elles portent aux ordures est proportionnel à leur éloignement. En outre, se pose, de manière plus profonde et plus complexe, le problème du rapport à l'État. Nous l'avons dit, d'une part, dans les deux pays – mais de manière plus forte au Burkina – on note un attentisme fort quant aux ordures, vues comme un problème public. D'autre part, les relations entre l'État et le privé sont mal définies. Ainsi, Paul Bayili peut dire pour le Burkina :

« Notre État n'est pas encore bien préparé à la relation avec le privé. La relation de notre État au privé, c'est le fisc. Un commerçant disait que, quand l'État vient vers eux, c'est pour demander [de l'argent]. C'est une toute autre mentalité d'administration qu'il faut créer »[134].

Cette « mentalité d'administration » ne peut guère venir des habitants. Pourtant, les administrations elles-mêmes, locales ou nationales, peinent à modifier leurs pratiques et le recours au privé reste largement incantatoire. On ne privatise pourtant pas par décret. Quand cela a été tenté, comme lors de l'établissement du CCWL au Ghana, les conséquences financières ont été dramatiques. Dans le cas du Burkina, les conditions d'émergence d'un marché ne sont donc pas mises en place. Ainsi, Damien Nikiema, responsable de la CGMED et coordinateur des entreprises privées de gestion des déchets à Ouagadougou indique que, lors de la mise en place du SDGD, ces entreprises auraient aimé être soutenues par la municipalité pour leurs investissements en équipements. De fait, c'est la seule instance qui aurait pu leur octroyer un emprunt :

« Comme le secteur est nouveau ici, aucune banque ne prête au stade actuel de la chose parce qu'ils disent que c'est un secteur à trop hauts risques. Pourtant, tout le monde est unanime là-dessus [...] : les ordures, il y a plein d'endroits où il y a de l'argent. Une fois que c'est lancé, tant qu'il y a des hommes, il y a des ordures »[135].

[134] Entretiens multiples avec Paul BAYILI, expert, Ouagadougou, mai-juin 2005.
[135] Entretien avec Damien NIKIEMA, CGMED, entrepreneur, Ouagadougou, 07 avril 2005.

En outre, la privatisation a été mal comprise par les entreprises et associations informelles qui travaillaient dans le secteur. D'une part, l'attribution des zones a été très formelle et n'a pas permis à des associations trop petites de participer à l'appel d'offre. D'autre part, la municipalité n'a pas mis en place de plan de communication pour leur expliquer la nouvelle donne.

Si la mairie ne fait pas suffisamment de sensibilisation auprès de la population pour expliquer le bien-fondé du nouveau plan de gestion, elle a en revanche bien géré l'appel d'offre pour l'attribution des zones, qui est resté très longtemps dans les journaux et a été diffusé à la radio en langue locale. Le problème est que les personnes concernées n'y ont pas cru et n'ont pas jugé utile d'y répondre ou de formaliser leur activité. Ce n'est qu'une fois devant le fait accompli que ces entreprises non attributaires n'ont plus eu d'autre choix que de se rendre à l'évidence et de faire « de la résistance ». Cette incrédulité provient du fait que le changement proposé par la mairie était réellement nouveau mais également, et surtout, parce que de nombreuses associations sont gérées de manière plus ou moins directe par des personnels politiques (comme, en particulier les conseillers et conseillères municipaux) ou par leur(s) conjoint(s). Dans ce cas, il a semblé aux associations que leur « protection » politique serait suffisante.

2.4.2.2. Privatiser pour ne rien changer

La mise en place des PPP est donc étroitement liée à l'émergence d'une culture du management. Cette culture est largement mise en avant par les principaux acteurs municipaux. Nous verrons en particulier dans le troisième chapitre de cette partie que les maires ont été choisis parce qu'ils sont des managers. C'est particulièrement vrai à Accra où le maire est nommé par le gouvernement.

La privatisation des services est donc une entreprise hasardeuse parce qu'elle n'a pas été menée dans les mentalités. Les fonctionnaires sont déjà démoralisés et luttent pour être – faiblement – payés. Comment attendre d'eux qu'ils fassent la promotion d'un système qui, dans leur vie privée, les taxe également ? Comment simplement leur demander de changer de mentalité institutionnelle alors que la faiblesse de leurs

avantages ne crée pas de sentiment d'appartenance spécifique et d'identité institutionnelle forte[136] ? Le volontarisme affiché des maires des deux villes – le manager Simon et le « *warrior* » Blankson – ne s'accompagne pas de création de nouvelles arènes de discussion qui permettrait l'établissement de processus de « bonne gouvernance ».

Comme les autorités municipales ne possèdent pas les capacités nécessaires pour contrôler efficacement les entreprises privées à l'œuvre sur le territoire, elles perdent du pouvoir et voient donc leur action avec méfiance. De fait, c'est cette relation de confiance entre les acteurs qui manque le plus parce que son absence obère toutes les interactions entre les parties.

La privatisation n'a pas entraîné de remise en cause des pratiques existantes. Le choix du CCWL à Accra était unilatéral et gouvernemental et correspondait finalement bien aux pratiques antérieures à l'œuvre dans le champ local :

« Les autorités continuent à dicter plutôt qu'à négocier, même si elle n'ont pas réellement les capacité nécessaires pour dicter »[137].

De ce fait, les « négociations » se sont rapidement transformées en des relations de « patronage » très éloignées d'une pratique libérale et transparente des activités locales. Finalement, les perdants de cette partie sont, au Ghana, les représentants administratifs. Les opportunités ouvertes par le patronage ont renforcé les politiciens[138]. Le conflit d'intérêt entre les principaux acteurs du ramassage est évident. Les acteurs ont des intérêts personnels dans les institutions publiques et les services et veulent maximiser leur rente de position personnelle et celle de leur famille et de leurs relations. Les officiels veulent de la propreté mais pas payer, les privés veulent faire payer leurs services au meilleur tarif et les consommateurs veulent de la propreté mais minimiser leur participation.

---

[136] R. CROOK, *Urban service partnerships…*, *op. cit.*, pp. 3-4.
[137] « The authorities continue to dictate rather than to negotiate even though they are not really capable of effective dictating », N. OBIRIH-OPAREH, *et alii*, « The effects of decentralisation… », *op. cit*, p. 38.
[138] R. CROOK, *Urban service partnerships…*, *op. cit.*, p. 13.

Les officiers de santé, par exemple, n'ont plus les pouvoirs nécessaires pour faire face aux énormes problèmes de gestion des ordures. Ils n'ont guère d'autres choix que de faire peur aux habitants quand ils ont des pratiques évidemment mauvaises. Mais que peuvent-ils faire contre les opérateurs qui ne ramassent pas bien ? Et de quelle utilité sont leurs inspections, quand les opérateurs ont des connexions politiques ?

Paradoxalement, c'est le système de franchise qui fonctionne le mieux, parce qu'il crée un lien étroit entre les opérateurs privés et les ménages desservis et ne met pas en jeu les autorités municipales ou politiques.

Au Burkina, la vie municipale est beaucoup plus politisée, ce qui a paradoxalement facilité la mise en place de nouvelles pratiques. Mais l'ensemble de la gestion burkinabè est également une « poudre aux yeux » dans la mesure où la privatisation n'est que formelle. De fait, les autorités municipales ont créé un cadre très formel de gestion des opérateurs privés de pré-collecte mais ont ainsi déplacé le problème des acteurs informels sur ces opérateurs, qui doivent faire face directement à leur mécontentement. Dans ce cas également, les pratiques n'ont pas changé. En revanche, formellement, c'est une réussite pour les autorités burkinabè.

La coopération entre les autorités locales et les opérateurs privés ne s'est pas améliorée avec le temps. Au contraire, les antagonismes ont eu tendance à se cristalliser. Par exemple, l'AMA n'a jamais fait état de la bonne réussite des opérateurs privés à un coût moindre que le sien. Elle n'a fait que pointer le fait qu'ils ne parvenaient pas à nettoyer toute la ville alors que c'est la municipalité elle-même qui définit leurs zones de travail et qu'elle est par ailleurs un « mauvais payeur », ce qui incite les opérateurs privés à moins travailler. Ainsi, toutes les failles de la décentralisation se retrouvent dans la gestions des ordures. En particulier, les autorités locales n'ont jamais eu les moyens de financer le système sans passer par le gouvernement central.

Les franchises et les contrats permettant de toucher des revenus dans les services publics sont devenus très vite populaires au sein des élites politiques locales fraîchement élues parce qu'ils permettaient d'augmenter les revenus publics mais également parce que ces

opportunités sont rapidement devenus des prix distribués dans le réseau des officiels de la ville[139].

Ainsi, deux points essentiels ne semblent pas respectés. D'une part, ces entreprises privées doivent faire l'objet d'un contrôle et d'une coordination, dans la mesure où le service privatisé concerne l'espace. Or cette capacité de contrôle fait défaut dans les deux villes. D'autre part, le processus de privatisation lui-même doit respecter certaines lois, comme celles de la concurrence et de l'appel d'offre. Or la simple règle de la concurrence est presque impossible à respecter pour un service aussi territorialisé que le ramassage des déchets.

Ainsi, au Ghana, les entreprises ont été désignées par le gouvernement. En outre, la faible capacité de ces entreprises (comme celle du Burkina) nécessitait un soutien particulier de la part de l'État[140]. Cet accompagnement n'a pas été fait. La dévolution des responsabilités, bien accueillie par des autorités municipales ne s'est pas accompagnée d'un deuil des prérogatives politiques que ce contrôle, même largement imparfait, donne. Dans ce processus, le manque de volonté claire des autorités municipales et nationales à privatiser est à déplorer mais l'attitude des bailleurs de fonds internationaux, qui ont fait de la privatisation une conditionnalité de l'aide sans s'interroger par ailleurs sur les modalités de sa mise en œuvre, l'est également. Le volet privatisation ne semble donc paradoxalement pas communiquer avec le fameux volet « bonne gouvernance ».

En conclusion, nous rappellerons que tout ce qu'ont fait les opérateurs privés aurait pu être pris en charge par les autorités municipales. Les capacités des entrepreneurs privés sont généralement bien moindres que celles des autorités municipales. Les gains financiers ne sont pas évidents, puisque, soit les municipalités doivent prendre en charge un partie de la filière (comme à Ouagadougou) soit elles doivent (à Accra) demander de l'aide au gouvernement et à la région pour pouvoir honorer leurs dettes, ce qui fait alors perdurer la dépendance déjà forte du local vis-à-vis des autorités

[139] J. AYEE & R. CROOK, *« Toilet wars »: urban sanitation services and the politics of public-private partnerships in Ghana*, IDS Working Paper 213, Brighton, Institute of Development Studies, décembre 2003, p. 16.
[140] B. K. DEMANYA, *(Re)-mapping garbage…*, *op. cit.*, p. 41.

centrales. Dans les deux cas, nous le verrons plus en détails dans la troisième partie, les réformes de management qui auraient été nécessaires n'ont pas été mises en œuvre et ont été « remplacées » par des luttes très tendues pour la conservation des pouvoirs et des prérogatives politiques sur les espaces municipaux.

3. Le mode d'élection des pouvoirs municipaux : fondement de la légitimité et des possibilités de gestion

Je l'ai déjà dit à plusieurs reprises, les références au « bon sens » et à la technique ne sont qu'une forme de discours-écran destiné d'une part à se conformer au discours formulé par les bailleurs de fonds et, d'autre part, à minimiser l'importance des affrontements politiques au sein des municipalités. Je souhaite donc dans ce chapitre m'arrêter sur cette vie politique – locale comme nationale – et sur son organisation pour comprendre dans quelle mesure et de quelle façon elle intervient dans la mise en œuvre de la gestion des ordures. J'ai choisi pour cela de m'arrêter sur le personnage le plus en vue des capitales : le maire. La manière dont il est élu dans chaque ville et ses relations avec les autres champs du politique permet de comprendre les raisons des succès municipaux mais également les limites de l'action. Proclamés « managers » dans les deux pays, les maires sont aussi des personnalités politiques de premier ordre dans leurs partis respectifs et n'échappent pas aux vives querelles partisanes à l'œuvre dans leur ville.

Je traiterai donc d'abord de la figure des maires. Cette présentation nécessaire me permettra de faire ensuite un point sur l'état de la vie partisane dans les deux pays et sur ses répercussions dans la vie municipale, et en particulier dans la gestion des déchets.

3.1. Figures de maires

L'étude du parcours et des prérogatives des maires de chaque ville est un élément essentiel pour comprendre comment une politique peut être mise en œuvre au niveau local. A la tête du niveau local, les maires sont à l'interface avec les autres niveaux de gouvernement et servent, à l'occasion, de « fusibles » quand la gestion urbaine devient trop complexe. J'utilise ici, pour plus de commodité, le même terme de maire pour désigner le maire ouagalais et le MCE d'Accra. Je parlerai également

indifféremment d'arrondissements pour les arrondissements de Ouagadougou et les *sub-metros* d'Accra.

Si les fonctions des maires paraissent semblables, leur capacité d'action est en réalité très différente et influe de manière profonde sur la mise en œuvre de la gestion des ordures qui apparaît, dans tous les cas, comme un élément-clef de leur mandat. Cette différence vient largement du fait que le maire de Ouagadougou est élu, pour cinq ans, alors que le maire d'Accra est nommé par le président de la République.

3.1.1. « Simon » : un père et sa ville

Simon Compaoré est un homme jeune, né en 1952 et extrêmement dynamique. Le « bouillant bourgmestre » de Ouagadougou est également une figure politique éminente du pays. Comme Solomon Offei Darko, maire d'Accra jusqu'en 2004, « Simon » connaît bien le secteur privé, pour avoir étudié, en France, les sciences économiques, avec une option de gestion des entreprises[141]. Il travaille d'ailleurs cette étiquette de manager, qui lui permet de faire oublier, au moins partiellement, son rôle extrêmement politique dans le pays.

Ses liens avec le gouvernement sont de fait très étroits puisqu'il a été directeur de cabinet de Blaise Compaoré dans les années 1980 et ministre délégué à la présidence en 1985. De 1987 à 1991, il a été membre de la commission du Front populaire, l'instance dirigeante du pays, et secrétaire adjoint au commerce et aux finances du Comité exécutif. Conseiller municipal du Secteur 9 de Baskuy, le centre de Ouagadougou, en 1995, c'est à ce titre qu'il a été élu maire de la capitale et réélu en 2000 et 2006. Dans le cas ouagalais, les électeurs votent pour une liste dans chaque arrondissement et les maires d'arrondissement élisent le maire central.

[141] « Simon Compaoré, le bouillant bourgmestre de Ouagadougou », <http://lefaso.net/spip.php?article5965>, 28 mars 2005.

Si Simon[142] est sur tous les fronts dans « sa » ville, il l'est aussi politiquement et a su créer un réseau à la fois local, national et international qui le place comme l'une des personnalités majeures du pays, et l'une des mieux connue internationalement. Comme maire, il est le président de l'Association des Maires du Burkina Faso (AMBF) depuis 1997 et a été réélu en 2003. Comme homme politique, il a été le secrétaire général du parti au pouvoir, le Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP) de 1996 à 1999. Il est également député de la région Centre. C'est donc un « poids lourd » politique qui dirige la capitale burkinabè.

Nous avons vu au début de cette étude que, de manière paradoxale, l'accroissement des pouvoirs et de l'autonomie des municipalités a accru leur ouverture à l'international : dans un contexte plus accru de concurrence entre les villes, il fallait créer des réseaux solides de manière à attirer les investisseurs et les bailleurs. Dans ce contexte, Simon Compaoré est devenu en 2004 le trésorier de l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF), ce qui lui a donné une visibilité importante et a permis, en 2005, à Ouagadougou d'accueillir une assemblée générale de cette association. Il est, en outre, dans le même esprit d'ouverture à l'international, élu membre du Conseil mondial et membre du Bureau exécutif de l'Organisation mondiale « Cités et Gouvernements Locaux Unis » en 2005. Il a également favorisé les projets de coopération décentralisée, avec en particulier Lyon, Grenoble et Loudun, et développé les manifestations internationales dans la ville, comme le Fespaco ou le SIAO, ce qui a spécialisé Ouagadougou dans l'événementiel[143] et a donné à la ville une visibilité internationale très supérieure à sa taille modeste.

La politisation de la vie locale burkinabè permet à Simon Compaoré d'assumer ses appartenances partisanes et même de jouer de son statut pour mobiliser des forces au

---

[142] Au Burkina, certains patronymes sont très communs. Ainsi le président du Faso, Blaise Compaoré et le maire de Ouagadougou, Simon Compaoré, partagent le même nom. C'est pour cette raison que les Ouagalais utilisent plus volontiers les prénoms de leurs hommes politiques pour les différencier. Les journaux font de même de manière quasi-officielle. On retrouvera au fil du texte, François, le frère de Blaise Compaoré, ainsi qu'Alizéta, sa belle-mère, tous désignés par leur seul prénom.

[143] « Une spécialisation dans l'événementiel », Dossier spécial « Ouagadougou : retour vers le futur », *Jeune Afrique*, 24 juin 2009,
<http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/ARTJAJA2526p084.xml0/-SIAO-festival-congres-capitale-Une-specialisation-l-evenementiel.html>

profit du parti. Face à une capitale traditionnellement frondeuse, il a été jusqu'à organiser des milices pour contenir des manifestations contre l'impunité réservée aux responsables présumés des « assassinats de Sapouy »[144] en 1998 en définissant des « zones rouges » en ville, où les manifestations étaient interdites. En outre, Norbert Zongo avait stigmatisé Simon pour sa gestion contestable des lotissements de la ville[145].

Cette importance politique fait sa force mais elle présente également des dangers. Ainsi, une solide inimitié l'oppose à François Compaoré, le jeune frère du président, surnommé par les Burkinabè, dans un pays où le pouvoir est décidément très familial, « le petit président »[146]. François a soutenu un rival à la mairie de Ouagadougou aux dernières élections, mais Simon Compaoré, certes critiqué au CDP, à pu être réélu. De fait, dans son camp, on argue – avec raison – que, pour le moment, personne n'est à même de le remplacer. A la tête de la ville depuis 1995, il a réellement d'une part fait œuvre utile pour la collectivité mais également incarné la municipalité, personnifié le pouvoir municipal, rendant très difficile toute évolution de celui-ci.

3.1.2. Accra : un maire (à) discrétion

Le pouvoir municipal n'est pas incarné de la même manière ni surtout avec la même intensité au Ghana. La vie politique locale, je l'ai dit, n'est officiellement pas politisée au Ghana : ni le parti au pouvoir ni les partis d'opposition ne sont autorisés à parrainer les candidats ni à jouer un rôle dans les assemblées de district. Les parlementaires sont membres *ex officio* de leur assemblée mais ne peuvent y voter. Cette vie politique basée sur la participation communautaire et sur la démocratie « directe » est héritée de la période « révolutionnaire » de Rawlings et a survécu à la

[144] Les assassinats de Sapouy sont une périphrase pour parler de l'assassinat du journaliste Norbert Zongo et de trois de ses compagnons le 13 décembre 1998. Les pouvoirs publics ont toujours renâclé à élucider cette affaire, qui s'est soldée par un non-lieu – scandaleux – en 2006. Voir : J. OUÉDRAOGO, « Burkina Faso : autour de l'affaire Zongo », *Politique africaine*, n° 74, p. 163-172 + 11 pages de documents, 2006.

[145] Gestion qui reste, en 2009, le point noir des mandats de Simon Compaoré. « Simon compaoré, maire de Ouagadougou : "Je ne suis pas fou pour rêver de la Présidence du Faso" », *Sidwaya*, 13 Juillet 2009

[146] J. OUÉDRAOGO, « Burkina Faso… », *op. cit.*, François Compaoré est par ailleurs directement lié à l'affaire Zongo puisqu'il semble que le journaliste ait été assassiné parce qu'il enquêtait de trop près sur la torture et l'assassinat du chauffeur de François.

transition de 1992 pour intégrer la constitution de la IVe République. Chaque assemblée comprend deux tiers de membres élus sur des bases non partisanes et un tiers nommé par le gouvernement. C'est le même gouvernement central qui nomme les *District Chief Executive* ou les *Metropolitan Chief Executive*. La nomination du MCE est soumise au vote de l'assemblée mais, en cas de vote négatif, rien n'empêche le gouvernement de présenter de nouveau le même candidat. Chaque assemblée a un président (*Presiding Member* – PM) élu à la majorité des deux-tiers de tous les membres. Le MCE est membre du comité exécutif de l'Assemblée alors même que le PM, pourtant élu, ne l'est pas, officiellement pour éviter des tensions entre les deux personnalités[147]. Le fait que le MCE ne soit pas élu lui ôte beaucoup de poids face à la population.

Solomon Darko a été maire d'Accra de mai 2001 à février 2004[148]. Comme Simon Compaoré, né à Ouagadougou, il est un « enfant du pays », né dans le centre d'Accra, à Osu[149]. Lors de sa prise de fonctions, il avait 63 ans, et pouvait se targuer d'une grande expérience. Son profil a été de fait déterminant dans sa nomination : il a étudié aux Pays-Bas et au Royaume-Uni dans le domaine de la planification urbaine. Il a en outre travaillé dans des villes du Nord, comme Londres, où il a été *Coordinator of environmental urban programme* de 1988 à 1994 dans le quartier pauvre de Hackney, où il a eu à faire à de lourds problèmes de chômage des Noirs et de délivrance des services, en particulier le ramassage des ordures[150]. Il incarne donc à la fois la modernité et un modèle managérial très en vogue dans les municipalités africaines. Il possède en outre, du fait de cette expérience, un réseau dense de relations avec les villes du Nord. C'est donc un technicien bien plus qu'un politique qui a été mis à la tête de la capitale ghanéenne. Ses grands projets étaient le développement des infrastructures et du foncier de la ville, ainsi que son assainissement.

---

[147] J. AYEE & R. CROOK, *« Toilet wars »*, *op. cit.*, p. 16.
[148] « AMA endorses Darko as DCE », *Daily Graphic*, 14 juin 2001.
[149] C'est actuellement un quartier essentiellement commerçant et largement touristique, comptant en particulier de nombreux restaurants. Ancien centre névralgique de l'Accra coloniale, sa principale artère est toujours appelée officieusement par les habitants « High Street ».
[150] « Accra mayor dumped », *The Statesman*, 15 janvier 2004.

Comme Ouaga, Accra est jumelée avec des *Sister Cities*, en particulier Chicago. Dans les faits, le pouvoir du maire d'Accra est pourtant limité et sa visibilité est mauvaise. Ainsi, l'ensemble des gouvernements locaux doivent au Ghana composer avec l'omniprésence du *Ministry of Local Government and Rural Development* (MLGRD). Solomon Darko, en particulier, devait compter avec ce MLGRD qui, sans avoir de réel pouvoir sur les choses, entendait être visible et présent sur tous les fronts[151]. La *US-Africa Sister-Cities Conference* d'Accra en juillet 2003, par exemple, était l'occasion, pour des villes du Ghana, de trouver des partenaires américains car cette organisation institutionnalise la coopération décentralisée de ville à ville. Le maire d'Accra était, dans cette conférence, l'hôte et devait donc logiquement être le personnage principal et référent de la manifestation. Pourtant, c'est le *Deputy-Minister* du MLGRD, le Capitaine Effah-Dartey, qui a polarisé l'attention des participants, ouvrant les discussions, animant des soirées, présentant les participants. Solomon Darko a été choisi comme MCE pour son expérience mais l'homme manque passablement de charisme. Il est de fait discret face à un *Deputy-Minister* flamboyant qui ne cache pas, lui, avoir fait du théâtre dans sa jeunesse et le mettre en pratique. Face à une opposition certaine de personnalités, le fait que le *Deputy-Minister* soit également le MP de Berekum lui confère une légitimité de vote que n'a pas le MCE. D'autre part, le MLGRD a une volonté affichée de prendre une place prépondérante dans les affaires locales au lieu d'être, comme ce devait être le cas à sa création, une sorte de « secrétariat » de la décentralisation, au service des structures locales le demandant.

En outre, lors de conversations informelles, il est apparu que, selon le Ministre, le maire « ne [savait] pas quel pouvoir il a »[152]. En disant cela, il pointait la large inefficacité politique du maire et des membres du conseil municipal de la capitale qui

---

[151] Informations tirées d'entretiens multiples avec les membres de la coopération canadienne – Robert FOOTE, *Decentralization Coodinator*, *CIDA Governance Program*, Accra, 17 juin 2003 – et danoise – Hans VAN RIJN, assistant technique de la Danida au MLGRD, Accra, juin-juillet 2003, et *Honourable Captain* EFFAH-DARTEY, *Deputy-Minister* du MLGRD, Accra, juin-juillet 2003.

[152] Observation de la *Sister Cities Conference*, Accra, juillet 2003 et entretiens multiples – et informels – avec *Honourable Captain* EFFAH-DARTEY, *Deputy-Minister* du MLGRD, Accra, juin-juillet 2003. Ces entretiens sont différents de ceux menés avec d'autres responsables politiques puisque j'ai eu l'occasion de suivre le *Deputy-Minister* sur le terrain en juin 2003 lors de ses visites aux assemblées locales du pays et d'avoir des discussions informelles lors des déplacements ou des repas. Ayant alors un statut d'invitée, j'ai pu assister aux réunions préparatoires de la conférence ainsi qu'à des événements officiels, notamment au *Castle*, le palais présidentiel.

n'utilisaient pas, selon lui, toutes les possibilités qui leur sont théoriquement ouvertes pour gouverner. Mais de fait, si, formellement, le pouvoir municipal est étendu, il est en pratique très restreint par le manque de moyens et les patronages multiples qui fragmentent la ville.

3.1.3. Blankson : les 100 jours

En janvier 2004, le maire Darko a été démis de son poste. A cette occasion, le vocabulaire des journaux était sans ambiguïté : il ne s'agissait pas d'une démission mais bel et bien d'un « licenciement » décidé par le gouvernement, en application de la *Local Governement Act* de 1993, sect. 20 (subsect. 4b). C'est, dans ce cas, directement le chef de l'État qui prend cette décision[153].

La principale raison mise en avant pour cette destitution était celle de la gestion des déchets. En trois ans, la situation sanitaire avait de fait empiré. En outre, le maire n'avait pas su trouver de compromis avec les *hawkers*, les vendeurs de rue, qui envahissent régulièrement les rues d'Accra. Ces deux problèmes distincts sont en fait liés puisque la question de l'assainissement est intimement liée à la situation d'engorgement de certaines zones d'Accra, comme celles des grands marchés. Solomon Darko s'est défendu en disant – avec justesse – que l'AMA n'était pas la seule instance à intervenir dans cette gestion et que la coordination des diverses institutions n'était pas simple[154] mais son licenciement tient, d'une part, à d'autres éléments, tels que de grandes difficultés de gestion financière et des accusations de corruption, et, d'autre part, au fait que la décision soit très commode pour le pouvoir central. De fait, ce système permet un contrôle fort des mécanismes de décentralisation, nous l'avons vu, mais d'autre part, et peut-être surtout, la nomination des maires permet de les utiliser comme « fusibles » quand les mécontentements sont trop forts. Ainsi, le gouvernement donne l'impression d'agir et de répondre aux inquiétudes de la population, portées, dans ce cas précis, par les chefs traditionnels.

---

[153] « Accra mayor dumped », *The Statesman*, 15 janvier 2004 ; « Ofei Darko loses AMA job », *Daily Graphic*, 15 janvier 2004 ; « Accra Mayor fired », *Daily Guide*, 15 janvier 2004.
[154] « Ofei Darko loses AMA job », *Daily Graphic*, 15 janvier 2004.

Après l'éviction de Solomon Darko, c'est donc Nelson Adjiri Blankson qui a été nommé à la tête de l'assemblée. L'homme ne faisait pas l'unanimité mais son style est assez différent de celui de son prédécesseur pour être noté. D'une part, c'est un homme d'affaires et non un gestionnaire urbain. On peut y voir une volonté de changer de style de la part du gouvernement – il sera plus incisif – mais également l'espoir de voir se régler les dettes abyssales de l'AMA. Si l'homme présente un style nouveau au Ghana, il n'est pas en lui-même un homme neuf : conseiller de l'*Accra City Council* dans les années 1970 et *vice-chairman* de la *Greater Accra Regional branch* du *All's People Party* (APP) en 1979, il a perdu de peu la présidence (*Chairmanship*) de la section régionale du NPP à Accra en 2004. C'est pour le gouvernement un homme de confiance : il a fait parti des membres fondateurs du *Danquah-Busia Club*, devenu le NPP en 1992[155]. En cela, son profil est comparable à celui de Simon Compaoré.

Dans l'Assemblée, cette nomination n'a pas fait l'unanimité, loin de là. Ses partisans insistaient sur le fait que l'homme est discipliné et sérieux. C'est pour eux un homme d'action qui a une « vision » pour l'Assemblée. Ses détracteurs le décrivaient comme trop strict et intraitable. Il serait difficile d'en obtenir des faveurs :

« Avec lui, on ne peut pas avoir ce qu'on veut »[156].

Si l'argument peut étonner, il semble inquiéter. Mais ces tensions sont limitées par le mode de désignation du MCE. Le PM de l'Assemblée indique même dans le *Daily Graphic* du 23 février, que, si Blankson n'obtient pas les deux-tiers des votes requis, l'Assemblée demandera une autre nomination. Mais quoi qu'il en soit, ajoute le journaliste, même si Blankson devait faire un score très médiocre, rien n'empêche le Président de le renommer[157]. Sans surprise, le nouveau maire est donc « élu » et prête allégeance au Ministre de la région du Grand Accra, en place du Président, début mars

[155] « Agyiri-Blankson in Gt Accra NPP Chairmanship race », *Daily Graphic*, 06 novembre 2002.
[156] « We can't have our way with him » : « AMA to consider Blankson's nomination on Thursday », *Daily Graphic*, 23 février 2004.
[157] *Ibidem*

2004[158]. La tâche qui l'attend est « herculéenne » car il doit s'atteler à la fois à des chantiers tels que la gestion des déchets tout en normalisant la circulation en ville, à la fois par la mise en place de nouveaux feux de signalisation et en contrôlant les vendeurs de rues[159].

Le style de Blankson est nouveau parce qu'il est résolument volontariste et qu'il propose des cibles à atteindre. A son arrivée, il veut nettoyer Accra en 100 jours. Les journaux parlent même de « croisade » pour le nettoyage et la réorganisation des rues d'Accra[160]. Pour cela, il implique l'ensemble des acteurs, demande la participation de la population et l'aides des Églises, tant chrétiennes – il est lui même un chrétien *born-again* – que musulmanes[161]. Le nouveau style de gestion est caractérisé par une culture du résultat. Pour arriver à ses fins, il propose par exemple de payer aux *health inspectors*, les officiers de santé, une commission pour chaque arrestation effectuée[162]. Il s'agit pour Blankson de faire appliquer les lois mais non de les remettre en cause ou de tenter de les faire comprendre et accepter par la population. Il est face à une obligation de résultats, dans la mesure où son échec apparaîtrait comme l'échec du Président et de tout le pays. Si en effet la nomination des DCE et MCE permet au gouvernement de contrôler l'activité des collectivités locales, elle l'implique également profondément et le rend responsable des échecs des maires.

Blankson, pour réussir, tente donc de mettre en place un nouveau style de gestion qui, consciemment ou non, est très inspiré de celui de Simon Compaoré à Ouagadougou. Dès son investiture, il passe en effet beaucoup de temps sur le terrain, pour rencontrer les acteurs locaux, en particulier ceux en lien avec le commerce et les déchets.

Le charisme assumé de maires tels que Nelson Adjiri Blankson ou Simon Compaoré est cependant de peu de poids face aux limitations structurelles et politiques de leur capacité d'action.

---

[158] « Adjiri Blankson sworn it », *Daily Graphic*, 06 mars 2004.
[159] « New Accra Mayor reminded of herculean task », *Daily Graphic*, 03 mars 2004.
[160] « Thelma's thoughs », *The Ghanaian observer*, 18 février 2007.
[161] « Help rid Accra of filth – Blankson », *Daily Graphic*, 10 février 2004.
[162] *Ibidem*

3.2. Quelle autonomie du pouvoir municipal ?

Pour qu'un champ puisse exister, il faut qu'il soit défini et différent des autres champs. Dans le cas du champ politique local, une certaine autonomie des décisions et des capacités de mise en œuvre est donc attendue. Les capitales des deux pays possèdent – et de loin – les meilleures capacités humaines, financières et économiques de leur pays pour construire un champ spécifique et des règles du jeu qui leur soient propres. Pourtant, comme « centre » politique et économique de leur pays, ce renforcement de la vie locale est rendu paradoxalement plus difficile : on ne « décentralise » pas facilement une centre. Le renforcement du champ politique local achoppe sur trois points principaux : le caractère symbolique des deux villes, les luttes politiques et les concurrences d'acteurs.

3.2.1. Une capitale peut-elle avoir une vie locale ?

Les atouts internationaux d'Accra et Ouagadougou sont incontestables. Je l'ai dit, leur capacité d'accueil de festivals, de salons et de congrès ainsi que, à Accra, la présence de l'océan, sont des éléments importants qui peuvent permettre aux deux capitales de développer des dynamiques propres et une autonomie financière. Mais Accra, comme Ouagadougou, doivent composer avec de nombreuses entités gouvernementales, ce qui complique le fonctionnement des municipalités et limite les pouvoirs du maire. L'autonomie des maires trouve de fait sa limite dans le statut national de leur ville. Si Accra et Ouagadougou doivent être gérées comme des villes, elles doivent également, nous l'avons vu au début de cette étude, être traitées comme des symboles. Être le représentant d'une ville elle-même en représentation oblige à certains grands écarts.

Les municipalités doivent en effet faire face à des programmes d'aménagement urbains somptuaires initiés par le gouvernement. L'analyse de ces programmes montre toute l'ambiguïté des relations entre la municipalité et l'État : dans le contexte de concurrence régionale, les capitales ont évidemment besoin de créer des zones de commerce ou de haut standing pour attirer les investisseurs. Dans le même temps, ces opérations d'urbanisme désorganisent des quartiers entiers et obligent la population à déménager vers des zones plus périphériques, créant ainsi la nécessité de migrations

pendulaires pour aller travailler là où est l'activité. Or, en particulier à Ouagadougou, les transports en commun étant rares[163] et le taxi cher, la vie en périphérie implique d'avoir un vélo ou une mobylette, ou d'être marginalisé.

On peut prendre pour exemple, à Ouagadougou, le « projet ZACA »[164]. Il s'agit de l'amélioration d'une partie du centre-ville, proche de l'aéroport, pour répondre à de « nouveaux besoins » commerciaux. Les responsables du projet insistent sur le fait qu'ils ne font qu'accompagner et accentuer un phénomène déjà existant de concentration des activités commerciales et en particulier bancaires. Cependant, le projet implique le déguerpissement de nombreuses parcelles d'habitat traditionnel au profit d'immeubles plus modernes. Deux points sont intéressants. D'une part, sur douze membres du Comité Interministériel de Pilotage (CIP), seul un représente la mairie de Ouaga. La majeure partie des membres provient des ministères. La municipalité a cependant réussi, mais *a posteriori*, à faire admettre au CIP quatre membres du conseil municipal de l'arrondissement concerné par le projet. D'autre part, le responsable du projet ne cache pas que ce projet est pour lui un « fait du Prince »[165]. Ainsi, arguant du fait que ce projet est d'une trop grande ampleur pour être pris en charge par la municipalité, le gouvernement peut organiser assez librement l'un des quartiers majeurs de Ouagadougou. D'une part, la municipalité ne peut guère aller à l'encontre du projet – qui correspond d'ailleurs en partie à la volonté de modernisation et de « verticalisation »[166] de la ville affichée par le maire –, d'autre part, les habitants sont conscients que cet aménagement est un projet du « centre », ce qui ne peut que renforcer le sentiment que la mairie n'est pas libre dans ses choix et son fonctionnement.

---

[163] Mais la situation s'améliore très vite, avec la mise en circulation de gros bus. Simon Compaoré envisage en outre sérieusement l'éventualité d'un tramway qui permettrait de juguler la pollution exponentielle de la ville : « Simon Compaoré : "Je gère cette ville sans aucun état d'âme" », Dossier spécial « Ouagadougou : retour vers le futur », *Jeune Afrique*, 24 juin 2009,
<http://<www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/ARTJAJA2526p075.xml0/-interview-Simon-Compaore-Ouagadougou-maire-Simon-Compaore----Je-gere-cette-ville-sans-aucun-etat-d-ame--.html>

[164] Pour un travail très précis sur le sujet, voir : E. LE BRIS, « Les municipalités dans le champ politique local : les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient » dans PRUD, *Synthèse des résultats 2002-2003*, avril 2004, multigr., pp. 63-72.

[165] Terme directement employé par M. BAGRÉ, responsable du projet ZACA, Ouagadougou, 4 juin 2003.

[166] Ouagadougou est une ville où la place ne manque pas. Les constructions sont donc majoritairement de plain-pied. La construction d'immeubles apparaît donc comme une « modernisation » du paysage de la ville.

De la même manière à Ouagadougou, un nouveau quartier est en construction à la périphérie sud de la ville : « Ouaga 2000 ». Ce quartier est un exemple-type de l'urbanisme volontariste ouagalais. Il s'agit de créer de toutes pièces un quartier de très haut standing ayant à terme vocation à accueillir la Présidence et les ambassades. Le quartier est aussi le lieu des grands équipements somptuaires. Un stade omnisport de 3000 places est en construction, ainsi qu'un monument des martyrs et un monument aux héros nationaux (Photo 19, p. 277).

Photo 19 : Le monument aux héros nationaux en construction et la future voie à goudronner – Ouaga 2000 – Juin 2005.

Ce projet présente plusieurs nouveautés. La première, anecdotique, est un signe des temps : le stade est financé par des bailleurs chinois. La seconde, plus profonde, est le fait que ce quartier est la première réelle expérience de zonage de la ville de Ouagadougou. Telle qu'elle est actuellement organisée, la ville présente une grande cohérence et, contrairement à d'autres ville africaines – dont Accra – une mixité sociale importante. On ne peut nier l'existence de quartiers riches et de quartiers plus pauvres mais leur situation est plus liée à l'accès aux équipements qu'à une volonté de séparation urbaine. Au sud de la ville, le quartier est relié au centre par une grande

voie goudronnée, qui est en très bon état mais ne pourra pas soutenir l'ensemble du trafic à terme, en particulier du fait de la multiplication des motos. En outre, la distance est telle que les coûts de transports seront extrêmement élevés.

Dès 2000 se sont élevés des monuments et des centres de réunion qui permettent les conférences internationales. Les distances à l'intérieur du quartier sont elles aussi extrêmement grandes – on trouve là le plus grand rond-point d'Afrique de l'Ouest – et sont entourées de zones à bâtir, où des villas de très grand luxe côtoient des terrains vagues, utilisés – puisque la nature à horreur du vide, et les ramasseurs horreur des distances – comme décharges sauvages[167].

L'immensité du site et le fait qu'il soit très éloigné du vieux centre de Ouagadougou marquent pour la population le projet comme une volonté « princière » et non comme une opération d'urbanisme menée par le maire. En outre, la tenue de réunions internationales est, pour la population, une source de tracas du fait des voies coupées et de la présence policière renforcée. Ainsi, dans une lettre ouverte parue dans *L'Observateur Paalga* du 28 septembre 2000, un lecteur se plaint que la tenue de la cinquième conférence panafricaine des associations Croix Rouge et Croissant Rouge entraîne des blocages pour les riverains de la voie qui mène à Ouaga 2000. Les détours entraînés lui font dire qu'il s'agit d'un « chemin de croix rouge ». C'est le maire que l'homme interpelle comme protecteur contre ces abus :

« En sa qualité de maire de la ville de Ouagadougou, nous pensons tout de même que Simon Compaoré devrait être celui qui doit répondre des tortures que l'on nous fait subir dans cette ville dont il est le premier responsable »[168].

C'est donc particulièrement à travers le contrôle de l'urbanisme que le maire de Ouaga atteint ses limites et doit composer avec les volontés « princières » de faire de Ouagadougou une ville internationale. Dans les deux cas présentés ici, le maire est utilisé par le gouvernement comme un « fusible » puisqu'il a été, pour le projet ZACA et sera, pour Ouaga 2000, directement interpellé par les riverains mécontents et

[167] « Ouaga 2000 : Ouaga la pou… belle » dans « Les Figas du Jour », *L'Observateur Paalga*, 29 juin 2004.
[168] B. BAYA, « Lettre ouverte. A propos de Ouaga 2000 », *L'Observateur Paalga*, 28 septembre 2000.

apparaît donc comme l'interface entre eux et le gouvernement. Cette utilisation des conséquences de la décentralisation est cynique mais efficace et très utile au gouvernement, qui, ainsi, se dédouane.

À Accra, la décision de privatiser entièrement le ramassage des ordures au profit de l'entreprise canadienne CCWL (*City and Country Waste Limited*) en 1999 a été prise par le gouvernement sans consultation ni du WMD ni de l'AMA. Certes, le WMD était alors virtuellement inopérant[169] mais cette décision de privatisation s'est révélée, nous l'avons vu, d'un coût exorbitant pour la municipalité. Pourtant, c'est le maire de l'époque, Solomon Darko, qui a dû gérer la réorganisation des services à la fin de ce contrat et qui a été en première ligne pour recevoir les doléances des habitants dont les ordures n'étaient plus ramassées. Son éviction est certes due à ses mauvais résultats mais la situation qu'il a eu à gérer était directement liée à des décisions auxquelles il n'avait pas pu participer.

De la même manière que la municipalité de Ouagadougou n'a pas été consultée, ni même invitée, dans la gestion du projet ZACA, la municipalité d'Accra a eu – et a toujours – bien du mal à s'imposer dans le projet de mise en place d'un nouveau centre d'enfouissement technique, au nord de la ville, à Kwabenya. Le projet de mise en place de ce site date de janvier 1999. La mise en œuvre du projet a pris un retard considérable car, d'une part, l'acquisition des terres a été très difficile et, d'autre part, des communautés de riverains ont protesté contre le projet, en dérangeant le travail, en octobre 2001, ou même par des violences à l'encontre des officiels, en mars 2004. Comme pour le projet ZACA à Ouagadougou, on note que le comité de pilotage du projet comptait très peu de représentants de l'AMA : l'ampleur du projet et les fonds engagés en font un problème « du centre ». Sur 26 membres du *Technical Advisory Committee on Kwabenya Landfill Project*[170], seul un est directement lié à l'AMA alors qu'on compte six membres du MLGRD. Les riverains, soutenus par les chefs locaux –

[169] J.R.A. AYEE & R. CROOK, *« Toilet Wars »*, *op. cit.*, p. 11.
[170] *Technical Advisory Committee on Kwabenya Landfill Project,* Liste des membres, Republic of Ghana/MLGRD, 9 juin 2004.

nous le verrons plus en détails dans la dernière partie de ce travail[171] – sont en effet farouchement opposés à ce projet. Alors qu'elle n'a guère eu voie au chapitre, c'est pourtant essentiellement la municipalité qui a eu en charge la gestion des problèmes liés au site. Ainsi, ce sont les élus locaux qui sont allés sur le site pour discuter avec les riverains mécontents. Mais ces visites n'étaient pas sans danger :

« Au départ, ils chantaient des chansons de protestations »,

dit Samuel Kpodo, du WMD[172],

« Mais maintenant ils nous jettent des pierres. Il y a trois ou quatre mois, le maire et son équipe sont allés sur le terrain, et ils ont reçu des pierres. Du coup, c'est un peu risqué d'aller à Kwabenya. Ils pourraient même brûler nos voitures s'ils les voyaient ».

Le problème est resté si sensible que, lors de son discours d'investiture, Nelson Adjiri Blankson a renouvelé sa volonté de trouver un accord avec la communauté d'Agyemankata, la plus proche du site. Le problème est donc devenu un enjeu majeur pour le nouveau maire alors que le problème est essentiellement foncier et qu'un Comité technique a été mis en place par le MLGRD pour trouver des solutions. La solution politique est donc municipale, les ministères concernés – du gouvernement local ou de l'habitat – restant en retrait.

Même si, pour négocier, l'AMA s'est servie du fait que le projet ait été validé par de nombreuses autorités, dont l'EPA et la *Water Resource Commission*, ce sont ses membres qui sont tenus pour responsables de la gestion des protestations par les populations riveraines. En outre, la municipalité n'est pas autonome dans son agenda puisque « des millions » (de livres sterling) ont été investis par le *Department For International Development* DFID – Ministère britannique du Développement international) dans ce projet et qu'elle a menacé de s'en retirer, ce qu'elle a

[171] Voir en particulier 1.1 Ghana : une reconfiguration par le conflit, pp. 299 et suiv.
[172] Entretien avec Samuel KPODO, *Senior Environmental Health Officer in charge of Monitoring*, Accra, WMD, 02 décembre 2004.

finalement fait face à la multiplication des difficultés[173] pour laisser la place à la Banque mondiale.

Les maires des deux villes sont donc dans des situations délicates car ils doivent constamment passer du niveau local au niveau national. Alors que, dans le cas de Simon Compaoré et d'Adjiri Blankson, ils ont été choisis parce qu'ils ont un rôle politique national important, ils doivent, une fois à la tête de leur municipalité, « rouler » pour le territoire.

Pourtant, les collusion de niveaux sont inévitables dans cet espace à la fois réel et symbolique, local et international qu'est la capitale du pays. Ils sont donc paradoxalement à la tête des municipalités les plus viables et les plus riches du pays, mais également des moins autonomes. Dans ce contexte, mettre en place des règles du jeu spécifiques au local relève de la gageure. Le défi est d'autant plus ardu que ce n'est pas ce qui leur est demandé en priorité : leur but est d'être efficaces. La logique de marché, de projet et, finalement, de court terme, prime dans ces municipalités.

De l'extérieur, ces maires ont donc une image d'hommes dynamiques et efficaces puisque répondant de manière très énergique aux problèmes de leur territoire. On assiste cependant à une inversion des valeurs et à une incompréhension des enjeux municipaux par les bailleurs internationaux. Alors qu'au premier abord il pourrait sembler que l'efficacité municipale soit un gage de bonne « gouvernance », il apparaît que le lien de cause à effet n'existe que de manière ténue. Ainsi, la meilleure efficacité de mise en œuvre de la gestion des ordures semble atteinte par le maire Compaoré, dont les pratiques ne relèvent pas de la gouvernance ou de la participation populaire telles que peuvent les concevoir les bailleurs internationaux. Bien au contraire, c'est la personnalisation du pouvoir et le surinvestissement de la fonction de maire qui permet d'atteindre des résultats probants dans la mise en œuvre des politiques. La structuration de la société civile ou la participation populaire sont des dynamiques réelles mais conjointes et non conséquentes aux pratiques municipales.

[173] « AMA committed to landfill project », *Daily Graphic*, 7 janvier 2002.

La survalorisation de la logique de projet chère aux bailleurs de fonds pour créer un « développement durable » a favorisé l'émergence de personnalités qui tirent certes leur pouvoir de la politique – élections et/ou positions partisanes – mais tirent leur *légitimité* – nationale et internationale – de leur efficacité technique, indépendamment du renforcement des pratiques démocratiques dans les municipalités. Leurs arguments sont imparables : comment opposer le déficit démocratique à un maire qui peut répondre par des résultats concrets en termes de propreté ? Ne lui est-il pas demandé d'être efficace ? N'est-ce pas le simple « bon sens » ? L'adoption de la logique de projet dans la gestion municipale a donc largement ralenti, sinon empêché, la construction d'un champ politique local tel que nous l'avons défini. Les règles du jeu local se sont largement définies en marge des municipalités, dans des espaces ou sous des formes inattendus.

3.2.2. Les partis politiques comme soutien et source d'affaiblissement

Au premier abord, le manque d'autonomie des municipalité semble plus évident à Accra où, le maire étant nommé, on peut attendre de lui qu'il soit aux ordres du gouvernement en place. Dans les faits, cet état des lieux ne résiste pas à l'observation. Certes, le fait d'être nommé entraîne des pratiques spécifiques de pouvoir, comme en particulier la peur de faire de peur de déplaire et, surtout, une autonomie vis-à-vis de la population qui s'avère incompatible avec des pratiques démocratiques. La fameuse *accountability* ne s'applique pas au maire d'Accra. Il serait pourtant simpliste de lier de fait d'être nommé et le manque d'autonomie : nous allons le voir à Ouagadougou, où le maire est bien plus lié au parti que ne le sont les maires d'Accra. C'est en fait la structure même des relations partisanes qui définit les pouvoirs du maire à Accra. La vie politique ghanéenne est en effet de plus en plus bipartite[174]. À Ouagadougou, la prééminence du CDP aux élections présidentielles ne doit pas faire oublier que, au

[174] P. NUGENT, « Les élections ghanéennes… », *op. cit*, pp. 133-150.

niveau local, les luttes pour le pouvoir sont difficiles, même avec les partis d'opposition.

3.2.2.1. Accra : des sièges à obtenir de haute lutte

Le bipartisme ghanéen s'est particulièrement accentué lors des élections présidentielles et législatives de 2004. C'est ce système qui permet l'alternance démocratique depuis 2000 et qui impose par ailleurs le Ghana comme une grande réussite démocratique africaine[175]. Si, traditionnellement, les villes du sud du pays sont majoritairement favorables au NPP, la *Greater Accra Region* a connu en 2004 un mouvement en faveur du NDC, perdant même des sièges, alors que de nouvelles circonscriptions avaient été créés[176]. La bipolarisation politique a entraîné une forte régionalisation du vote, avec, grossièrement, le nord du pays plutôt NDC et le Sud, à l'exception de la *Volta Region*, plutôt acquis au NPP. Ces lignes de fracture se retrouvent dans la capitale où, par exemple, les quartiers musulmans, pauvres et liés au Nord, ont plutôt voté NDC. En outre, même si les autochtones d'Accra, les Ga, votent plutôt en faveur du NPP, leur chauvinisme exacerbé par le boom immobilier et l'incapacité du parti à créer des emplois les ont entraîné vers le NDC en 2004 alors même que, dans tout Accra, la victoire avait été facile pour le NPP en 2000[177]. La lutte partisane est dont extrêmement difficile à Accra.

Dans ce contexte, le maire, qu'on peut accuser de n'être qu'un pantin pour le gouvernement, ne peut surtout pas endosser le rôle de chef de file politique de son parti dans la ville. N'étant lui-même pas élu, il ne peut soutenir ses partisans et défendre ses choix comme étant politiques face à ses adversaires. On retrouve ici le problème des assemblées non partisanes évoqué par Crook[178] : l'absence de politisation sape la légitimité des choix politiques en ne valorisant que des choix

---

[175] La réussite de cette alternance est une des raisons majeures du choix du Ghana par le Président Obama pour sa première tournée sub-saharienne en 2009. Voir note p. 226.
[176] P. NUGENT, « Les élections ghanéennes… », *op. cit*, p. 144.
[177] *Ibidem*, pp. 144-145.
[178] R. CROOK, « La politique de décentralisation : les Assemblées de district et la "démocratie sans parti" », dans C. M. TOULABOR (dir), *Le Ghana de J.J. Rawlings. Restauration de l'État et renaissance du politique*, Paris, Karthala, 2000, p. 102 et suivantes.

techniques fondés sur une supposée culture de consensus. Le problème est cependant loin d'être résolu puisque, justement, la bipolarisation peut faire craindre une perte de pouvoir au parti en place et ne le conduit pas à réformer le système, alors même qu'il y appelait quand il était dans l'opposition[179].

3.2.2.2. Ouagadougou : l'éléphant doit composer avec les souris

Depuis les années 1960, le CDP a été extrêmement majoritaire dans le pays, du fait de la division de l'opposition et du mode de scrutin très peu proportionnel[180]. L'évolution de la démocratisation a été décevante au Burkina avant le début du siècle, donnant raison aux analyses critiques de la transitologie[181], et prouvant que les élections ne suffisent pas pour ancrer la démocratie[182], même si elle en sont une composante nécessaire. Le parti au pouvoir est né en 1996 d'une fusion de 10 partis, ce qui a conduit à un quasi monopole du pouvoir et à la création d'une « culture politique de l'exclusion et [d']un système politique pyramidal »[183]. Cependant, le pouvoir presque hégémonique du CDP a été fortement attaqué lors des élections législatives de 2002 puisque la poussée de l'opposition n'a permis au pouvoir que d'assurer une courte majorité de 51,35 % des voix. Ces résultats étaient inattendus mais peuvent être expliqués par le fait que le pouvoir se devait, pour plus de crédibilité et de respectabilité locales et internationales, d'ouvrir le processus démocratique à l'opposition, qui avait choisi de boycotter les élections présidentielles de 1998 et les municipales de 2000. En « assainissant » les élections, le pouvoir gagne également une légitimité puisqu'il peut gagner « à la loyale » contre une opposition qui n'a plus de raison de boycotter les scrutins.

---

[179] « A mayor for the city. The case of electing mayors or district chief executives. », *Daily Graphic*, 18 février 2004.
[180] Pour des détails sur le mode de scrutin, voir : A. LOADA & C. SANTISO, , *Élections historiques au Burkina Faso : vers une maturité démocratique ?*, 18 p., <http://www.cgdbf.org/french/>
[181] Voir par exemple : M. DOBRY, « les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependence », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 4, 2000, p. 585-614.
[182] A. LOADA & C. SANTISO, « Élections historiques… », *op. cit.*, p. 3.
[183] *Ibidem*, p. 4.

3.2.2.3. Ouagadougou comme « propriété de famille »

L'autonomie des municipalités est également mise à mal par le fait que de nombreux acteurs de nature différente y sont installés et font valoir leurs intérêts. Ainsi, à Ouagadougou, la « famille présidentielle » pèse fortement sur la gestion de la ville. Ces limitations de pouvoir ont des conséquences sur l'efficacité de la gestion des déchets et sur la lutte contre la pollution dans la ville.

Ainsi, l'une des industries les plus polluantes de Ouagadougou est la tannerie, située au Nord de la ville. Cette pollution aux métaux lourds est moins visible mais bien plus importante que les déchets jetés dans la rue, et

« Ce n'est pas en nettoyant et balayant la ville qu'on peut affirmer qu'[elle] est saine »[184].

Les tanneries sont extrêmement dynamiques et rentables au Burkina, qui est un pays d'élevage. Économiquement, il est donc difficile de limiter cette activité pour des motifs de gestion environnementale. Cependant, la principale limitation n'est pas technique mais bien politique : ces tanneries sont dirigées par Alizeta Ouédraogo, la belle-mère de François Compaoré, frère du Président, que les Burkinabé nomment, non sans un peu de cynisme, « la belle-mère nationale ». Cette femme, secrétaire, s'est lancée dans les affaires après le mariage de sa fille avec François. Elle a créé en 1986 une petite société de commerce de peau qui s'est fortement développée en 1991 quand, sous la pression des institutions de Bretton Woods, le Burkina s'est engagé dans un vaste programme de privatisation : Alizeta Ouédraogo a alors racheté coup sur coup la Société burkinabé de manufacture et de cuirs, et la Société burkinabé des cuirs et peaux à des prix extrêmement bas et créé son actuelle société, Tan Aliz. Femme d'affaire dynamique, elle doit cependant sa – bonne – fortune au fait que le monopole des cuirs et des peaux lui aient été octroyé, ce qui représente 4,9 % du volume des produits burkinabé exportés. Elle emploie à plein temps 210 personnes et a fait un chiffre d'affaires de près de 13 millions de dollars en 2004. Diversifiée dans

[184] Entretien avec Idrissa SEMDE, Ministère de l'environnement, Ouagadougou, 04 mai 2005.

l'immobilier, elle a été accusée d'avoir créé une « mafia économique »[185] par le journal *Le Citoyen* en 2006[186]. Les journalistes du *Citoyen* ayant été menacés à la suite de cet article, c'est *Sidwaya* qui a du prendre la défense de ses pairs et rappeler les principes de liberté de la presse[187]. Les tanneries ouagalaise de la « belle-mère nationale » sont donc très protégées, politiquement comme économiquement. Pour qu'elles soient dotées d'un dispositif d'eaux usées, les riverains, gênés par les odeurs, ont dû se plaindre par voie de presse. Une petite station d'épuration a donc été installée, ce qui a limité les odeurs. Quant à la pollution des eaux, aucune étude n'a été menée sur son impact sur la santé des Ouagalais et des habitants du bassin versant : l'eau se déversant dans un cours d'eau, elle coule jusqu'au barrage de Bagré, où l'on fait de la riziculture[188]. La puissance du maire trouve ici ses limites puisqu'il est confronté à un membre direct de la famille du président. Le scandale des tanneries est bien connu des habitants mais chacun sait que la « belle-mère présidentielle » est très protégée par son statut. C'est cependant le maire qui reçoit les mécontentements des habitants et doit admettre son manque de pouvoir face à de tels problèmes.

3.3. Pratiques de maires : une construction du champ politique local ?

Dans les deux villes, et malgré l'élection du maire de Ouagadougou, l'autonomie du maire reste donc limitée. Après plus de 15 ans de décentralisation, les pratiques municipales ont-elles permis l'émergence de pratiques nouvelles dans le champ politique local ?

3.3.1. Maire « fort », maire « faible » : une construction complexe de la légitimité politique

Au Burkina, le maire tire toute se légitimité d'être élu. On voit cependant ici que la plus grande *accountability* vis-à-vis des habitants – qui est réelle dans le cas de Simon

[185] Le ministre du Commerce Benoît Ouattara aurait mis en place des mesures avec le ministère des Finances pour favoriser les activités d'Alizeta.
[186] « Mafia économique : "Benoît complote pour la belle-mère nationale" », *Le Citoyen*, n° 36, 22 novembre au 7 décembre 2006.
[187] « Ligue pour la défense de la liberté de la presse : "Des menaces sur la presse" », *Sidwaya*, 9 janvier 2007.
[188] Entretien avec Idrissa SEMDE, Ministère de l'environnement, Ouagadougou, 04 mai 2005.

– ne s'accompagne pas automatiquement de plus d'indépendance vis-à-vis du pouvoir en place. Cette forme de démocratisation supposée par l'élection est donc en partie surestimée. En fait, dans un contexte de monopartisme burkinabé, l'élection, même disputée dans les règles, conduit à renforcer le caractère très personnalisé du pouvoir. Le maire Simon Compaoré privilégie l'efficacité et les résultats concrets. Pour cela, il n'hésite pas à court-circuiter les hiérarchies de manière à agir plus vite et de manière personnelle. Paradoxalement, les libertés qu'il prend avec les règles de gestion communale sont largement autorisées par le fait qu'il ait été élu. Ainsi, l'élection renforce la personnalisation et ne conduit pas à la construction d'un champ politique local.

La présence de Simon ne permet pas en effet la mise en place de procédures et de routines administratives qui seraient les garantes d'une pérennité de la structure au-delà des personnalités. Il serait faux de dire qu'il n'y a pas d'apprentissage : les conseils municipaux sont tenus régulièrement, la nécessité de procès-verbaux bien tenus s'est fait sentir et contribuent à créer des routines municipales[189]. Cependant le chef reste le chef et il dispose à ce titre de la possibilité de transgresser les règles. Le critiquer est d'autant plus difficile que la transgression paye : la ville évolue positivement. Issa Sawadogo, Directeur des aménagements paysagers du Ministère de l'environnement et du cadre de vie, mis à la disposition de la commune répond à la question de l'implication du maire dans les affaires courantes :

« Notre maire est très regardant par rapport à ce que nous faisons. Même quand il circule en ville et qu'il voit quelque chose qui ne va pas, il m'appelle. Si on peut arranger tout de suite, on le fait.

- Il ne passe pas par la voie hiérarchique ?

[189] Ces PV sont gérés par la questure, qui a été créée en 2001 sur décret du maire avec l'aide de Québec : Entretien avec Victor Sanfo FLAKIÉ, questeur, Ouagadougou, 17 avril 2005.

- La voie hiérarchique, c'est laquelle ? Ne me faites pas dire des choses que vous connaissez ! »[190]

M. Sawadogo ajoute par la suite que tous les conseillers municipaux devraient référer directement à sa direction les problèmes qu'ils peuvent croiser en ville et que passer par le secrétaire général de la mairie serait une inutile perte de temps. Les conseillers seraient cependant dans leur rôle si ils lui référaient ces difficultés, alors qu'il pourrait être attendu du maire un positionnement plus global. En outre, et de manière discriminante, le maire dispose sur les directions d'un pouvoir de coercition en cas d'inaction que n'ont pas les conseillers.

Les responsables municipaux, élus ou nommés, et souvent proches de Simon ont conscience des difficultés que posera son départ :

« Quand la personnalité est influente comme ça et quand on a le sentiment que la personnalité écrase tout le reste, bon, d'une point de vue démocratique, ça laisse à réfléchir. Je pense que je me fais comprendre. […] Les Chinois disent : "au lieu de donner le poisson, apprends à pêcher". Le philosophe que je suis se demande : "qu'en sera-t-il lorsque Monsieur ne sera pas là ?" […] Le jour où il ne sera pas là, où quelqu'un n'aura pas sa force politique, c'est le retour à la case départ. […]

- Les gens ont-ils donc tendance à se déresponsabiliser sur le maire ?

- Oui, puisque lui, il peut tout. Ou s'il ne peut pas tout, c'est ce qu'il montre »[191].

Les deux exemples très différents posent la question de la légitimité politique et de la responsabilité des deux maires vis-à-vis de la population. À Ouagadougou, il est coutume de faire un lien entre l'efficacité du maire et son mode l'élection. À Accra, il est commun de lier les déboires des maires avec le fait qu'ils soient nommés et de considérer cet état de fait comme un déficit démocratique. Pourtant les pratiques locales ne paraissent pas plus démocratiques à Ouagadougou.

---

[190] Entretiens multiples avec Issa SAWADOGO, Ministère de l'environnement, détaché à la Direction des aménagements paysagers, Ouagadougou, mai 2005.

[191] Entretien avec Victor Sanfo FLAKIÉ, questeur, Ouagadougou, 17 avril 2005. M. Flakié est un ancien enseignant, philosophe. Il a été conseiller municipal et maire en 1995 pour l'arrondissement de Bogodogo. Son mandat n'a pas été renouvelé. Le maire Simon Compaoré a cependant demandé son détachement en 2000 pour qu'il assure l'appui à l'administration municipale en créant la questure.

Trois nuances sont cependant à apporter à ce constat. D'une part, il convient de noter que le maire Compaoré est réellement un homme d'une énergie hors du commun et d'une très grande efficacité. En outre, son omniprésence parfois excessive ne peut faire oublier qu'il doit composer avec un manque global de capacités dans son administration et avec un manque de moyens qui le contraint à faire connaître au mieux sa ville internationalement pour attirer aides et investissements. Enfin, si le maire de Ouagadougou donne une impression de très grande autonomie, il est possible que celle-ci ne soit cependant due qu'à sa personnalité et ne concerne que les champs qui lui conviennent ou qu'on lui laisse : beaucoup d'éléments pourtant essentiels à la ville, comme certains plans de lotissement, comme je l'ai évoqué, sont à ce point des « volontés du prince » que la mairie n'est guère consultée.

Le cas du maire d'Accra est-il plus propice à l'établissement de routines et de règles du jeu spécifiquement locales ? On ne pourra guère accuser le pouvoir municipal d'Accra d'être trop personnifié, même si, avec Adjiri Blankson, s'ouvre probablement une nouvelle ère, du moins un nouveau style politique très éloigné de celui de l'ancien maire Darko. En revanche, la nomination des maires entraîne la même conséquence que l'incarnation excessive du pouvoir. En effet, quand Simon voudra laisser sa place, il formera probablement un « dauphin » qui, dans le système de parti presque unique du Burkina, sera probablement élu. Même si les pratiques ne sont pas routinisées, on pourra du moins assister à une continuité du pouvoir et des pratiques qui, si elles ne sont pas complètement démocratiques, sont du moins efficaces. Le pouvoir passera donc la main, dans une dynamique qui pourrait être celle du « maire est mort, vive le maire ». Cette continuité municipale ne peut exister au Ghana. La nomination fait du nouveau maire non un héritier mais un remplaçant. Il est nommé pour faire mieux que le précédent et ne peut être vu par celui-ci que comme un ennemi. Dans ces conditions, la passation ne peut être que difficile et la communication entre les équipes que parcellaire, ce qui entraîne également une grande difficulté à mettre en place des routines politiques locales. Dans ce contexte, l'élection du maire apparaît

comme un « chaînon manquant »[192] dans un système politique ghanéen pourtant démocratique et qui a déjà prouvé sa valeur.

3.3.2. Les sens du vote

Il faut cependant nuancer ce constat en rappelant que, particulièrement au Ghana, l'action politique de la population ne passe pas que par le vote. Dans une société extrêmement structurée par les « communautés » – religieuses, politiques ou professionnelles – et où les chefs traditionnels ont beaucoup de pouvoir et de relations avec les pouvoirs en place, faire connaître ses préférences et être réactif prend des formes bien plus variées que le vote. C'est cette réactivité extrêmement forte qui crée la responsabilité politique des gouvernants. L'élection est un mode central de responsabilisation politique mais pas un moyen unique[193]. L'opposition entre les deux municipalités sur ce critère électif est donc nécessaire mais pas suffisante. D'une part, nous l'avons dit, les Ghanéens ont – avec raison – confiance dans leurs élections. Ils y participent massivement : 87 % des inscrits ont par exemple voté aux élections présidentielles de décembres 2004[194]. Cette participation ne suppose pourtant pas qu'ils aient une demande identique à celle des pays du Nord en termes de responsabilité : pour la majorité d'entre eux, une fois les candidats élus, c'est au monde politique – Présidence, Assemblées et partis politiques – qu'il incombe de faire respecter les promesses et de s'assurer que le travail est bien fait[195]. D'autre part, le recours à des autorités informelles est beaucoup plus systématique dans les cas de litige dans les deux pays : c'est au chef de quartier qu'incombe de faire « remonter » une information ou un problème. Dans les quartiers les plus modestes, l'interface politique la plus répandue reste donc une interface traditionnelle. En outre, l'ancien maire d'Accra semble avoir été démis de ses fonctions du fait du mécontentement de la population quant à la gestion des ordures. Ce point est cependant délicat car mes

---

[192] « A mayor for the city. The case of electing mayors or district chief executives. », *Daily Graphic*, 18 février 2004.
[193] J. GERSTLÉ, « Introduction : démocratie représentative , réactivité politique et imputabilité », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 6, décembre 2003, p. 851-858.
[194] D. ARMAH-ATTOH, *Political participation and popular perception of political accountability in Ghana*, Open Society Institute, Africa Governance Monitoring & Advocacy Project, AfriMAP, mars 2006, p. 4, <www.afrimap.org/papers.php>
[195] D. ARMAH-ATTOH, *Political participation…*, *op. cit.*, p. 11.

recherches n'ont pas permis de mettre à jour d'autres raisons, plus directement politiques. En outre, si l'expression des volontés populaires semble émerger très nettement du dépouillement systématique sur cinq ans du principal quotidien du pays, le *Daily Graphic*, il est nécessaire de se distancier et d'interroger la construction de la préférence politique de la population, qui peut être manipulée et formatée[196] : la question des ordures, invoquée pour retirer son poste à Darko, peut être une réalité. Elle peut également apparaître comme un cas d'école : d'une part, l'importance du ramassage des ordures a été accentuée par la municipalité et l'ensemble des responsables politiques pour des raisons objectives comme pour des raisons symboliques. Il ne s'agit pas de dire que la population est naturellement insensible à la question de la propreté mais plutôt que la mise sur le devant de scène aux dépends d'autres questions apparaît comme le fruit d'un travail politique mené pour des nécessités symboliques et des stratégies politiques internes – faire passer au second rang des questions plus embarrassantes de détournements financiers – et externes – être en accord avec les propositions des bailleurs de fonds.

Dans le cas burkinabè, et en suivant les conceptions du mandat de représentation de Przeworski[197], le maire est plutôt dans la logique de « faire de son mieux » que dans la logique d'application d'un programme politique. Sa légitimité vient de sa grande capacité à s'investir et non de son programme car, élu dès 1995, il n'a pas eu de réelle concurrence depuis : il est, nous l'avons dit, extrêmement puissant, quoique contesté, au sein de son parti et ce parti dispose d'une assise quasi monopolistique dans le pays. Le mode l'élection du maire pourrait donc être analysé comme une légitimation *a fortiori* dans un contexte de faible concurrence politique. Les évolutions électorales de 2002 ont cependant donné un autre sens au fait que le maire de la capitale soit élu. Dans ce contexte « respectabilisation », l'élection du maire apparaît comme un atout indéniable. De fait, le maire, élu dans un premier temps sans réelle opposition face à lui, apparaît, plusieurs années après son élection, comme un garant de la légitimité

[196] J. GERSTLÉ, « Introduction : démocratie représentative… », *op. cit.*, p. 853.
[197] B. MANIN, A. PRZEWORSKI & S. C. STOKES, « Elections and representation » in A. PRZEWORSKI, B. MANIN & S. C. STOKES (dir), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 29-54.

démocratique du pouvoir. Il profite en outre de cette évolution puisque les élections sont de mieux en mieux considérées dans le pays. Élu en maire du parti hégémonique, il évolue en maire démocratique. Il gagne ainsi sur tous les plans, renforçant sa légitimité démocratique à l'international et se posant comme modèle d'efficacité et d'*accountability* au niveau local. Il a également une très grande marge de manœuvre dans le choix de son style de politique car, même s'il est critiqué de l'intérieur pour ne respecter aucune hiérarchie, son élection lui garantit son image démocratique. Sans élection, il n'aurait sans doute pas eu la possibilité de mettre en place un fonctionnement municipal aussi dépendant de sa personne. Le maire d'Accra n'a, lui, pas ce type de ressources et, quand un maire tel qu'Adjiri Blankson prend le chemin de l'efficacité omniprésente de Simon Compaoré, il est vertement critiqué pour son style trop brusque.

Cette personnalisation du pouvoir municipal semble pourtant être l'une des conditions de son efficacité. Elle n'est en revanche pas une condition de sa pérennité. D'une part, je l'ai déjà évoqué, les modes de désignation des maires influent sur leurs rapports avec leurs successeurs : rivaux ou dauphins, les héritages et les transmissions ne sont pas aussi riches selon les cas. Dans les deux cas, le problème posé est directement celui de la construction d'un champ politique local à travers l'établissement de routines et de règles du jeu spécifiques au territoire municipal. Le maire ouagalais est tellement présent qu'il ne permet pas une mise en place progressive et efficace de procédures municipales spécifiques et efficaces : son action très directe court-circuite en effet, au nom de l'efficacité, une hiérarchie à laquelle les Burkinabè sont en général attachés. D'une part, en étant sur tous les fronts, le maire ne permet pas l'établissement d'un fonctionnement routinier et administratif des affaires urbaines et grève son renouvellement. Il crée de ce fait des tensions et des frustrations dans l'administration municipale[198]. Enfin, la puissance politique de ce député-maire

[198] Mécontentement exprimé de manière récurrente lors d'entretiens menés d'avril à juin 2005 auprès de responsables municipaux (mairie centrale et mairies d'arrondissement) de haut niveau.

écrase, volontairement ou non, toute velléité d'autonomisation des maires d'arrondissement, et les maintient dans une tutelle aussi bien financière que politique.

Le cas n'est pas isolé et n'est pas seulement imputable à la personnalité « bouillonnante » du maire de Ouagadougou. Lors de la mise en place de la décentralisation au milieu des années 1990, c'était la CND qui était en charge de proposer des scénarios de mise en œuvre de la réforme. La nouveauté, nous l'avons vu précédemment, était que cette commission était autonome et reliée directement au ministère de l'Intérieur. La grande force de cette commission était son secrétaire, Raogo Antoine Sawadogo, qui, par sa personnalité, ses compétences personnelles et son audace avait su faire de la CND un véritable lieu de débats sur la décentralisation et avait su rassurer et attirer les bailleurs de fonds. Pourtant, la CND n'a pas survécu au départ de cette personnalité exceptionnelle. Le rattachement de la commission au MATD a sonné le glas de son indépendance. Dans ce cas comme dans celui de Ouagadougou, la présence de personnalités hors du commun est un véritable atout : ces hommes rendent leur structure visible et viable. En outre, leur comportement est compréhensible dans un contexte de manque de capacité structurel, ce qui les conduit à particulièrement centraliser les fonctions qui, dans d'autres pays seraient divisées entre plusieurs personnes. C'est la condition de l'efficacité de la structure. Mais ce faisant, ils ne mettent pas en place de routines ni de stratégies de pérennisation des structures, ce qui rend la question de leur succession extrêmement problématique. Dans le cas de la CND, les fonds alloués par les bailleurs internationaux ont disparu avec la démission de Raogo Antoine Sawadogo. La question de la succession de « Simon » reste ouverte. Ces considérations mènent à une conclusion peu optimiste – mais pas définitive – sur le lien entre efficacité et démocratie : au niveau local, l'efficacité politique et technique semble incompatible avec la mise en place de procédures propres à pérenniser le système. Cette dynamique n'est pas propre aux pays africains mais est accentuée par le contexte de manque de ressources et de

capacités et par l'abandon « morbide »[199] de la référence au politique dans la mise en œuvre des réformes urbaines.

[199] D. DARBON, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, vol. 1-2, n° 105-106, 2003, p. 139.

4. Conclusion de la deuxième partie

Les trois variables analysées permettent de comprendre les différences de mise en œuvre dans les deux villes. La figure des maires, en particulier, est un cas très éclairant : alors qu'on pourrait attendre des fonctions et des pratiques semblables, le jeu électoral ainsi que les structures de décentralisation créent deux figures complètement différentes ainsi que des configurations complexes.

La personnalité du maire de Ouagadougou et son extrême volontarisme ont entraîné, nous allons le voir, des descriptions particulièrement élogieuses de « son action ». C'est que, de fait, l'action, en tant que telle, a une visibilité politique forte même si, et c'est le cas à Ouagadougou, elle tend à cacher des inactions plus graves. La faiblesse politique des maires successifs d'Accra est également liée à cette capacité limitée d'action, du fait de l'organisation des assemblées locales.

Pourtant, dans les deux cas, et de manière extrêmement différente, des pratiques locales se mettent en place et interdisent de considérer l'une ou l'autre des politiques comme un succès ou un échec. De fait, dans chaque ville, des ancrages locaux se créent de manière inattendue et invitent à reconsidérer la définition de l'action « locale ».

Troisième partie :
La gestion des ordures comme opportunité de reconfiguration du champ politique local

A la fois réforme et processus historique, la gestion des déchets a contribué à refaçonner les configurations du champ politique local. En posant la définition du champ dans l'introduction, j'avais fait émergé deux axes qui, à mon sens, donnent son sens au champ. D'une part, le champ politique local est un champ de forces, structuré par des tensions et des négociations qui lui sont lui propres et tendent, avec le temps, à lui être de plus en plus spécifiques. D'autre part, le champ est également un concept spatial, qui invite à envisager les réformes de gestion des ordures comme un élément qui permet l'émergence des municipalités comme territoire.

A travers ces deux axes, je renoue avec l'une de mes premières questions : où se niche le local ? Sa poursuite est-elle vaine ? Dans ce cas, quels éléments fondent le sentiment d'appartenance des habitants d'Accra et et Ouagadougou ?

Je souhaite dans cette dernière partie m'arrêter sur des « moments » et des « espaces » de *localitude*. C'est leur articulation qui tend à produire un champ structuré, mais toujours fragile et à réinventer.

Pour cela, nous nous arrêterons d'abord sur les reconfigurations des sociétés civiles à l'œuvre – selon des modalités très différentes – dans les deux villes puis nous identifierons les processus qui contribuent à l'émergence d'une identité spécifiquement locale.

1. La reconfiguration des « sociétés civiles »

Les réformes engagées autour de la gestion des ordures ont conduit à des reconfigurations plus ou moins violentes des rapports entre les acteurs.

Si, en de nombreux cas, les crises conduisent à une radicalisation des positions, elles permettent également l'émergences d'identités nouvelles qui ne sont pas, une fois la crise passée, exclusives les unes des autres.

Au Ghana, « l'affaire » de la décharge de Kwabenya est un exemple de construction conflictuelle mais non stérile de nouveaux rapports. Au Burkina, même si les opérateurs privés se sont révélés être particulièrement combatifs pour faire valoir leurs droits auprès de la municipalité, la mise en œuvre de la réforme a été largement plus pacifique.

L'analyse que je ferai ici s'efforce de rester non normative : le succès ou l'échec des politiques ne se mesure pas (seulement) à l'aune des critères formels des bailleurs de fonds, mais également en fonction du lien social et politique que les mises en œuvre ont pu permettre de faire émerger.

1.1. Ghana : une reconfiguration par le conflit

1.1.1. Un conflit construit

La municipalité d'Accra, pour faire face à l'augmentation du volume des déchets, a décidé de mettre en place un *landfill site* (site d'enfouissement technique). Ce site, très vaste, doit permettre d'accueillir les nouveaux déchets mais également de permettre la fermeture des décharges déjà existantes, comme celles de Mallam et d'Oblogo, qui ont été rattrapées par l'urbanisation et ne présentent pas les caractéristiques techniques suffisantes pour assurer la protection de la population. La nouvelle décharge se veut extrêmement moderne et *environment friendly*.

Le projet s'intègre dans la stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana 2003-2005, qui met justement l'accent sur l'urgence de trouver des solutions aux problèmes

sanitaires et environnementaux du pays[1]. Nous l'avons vu, au Ghana, le problème de la gestion des ordures est complexe car il ne se limite pas au seul ramassage : il implique des problèmes de transports mais également des problèmes sanitaires importants, aggravés par l'accroissement rapide d'Accra et par des faiblesses de management[2]. C'est un problème assez important pour, je l'ai dit, avoir largement pesé dans l'éviction de Solomon Offei Darko du poste de maire de la ville.

La question du dépôt des ordures se pose donc parce que les sites en activité dans la ville sont soit complètement informels, soit temporaires. Les sites de décharges sont tous trop petits et/ou inadaptés. Mallam, plein, a été remplacé par celui d'Oblogo, à l'ouest de la ville, dans les McCarthy Hills, mais ce dernier était plein dès 2004. Il est en outre dans une zone sismique et est proche de la Densu River, qui est une source d'eau potable pour la population d'Accra. Ces sites, qui sont d'anciennes carrières, ont vocation à être temporaires, ce qui justifie qu'ils ne puissent prévenir les risques de pollution. En comparaison, Kwabenya est un site qui doit pouvoir accueillir des déchets pendant 30 ans et proposer des systèmes de traitement des eaux de lixiviation. J'ai rappelé que la municipalité a également pu se servir à l'occasion de la lagune ou de la plage pour déposer les ordures. D'une part, ces sites ne filtrent pas les eaux de lixiviation et polluent donc les environs et les nappes phréatiques. D'autre part, Accra est une zone dont l'activité sismique est reconnue, ce qui multiplie les risques d'infiltration profonde.

Nous allons voir que ce centre d'enfouissement technique de Kwabenya a été le lieu d'une lutte intense depuis 1999. L'importance prise par « l'affaire » tient à l'implication des chefs traditionnels et de la société civile mais également au fait que la municipalité n'a *a priori* pas d'autre choix que d'utiliser ce type de gestion des ordures et ce, pour plusieurs raisons.

---

[1] E. A AMANKWAH, *Predictive Modeling of Organic Pollutant Leaching and Transport Behavior at the Lysimeter and Field Scales*, thèse de doctorat, Dresde, 2007, p. 99.
[2] A. MENSAH & E. LARBI., *Solid waste disposal in Ghana*, Well Factsheet, 2005, <http://<www.lboro.ac.uk/well/resources/fact-sheets/fact-sheets-htm/RSA%20Solid%20waste.htm>

La première est que, techniquement, l'enfouissement semble, à défaut de solutions de recyclage et de politiques complexes de limitation de la production de déchets, la seule possibilité viable pour la municipalité. Si l'incinération est possible, elle est rendue complexe par la nature largement organique (et donc très humide) des déchets. Les brûler impliquerait l'utilisation de combustibles, qui pollueraient l'atmosphère et auraient donc un coût environnemental – et économique – trop important[3]. Les projets de production de compost à grande échelle existent, en particulier à Teshie, mais le prix de reviens de ce compost est élevé et ne permet pas aux habitants d'y trouver un intérêt.

Le financement de tels sites est en outre extrêmement coûteux. Il a été financé, pour Kwabenya, par le DFID, puis par la Banque mondiale. Ainsi, dans une boucle reproductive, ces projets coûteux ne peuvent être financés que par les bailleurs, qui ne proposent que ces projets, auxquels ils sont accoutumés dans les pays du Nord. C'est une des raisons pour laquelle la prise en charge du déchet comme ressource économique est si marginale en Afrique.

Enfin, sanitairement et politiquement, il est nécessaire d'éloigner les ordures du centre de la ville : la multiplication des décharges crée des nuisances visuelles, olfactives et sanitaires. En outre, le bétail, souvent présent autour de ces sites, tend à disperser ces ordures, qu'il faut alors ramasser de nouveau[4].

Pourtant, la taille du site est très grande et les oppositions sont fortes face à toutes les nuisances possibles, telles que la poussière soulevée par la noria de camions, la pollution de l'air, des eaux et la multiplications possible des insectes aux alentours. Ainsi, un membre du MLGRD résume ainsi[5] :

« - Nous avons quelques problèmes à résoudre avec la communauté riveraine.

---

[3] N. OBIRIH-OPAREH, *Solid waste collection in Accra. The impact of decentralisation and privatisation on the practice and performance of service delivery*, Thèse de doctorat, Amsterdam, AGIDS, Universiteit van Amsterdam, avril 2003, p. 85, <http://dare.uva.nl/record/131417>

[4] E. A AMANKWAH, *Predictive Modeling…*, *op. cit. cit.*, p. 98-99.

[5] « We have some problems to solve with the community around. They don't want of the landfill site? Nobody want of it! », Entretien avec Thomas DONKOA, Officer, Health and Sanitation Dept., MLGRD, Accra, 25 novembre 2004.

- Ils ne veulent pas de ce site ?

- Ah ! Personne n'en veut ! »

Puisque, logiquement, personne ne veut de ce site près de chez lui, les représentants officiels doivent offrir à la communauté des compensations, qui peuvent très facilement faire l'objet d'un chantage.

1.1.1.1. Pourquoi Kwabenya ?

Le site de Kwabenya a été choisi dès 1993, un peu par défaut : 18 sites avaient été identifiés et cinq finalement retenus. Les deux meilleurs étaient cependant trop près de l'aéroport international, Kotoka, pour être viables : les ordures attirant des oiseaux, la sécurité aérienne aurait été mise en danger. En outre, Kotoka est, comme l'actuel aéroport de Ouagadougou, situé presque en centre-ville, ce qui multiplie les risques en cas d'accident[6]. Kwabenya est donc un choix alternatif arrêté en 1993, après deux ans de recherches[7]. Le site est composé de deux vallées, dans l'Akwapim Moutain Range, dont l'accès est facile : elle est à un peu moins de 20 km du centre de la ville, plein nord, dans le Ga District (Carte 4, p. 320) qui, s'il ne fait pas partie de l'AMA, appartient à la GAMA et est donc sous la même tutelle régionale.

Le projet prend forme dans le cadre de *l'Accra Planning and Development Programme*, mis en place en association avec le PNUD et avec le Projet Habitat. C'est dans ce cadre qu'est formulée la nécessité de construire un centre d'enfouissement technique[8] dans un rayon de 50 km du centre de la capitale.

Kwabenya a donc vocation a accueillir tous les déchets de la ville. Le projet est mis en place en 1999 sous *l'Environmental Impact Statement* (EIS)[9]. Le site doit pouvoir

---

[6] Cet aéroport, comme celui de Ouagadougou, est, malgré sa modernité, littéralement dans la ville : la voie de décollage des avions passe exactement au-dessus d'Osu, soit le plein centre-ville. À Ouagadougou, les avions atterrissent au dessus des zones résidentielles huppées de la « zone du bois », ce qui permet aux habitants de n'aller chercher les passagers qu'ils attendent que lorsqu'ils ont vu l'avion atterrir. Kotoka, qui a été refait à neuf il y a moins de dix ans, ne pourra pas être déplacé tout de suite, mais l'aéroport de Ouagadougou est en travaux pour devenir un centre de fret. L'aéroport commercial sera déplacé à Ziniaré, la ville d'origine du président Compaoré.

[7] « Kwabenya Landfill Site is safe », *Daily Graphic*, 10 janvier 2002.

[8] Le terme « *landfill site* » se traduit par « site de dépôt », s'opposant aux décharges, sauvages. Nous conserverons ici le terme de « centre d'enfouissement technique » d'une part parce qu'il est descriptif et, d'autre part, parce que c'est le terme utilisé pour le même type d'ouvrage à Ouagadougou.

[9] MLGRD, *Report of Technical Advisory Committee*, 2004, p. 2/182.

contenir 23 millions de m^3 de déchets (pour 30 ans) et proposer 10 millions de m^3 en plus en cas de besoin[10]. Il couvre 75 hectares mais aurait dû en faire 119. 194 hectares ont été acquis en tout, en particulier pour assurer une zone tampon entre les déchets et les habitations. A la base, le projet a été porté par le DFID, sous *l'Accra Waste Project*, qui a fourni des camions, des citernes pour vider les fosses septiques et, surtout, a construit la route d'accès au site et mis en place la fosse destinée à recevoir les déchets. La phase I de construction de la route et du réseau de drainage des eaux usées a fonctionné sans retard significatif et s'est terminée en 2001.

En 1999, il n'y avait encore que 22 familles, soit environ 170 personnes dans la vallée. C'était assez peu pour être facilement gérable. Cependant, cette partie du district Ga n'est qu'à 45 minutes de transports du centre d'Accra[11]. Elle allie donc de l'espace disponible, des logements encore abordables et un accès rapide à la ville. Il n'en fallait pas autant pour que cette zone deviennent très attrayante et se peuple rapidement. Or, entre la sélection du site et l'étude de faisabilité, quatre ans se sont écoulés, ce qui a laissé le temps à une population nombreuse de venir s'installer autour du site.

L'étude de faisabilité a été faite dans le cadre de l'*Accra Waste Project* et menée par *Taywood Environmental Consultancy*, une entreprise britannique. Elle dispose de deux millions de Livres Sterling pour la conception et la construction du projet, financé par le DFID ce qui s'avère vite être insuffisant. Le DIFD conditionne alors cinq autres millions à l'acquisition en règle du terrain, à la mise en place d'un appel d'offre plus compétitif et à l'établissement d'un plan de compensation pour les résidents[12].

La chronologie des événements est relatée dans le tableau suivant. Ce tableau permet de comprendre leur enchaînement précis. Je vais, dans cette partie, reprendre de

---

[10] E. D. ANOMANYO, *Integration of Municipal Solid Waste Management in Accra (Ghana): Bioreactor Treatment Technology as an Integral Part of the Management Process*, Master of Sciences, Lund, LUMES, novembre 2004, p. 27, <http://www.lumes.lu.se/database/Alumni/03.04/theses/anomanyo_edward.pdf>
[11] « Kwabenya rejects Executive Instrument », *Public Agenda*, 02 février 2007.
[12] MLGRD, *Report of Technical Advisory Committee*, 2004, p. 2.

manière plus générale cet enchaînement et tenter d'en comprendre les logiques. Les sources relatives aux événements étant indiquées dans le tableau, elles ne sont pas reprises systématiquement dans le fil du texte.

Tableau 1 : Chronologie des luttes sur le site de Kwabenya

Date	Commentaires	Sources
1991-1992	*L'Accra Planning and Development Programme*, en association avec le PNUD et le *UN Centre for Human Settlements* (Habitat), met en place un programme pour la GAMA. Ce projet inclut la **construction d'un centre d'enfouissement technique** dans un rayon de 50 km.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 2/182
1992-1996	Plan de développement de cinq ans préparé par le WMD dans le cadre du plan précédent. 18 sites visités, 5 retenus.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 2/182
1993	**Sélection du site.** A cette époque, le site ne compte que 22 familles.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 3
1997-1999	***Étude de faisabilité*** *dans le cadre de l'Accra Waste Project. Étude menée par Taywood Environmental Consultancy.* L'entreprise dispose de 2 millions de £ pour la conception et la construction du projet. Elle propose trois options différentes mais il devient vite clair que la somme ne sera pas suffisante. Le DFID propose 5 millions de £ de plus (mi-2000) mais pose des conditionnalités (acquisition du terrain, appel d'offre compétitif, compensations, etc.)	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 2
23 janvier 1999	**Réunion publique pour discuter du projet de décharge.** Invités + 150 personnes de la communauté locale. Représentants de : AMA, EPA, *Ga District Authority* et propriétaires. Discours du maire en exercice à l'AMA, Addo, du constructeur et de l'EPA. Puis forum et questions. Les participants sont invités à donner leur point de vue et à écrire au WMD pour toute question complémentaire.	*Report Technical Advisory committee*, Executive summary, p. 15/16, 2004.
2000	**Début des travaux sur le site** : chambre de confinement (*containment chamber*) et route bitumée. Les résidents protestent d'une part parce qu'ils gagnent leur vie sur le site, et d'autre part parce que, pour les propriétaires, la zone tampon est trop grande. Si l'on suit les recommandations, elle passe de 425 à 800 acres. Or ces terres ont déjà été louées.	*Kwabenya Landfill Project* (TAC-KLP) Report from Group 1 (Site Identification and Compensation), p. 2
mi-2000	Le DFID pose ses conditions pour débloquer des fonds (acquisition du terrain, appel d'offre compétitif, compensations, etc.)	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 2
Novembre 2000	**1,7 millions de £ sont débloquées pour les travaux de base** soit : - pipeline d'évacuation des eaux usées - égouts pour dévier les eaux de pluie des ordures - amélioration de 2 km de route - construction de « *monitoring boreholes* »	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 2

27 & 30 août 2001	« Waste site to be cleared » L'AMA fait paraître dans les journaux la **volonté du nouveau maire Solomon Darko de démolir les maisons du site** et d'offrir des compensations aux propriétaires. Pour le maire, le site a été acquis dès 1995. Il annonce **l'ouverture du centre de traitement dès novembre 2002**.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 17 *Daily Graphic* du 27/08/2001 *Ghanaian Times* du 30/08/2001
Septembre 2001	Fermeture du site de Mallam (plein) et **utilisation du site d'Oblogo**, provisoire, dans une ancienne carrière, pour une durée théorique d'un an	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 1
14 septembre 2001	La *GA District Assembly* délivre 42 permis de construire sur le site, en accord avec son plan de développement pour la zone mais en contradiction avec le projet. Suspendus par la suite.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 13
5 octobre 2001	Réunion publique entre AMA et la communauté. Les désaccords entre les deux parties entraînent **l'arrêt des premiers travaux pendant près de 5 semaines**.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 18
1 novembre 2001	**Visite du vice-président** sur le site. Sa voiture est bloquée par les manifestants.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 18
2 novembre 2001	**Réunion sur l'acquisition théorique du site par l'AMA. Discussions préalables entre l'AMA et les propriétaires traditionnels. Réunion conditionnant le déblocage des fonds du DFID.**	*Kwabenya Landfill Project* (TAC-KLP) Report from Group 1 (Site Identification and Compensation), p. 2
7 novembre 2001	*L'Agyemankata Community* tient une **conférence de presse**.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 18
10 novembre 2001	**Pétition de *l'Agyemankata Community* au Parlement** suite à la parution dans les journaux de l'intention de l'AMA de démolir les maisons et de donner des compensations.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 16
12 novembre 2001	« Kwabenya Residents Assured of Safety » En réponse à la conférence de presse du 7 novembre, le ministre du MLGRD assure que la protection de la santé des résidents sera assurée. **Négociations** entre les résidents et un comité de 7 membres (gouvernement + acteurs du projet dont deux représentants des résidents)	*Daily Graphic*
29 novembre 2001	**RCC, avec l'ONG *Centre for the Development of People* (CEDEP), sur demande du DFID, prend en charge une sensibilisation/éducation de la communauté sur le projet.**	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 16
5 décembre 2001	Réunion à Kwabenya entre les officiels du CEDEP et les porte-paroles, Mr Amoako et Mr Smith (propriétaire d'une école primaire sur le site)	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 16
6 décembre 2001	**« Work Resume on Kwabenya Landfill Project »** **Arrêt du travail du fait des protestations. La police protège les ouvriers.**	*Daily Graphic*
20 décembre 2001	**Questions d'acquisitions** entre le *Min. of Lands and Forestry* et la *Lands Commission*. Ils distribuent des plans pour faciliter l'acquisition.	*Kwabenya Landfill Project* (TAC-KLP) Report from Group 1 (Site Identification and Compensation), p. 2

7 janvier 2002	« Is Kwabenya Landfill Project Stillborn ? » **Radicalisation de la position des résidents**, qui disent préférer mourir que partir. Pour eux, personne n'est venu évaluer les propriétés et personne ne les a officiellement informés du projet. **Pétition de protestation des femmes au Parlement**.	*Daily Graphic*
8 janvier 2002	Réunion d'information CEDEP et jeunes (*Kwabenya Youth group*)	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 16
10 janvier 2002	« Kwabenya Landfill Site is Safe » L'EPA déclare que le **projet n'est pas dangereux pour l'environnement**.	*Daily Graphic*
28 janvier 2002	Réunion entre CEDEP, la *Ga District Assembly* et les chefs et anciens de Kwabenya	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 16
Janvier 2002	**Le DFID annonce sa volonté de changer de politique d'aide.** Il préfère apporter une aide directe au gouvernement *via* le MOFEP. Le gouvernement se retrouve donc sans fonds spécifiques pour le projet.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 3
29 janvier 2002	Réunion du *GDA Planning Committee*. **Adoption des plans révisés du site** : la révision inclut la zone tampon, et fait 490 acres. Une inspection doit être faite, elle sera sous protection policière.	*Kwabenya Landfill Project* (TAC-KLP) Report from Group 1 (Site Identification and Compensation), p. 2
8 février 2002	Réunion sur l'acquisition du site (RCC, AMA et *Lands Commission*). Envoi de 20 copies signées des plans du site pour parachever le processus d'acquisition.	*Kwabenya Landfill Project* (TAC-KLP) Report from Group 1 (Site Identification and Compensation), p. 2
14 février 2002	**Fin de la Phase I du projet (route + bassin).** **Un mois de retard.**	*Daily Graphic*
18 mars 2002	« Kwabenya Landfill Project Suffers Setback » Lettre de la communauté au DFID pour lui demander de ne plus financer le projet. Troisième lettre au secrétaire exécutif de la *Lands Commission.* Rumeur sur le fait que le DFID s'est retiré du projet du fait des troubles. **Arrêt total du travail (fin de la phase I, impossibilité de commencer la phase II)**	*Daily Graphic*
3 août 2002	« Kwabenya Landfill Site & the Department for International Development » La *British High Commission* justifie le retrait du DFID du projet et nie tout lien entre celui-ci et les troubles.	*Daily Graphic*
4 janvier 2003	**L'*Agyemankata Community* envoie une lettre d'opposition au projet au Ministre du gouvernement local.**	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 18
Juin 2003	**La Banque mondiale accepte de prendre le relais de financement dans le cadre de l'UESP-2** (*Second Urban Environmental Projec*t) Étude d'évaluation des coût environnementaux et sociaux.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 3
14 juillet 2003	« Work on Kwabenya Landfill at Standstill » Du fait de l'arrêt du projet, **les travaux déjà effectués s'abîment**. Les équipements de drainage s'érodent.	*Daily Graphic*

9 septembre 2003	Rencontre aux bureaux du maire entre AMA et propriétaires terriens.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 16
18 septembre 2003	**Signature d'un accord de principe entre l'AMA et les chefs engageant le payement de 250 millions de cedis et le début des travaux sur le site.**	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 16
26 septembre 2003	*L'Agyemankata Community* envoie une nouvelle lettre au Ministre du gouvernement local pour exprimer ses inquiétudes quant à la reprise des travaux.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 18
10 décembre 2003	*Daily Graphic* : « Solomon O. Darko, former Mayor of Accra, said World Bank was to finance the Kwabenya landfill » L'information n'avait pas été transmise préalablement à l'*Agyemankata Community,* qui s'en indigne.	Lettre du COHRE à la Banque mondiale, 16 août 2007, 5 p.
11 décembre 2003	L'*Agyemankata Community* tient une conférence de presse pour dénoncer le projet. Le porte-parole insiste sur le fait que **les résidents n'ont pas été consultés** alors que la loi l'impose. Il demande à l'AMA de produire le titre de propriété.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 18 *Daily Graphic*, 12 décembre 2003.
22 décembre 2003	**Le président de l'*Agyemankata Community* envoie une lettre au président de la Banque mondiale pour protester contre le projet. Réponse le 30 janvier 2004.**	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 18
13 janvier 2004	**M. Laryea, directeur du WMD admet qu'il n'y a jamais eu d'acquisition officielle des terres** de Kwabenya. Il n'y a eu qu'un accord de principe entre les familles qui possèdent la terre et l'AMA.	*Ghana News Agency – General News*
15 janvier 2004	« Help Resolve Impasse over Kwabenya Landfill » Les *assembly members* demandent au gouvernement d'intervenir pour régler le problème. Un des chefs de Kwabenya, Nii Tetteh Ankamah, se range du côté du gouvernement.	*Daily Graphic*
16 janvier 2004	L'*Agyemankata Community* envoie une nouvelle lettre à la Banque mondiale	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 18
30 janvier 2004	En réponse aux lettres, **la Banque mondiale invite la communauté à voir les *Environmental and Social Assessements* et le *Resettlement Policy Framework***, déjà finalisés. C'est la première fois que la communauté a accès à ces documents. La communauté se plaint de ce manque de transparence dans les procédures.	Lettre du COHRE à la Banque mondiale, 16 août 2007, 5 p.
Février 2004	**Première manifestation au siège de la Banque mondiale à Accra (40 protestataires)**	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 3 & 18
23 février 2004	Le directeur pays de la Banque mondiale demande une entrevue entre le MLGRD, le RCC, l'AMA et le Min. du Tourisme pour résoudre les problèmes de Kwabenya. (Réunion tenue le 8 mars 2004)	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 16
Mars 2004	**Les membres du MLGRD sont molestés** (cailloux) alors qu'ils apportent une lettre d'invitation à un meeting.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 18

5 avril 2004	Réunion au MLGRD avec AMA, Taysec et RCC	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 16
Avril 2004	**La Banque mondiale approuve un crédit de 62 millions de $ pour l'UESP-2, dont 9,4 millions pour Kwabenya.**	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 3
17 avril 2004	« Landfill Site Committee Inaugurated » **Création du *Technical Advisory Committee*, 15 membres.** Il a pour mission d'identifier les zones et les sujets qui posent problème entre les résidents et l'AMA. Le comité a 15 jours pour statuer.	*Daily Graphic*
20 mai 2004	**Deuxième manifestation aux bureaux de la Banque à Accra**. Entraîne la constitution du *Technical Advisory Committee* pour enquêter sur les revendications des résidents et proposer des mesures appropriées.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 3 & 18
9 juin 2004	Rencontre entre la communauté et le maire de l'AMA	Entretien WMD, M. Kpodo
16 juin 2004	**Inauguration officielle du comité de conseil technique (*Technical Advisory committee*) par le Ministre du MLGRD, Hon. Kwado Adjei-Darko, pour résoudre l'impasse**	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 1
17 juin 2004	**La communauté refuse l'invitation à rencontrer le conseil technique**	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 18
22 juin 2004	Conférence de presse de la communauté contre le projet.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 18
24 juin 2004	Communiqué de presse du comité technique invitant les citoyens concernés à se présenter	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 18
25 juin 2004	La communauté écrit au comité technique pour réitérer son opposition au projet.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 18
2 juillet 2004	Le comité technique répond à au courrier et invite la communauté à une réunion le 5 juillet.	*Report Technical Advisory committee*, MLGRD, 2004, p. 18
30 juillet 2004	« Agyemenkata residents reject report on Landfill » **Les résidents s'opposent à la réduction de la zone tampon.** Elle est trop limitée selon eux et ne correspond pas aux textes législatifs, qui d'ailleurs ne proposent pas les mêmes normes (le *Local Government Act* impose un kilomètre, l'EPA en impose deux).	*Ghana News Agency*
26 juin 2006	**« AMA Being Blackmailed ? »** **L'AMA explique le pic de saleté dans la ville par le fait que les chefs d'Oblogo, le site de décharge provisoire, lui font du chantage (demande d'infrastructures) pour continuer à utiliser le site.**	*New Times*
27 juin 2006	« AMA Resumes Refuse Collection In Accra » Arrêt du ramassage du fait des négociations avec les chefs d'Oblogo. L'AMA et les chefs étaient d'accord sur la construction d'une clinique mais les travaux ont été interrompus. L'AMA fait valoir un manque de fonds.	*New Times*

15 janvier 2007	**« Construct Landfill Now Or Lose $10m — World Bank »** **La Banque mondiale menace de retirer les fonds alloués depuis 2004 si ils ne sont pas utilisés sur le champ.**	*Ghana News Agency*
18 janvier 2007	**Le porte-parole de la communauté, M. Issac Amu Smith dénonce l'usage de la force** lors du repérage des maisons à détruire et l'obligation de quitter les lieux sous 7 jours. Il dénonce une violation de l'article 2002 de la Constitution de 1992.	« AMA Challenged to produce Land Title on Kwabenya Landfill Site », *Public Agenda*, 29 janvier 2007.
22 janvier 2007	« Agyemankata Community Kicks Against Landfill Project » Pétition à la Banque mondiale pour demander de ne plus financer le projet. **Nouveaux arguments** : toujours le **foncier**, mais également la **démocratie** (contre policiers et arrestations arbitraires) et **l'environnement** (Art. 41 de la Constitution) La communauté menace de saisir le *Commonwealth Human Right Initiative* et l'UNHCR.	*Public Agenda*
29 janvier 2007	« AMA Challenged to produce Land Title on Kwabenya Landfill Site »	*Public Agenda*
1 février 2007	**« WB Threatens To Pull Out Of Landfill Project »** **La Banque mondiale menace de retirer ses aides (10 millions de $) si les discordes ne trouvent pas une issue avant la fin du mois.**	*New Times*
2 février 2007	« AMA Landfill Project at Kwabenya still in Trouble »	*Ghana News Agency – General News*
20 février 2007	« Kwabenya Rejects Executive Instrument » Le 29 janvier et le 09 février, le gouvernement a publié un *Executive Instrument* (EI) invalidé par la communauté, qui ne veut pas partir. La communauté insiste sur le fait que les actions de l'AMA sont illégales**. La communauté critique alors également la Banque mondiale et l'accuse de travailler de concert avec l'AMA pour expulser les habitants.** Pour la communauté, les menaces de retrait des fonds sont un encouragement à utiliser la force.	*Public Agenda*
24 mars 2007	« AMA in trouble over landfill project » Le site provisoire d'Oblogo est complètement plein. Un autre a été ouvert, mais lui aussi ne pourra être que provisoire.	*Ghana News Agency – General News*
30 juin 2007	« Work to start on Kwabenya landfill project » Le maire de l'AMA, N. A. Blankson, annonce que **les travaux doivent reprendre et que le projet sera terminé en 2009**. Les évaluations nécessaires pour dédommager les résidents ont été faites et 30 millions de $ ont été dégagés pour construire des équipements (écoles). Les fonds viennent de la Banque mondiale, de l'AFD, du Fond Nordique de Développement et du gouvernement du Ghana.	*Ghana News Agency*
18-20 juillet 2007	L'AMA annonce **par radio et par journaux** que les résidents doivent déposer tous les documents prouvant leur propriété au *Land Valuation Board* et ce, avant le 30 du même mois, sous peine de ne pas être indemnisés (ce qui sera dénoncé comme illégal par les résidents et le *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE)	Lettre du COHRE à la Banque mondiale, 16 août 2007, 5 p.

16 août 2007	Lettre du COHRE au nom de la communauté à la Banque mondiale pour demander une inspection par les équipes de la Banque. Le centre rappelle que les habitants de Kwabenya n'ont pas été prévenus à temps des expropriations et que, en outre, la présence de la décharge constitue un danger pour leur santé. Il note par ailleurs que, contrairement aux affirmations de l'EPA, la Banque mondiale considère, elle, qu'il y a bien danger pour la population et pour l'environnement.	Lettre du COHRE à la Banque mondiale, 16 août 2007, 5 p.
2 juillet 2008	« Oblogo Dumping Site Full... New dump can last only 18 months » Le site d'Oblogo, plein, ferme en août. Un autre site provisoire a été trouvé à Saba mais il ne pourra tenir que 18 mois.	*Daily Graphic*

1.1.1.2. Des erreurs majeures de communication

L'importance prise par « l'affaire » de Kwabenya est la conséquence directe d'erreurs de communications. Celles-ci se sont enchaînées, en particulier parce que la mise en œuvre du projet sous-estime gravement l'implication – et l'opposition – des habitants de la zone.

Ainsi, les autorités tiennent dès le 23 janvier 1999 une réunion publique pour discuter du projet de décharge avec les résidents. Cette réunion publique intervient cependant alors que l'étude de faisabilité est déjà faite et que le site a été sélectionné depuis plus de cinq ans. Le fait que le projet ait été lancé avant même que les résidents en aient été dûment avertis fonde l'essentiel de leur protestation. De fait, dans ce cas, les notions de participation et la volonté marquée de discussion propres à toute définition d'une bonne gouvernance n'ont pas été respectés. On peut faire l'hypothèse que cette étape de discussion a été très vite sacrifiée parce que les fonds étaient prêts et le projet porté par des bailleurs internationaux à qui il fallait prouver à la fois la bonne foi et l'implication des autorités dans la mise en œuvre du projet.

En outre, il faut noter que, entre la sélection du site et l'étude, cinq ans s'étaient déjà écoulés. De ce fait, alors que le site présentait toutes les garanties nécessaires en 1993, ce n'était plus le cas en 1999. Dans ce laps de temps, la population s'est multipliée dans les environs, ce qui rendait impossible la distance nécessaire d'un kilomètre entre le site et les premières habitations. L'ensemble de la dispute provient

de ce *gap* temporel et de la sous-estimation à la base de l'importance et de l'organisation – redoutable ! – des résidents de la zone.

Ainsi, quand les travaux commencent sur le site, les résidents protestent car ils y sont installés. Les premiers travaux commencent en 2000 et consistent en la mise en place d'une chambre de confinement et dans la construction de la route d'accès. Pour garantir la sécurité et la santé des résidents, une zone tampon a été délimitée. Les propriétaires, qui louent dans le voisinage, dénoncent la zone tampon, qui, selon eux, est trop grande et empiète sur les zones d'habitat. Ce point est essentiel : la controverse se fonde, au début des années 2000, sur deux points. Le premier, légal, est que les résidents affirment ne pas avoir été prévenus de la mise en place d'un site de gestion des déchets dans la vallée. Le second, foncier, avec la zone tampon, concerne plus particulièrement les chefs traditionnels, qui ont en charge la gestion des terres.

De fait, en termes de communication, des erreurs majeures ont été faites par la municipalité, qui n'a pas assez impliqué les résidents. Ainsi, les résidents prennent très mal le fait que le maire de l'époque, Solomon Darko, annonce par voie de presse sa volonté de démolir les maisons du site et d'offrir des compensations aux propriétaires. Il annonce par ailleurs l'ouverture du centre de traitement pour novembre 2002[13]. Le maire a sans doute pensé se débarrasser trop facilement des plaintes des résidents. Mais au-delà, dans cette « guerre de communication », il n'avait guère d'autre choix : en 2001, il est déjà très contesté, comme nous l'avons vu, et doit rappeler à la fois son pouvoir et ses échéances. Le site de décharge en activité est sur le point d'être fermé car il est plein[14]. L'ouverture d'un nouveau site provisoire, en septembre, à Oblogo, apparaît comme un échec. Il est pris entre deux feux. D'une part, les résidents tendent à s'organiser bien au-delà de ce qui avait pu être prévu. D'autre part, le DFID impose des procédures et souhaite voir l'avancement des travaux, pour lequel il a vient de débourser 1,7 millions de Livres. L'annonce du maire d'Accra apparaît donc largement comme « performative ». Il faut en outre noter

[13] « Waste Site to be Cleared », *Daily Graphic*, 27 août 2001 .
[14] MLGRD, *Report of Technical Advisory Committee*, 2004, p. 1.

que Solomon Darko n'a fait qu'hériter du projet, initié avant son arrivée. Les difficultés de communication viennent également du fait que les acteurs institutionnels changent souvent. Ainsi, c'est le maire Addo, le prédécesseur de Darko, qui avait tenu la réunion contestée de janvier 1999. Darko doit travailler avec ce passif et faire face à des résidents dont la stabilité est, elle, remarquable.

1.1.1.3. L'enlisement sur la question foncière

L'annonce fait par le maire Darko montre que la municipalité a tenu pour acquises les questions foncières mais s'est vue opposer le droit des populations à être averties et consultées sur ces questions. Au moment où le site est sélectionné, nous l'avons dit, la population est très faible dans les environs du site. Les autorités municipales voient donc l'acquisition comme une simple formalité à gérer non avec la population directement, mais avec les chefs. C'est ce que dit Samuel Kpodo, responsable du WMD :

« [Pour utiliser le site], tout ce que nous avons à faire, c'est d'informer officiellement le district [Ga] puis d'aller ensemble voir les chefs, les leaders et de tenir une réunion publique. Après les négociations, nous voyons les chefs de manière informelle et nous leur donnons une compensation. On consulte l'EPA pour qu'elle nous donne un permis pour utiliser le site comme décharge. Puis nous voyons quelles sont les demandes des chefs et des résidents : certains vont vouloir des structures sanitaires, d'autres un marché ou une route… Il faut accepter pour pouvoir utiliser l'endroit »[15].

La terre appartient de fait aux chefs. Le rapport ghanéen à la terre est extrêmement complexe : elle est considérée non seulement comme *provider*, fournissant les richesses, mais également comme ayant un pouvoir spirituel qui donne ou non cette fertilité aux plantes et aux animaux[16]. Les autorités doivent donc payer une redevance pour y avoir accès. Cette redevance permet, entre autres, de pratiquer des rituels pour

[15] Entretien avec Samuel KPODO, Senior Environmental Health Officer in charge of Monitoring, WMD, Accra, 02 décembre 2004.
[16] B. K. DEMANYA, *The Role of Local Knowledge in planning and managing urban solid waste: the tale of two West African Cities, Accra and Kumasi, Ghana*, thèse pour l'obtention du grade de « Doctor of Philosophy in Planning », Waterloo, Ontario, Canada, 2006, p. 197.

purifier la terre et apaiser les dieux à cause de ce qui va être apporté[17]. Ainsi, l'usage de la terre est discriminant dans l'attribution ou non d'une terre. Ces considérations théoriques n'ont par empêché le gouvernement d'acquérir des terres à Accra sans compensation du fait du statut de capitale de la ville. En outre, alors que Kumasi est sous l'égide d'un seul chef, très puissant, l'Asantehene, Accra en compte dix, dont les interactions claniques et de parenté sont complexes[18], ce qui permet de jouer plus facilement de l'un des chefs contre l'autre. Mais d'une manière générale, sur quatorze villes ghanéennes ayant eu besoin de sites, sept ont eu des soucis d'acquisition des terres[19].

1.1.2. Un exemple de mobilisation communautaire efficace

Le début des travaux en 2000 pose donc la question de la zone tampon, qui doit être établie sur des terres déjà louées par des résidents. Le DFID s'inquiète de ces problèmes et pose des conditions pour débloquer de nouveaux fonds. Il demande en particulier des garanties sur l'acquisition formelle du terrain et sur les compensations. 1,7 millions de livres sont donc débloquées fin 2000. De manière logique (mais peu diplomatique), le maire Solomon Darko annonce en août sa volonté de démolir les maisons du site et d'offrir des compensations aux propriétaires. Mais cette annonce, renforcée par le début des travaux fin 2001, aboutit à une réunion publique le 5 octobre 2001. Faute d'accord, les travaux sont suspendus pendant cinq semaines.

C'est donc fin 2001 qu'on assiste à une radicalisation des positions. La municipalité tente de discuter. Les résidents font bloc car ils sont dans leur bon droit. L'ampleur prise par l'affaire de cet arrêt des travaux entraîne la visite du site par le vice-président du pays le 1er novembre 2001. Les manifestants bloquent sa voiture.

---

[17] *Ibidem*, p. 162.
[18] *Ibidem*, p. 202.
[19] Geoffrey EWOOL, ILGS, Accra, cité par B. K. DEMANYA, *The Role of Local Knowledge…*, *op. cit.*, p. 203.

1.1.2.1. Quand une communauté utilise les armes de la municipalité

Le « tournant communicationnel » a lieu à cette période, quand la communauté tient une première conférence de presse. Elle sort alors de son rôle d'acteur local et localisé pour se présenter directement à l'ensemble du pays. En utilisant ainsi les mêmes « armes » que la municipalité, elle change de statut et brouille le jeu des négociations qui, si elles étaient publiques, restaient cependant confinées à Kwabenya. Il est très intéressant dans ce cas de noter la politisation du problème. Comme force traditionnelle, avec ses chefs, la communauté n'a pas pu se faire entendre. Elle se redéfinit donc comme une communauté organisée et utilisant des moyens modernes de communication et d'action. La communauté d'Agyemankata se mobilise, au sens politique du terme. Reprenons la définition classique de la mobilisation proposée par François Chazel. Pour lui,

« La mobilisation consiste essentiellement en une création de nouveaux engagements et de nouvelles identifications – ou quelques fois en une réactivation de loyautés et identifications « oubliées » - ainsi qu'en un rassemblement, sur cette base, d'acteurs – ou de groupes d'acteurs – dans le cadre d'un mouvement social chargé, au besoin par la confrontation directe et éventuellement violente avec les autorités en place, de promouvoir et parfois de restaurer des fins collectives »[20].

Que nous dit cette définition, et ce qu'elle sous-tend, de notre cas ? D'une part, en préférant largement Obershall à Deutsch[21], par exemple, François Chazel met largement l'accent sur la fait que

« La mobilisation est toujours portée par une opposition et dirigée contre les autorités en place ».

D'autre part, il insiste sur le fait que les oppositions sont d'autant plus fermes et durables si elles s'appuient que une collectivité enracinée dans une structure communautaire. Dans ce cas, la mobilisation ne désintègre pas la structure

[20] F. CHAZEL, « La mobilisation politique. Problèmes et dimensions », *Revue française de science politique*, vol. 25, n° 3, juin 1975, p. 516.
[21] *Ibidem*, p. 511 et suiv.

traditionnelle mais, au contraire, s'y intègre. Dans le cas précis de la communauté d'Agyemankata, la mobilisation s'appuie sur deux types de liens. Le premier est le lien communautaire, matérialisé par la présence d'un chef traditionnel auquel tous se réfèrent comme juge des affaires courantes mais également, et surtout, comme le gestionnaire de la terre. Il ne faut pourtant pas surinvestir ce type de lien, en particulier parce que les habitants de la zone sont pour la plupart des migrants : le porte-parole explique qu'un grand nombre d'entre eux sont des retraités, venus ici parce que la terre était libre et qu'elle n'était pas encore trop coûteuse. C'est donc, encore une fois, le territoire, la résidence, qui fondent une identité que, en Europe, nous appellerions « de quartier ». Cet espace est à la fois « l'enjeu de la lutte et le cadre de la mobilisation »[22].

1.1.2.2. Jeux de mots

Cette mobilisation des résidents est particulièrement intéressante parce qu'elle utilise des « armes » traditionnellement réservées aux autorités officielles. En outre, la communauté joue de manière extrêmement subtile sur les mots.

Nous avons vu que, au tout début des travaux, les résidents protestaient car ils étaient nombreux et avaient loué des terres sur la zone tampon autour du site. Ils auraient logiquement dus être « déguerpis », selon l'expression canonique d'Afrique francophone. Mais la complexité de la structure foncière ghanéenne ainsi que des manquements graves d'information de la part de la municipalité ont empêché ces déguerpissements.

Pourtant, avec le temps, les résidents n'auraient sans doute pas eu gain de cause. D'une part, les fonds engagés dans le projet étaient énormes, ce qui pouvait décider la municipalité à passer outre les oppositions et à tenir un peu de violence pour un « dommage collatéral ». D'autre part, d'une manière ou d'une autre, la municipalité avait besoin de ce site. Nous l'avons vu, en choisir un n'a pas été facile du fait de

[22] M. H BACQUÉ, « Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir. Action associative et communautaire à Paris et Montréal. », *Espaces et sociétés*, vol. 4, n° 123, 2005, p. 73.

l'accroissement rapide de la ville et des contraintes sanitaires et techniques liées à une telle construction.

C'est pourquoi ces résidents ont sensiblement modifié leur discours. En tenant une conférence de presse, ils sont devenus des acteurs publics et ont adapté leurs revendications en fonction des nécessités d'efficacité. Dans un premier temps, jusqu'au début 2002, les revendications restent foncières et tendent à protéger les habitants du déguerpissement et de la destruction de leurs maisons. La radicalisation des positions dévie le problème foncier vers un problème affectif : les résidents disent alors préférer mourir que partir[23]. Les protestations de la communauté se multiplient auprès du Parlement, de la municipalité, du MLGRD mais également, à partir de 2004, directement auprès des bailleurs, en particulier de la Banque mondiale, qui a pris le relais du DFID[24] à partir de 2002. La multiplication des protestations a été rendue possible par leur spécialisation : la communauté agit toujours pour elle-même mais des protestations plus ciblées, en particulier des groupes de femmes et de jeunes, permettent de créer une pression plus grande.

Le problème foncier – extrêmement délicat en lui-même – se double par ailleurs petit à petit d'un problème environnemental et sanitaire. La première conférence de presse pose directement ce problème, ce qui oblige le MLGRD a assurer publiquement que la santé des résidents n'est pas en danger[25] et que l'environnement sera lui aussi protégé[26]. De fait, alors que les résidents avaient à la base protesté contre la trop grande taille de la zone tampon, pour des raisons foncières, leur discours change pour s'adapter aux questions environnementales : en 2004, c'est à la réduction de la zone tampon qu'ils s'opposent, pour des questions de santé et de normes sanitaires[27]. Le revirement est intelligent puisqu'il met les autorités dans une position intenable : soit

[23] « Is Kwabenya Landfill Project Stillborn? », *Daily Graphic*, 7 janvier 2002.
[24] Le DFID s'est désengagé du projet en 2002 et a préféré financer directement le gouvernement. Pour les résidents, ce retrait est apparu comme une réponse aux grandes difficultés de mise en œuvre du projet. Le DFID a nié cette interprétation en expliquant la modification de son financement et en le justifiant par la prise de le relais par la Banque mondiale dans le cadre d'UESP-2. Les deux interprétations ne sont cependant pas contradictoires.
[25] « Kwabenya Residents Assured of Safety », *Daily Graphic*, 12 novembre 2001.
[26] « Kwabenya Landfill Site is Safe », *Daily Graphic*, 10 janvier 2002.
[27] « Agyementaka Residents Reject Report on Landfill », *Ghana News Agency*, 30 juillet, 2004.

les questions foncières sont résolues, mais dans ce cas, elles s'opposeront probablement aux normes sanitaires ; soit les normes sanitaires sont respectées et dans ce cas, la mise en œuvre du projet devient presque impossible.

Le casse-tête grandit pour les responsables municipaux quand les chefs d'Oblogo, le site provisoire utilisé en attendant Kwabenya, comprennent qu'ils sont en position de force et demandent alors de plus grandes compensations pour l'utilisation de leur terre[28].

1.1.2.3. Usages de la contestation

C'est, je l'ai dit, une conférence de presse qui marque le début des contestations formalisées de la part de la communauté d'Agyemankata. Ce déplacement de la dispute sur la scène publique constitue une nouveauté pour les responsables municipaux. Les résidents sont organisés autour d'un porte-parole, Isaac Amu Smith, qui est enseignant. Il organise la contestation publique et la dispute sur les questions sanitaires alors que ce sont les chefs de la communauté qui sont logiquement responsables du volet foncier.

L'évolution de la contestation est intéressante car elle marque une grande capacité d'adaptation et de réaction de la part de la communauté. La conférence de presse de novembre 2001 porte donc la dispute sur la scène publique. A la suite de cette conférence, et parce que les autorités municipales ont réagi, la communauté fait paraître une pétition contre la démolition des habitations. On note par ailleurs ici la réactivité de la communauté puisque la conférence de presse s'est tenue le 7 novembre 2001 et que la pétition a pu être présentée le 10.

Une autre pétition, venue des femmes, est envoyée le 7 janvier 2002. Dans les deux cas, ces pétitions sont adressées au Parlement. Le problème est alors considéré comme politique et national.

---

[28] « AMA Being Blackmailed? », *New Times*, 26 juin 2006.

L'inefficacité de ces pétitions entraîne une modification de la stratégie. La communauté utilise alors à partir de 2002 plus volontiers les lettres de protestation. Elles sont envoyées aux responsables nationaux, de la *Land Commission* et du MLGRD. Mais ces recours sont également de peu d'efficacité. De ce fait, la communauté perçoit de plus en plus mal les responsables politiques. Les membres du MLGRD, d'abord sollicités pour apporter un arbitrage sont finalement directement molestés en mars 2004 alors même qu'ils ne viennent qu'apporter une invitation à une réunion de concertation.

Le rapport de la communauté aux bailleurs de fonds suit sensiblement la même évolution. Dans un premier temps, les bailleurs sont alertés sur le mésusage des fonds qu'ils allouent. C'est en particulier le cas dans une lettre de mars 2002 adressée au DFID[29]. Dans cette configuration, les bailleurs apparaissent eux aussi comme des victimes de la mauvaise gestion de l'AMA et du MLGRD. C'est à cette période que le DFID se désengage du projet pour laisser le relais à la Banque mondiale, en juin 2003. Logiquement, début 2004, la Banque reçoit elle aussi des lettres de protestation de la part de la communauté. En réponse aux lettres, la Banque invite la communauté pour lui donner accès aux *Environmental and Social Assessements* et au *Resettlement Policy Framework*, déjà finalisés. C'est un geste de détente qu'effectue la Banque mondiale, mais il se retourne contre elle puisque la communauté se plaint de ne pas avoir été impliquée dans leur élaboration.

La Banque mondiale n'a cependant pas la souplesse des bailleurs bilatéraux et elle doit composer avec des budgets bien supérieurs et des agendas pré-établis. Ainsi, le financement de Kwabenya n'est pour elle qu'une partie, importante mais minoritaire, des crédits qu'elle débloque dans le cadre d'UESP-2[30]. Cette volonté affichée de poursuivre la mise en œuvre du projet entraîne des manifestations au siège de la

[29] « Kwabenya Landfill Project Suffers Setback », *Daily Graphic*, 18 mars 2002.
[30] 62 millions de dollars en avril 2004 pour UESP-2, dont 9,4 pour Kwabenya : MLGRD, *Report of Technical Advisory Committee*, 2004, p. 3.

Banque à Accra. Ainsi, de « victimes » de la mauvaise gestion des officiels ghanéens, le bailleur devient un complice des maux infligés à la communauté.

C'est autour de ces fonds que se cristallise la violence de l'année 2007. Le conflit est en fait largement un conflit d'agenda, accentué par une mauvaise gestion de base. Mais les erreurs de communication du début du projet auraient sans doute pu être facilement corrigées sans cette question des agendas.

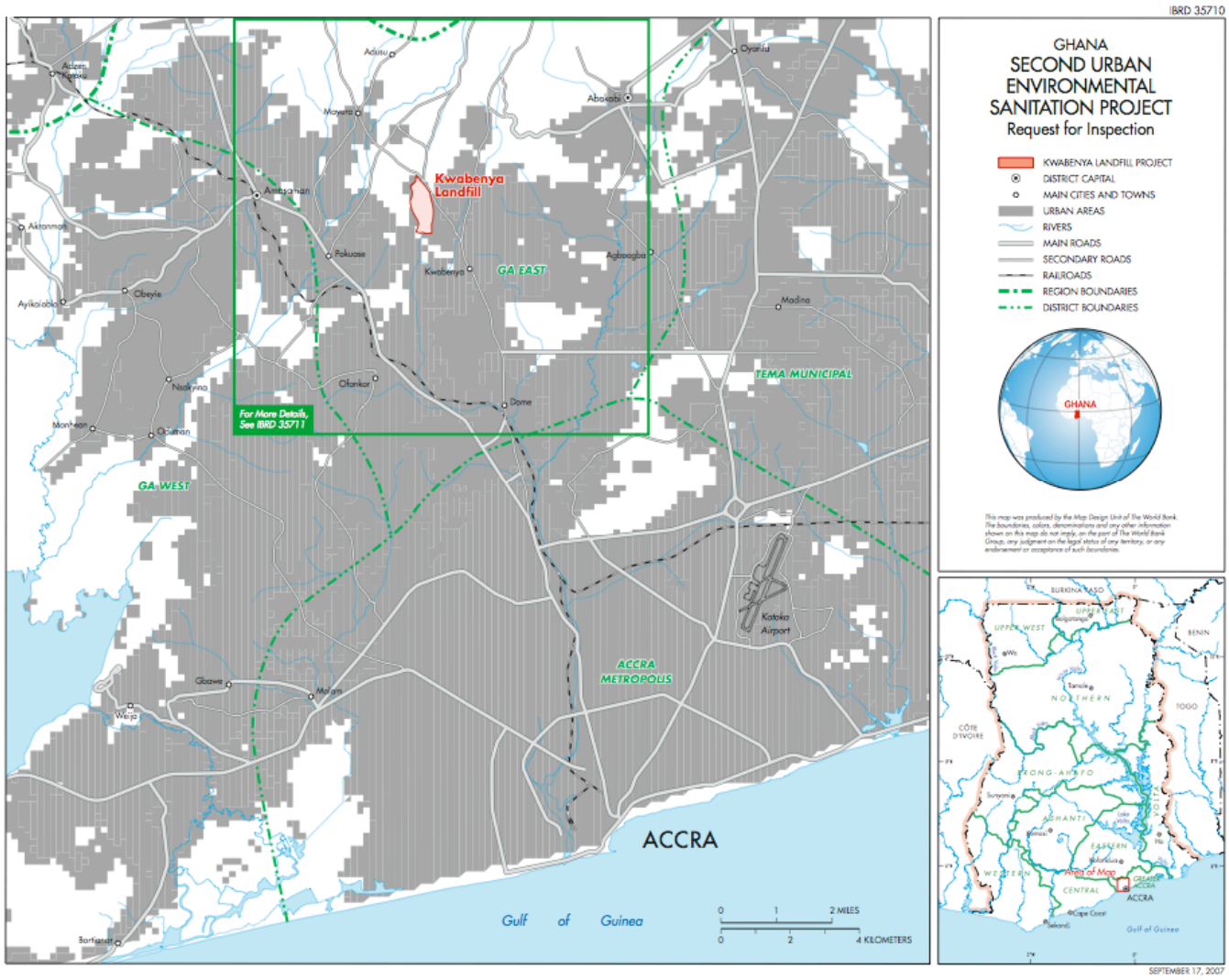
Ainsi, en janvier 2007, la Banque menace de retirer les fonds alloués depuis 2004 si ils ne sont pas utilisés sur le champ[31]. Cette annonce entre en résonance avec le fait que les résidents se plaignent de l'usage de la force par les autorités. De fait, face aux violence qu'ils subissent, les membres de l'AMA ou des ministères ont pris l'habitude d'aller sur le site sous protection policière. En outre, les travaux, quand ils reprennent, sont également protégés par les forces de l'ordre. Mais un nouveau seuil est atteint lorsque des repérages sont faits pour identifier les maisons à détruire et qu'on notifie aux habitants qu'ils ont seulement sept jours pour quitter les lieux. Un des porte-paroles de la communauté dénonce alors l'usage de la force.

Dans ce contexte très tendu, la menace de la Banque mondiale de retirer ses fonds apparaît comme un soutien à l'usage de la force. C'est pourquoi la communauté change une nouvelle fois de stratégie et fait valoir le caractère anti-démocratique de ces pratiques. Elle utilise pour cela deux armes. La première est le recours à la Constitution. La seconde est la menace de saisir le *Commonwealth Human Right Initiative* et l'UNHCR. C'est dans cette même optique que la communauté se fait aider par le *Centre on Housing Rights ans Evictions* (COHRE), qui, dans une lettre, reprends l'ensemble des points faisant débat, tels que la légalité des expropriations et la question sanitaire[32].

[31] « Construct Landfill Now or Lose $10m – World Bank », *Ghana News Agency*, 15 janvier 2007 ; « WB Threatens To Pull Out of Landfill Project », *New Times*, 1er février 2007.
[32] Lettre du COHRE à la Banque mondiale, 16 août 2007, 5 p. – Voir le texte complet en annexe 1, p. 444.

Carte 4 : Localisation de Kwabenya

Source : UESP-2



1.1.3. Une redéfinition du rôle municipal par la crise

1.1.3.1. L'AMA, un acteur « dilué » dans la crise ?

Dans la crise, les structures municipales – l'AMA pour Accra et la *Ga District Assembly* sur le territoire de laquelle est situé Kwabenya – ont montré de grandes faiblesses.

D'une part, dans les deux cas, des erreurs graves de gestion du foncier ont été commises. Le flou sur l'acquisition des terres est de fait, nous l'avons vu, à la base de la dispute et a obligé les municipalité à tenter d'arranger les problèmes *a fortiori*. L'aveu de M. Laryea, directeur du WMD, le 13 janvier 2004 – alors que les questions d'acquisition sont sur la table depuis déjà trois ans – qu'il n'y a jamais eu d'acquisition officielle des terres de Kwabenya pourrait faire sourire si les conséquences n'étaient si graves pour la municipalité. En outre, la région, la GAMA, n'a pas eu le rôle de régulateur et de coordinateur qu'on aurait pu attendre d'elle. C'est ce manque de coordination qui permet à la *Ga District Assembly* (GDA) de délivrer encore des permis de construire le 14 septembre 2001 alors que l'AMA est en pleines discussions sur l'acquisition des terrains. En outre, les municipalités n'ont pas rempli la fonction d'explication et de sensibilisation qu'on pouvait attendre d'elles sur ce projet. Le manque de clarté de la division des tâches entre les municipalités et l'EPA sur ce sujet précis est, nous l'avons déjà vu, un élément essentiel pour expliquer cette carence. De fait, ce sont les bailleurs qui ont pris en charge ce volet pourtant essentiel. Ainsi, le DFID a dépêché le *Centre for the Development of People* (CEDEP) dès novembre 2001 pour prendre en charge la sensibilisation et l'éducation de la communauté sur le sujet[33].

D'autre part, la légitimité des municipalités est finalement faible. Elles sont reconnues comme des interlocuteurs possibles mais non comme décisionnaires. Nous l'avons largement évoqué dans la deuxième partie de ce travail, le fait qu'une partie de ses

[33] MLGRD, *Report of Technical Advisory Community*, 2004, p. 16.

membres, et notoirement son *Chief Executive*, n'est pas élue influe directement sur cette légitimité et conduit les résidents, quand ils ont des requêtes, à les formuler plus volontiers aux membres du Parlement qui eux, sont élus ou aux acteurs perçus comme décisionnaires. De fait, l'essentiel des lettres de protestation et des pétitions est destiné à la Banque mondiale ou au MLGRD mais pas à la municipalité. Ainsi, de 1999 à 2007, la Banque a reçu (d'après mon recensement), au moins trois lettres de la communauté, qu'elles soient directes ou émanant du COHRE ; deux manifestations à son siège et au moins une pétition. On peut ajouter à ces manifestations diverses aux bailleurs de fond au moins une lettre au DFID en mars 2002, avant la prise de relais par la Banque mondiale en juin 2003. Le Parlement a, lui, reçu une pétition, le MLGRD deux lettres, la *Lands Commission* au moins trois et tous ces officiels ont dû faire face, ensemble, à trois conférences de presse initiées par la communauté.

En outre, la communauté comme l'ensemble de la population d'Accra sait que les agendas des municipalités sont largement contraints par les agendas des bailleurs de fonds. Cette contrainte est ici d'autant plus forte qu'il s'agit de la Banque mondiale : les montants des sommes débloquées n'encouragent pas les responsables locaux à la négociation. Les résidents ne se trompent donc pas quand ils font de la Banque mondiale une de leur cible privilégiée de contestation, d'abord, nous l'avons vu, en la présentant comme une victime de la mauvaise gestion des officiels ghanéens puis, peu à peu, quand elle durcit sa position sur le déblocage des fonds, en l'accusant de travailler de concert avec l'AMA pour expulser les habitants[34].

Le déficit de capacité décisionnelle est donc patent dans les municipalités et en particulier à l'AMA, dont le statut de capitale pourrait faire attendre plus de volontarisme. Si l'on compare la pratique du pouvoir local aux textes sur la décentralisation étudiés dans la deuxième partie et à la volonté affichée de faire des institutions locales des éléments-clefs du fonctionnement politique, on ne peut conclure qu'à un échec et à un inachèvement du processus de décentralisation. Ce

[34] « Kwabenya Rejects Executive Instrument », *Public Agenda* 20 février 2007.

constat est évidemment vrai, d'autant que la succession rapide des maires n'a jamais permis à Accra, au contraire de Ouagadougou, de personnifier d'une manière ou d'une autre le pouvoir municipal. Le manque de moyens financiers ne permet pas aux autorités municipales de pouvoir négocier fermement avec la société civile ou les autorités traditionnelles. Ainsi, nous l'avons vu, l'AMA peine à faire face au « chantage » des chefs du site provisoire d'Oblogo, qui demandent toujours plus de compensations, que la municipalité ne peut donner faute de moyens[35]. Cette situation est accentuée par le fait que les membres de l'AMA, s'ils sont techniquement qualifiés pour leur travail, ne sont pas des politiques et manquent de pratique de la négociation et des relation nécessaires pour la mener[36].

1.1.3.2. Apparente mollesse, réelle souplesse

Pourtant, l'AMA est constamment au cœur de la controverse. Je l'ai dit, les résidents préfèrent adresser leurs doléances à d'autres instances, telles le MLGRD, le Parlement ou les bailleurs de fonds. On peut certes interpréter à première vue ces préférences comme un désaveu pour la municipalité. Pourtant, en croisant les requêtes écrites avec les épisodes de négociation directe, il apparaît que l'absence de doléances écrites auprès de l'AMA s'explique principalement par le fait qu'elle apparaît dans la presque totalité des négociations. J'ai noté précédemment le rôle de « fusible » que peuvent tenir les municipalités des capitales, en particulier quand un projet vient du « centre ». Ici, de fait, l'AMA a été en première ligne. C'est un acteur-clef dans la mesure où il est régulièrement en contact avec tous les autres acteurs, soit : la GDA, l'EPA, le MLGRD, la région, les opérateurs techniques, les bailleurs, la *Lands Commission* et, bien évidemment, les chefs et la communauté des résidents. L'omniprésence de l'AMA sur le terrain explique donc que les résidents n'aient pas eu besoin de leur adresser des courriers puisque la municipalité gérait déjà l'ensemble des questions quotidiennes.

---

[35] « AMA Being Blackmailed? », *New Times*, 26 juin 2006 ; « AMA Resumes Refuse Collection in Accra », *New Times*, 27 juin 2006.
[36] Entretien avec Thomas DONKOA, Officer, Health and Sanitation Dept., MLGRD, Accra, 25 novembre 2004.

On peut déplorer que le rôle de la municipalité se réduise à calmer les esprits et à servir d'interface et de facilitateur entre les multiples acteurs en jeu. C'est pourtant déjà beaucoup. D'une part, l'omniprésence de la municipalité montre que, malgré le fait qu'elle n'ait guère le choix des armes, elle sait s'adapter et rester présente. En outre, il faut analyser cet état de fait à l'aune de la vision « africaine » de la démocratie locale. Les dirigeants ghanéens successifs ont eu à cœur, nous l'avons déjà vu, de mettre en place une démocratie « à l'africaine », fondée essentiellement sur le consensus, ce qui justifiait par ailleurs le caractère non partisan des assemblées ainsi que des chefferies. Dans cette perspective, l'action de la municipalité est plutôt un succès puisqu'elle a su s'imposer comme un interlocuteur évident pour les négociations, tant de terrain que de cabinet. Et on note que, un peu ironiquement, c'est quand les acteurs municipaux tentent de s'imposer de manière unilatérale qu'ils essuient leurs plus cuisants échecs. Ainsi, l'annonce de la volonté du maire Darko de démolir les maisons du site en août 2001 provoque un tollé. Ce faisant, il répondait à la nécessité de montrer aux bailleurs de fonds que le dossier avançait mais il a précipité la radicalisation de la dispute par la communauté d'Agyemankata. Il est évident que la municipalité est ensuite dépassée par ses responsabilités puisqu'elle est en charge des expulsions du site sans pour autant avoir assez d'autorité pour imposer ses décisions.

C'est par ailleurs parce que la municipalité est dépassée – dans ce dossier comme dans celui du financement des collecteurs de déchets – que le gouvernement fait le choix du maire Blankson et de son volontarisme affiché. Cette nomination peut apparaître comme une réponse efficace et pragmatique au naufrage municipal, d'autant que, à Ouagadougou, ce même volontarisme est la clef du succès de la ville. Pourtant, dans le contexte ghanéen et la volonté de mettre en place une démocratie à l'africaine, comme je l'ai rappelé un peu plus haut, le choix d'un homme volontaire et charismatique semble plutôt être un aveu d'échec, un rendez-vous manqué avec un type de « gouvernance » adapté au contexte local et basé sur le consensus et la régulation. Si l'arrivée au pouvoir du maire Blankson ne peut que rassurer ceux qui vantent le pragmatisme et le « bon sens » dans la gestion des affaires locales, elle ne

doit pas faire oublier que cette nomination est largement esthétique puisque aucune modification de fond n'a été opérée sur les institutions et leur nature. Dans ce contexte, que peut faire un homme – fut-il de poigne – sans structure pour le soutenir, sans électorat pour le juger ou l'adouber, sinon simuler et espérer que ses déclarations seront performatives ?

La municipalité a donc peiné à faire face à un problème extrêmement complexe et à une guerre communicationnelle menée avec brio par la communauté des riverains. Cette crise met en valeur les faiblesses du système politique local. Son déficit de légitimité et de moyens de coercition le rend à la fois spectateur impuissant de la crise et victime de ses conséquences. Elle est pourtant l'occasion de la formalisation de liens politiques nouveaux et spécifiques au champ politique d'Accra. D'une part, si la municipalité n'a pas toujours pu faire face, elle a toujours été « au chevet » de la crise et n'a jamais été totalement mise à l'écart des décisions. Sa capacité d'adaptation est donc réelle. Cette crise montre par ailleurs que les « sociétés civiles » peuvent se mobiliser politiquement très facilement et, surtout, investir le champ et utiliser ses codes très rapidement. En utilisant les rhétoriques foncière, affective, environnementale ou démocratique, les résidents de Kwabenya ont démontré qu'ils appartiennent eux aussi au champ politique. De la même manière, l'attitude ambiguë des chefs vis-à-vis du politique, à la fois ressource et concurrents, montre les liens étroits de ces acteurs « traditionnels » avec la vie politique locale. C'est donc la *fonction* qu'ont ces institutions variées à un moment donné qui structure les dynamiques du champ, bien plus que leur statut. Au Burkina, la répartition des fonctions a, elle aussi, évolué et contribué à reconfigurer et à renforcer le champ politique local.

1.2. Burkina : une reconfiguration par agrégation

À Ouagadougou, la mise en place du CTVD, le Centre de Traitement et de Valorisation des Déchets, au nord de la ville, ne s'est pas fait sans difficultés ni retards. Cependant, les problèmes rencontrés n'ont aucune commune mesure avec ceux auxquels l'AMA a dû faire face. Cette différence s'explique par plusieurs

facteurs. D'une part, la gestion foncière, modernisée au Burkina, n'implique pas les chefs, si ce n'est formellement. En outre, le CTVD est, contrairement à Kwabenya, sur le territoire municipal, ce qui ne pouvait que simplifier les procédures et limiter le nombres d'acteurs. D'autre part, le CTVD a été conçu pour accueillir des activités de recyclage, en particulier des plastiques. Ce type d'initiatives n'a pas, nous le verrons, complètement empêché les résidents de protester un peu, mais sans le recours à la violence observé au Ghana. Enfin, et c'est un point majeur, l'ouverture de ce centre de traitement faisait partie d'un ensemble de réformes beaucoup plus large, dans le cadre du SDGD. Ce centre est donc, plus qu'au Ghana, intégré dans une politique cohérente et relayé sur le terrain par les centres de collecte intermédiaires. En outre, les actions ont été plus diffuses et donc moins « voyantes ». La population ouagalaise connaît l'existence de ce plan et, même si elle peut parfois le déplorer, peut en saisir la logique. La communication n'a pas, nous le verrons, été parfaite à Ouagadougou, mais elle a, en tout état de cause, été bien meilleure qu'à Accra.

Les efforts de la municipalité se sont portés sur une rationalisation du ramassage et du traitement des ordures, nous l'avons vu. Le SDGD, formulé fin 2000, comportait entre autres un appel d'offre pour attribuer des zones de ramassage exclusives à des opérateurs privés ou associatifs, à l'exclusion de tout autre acteur, informel ou non. Cette rationalisation trouve sa logique dans une perception de l'informel comme un élément indésirable « à éradiquer »[37]. Elle a évidemment ses limites, essentiellement structurelles, puisque la décentralisation n'est pas totale, en particulier financièrement, et sociales, puisque beaucoup de petits opérateurs subsistent et qu'ils répondent à un besoin social de travail peu qualifié.

Si la mise en œuvre de la réforme de gestion des ordures s'est faite sans guerre ouverte à Ouagadougou, il est pourtant indéniable que des tensions ont existé et que la mise en œuvre du projet a considérablement affecté les interactions de pouvoir dans le

[37] Voir précédemment 2.1.2, p. 236 et suiv.

champ politique local, tout en contribuant à créer de nouveaux liens, certes conflictuels, mais créatifs.

Nous avons déjà vu que les opérateurs privés ghanéens avaient un grand pouvoir de nuisance envers la municipalité, en particulier en organisant des arrêts de ramassage, catastrophiques pour la ville. Ils n'ont cependant pas pris autant de poids institutionnel dans le champ politique local que l'ont fait les opérateurs burkinabè. De fait, au Burkina, le ramassage n'est pas tenu, nous l'avons vu, par une ou deux grandes entreprises, comme c'est le cas par exemple à Cotonou, mais par de multiples petites entreprises privées et par des associations locales extrêmement actives. C'est cette conjonction qui fait l'intérêt du cas burkinabè, ainsi que la force des acteurs : les petites entreprises sont, nous le verrons, largement tenues par des patrons formés à l'université de Ouagadougou, ce qui les rends aptes à négocier efficacement avec la municipalité. Les associations, elles, ont un ancrage local et populaire extrêmement profond, qui fait d'elles des interlocuteurs privilégiés pour la population. Leur légitimité sociale est forte. La capacité de négociation, couplée à la formation des opérateurs privés et à une bonne entente entre les deux « secteurs », privé et associatif, permet l'émergence de dynamiques nouvelles et originales dans le champ politique local.

1.2.1. Disparition et renforcement du secteur associatif

Le contrôle des associations plus ou moins formelles de ramassage des ordures a été effectué à l'aide d'un appel d'offre qui offrait l'exclusivité sur les zones de ramassage. Les associations, devenues des GIE, et donc assujetties aux mêmes taxes que le privé rencontrent certes des problèmes de paiement mais gagnent une visibilité plus grande et la capacité de se faire entendre. Il faut en outre rappeler que les associations qui ont été choisies dans le cadre du SDGD étaient largement celles qui avaient bénéficié d'aides et/ou de formations de la part de grands acteurs institutionnels, comme le Crepa ou l'Unicef. Officialisées par le SDGD, elles peuvent

donc faire fructifier ces formations pour communiquer plus efficacement avec les autorités municipales, leurs bailleurs et la population.

Les associations ont été contraintes à la transformation en GIE. Généralement, elles n'opéraient pas que dans le secteur du ramassage des déchets, qui était plutôt considéré comme un moyen parmi d'autres de générer des revenus pour des populations très défavorisées et peu formées.

L'emprise de ces associations sur les quartiers est très forte et, en choisissant les associations pour l'appel d'offre, la municipalité a pris soin de conserver cet ancrage, pour ne pas avoir à faire face à une crise sociale ou à l'opprobre des bailleurs de fond, comme le dit joliment cet interlocuteur, qui sait manifestement bien utiliser le vocabulaire en vogue à la municipalité de Ouagadougou :

« Le GIE, ce sont des gens de l'arrondissement [de Sigh-Noghin]. La municipalité a tenté d'attribuer très facilement les marchés à des gens de la zone pour que les associations ne quittent pas le secteur […]. Ça aurait donné une mauvaise image de la bonne gouvernance »[38].

L'emprise des associations sur les quartiers est donc importante, contrairement aux entreprises privées qui, elles, en sont déconnectées puisqu'elles fonctionnent par abonnement[39] et non par territoire. Il faut cependant nuancer l'ancrage des associations dans les territoires en rappelant qu'il n'est pas homogène. Cette situation s'explique d'une part par le fait que les associations sont nombreuses sur un même espace et que, d'autre part, il n'y avait pas de coordination pour la délivrance de service, qui était largement liée au réseau des membres et à la confiance que les résidents leur donnaient.

[38] Entretiens multiples avec Boubacar TSONGÉ, technicien du génie civil, responsable du service de la voirie de Sigh-Noghin, Ouagadougou, mai 2005.
[39] P. P. BAYILI, F. ADEGNIKA, L. BOUDA *et alii*, « Structures de précollecte des déchets solides dans les villes de Ouagadougou et Cotonou. Comment consolider leur rôle et place dans les plans de gestion ? », *Info Crepa*, n° 35, janvier-mars 2002, p. 17.

Dans l'arrondissement de Sigh-Noghin, périphérique, les associations sont particulièrement récentes puisque le quartier a été loti très tardivement. Ainsi, l'association Wend-Panga a été créée en 1996 :

« En 1996, c'était un nouveau quartier où les gens ne se connaissaient pas. Donc on s'est retrouvées toutes les semaines pour se faire connaître. On a aussi organisé des collectes de cinquante-cinquante[40] pour faire face solidairement à un événement »[41].

Au secteur 15, à Bogodogo, au sud, dans une périphérie éloignée mais moins pauvre de la ville, le fondateur de Bao Manegre, née en 1997, dresse le même constat :

« On ne se connaissait pas et si il y avait des petits problèmes, il fallait aller individuellement exposer et discuter. Les autorités ne prenaient pas ça en considération. Il fallait trouver un moyen de représenter la masse pour pouvoir échanger, pour voir ce qu'on pouvait faire, et pour voir comment les autorités pouvaient nous aider »[42].

On note par ailleurs dans les statuts de cette association, officialisée en 2000, que ses objectifs sont, dans cet ordre : le développement des activités rémunératrices pour les femmes du secteur, la lutte contre l'insalubrité dans les ménages et « l'entraide mutuelle »[43]. Ces associations sont largement féminines : sur 37 associations travaillant dans l'assainissement recensées par l'arrondissement de Sig-Noghin en 2005, 26 sont dirigées par des femmes. Celles dirigées par les hommes sont majoritairement des associations de jeunes. Le fait que M. Siliga dirige une association et, par ailleurs, la Cavad, est une fausse exception : Bao Manegre était à base une association catholique. Ses membres ont décidé d'abandonner la référence religieuse dans le souci d'intégrer l'ensemble des femmes pauvres du quartier, sans distinction de confession.

[40] La répétition du chiffre, très utilisée dans le commerce, signifie « à l'unité ». Ici, il s'agit de 50 FCFA par personne.
[41] Entretiens multiples avec Florence OUEDRAOGO, Trésorière adjointe de l'association Wend-Penga, Sigh-Noghin, Ouagadougou, mai 2005.
[42] Entretien avec M. SILIGA, responsable de la Cavad, Ouagadougou, 05 avril 2005.
[43] Arrêté n° 2000-000024/MATS/PKAD/HC/SG portant agrément de groupement pré-coopératif féminin « Wend Penga », p. 2

L'aspect économique, de genre et de quartier explique à mon sens le lent « remplacement » de la structuration sociale des chefs par les associations. Il n'est pas question ici de dire que les deux types de structures, ou d'institutions, au sens large et néo-institutionnaliste du terme, ont les mêmes attributions. En revanche, historiquement, les chefs sont restés, au Burkina, séparés du pouvoir par une modernisation précoce du droit qui n'a pas eu lieu eu Ghana. Cette modernisation du droit ne leur a pas, loin de là, ôté toute prérogative. Ils sont associés aux décisions, sans être décisionnaires :

« On dit que la terre appartient à l'État mais très rarement vous verrez un maire – et même l'État – aller quelque part et mettre des bornes comme ça [pour définir les parcelles], sous prétexte qu'on veut lotir. Généralement, on va voir le chef des terres, on discute et si il est d'accord, on le fait. Nous, dans nos activités, nous associons toujours [les chefs] car nous savons que, jusqu'à présent, ce sont des gens qui pèsent au plan moral sur la population »[44].

C'est une grande différence avec le système ghanéen, où les chefs ont un immense pouvoir, en particulier foncier et donc un pouvoir de nuisance proportionnel.

Cette coexistence d'associations très bien implantées dans les quartiers, de chefs toujours respectés et de structures administratives de plus en plus efficaces à l'échelon local permet aux résident de disposer d'une « palette » d'interlocuteurs, qu'ils peuvent choisir en fonction de leur problème, des réponses qu'ils souhaitent ou de leurs stricts intérêts personnels. Cet opportunisme institutionnel permet finalement une grande souplesse des rapports et conduit à réinterroger les divisions habituelles entre autorités traditionnelles, société civile, secteur privé et administration « moderne » puisque les passerelles entre les quatre mondes sont nombreuses. Au Ghana, nous l'avons vu, les chefs traditionnels ont largement composé avec le pouvoir, au point d'en être partie prenante. Cette relation étroite au pouvoir est largement étrangère aux chefs du Burkina. En revanche, au Burkina, bien plus qu'au Ghana, nous le verrons, les associations sont souvent étroitement liées au pouvoir politique, ce qui justifie par

[44] Entretien avec Jules KÉRÉ, secrétaire général de l'arrondissement de Sigh-Noghin, Ouagadougou, 19 avril 2005.

ailleurs que les résidents soient enclins à leur présenter leurs requêtes. En cela, les associations constituent une synapse essentielle du champ politique local. Cette position est particulièrement renforcée par la réforme de ramassage : elles sont plus officielles mais également plus puissantes et, avec les opérateurs privés, tendent à revendiquer de l'aide de la part de la mairie. Si des acteurs (et plus souvent « actrices ») politiques sont à la tête de ces associations, il faut noter que le lien entre la sélection lors de l'appel d'offre et la présence d'acteurs politiques au sein de l'association n'est pas un lien de cause à effet. Tout au plus l'est-il indirectement. De fait, de nombreuses associations bien implantées et politisées se sont crues au-dessus de la nécessité de répondre à l'appel d'offre. Mais la volonté de transparence de la mairie (qui savait que, en tout état de cause, elle pourrait négocier des réintégrations informelles *a posteriori*) n'a pas laissé la moindre chance à ces associations de court-circuiter la procédure officielle. Il est donc intéressant de noter qu'un avantage politique s'est révélé pouvoir être un handicap lors de l'intégration formelle des associations dans le champ technique et privé. A l'opposé, dans les cas où les membres politiques des associations ont compris que l'appel d'offre était incontournable, ils sont apparus comme des atouts, puisqu'ils connaissent bien les procédures municipales et le langage à utiliser. Ainsi, paradoxalement, en intégrant de force les associations au jeu politique et économique, la municipalité les a affranchies puisque, grâce à l'appel d'offre, leur légitimité est basée, au moins formellement, sur des critères économiques et techniques et non plus sur des réseaux informels et la volonté du prince.

En étant trop ancrées dans leur quartier et leur communauté, les associations ghanéennes n'ont pas bénéficié de cette visibilité et de la légitimité qui en découle. Elles doivent, nous le verrons, compter sur le clientélisme infra-local actif dans l'ensemble d'Accra et qui, s'il n'est pas en lui-même mauvais, ne permet pas de prise d'indépendance de la part du secteur associatif.

Mon premier mouvement a été d'expliquer le relative faiblesse des associations ghanéennes dans le champ politique par le fait que la vie religieuse y est beaucoup

développée qu'au Burkina. Dans cette hypothèse, les communautés religieuses[45] auraient le même rôle de structuration de la société locale que les associations au Burkina. Pourtant, l'analyse permet plutôt de conclure au contraire à un plus grand fractionnement social.

De fait, le Ghana est un pays essentiellement chrétien, en particulier au Sud[46]. Accra compte des quartiers musulmans, les *zongos*, mais ils considérés comme des quartiers de migrants, essentiellement du Nigeria. Accra compte une multitude d'Églises, majoritairement protestantes évangéliques, qui structurent fortement la société tout en créant, paradoxalement, une forte fragmentation. De fait, ces Églises évangéliques se livrent à une concurrence acharnée pour les fidèles. Cette concurrence les oblige à multiplier les « services » offerts, tels que la prise en charge des malades ou l'allocation d'aides financières en cas de besoin, mais conduit également à une forte volatilité des ouailles, au gré des scissions internes ou des créations de nouvelles Églises. En ville, on pourrait penser les fidèles attachés à leur Église, qui structurent les quartiers, mais finalement, la structuration de l'espace local par les autorités traditionnelles autorise cette mobilité religieuse, qui n'a pas d'incidence sur l'ancrage territorial des individus.

Au Burkina, la population ouagalaise est presque à égalité musulmane ou chrétienne, même si la tendance semble favoriser les musulmans. Cette parité religieuse a créé depuis longtemps au Burkina un climat de tolérance, qui se traduit, en particulier à Ouaga, par des mariage mixte et par l'habitude des habitants d'une confession de participer volontiers à celles des voisins de l'autre confession[47]. En outre, historiquement, et parce que la colonisation a été française, l'Église catholique a

[45] J'utilise ici « communautés religieuses » au sens séculier du terme pour désigner les groupes de croyants, laïques, qui agissent ensemble pour la communauté et se réclamant d'une Église.
[46] Comme dans l'ensemble des pays du Golfe de Guinée, comme la Côte d'Ivoire ou le Togo, les Suds chrétiens s'opposent politiquement et culturellement aux Nords musulmans, marginalisés géographiquement.
[47] Ce très agréable climat de tolérance explique sans doute la mauvaise réputation des Burkinabè dans les pays exclusivement musulmans de la zone, comme le Mali et le Niger, où ils sont vus – et jugés – comme de gros buveurs. De fait, l'existence de nombreux « maquis », les petits bars de rue, contraste avec l'absence (publique) d'alcool dans les pays musulmans et force est de constater que les interdits musulmans sur l'alcool sont observés de manière très souple par les Burkinabè. On notera par ailleurs que l'interdit sur l'alcool est également très présent dans les pays majoritairement chrétiens, comme le Ghana. Dans le cas, ce sont essentiellement les chrétiens *born-again* qui s'en interdisent la consommation.

encore une importance forte dans le paysage ouagalais. Cette importance catholique ouagalaise n'a logiquement jamais eu de pendant au Ghana.

Les Ouagalais se sont davantage définis sur d'autres critères, qui transcendent le religieux et donnent, dans les entretiens, une importance bien plus grande au critère « genre », au critère « quartier », nous l'avons vu, ou au simple critère économique.

La structuration du territoire local par les associations est donc à analyser en fonction de l'importance relative des autres types « d'institutions » présentes sur le territoire, qui apparaît comme un marché subissant des lois d'offre et de demande. En outre, j'ai commencé mes recherches en utilisant le concept de société civile. J'avais évidemment en tête les limites classiques du concept tel qu'il peut être appliqué aux sociétés du Sud. Sans renier l'apport d'un tel concept à la réflexion scientifique, il me semble cependant qu'il ne doit être traité que comme une base pour identifier les dynamiques réelles du champ politique local. En l'espèce, un concept catégorisant ne peut permettre l'analyse de dynamiques alors que l'approche relationnelle telle que je l'ai proposée dans l'introduction théorique rend compte de ces mouvements. Ainsi, ici, l'association ne doit pas être analysée par son « type » administratif mais bien plus par sa fonction (à Ouaga, la structuration sociale et la substitution aux liens traditionnels villageois) et par ses interrelations avec des structures d'autres types. En l'occurrence, le réforme de gestion des déchets a modifié la fonction des associations attributaires en renforçant leur visibilité et leur crédibilité auprès des résidents. Cette crédibilité n'est pas remise en cause par les oppositions des associations non retenues pour la réforme : même si les résidents préfèrent pour certains faire ramasser par les associations informelles, il n'en reste pas moins que les GIE apparaissent comme des interlocuteurs privilégiés qui, selon les lois du marché, seront sollicités lors de conflits plus importants. En outre, les associations devenues GIE se sont rapprochées des opérateurs privés. Ils ont des fonctions différentes pour la population et, en particulier, je l'ai évoqué, un ancrage dans l'espace local totalement opposé. En revanche, pour la municipalité, ils appartiennent depuis la réforme à la même grande catégorie des opérateurs « privés » assurant un service public et payant des taxes et

impôts sur cette activité. Ces ressemblances ont conduit à un rapprochement entre associations et opérateurs privés.

1.2.2. Le secteur privé : une « élite » organisée et fédératrice

Le secteur privé a, au Burkina, la particularité de compter de nombreux petits opérateurs plutôt qu'un gros. En outre, ces opérateurs sont autochtones. L'ensemble de ces entreprises est né dans les années 1980, durant la crise économique.

Les conditions de la naissance de ce secteur sont essentielles à connaître pour comprendre son évolution actuelle. La crise a poussé les habitants, à la fin des années 1980 et durant les années 1990, à chercher des solutions pour gagner leur vie. La multiplication par dix (de 2 à 20) des structures de ramassage durant la décennie 1990 à Ouagadougou montre l'engouement pour ce secteur, qui est inépuisable et demande peu, voir pas, d'investissement de base[48]. Les entreprises privées formelles sont donc nées de ce contexte et de la crise économique. Elles ont été créées par la première génération de jeunes diplômés burkinabè qui n'ont pu trouver d'emploi public à leur sortie de l'université. Il s'agissait donc pour eux de créer leur gagne-pain :

« [La création des entreprises] n'était pas liée au politique mais liée au besoin de survie des gens. On va rationaliser peu à peu et on aura donc des structures formalisées qui ne viennent pas de l'extérieur, contrairement à Dakar, où la coopération suisse a donné de gros camions qui ne marchent pas. Nous, depuis 10 ans, les gens ont du mal, mais il gagnent leur vie avec les moyens du bord »[49].

Même si le secteur était en pleine expansion, les déchets étaient largement mal vus et il a fallu aux créateurs de ces entreprises beaucoup d'ouverture d'esprit pour dépasser les préjugés de leurs concitoyens :

« Depuis 1988-1990, de plus en plus de sociétés privées ont créé de petits métiers qu'on ne connaissait pas. Il y a même un gars qui a une maîtrise de droit et qui s'est lancé [dans le ramassage] dans les années 1990. Il était quasiment la risée de ses

[48] P. P. BAYILI, F. ADEGNIKA, L. BOUDA *et alii*, « Structures de précollecte des déchets solides… », *op ; cit.*, p. 15.
[49] Entretiens multiples avec Paul P. BAYILI, expert, Ouagadougou, mai-juin 2005.

copains. Mais aujourd'hui c'est un chef d'entreprise et beaucoup de gens l'envient, parce que, quand il sort de sa Mercedes, les gens disent : "Ouh, ce type là, il était dans les ordures". Il est à Abidjan, à Dakar. Il a osé et ça marche bien. Il emploie 40 personnes »[50].

Ces entreprises ne font rarement que du ramassage. Elles ont des difficultés de financement car, comme nous l'avons vu dans la deuxième partie, le pays n'est pas encore habitué au secteur privé et les banques rechignent à prêter de l'argent, d'autant que, comme pour les GIE issus d'associations, les entreprises ont eu des accords de principe mais pas de contrat formel avec la municipalité. Les entreprises, souvent très petites, se sont regroupées pour pouvoir faire valoir leurs intérêts au sein de la Coordination des entreprises privées de gestion des déchets (Ceged), créée en 2000 et qui peut être considérée comme le pendant privé de la Cavad[51].

La Ceged est coordonnée par Damien Nikiéma. La formation universitaire de ce dirigeant – il est géographe de la santé – ainsi que son statut de coordinateur en font un interlocuteur coriace pour la municipalité. En outre, c'est un acteur local qui connaît le terrain depuis longtemps et également les hommes qui forment la Direction de la Propreté au sein de la Municipalité.

Les opérateurs privés du ramassage ont été regroupés de manière efficace par des acteurs « clef » et constituent donc une force d'opposition – et de proposition – viable à la municipalité. Si la rationalisation a sans doute évité à la municipalité de devoir faire face à une explosion incontrôlée du secteur informel, elle l'a aussi mise face à un groupe d'acteurs d'autant plus puissants qu'ils sont formés et incontournables. Ces acteurs ont ainsi participé à l'élaboration du SDGD :

« On a travaillé avec le troisième PDU pour monter ce schéma directeur et on a bataillé ferme pour qu'on cède le maximum au privé. C'est n'est pas évident. Il y a encore beaucoup à faire. Je pense que la mairie n'était pas prête à tout céder pour le moment. Peut-être avec ses raisons. […] Nous, notre attente, c'était qu'on privatise tout. Et

[50] Entretien avec M. YÉYÉ, Ministère de l'environnement et du cadre de vie, Ouagadougou, 07 avril 2005.
[51] Entretien avec Damien NIKIEMA, Ceged, entrepreneur GIE déchets, Ouagadougou, 07 avril 2005.

également qu'on puisse être directement soutenus sur le plan équipement surtout, parce que la majorité des entreprises et des associations qui travaillent dans le secteur sont des micro-entreprise »[52].

En outre, la Cavad, qui travaille sur le même terrain, a opéré un rapprochement avec la Ceged, qui parle en leur deux noms :

« Comme coordinateur, je négocie avec la mairie. De plus en plus d'associations viennent pour que je négocie pour les deux coordinations. C'est plus intéressant, parce que là, tu ne parles pas seul, tu parles pour plusieurs personnes. La mairie est de plus en plus attentive à cela parce qu'elle voit que, de plus en plus, on constitue une force. Et c'est sûr que si on se levait et qu'on disait qu'on ne ramassait pas au moins pour une semaine, ça se sentirait ! »[53].

De fait, privatisées, les associations ont à faire face aux même problèmes que les entreprises. En outre, l'exclusivité des zones annule toute concurrence et renforce finalement les opérateurs, qui peuvent travailler de concert sans risque de perdre leur marché. Ainsi, à propos des impôts, Damien Nikiema parle avec une stricte égalité des privés et des associatifs :

« Comme le schéma ne marche par encore, on avait demandé à ce qu'ils puissent nous [entreprises privées et GIE associatifs] exonérer d'impôts, nous laisser un peu de temps. Pour les entreprises, qui avaient l'habitude de payer, ça va, mais pour les associations, ça ne va pas être facile. Ils vont se rendre compte qu'ils sont une entreprise. C'est la loi du marché, c'est comme ça. Une fois que vous êtes déclaré ouvert… Mais il n'est pas question que les GIE ne paient pas et que nous on paie ! On fait le même boulot, quand même ! » [54].

Les opérateurs souhaiteraient une plus grand implication de la mairie en termes logistiques mais également policiers. De fait, ils ont à faire respecter l'ensemble des règles de propreté sur leur zone et sont responsables de sa propreté, au-delà du simple ramassage en porte à porte. En outre, les opérateurs ont de grandes difficultés à

[52] *Ibidem*
[53] *Ibidem*
[54] *Ibidem*

imposer le paiement obligatoire de la nouvelle taxe de ramassage, souvent plus élevée que les abonnements ou le paiement au coup par coup pratiqué par les petits opérateurs informels.

Sur ce point précis, cependant, les opérateurs d'origine privée et ceux d'origine associative ont une différence, qui rend le recouvrement et les menaces plus compliqués pour les associatifs. Ainsi, tous les opérateurs, privés comme associatifs, ont des soucis avec les associations informelles exclues du système :

« Avec les informels, actuellement, on a aucun moyen officiel de les faire partir. On sait où ils habitent et puis, ramasser les ordures, tu ne peux pas le faire en cachette. […] Et un problème qui paraît vraiment paradoxal : ceux qui n'ont pas été attributaires des zones nous convoquent à la mairie pour nous dire qu'on vient foutre la merde (excusez moi) dans leur zone. Les informels qui sont sur le secteur, c'est eux qui vous convoquent à la mairie ! » [55].

A la Cavad, M. Siliga n'a pas un vocabulaire moins fleuri :

« Les gens aiment la facilité. Ils trouvent que 1 000 F, c'est cher, alors ils trouvent des gens de l'informel comme ça, qui prennent 200 F - 100 F[56]. Ça nous emmerde beaucoup parce que nous avons des charges ; il faut payer les gens. Donc ça nous cause trop de problèmes »[57].

Le rapprochement des associations avec le secteur privé brouille là aussi les limites entre catégories d'acteurs mais, dans ce cas précis, il n'efface pas toutes les différences antérieure à la réforme. Ainsi, l'ancrage territorial des associations, que j'ai décris plus haut comme l'une de leurs forces majeures, se révèle être un handicap très lourd quand, en plus d'y habiter, les GIE ont la responsabilité de la propreté d'un territoire entier :

« [Vis-à-vis des contrevenants,] nous, il y a des choses que nous ne pouvons pas, dans la mesure où nous résidons dans le quartier. On va nous dire "voilà, c'est toi qui m'a convoqué ou qui est parti dire que j'ai fait telle chose". Donc ça amène des

[55] *Ibidem*
[56] 1000 FCFA=1,52 € ; 100 FCA≈15 cts d'€ ; 200 FCFA≈30 cts d'€
[57] Entretien avec M. SILIGA, responsable de la Cavad, Ouagadougou, 05 avril 2005.

problèmes. J'avais demandé qu'on nous donne des badges, ou un papier qui nous couvre un peu pour que, si il y a un problème, on puisse se défendre. Nous sommes un relais de la municipalité dans le quartier. Mais à un moment, ils m'ont appelé pour que je convoque les gens qui déposent ! J'ai dit que ce n'était pas mon travail. Que je suis une association. Et que je suis résident du secteur »[58].

La communauté d'intérêt est l'élément essentiel de ce rapprochement, rendu plus simple par le fait que Ouagadougou reste une ville modeste où les acteurs d'un même secteur se connaissent facilement. Elle permet de faire front face à la municipalité, qui est volontiers présentée comme volontariste. Or, si ce constat est vrai vers l'extérieur (dans le domaine des relations publiques), il l'est moins à l'intérieur des quartiers, où se joue pourtant toute la structuration de la légitimité de la municipalité. Celle-ci a un discours et des pratiques ambiguës, qui répondent à cette dualité interne/externe extrêmement délicate à unifier.

1.2.3. Le nouveau rôle des acteurs municipaux face à la pénurie de moyens

Le manque de moyens de la municipalité a été évoqué dans la première partie de ce travail. Si la municipalité centrale peut mener des actions visibles, ce n'est pas le cas des arrondissements dont, je l'ai dit, la principale fonction est la très délicate gestion des ventes de parcelles. Ce manque de moyens, financier comme humain, a évidemment des conséquences lourdes sur le fonctionnement de la vie décentralisée des arrondissement. Mais, paradoxalement, et comme au Ghana, il oblige les acteurs municipaux à tisser des liens d'une nature nouvelle avec les habitants de leur territoire. Si les officiers municipaux des arrondissements n'ont pas les moyens d'atteindre les objectifs formels de la décentralisation et de la réforme de gestion des déchets, leur action n'est pourtant pas inefficace et ils ont su se poser en interlocuteurs incontournables dans les arrondissements. Là encore, leur présence renforcée depuis la décentralisation crée, pour les résidents et les acteurs locaux, une nouvelle opportunité sur le marché des interlocuteurs potentiels. Mais on ne peut nier

[58] *Ibidem*

que, au niveau le plus local, les responsables techniques municipaux disent la loi à leurs concitoyens et que ce discours devient, si ce n'est une pratique, du moins une norme idéale et intégrée comme telle. Dans les faits, on pourrait résumer grossièrement cet état de fait en disant que, alors que les gens jetaient leurs détritus dans l'espace public sans se préoccuper plus avant de ce qu'ils faisaient, maintenant, ils jettent toujours mais ils savent qu'ils ne le devraient pas. De fait, et même si la réalité est bien évidemment plus nuancée, cette phase de réforme avec une municipalité faible correspond en fait à la phase d'éducation qu'appellent de leurs vœux tous les acteurs de la propreté.

Au quotidien, l'autonomie très relative des arrondissements se comprend à l'observation des acteurs municipaux les plus au contact de la population, les techniciens.

A Sigh-Noghin, c'est Boubacar Tsongé qui est en charge de la gestion des ordures et de la propreté. C'est un technicien du génie civil. Il ne relève pas directement de l'arrondissement mais y est détaché par la Direction des Services Techniques Municipaux[59]. Il doit travailler seul, d'une part parce que la direction n'a pas pu lui allouer de collègue et, d'autre part, parce qu'il devrait logiquement travailler de concert avec un technicien des services d'hygiène. En l'occurrence, ce service n'a pas été totalement déconcentré et il n'a pu détacher du personnel qu'à Baskuy (l'arrondissement central et le plus riche de Ouagadougou) et Nongr-Massom (qui abrite le CTVD).

Le fait d'être seul est évidemment une contrainte pour le travail, mais l'impossibilité de se déplacer facilement est encore plus contraignante au quotidien. Le technicien n'a pas de moyen de déplacement propre. Il doit donc attendre qu'une moto ou une voiture soient libres. Il faut par ailleurs qu'il y ait de l'essence ce qui, étant donné son prix, n'est pas systématique[60]. Ce sont ces contraintes qui ont entraîné pour moi une

[59] Qui gère, pour rappel, la propreté, les aménagements paysagers, l'hygiène et les marchés publics.
[60] On retrouve le même problème avec la police, à qui il faut payer « le carburant » pour qu'elle se déplace.

multiplication de mes visites puisque nous avons dû attendre qu'un véhicule soit utilisable pour visiter le quartier.

Alors que la municipalité centrale a érigé depuis longtemps la propreté comme objectif majeur des mandatures de « Simon », les techniciens locaux ne sont, eux, pas spécialisés. Ainsi, la « voirie », qui est la charge du technicien de Sigh-Noghin, englobe : les routes en terre, les caniveaux et l'assainissement collectif, les questions de domaine public, la gestion des espaces verts, la salubrité publique et le contrôle des bâtiments. L'ampleur de ces charges varie en fonction de la saison : il est par exemple essentiel de vérifier les bâtiments, souvent en *banco*[61], avant la saison des pluies (Photo 20, p. 342). En outre, l'arrondissement ne compte que dix policiers détachés, ce qui ne permet pas d'assurer des mesures de coercition efficaces. Enfin, leur faible nombre complique encore les déplacements du responsable de la voirie puisqu'il a pour consigne de toujours emmener un policier avec lui, pour éviter les violences possibles à son encontre.

Cette « solitude » du responsable technique ne l'empêche pourtant pas de tenter d'être présent au maximum sur le terrain :

« La municipalité en tant que telle n'a pas assez de moyens pour investir comme les opérateurs. Mais ce qu'on fait, c'est, de par les sensibilisations et les interventions, de les amener à réaliser. Par exemple, les voisins peuvent venir se plaindre parce que "mon voisin a déversé des ordures de gauche à droite". […] Ce matin, on a eu un autre cas vraiment désagréable malheureusement. Le Monsieur avait vidé son WC derrière de mur de son voisin sur la voie publique. Le voisin l'a consulté d'abord pour lui dire de ramasser mais il n'a pas voulu écouter. Donc nous, nous sommes partis ce matin, on a tenté de faire passer le message, de donner un délai. Demain matin, en principe, je dois partir là-bas. Si on repart et qu'ils n'ont pas fait, on sera obligés de forcer les choses […], de contraindre d'une manière ou d'une autre à réaliser les objectifs que la municipalité souhaite. Dans le relais de la propreté, c'est pas facile, on tente tous les

[61] Le *banco* est une sorte de pisé. Les maisons sont donc faites de paille et de terre, en particulier dans cette zone très périphérique, ce qui les rend très vulnérables aux pluies torrentielles du Sahel.

jours. Je parlais de la Direction de la Propreté de la commune de Ouaga, nous sommes ici leur relais »[62].

Les pratiques observées à Sigh-Noghin recoupent l'ensemble des entretiens qui, pour la gestion des déchets comme pour des question plus générale, parlent d'un « manque de moyens ». Ce manque de moyen est évident, mais il doit une fois de plus être nuancé.

D'une part, les problèmes sont traduits de manière différente selon les interlocuteurs. Les interlocuteurs plus « analytiques » soit parce qu'ils ont fait des études soit parce qu'ils sont assez détachés de la municipalité pour prendre du recul, ont eux, une analyse largement plus basée sur la notion d'implication de la mairie centrale et analysent les difficultés de la réforme à cette aune.

D'autre part, cette notion de « manque » naît de la comparaison des objectifs formels et officiel à la pratique de terrain. Or, ces pratiques, pour incomplètes qu'elles soient en regard des objectifs affichés, sont au moins originales, certes plus informelles que celles décrites dans le SDGD mais à bien des égards pas moins efficaces.

[62] Entretiens multiples avec Boubacar TSONGÉ, technicien du génie civil, responsable du service de la voirie de Sigh-Noghin, Ouagadougou, mai 2005.

Photo 20 : Rue de l'arrondissement de Sigh-Noghin – Ouagadougou
Au premier plan, un vendeur d'eau, qui revient de la fontaine. Au second plan, des boutiques en banco, avec des auvents de paille. Sous le auvent, on aperçoit des bouteilles, qui sont des bouteilles de verre recyclées servant à vendre l'essence au litre

Boubacar Tsongé, à Sigh-Noghin, doit de fait pallier le manque de personnel et de moyens de coercition par d'autres pratiques. Comme nous l'avons vu pour Accra, le manque de moyens quotidiens conduit, sur le terrain, au surdéveloppement du rôle de médiateur des acteurs municipaux. C'est de fait une pratique à défaut mais elle n'est pas dénuée d'une certaine capacité d'apprentissage. En « occupant le terrain » par la discussion et le rappel des lois, les responsables techniques municipaux se posent en arbitres et en alternatives aux chefs. En soi, même si le phénomène peut être jugé ténu, il n'est pas un échec et c'est une forme d'ancrage de pratiques spécifiques à chaque espace.

Les deux villes présentent donc sur ce point des dynamiques identiques. Peut-on alors parler de « spécificité » de leur espace et donc de construction d'un « champ » identifié spatialement et socialement par des pratiques spécifiques ? L'analyse du terrain invite à répondre par l'affirmative. De fait, d'une part, ces pratiques locales

s'opposent au reste du territoire national de chaque ville. En outre, il est logique que les grandes villes tendent, malgré de profondes différences, à faire émerger le même type de pratiques. Ici, le rôle presque informel des municipalités comme régulateurs est intimement lié au fait que de nombreux acteurs de nature différente agissent sur le même territoire. La régulation municipale doit s'entendre comme une réponse à un marché institutionnel très dense et à une attitude opportuniste des acteurs locaux envers ces institutions. Ce phénomène de régulation est particulièrement intéressant dans la mesure où il remet partiellement en cause l'analyse tirée des politiques publiques indiquant que les arènes et forums de négociations ont largement été dépolitisés pour faire place aux experts, dont les compétences techniques semblent devoir remplacer la légitimité politique qu'ils n'ont pas. Or dans les municipalités, les politiques, élus ou nommés, travaillent en lien avec des personnels techniques compétents. Ceux-ci, sur le terrain disent une parole technique *au nom* d'une autorité politique. Ils peuvent ainsi croiser, avec des succès divers par ailleurs, deux légitimités très différentes et ainsi renforcer la position de l'appareil municipal. Dans cette optique, le lancer de pierres sur la voiture des membres de l'AMA et du WMD à Kwabenya est autant une catastrophe de communication (et sans doute un traumatisme pour les lapidés !) qu'une reconnaissance par la violence du rôle et de la légitimité de la municipalité dans la gestion du conflit. De la même manière, la multiplication des plaintes auprès de la mairie par les associations rejetées par le SDGD montre certes un dysfonctionnement de l'attribution des marchés mais également la reconnaissance de la municipalité comme le responsable du problème et comme possible facilitateur.

2. Des champs politiques locaux ?

J'ai défini dans l'introduction théorique de ce travail la notion de « local ». J'avais tenté de montrer que, plus qu'un objet positif, le local est une *relation* et que c'est cet ensemble de relations qui créent, éventuellement, un champ spécifique. En outre, un champ politique local a toujours été pour moi certes un champ bourdieusien séparé des autres champs et spécialisé mais également un territoire défini.

Une des questions de départ était de savoir où se niche le local dans les deux villes étudiées. Nous avons vu que la construction de pratiques politiques de gestion des ordures spécifiques aux municipalités est liée à des facteurs de régulation particuliers, que sont le style de décentralisation, les pratiques de privatisation et le mode d'élection des représentants municipaux. Ces facteurs expliquent que, pour une politique finalement très semblable, les mises en œuvre aient été, dans chaque ville, très différentes – à la fois dans les pratiques et dans la perception par le public – et rendent caduque l'opposition traditionnelle entre pays de tradition francophone et pays de tradition anglophone.

Je souhaite, pour terminer ce travail, tenter de répondre à la question du *lieu*. De fait, si les réformes sont localisées qu'ont-elles produit en termes d'identité locale ? Quels sont les éléments qui permettent de distinguer Ouagadougou et Accra l'une de l'autre et des autres villes de leur territoire national ?

Pour tenter de répondre à ces questions, j'envisagerai ici les villes comme des « synapses », c'est à dire comme des éléments de transmission entre plusieurs niveaux. En outre, comme synapse, les villes sont ouvertes des deux côtés : vers le national, qu'elles représentent, et vers l'infra-local. Ce mouvement perpétuel entre le « dedans » et le « dehors » et les relations que les niveaux entretiennent est une des clefs de compréhension de la construction du « local » dans les deux villes.

2.1. L'ancrage local de Ouagadougou : la question de l'identité

2.1.1. Une action en coups d'éclats

Toute l'action de Simon Compaoré pour Ouagadougou a été de se présenter en homme actif et efficace et de faire changer radicalement le visage de la ville pour que son surnom « Ouaga la belle » ne soit pas usurpé. La tâche a été largement accomplie.

Pour contrôler la ville, il a été nécessaire que Simon réduise les marges d'incertitude créées par une sur-représentation du secteur dit « informel ». C'est pour cette raison que l'ensemble de son action a tendu à formaliser les rapports avec les acteurs, à les redéfinir à partir de cadres établis par la municipalité, de manière à donner au moins l'illusion d'un contrôle effectif sur « sa » ville. Pour cela, Simon a dû identifier, légaliser et limiter le nombre des acteurs. De ces acteurs, il a su tirer parti, soit en termes de visibilité, soit en termes financiers. Mais l'exercice qui consiste à formaliser des acteurs porte, nous l'avons vu, le risque qu'ils comprennent à quel point ils deviennent importants et qu'ils aient des revendications de plus en plus fortes.

Alors même que cette rationalisation impliquait la transformation des associations en GIE ou leur disparition, le maire de Ouagadougou a valorisé une association en particulier, la Brigade Verte, qui apparaît comme une initiative personnelle et un superbe succès communicationnel.

2.1.1.1. La légende de la Brigade

La Brigade verte est une association indépendante de la municipalité. A son arrivée à la tête de Ouagadougou, en 1995, le maire Simon Compaoré a inscrit les questions de nettoyage et d'assainissement parmi ses priorités. Il a alors trouvé des femmes pour balayer les rues de la ville. Mamoudou Ouedraogo, responsable du volet « collecte » à la Direction de la Propreté, indique que le maire a, dans un premier temps, payé ces femmes, toutes volontaires, « de sa propre poche ». Cette initiative était donc largement informelle à l'origine. Dès 1996, la municipalité a pris en compte le payement de ces femmes dans son budget, soit environ sept millions de F CFA pour

une dizaine de femmes[63]. A partir de 1998, la Brigade verte est devenue une association. Elle n'appartient donc pas directement à l'équipe municipale. Son statut est cependant complexe :

« Ces femmes, bien qu'elles jouissent du statut d'association, sont des agents – temporaires – de la ville puisqu'elles travaillent à la tâche. […] Une réflexion est lancée sur cette Brigade verte pour voir comment améliorer ce statut de ces femmes, pour pouvoir s'inscrire dans les "règles de l'art" en matière de réglementation, en matière de travail, pour ne pas être en porte-à-faux avec la réglementation officielle en matière d'emploi dans notre pays »[64].

Les « femmes de Simon » sont au nombre de 1 033[65] en 2005 et travaillent deux matinées par semaine, chaque mardi et jeudi. Elles touchent 1 250 FCFA par jour de travail, ce qui est modeste (c'est le salaire journalier moyen d'un gardien, par exemple) mais permet d'apporter un revenu d'appoint dans les familles.

Le coup de génie du maire a été de choisir ces femmes, « ses » femmes, parmi les plus nécessiteuses de la ville. Il a en fait recruté des ramasseuses de sable[66] pour en faire des balayeuses officielles. Cette activité d'appoint est le plus souvent pratiquée soit par des femmes sans ressources ni formation, soit par les vieilles femmes, qui apportent ainsi un appoint à leur famille. Le maire faisait ainsi coup double puisqu'il donnait à son projet de balayage une valeur sociale et une valeur environnementale, mises en avant par l'ensemble des officiels :

« La Brigade verte, c'est une très belle expérience. […] Ces bonnes dames, non seulement elles ont quelque chose à la fin du mois mais aussi elles se rendent utiles à elles-mêmes et à la société. Et ça aussi participe de la lutte contre la pauvreté »[67].

---

[63] Entretien avec Mamoudou OUEDRAOGO, Direction de la propreté, Ouagadougou, 11 avril 2005.
[64] *Ibidem*
[65] Entretien avec Sidi Mahamoudou CISSÉ, Direction de la propreté, Ouagadougou, 30 mai 2005.
[66] Les habitants les plus pauvres ramassent du sable en brousse pour le vendre comme matière première du ciment aux entreprises de construction. C'est une activité à défaut, qui rapporte évidemment peu et pose en outre de graves problèmes d'érosion des sols.
[67] Entretien avec M. YÉYÉ, Ministère de l'environnement et du cadre de vie, Ouagadougou, 07 avril 2005.

La Brigade verte est donc perçue comme une action civique : les femmes apparaissent comme des modèles de courage pour la communauté et le maire apparaît, lui, comme un bienfaiteur puisqu'il fait travailler des femmes pauvres.

En termes d'image, l'opération est un succès et attire des donateurs voulant être associés à ce civisme. Ainsi, Total, dont la part à l'embellissement de la ville est très active, en particulier pour l'aménagement d'espaces verts, a par exemple donné, le 7 octobre 2004, « 12 brouettes, 72 brosses cantonnières, 200 râteaux simples et 200 râteaux éventail », d'une valeur de 175 000 F CFA[68], soit un peu plus de 260 €. Pour Total, l'opération est donc extrêmement peu coûteuse mais très visible. A la même période, Mahamadi Sawadogo, dit « Kaddafi », le PDG de Petrofa, la société pétrolière burkinabè, a lui aussi donné des pelles, des râteaux et 5 millions de F CFA, soit environ 7 600 €.

« Par ce geste, "Kaddafi" a voulu signifier que "Petrofa veut apporter sa contribution à l'entretien de la propreté de la ville de Ouagadougou" »[69].

L'article met également en valeur, comme avec Total, le fait que Petrofa veut participer à « l'embellissement » de la ville. Les questions sanitaires ne sont pas abordées dans ce cas. Au fil du temps, et en accord avec la gestion paternaliste de la municipalité, les donateurs ont fait des dons aux femmes. Par exemple, le don de soixante vélos par le PDG de Convergence Ramon Windé Commerce Général (Coram), Victor Bouda[70], n'est plus strictement une aide « au projet » mais bien une aide « aux femmes » : même si ces vélos leur serviront évidemment à venir travailler, elles en auront un bénéfice certain – et familial – dans leur vie privée.

Le grand succès de la Brigade verte est donc largement dû à sa visibilité, pour les investisseurs, pour la mairie et pour la population, qui ne peut manquer de croiser ces femmes, habillées en vert, balayant les artères principales de la ville au petit matin.

---

[68] « La Brigade verte tape dans l'œil de Total », *L'Observateur Paalga*, 11 octobre 2004.
[69] « "Kaddafi" donne 5 millions à la Brigade verte », », *L'Observateur Paalga*, 30 décembre 2004.
[70] « Brigade verte de Ouagadougou : Le maire Simon Compaoré rend hommage à "ses femmes" », *Sidwaya*, 18 décembre 2008.

Le maire se sert en outre de « sa » Brigade lors de cérémonies officielles pour nettoyer, certes, mais aussi et surtout pour montrer son engagement dans la propreté :

« On n'a pas fini de déplorer leurs conditions de travail qu'un autre supplice vient allonger le liste des souffrances auxquelles elles sont soumises : il s'agit de leur participation, bon gré, mal gré, aux grandes manifestations dans la cité, au cours desquelles elles jouent proprement le rôle de figurantes, ni plus ni moins.

Cela s'est encore vérifié lors du dernier sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté, les 08 et 09 septembre 2004 à Ouagadougou. Les pauvres femmes ont été convoyées sur le lieu de la cérémonie pour faire le pied de grue pour le simple plaisir des différentes délégations, qui n'avaient pourtant rien à foutre de leur présence »[71].

L'auteur des « Billets craquants » exhorte en conséquence le maire a alléger le travail des femmes de la Brigade, en particulier en éduquant mieux la population de Ouagadougou pour qu'elle ne jette pas ses déchets dans la rue. Mais, paradoxalement, sur ce point précis, le maire n'a aucun intérêt à ce que les comportements des Ouagalais s'améliorent puisqu'il peut apparaître efficacement comme « l'homme qui a la solution » et est célébré comme tel. La communication sur l'opération est de fait excellente, internationale et étonnamment peu critique, comme le montre cet article de *L'Express* à propos de la « pittoresque capitale du Burkina Faso », qui se fait par ailleurs le relais de clichés savamment distillés par la municipalité :

« Simple et efficace, l'idée mériterait de faire école. En confiant le nettoyage des rues de Ouagadougou aux habitantes les plus nécessiteuses de la ville, le maire, Simon Compaoré, a fait de la pittoresque capitale du Burkina Faso l'une des plus propres d'Afrique. Et procuré un emploi à plus de 1 000 femmes qui, autrement, seraient réduites à la mendicité ou à la prostitution. […] Le résultat est là : aucun sac plastique ni détritus ne jonchent la chaussée. "Avec un budget annuel de 300 000 euros, ce programme fait reculer la pauvreté extrême, se félicite Jean-Noël Ilboudo, directeur de la propreté. Recrutées parmi les plus démunies et vulnérables, ces femmes – dont

[71] « Billets craquants : N'étiolons pas la Brigade verte », *L'Observateur Paalga*, 13 septembre 2004. Les « Billets craquants » sont la page satirique de *L'Observateur Paalga*, ce qui explique le parti pris ainsi que le style du texte.

certaines ont fui la Côte d'Ivoire – perçoivent un salaire journalier de deux euros. De quoi subsister et acheter des cahiers et des stylos à bille à leurs enfants". La création des Brigades vertes contribue également à préserver l'environnement. Autrefois, les femmes les plus pauvres coupaient du bois dans des zones protégées ou extrayaient du sable dans le lit des rivières afin de le vendre aux entreprises du bâtiment. Aujourd'hui, ces pratiques ont cessé. […] Enfin, couronnement de cet exemplaire programme de développement durable, la mairie prend en charge les consultations ophtalmologiques et les radios des poumons des balayeuses de Ouaga »[72].

Dans le cas des ordures, réduire le problème de saleté est nécessaire mais le réduire trop ôte toute visibilité aux actions politiques menées pour le combattre. Il s'agit donc de ne pas être *trop* efficace. Cette efficacité politique immédiate se fait donc aux dépends d'une efficacité sanitaire sur le long terme :

« Moi, quand j'observe le citadin, je me rend compte qu'il n'a pas encore intériorisé cette valeur, à savoir "c'est moi qui salit" et donc "c'est moi qui doit prendre des disposition pour moins salir". […] Celui qui salit n'est même pas impliqué dans la gestion de la salubrité, [on utilise] ces femmes, recrutées pour résoudre leur misère. Encore que ça ne résout pas totalement leur misère. […] Les gens jettent leurs papiers, leurs peaux de banane ou même les ordures de leur ménage et viennent les déposer aux abords de la voie »[73].

Les « opérations de nettoyage » qu'organisent les arrondissements avec l'aide des associations locales, de jeunes en particulier, s'inscrivent dans le même mouvement. D'une part, elles donnent une grande visibilité à l'action de la mairie. D'autre part, elles permettent s'insérer dans le tissu social local des individus souvent mis en marge. Ce faisant, pourtant, les arrondissements fondent leur légitimité sur une action qui aurait, en toute logique, vocation à disparaître parce que la « sensibilisation » des population devrait être faite et parce que les GIE et entreprises attributaires du SDGD devraient en avoir la charge. Si tel était le cas, les arrondissement perdraient l'une de

[72] L'auteur généralise un peu rapidement la propreté de la ville puisque, si les artères goudronnées sont propres, les petites rues annexes ne sont pas exemptes de saletés et de plastiques : « Coups de balai à Ouagadougou », *L'Express*, 10 janvier 2005, <http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/coups-de-balai-a-ouagadougou_487386.html>
[73] Entretien avec Victor Sanfo FLAKIÉ, questeur, Ouagadougou, 17 avril 2005.

leurs meilleures – et peu coûteuse – formes d'action sur le terrain. Ils verraient en outre, leur légitimité mise à mal par l'efficacité de structures extérieures à la municipalité. Cette « injonction contradictoire » se traduit par un discours récurrent disant que « les choses prennent du temps, ça va venir petit à petit » alors même que les bases d'éducation environnementale (non coûteuse et très facile à mettre en place) n'ont pas été posées :

« Nous trouvons dommage que ce travail [de réforme] n'ait pas été accompagné d'un travail d'information, de réflexion, d'éducation à travers certains canaux comme l'école. [Simon] aura déjà fait dix ans. Imagine qu'il y a dix ans, s'il avait déjà introduit cette éducation à la bonne manière, à la bonne salubrité, aujourd'hui, ça ferait déjà des citoyens de 16 ans »[74].

2.1.1.2. La Brigade verte comme ressource

La mise en œuvre du SDGD a offert aux femmes de la Brigade de nouvelles opportunités. Ainsi, au CTVD, a été ouvert un centre de recyclage des plastiques, mené par l'association italienne LVIA. Ce projet étant organisé conjointement avec la municipalité, c'est celle-ci qui a choisi les membres allant travailler sur le site. La municipalité a logiquement choisi des femmes de la Brigade verte. C'était une excellente occasion de les mettre en valeur, de leur donner plus de travail que les seuls deux jours par semaine qu'elles assurent au balayage et d'avoir immédiatement une équipe organisée. Le projet étant petit, il n'avait besoin que de trente femmes, celles-ci ont été nommées par le maire. Ces femmes, détachées de la Brigade, sont payées 30 000 F CFA par mois, directement par le projet. Elles ont en outre la possibilité d'augmenter leurs revenus en collectant le plastique dans leur voisinage et en le revendant au projet. Même si le travail est difficile, puisqu'il faut trier près de 30 kg de plastiques par jour, il est intéressant parce qu'il garantit un revenu fixe et que, à terme, la Brigade verte doit devenir une coopérative et prendre les rênes du projet. De ce fait, ces postes ont suscité des convoitises.

[74] *Ibidem*

Ainsi, d'une part, l'association LVIA souhaitait plutôt travailler avec des habitants de l'arrondissement de Nongr-Massom. Ce choix aurait été logique puisque le CTVD est distant de plus de 10 km du centre-ville. Travailler avec des habitants du voisinage aurait réduit les difficultés d'accès. En outre, cela aurait permis de valoriser cet arrondissement, qui a certes accepté le CTVD avec plus de bonne volonté que les résidents de Kwabenya mais qui se plaint d'être l'arrondissement « poubelle » où l'on trouve la tannerie, le cimetière et la décharge. La municipalité a préféré imposer des membres de la Brigade verte. Le responsable de la LVIA admet que c'est une décision sur laquelle il n'a pas eu de prise.

De ce fait, les femmes choisies, qui viennent majoritairement en vélo, doivent faire jusqu'à 20 km par jour pour atteindre leur lieu de travail. Ce point semble strictement technique mais il est politiquement intéressant : l'éloignement du site impose de venir en vélo ou en moto. Or faire le trajet en moto n'est pas rentable, étant donné le salaire. Pourtant, un grand nombre des premières femmes choisies pour le projet étaient motorisées. Il s'est avéré que ces femmes n'avaient rien à voir avec la Brigade verte : le choix des femmes revenant aux maires d'arrondissement, il a été facile pour les conseillers ayant une parente à placer de faire pression. Ainsi, une conseillère de Nongr-Massom a ainsi pu placer sa belle-fille. La famille étant aisée, la jeune femme avait une moto chinoise de 80 cm^3, qui consomme beaucoup de carburant et nécessite un entretien régulier. Mais la difficulté du travail couplée à ces dépenses de transport l'ont vite dissuadée. C'est ce que résume le responsable de la LVIA :

« C'est le maire qui a voulu que ce soit la Brigade verte. Nous on avait souhaité travailler dans l'arrondissement de Nongr-Masson. Les femmes choisies ont été proposée par les maires d'arrondissement. C'est la politique. Il y a des femmes dans le groupe qui ne sont pas de la Brigade. On a pas pu choisir les femmes. […] Mais au moins, avec le prix du carburant, celles qui viennent en moto ne vont pas rester longtemps »[75].

[75] Entretien avec les membres de l'ONG LVIA, recyclage des plastiques, Ouagadougou, 11 mai 2005.

2.1.1.3. Le politique au service du social ?

Les Brigades vertes permettent donc au centre-ville de rester propre mais empêchent sur un plus long terme l'établissement d'habitudes saines au sein de la population. En outre, socialement, le projet est sujet à caution.

Comme dans le cas de la privatisation, l'efficacité immédiate empêche de garantir aux travailleuses des conditions de travail décentes. Certes, leurs conditions de vie avant les Brigades vertes étaient sans aucun doute plus difficiles, mais en l'espèce, la municipalité ne fait guère cas du bien-être des femmes qu'elle emploie. Le travail en lui-même est pénible et suppose de rester de longues heures debout et souvent sous de grandes chaleurs[76], alors que la plupart des femmes sont âgées. En outre, comme les personnels du privé, elles ne disposaient pas, quand l'opération a commencé, de protections spécifiques.

Au fil du temps, les conditions de travail ont cependant changé, en particulier sous l'impulsion des femmes elles-mêmes. Comme les opérateurs de la pré-collecte, elles ont rapidement compris leur importance pour le maire et leur visibilité. Elles ont ainsi demandé d'elles-mêmes des améliorations dans leur travail et une reconnaissance plus grande de leur valeur. Elles ont même demandé aux autorités de leur décerner des décorations[77].

Les conditions se sont de fait améliorées. Elles ont obtenu des vaccins et des examens systématiques des bronches et des yeux, rendus indispensables par l'importance poussière de la ville[78]. En outre, les autorités municipales ont étoffé la Brigade, jusqu'à 1 300 personnes en 2008, et rajeuni l'effectif, de manière à rendre le travail plus efficace. Elles ont donc ouvert le recrutement non seulement à de vieilles femmes mais à toute femme devant subvenir seule à ses besoins. Enfin, les rôles restent

---

[76] En saison chaude, spécialement en mars et avril, les températures ouagalaises dépassent fréquemment 40°C et ne tombent guère en dessous de 30°C la nuit.

[77] « Les Figas du jour : la Brigade verte réclame des décorations à Simon », *L'Observateur Paalga*, 28 décembre 2004.

[78] Examens demandés dès décembre 2004 : « Brigade verte. L'hommage de Simon à ses femmes », *L'Observateur Paalga*, 24-26 décembre 2004. En 2007, le directeur de la Propreté Sidi Mahamadou Cissé, fait état des vaccins contre la typhoïde et le tétanos, ainsi que d'examens cardio-vasculaires annuels mais pas de radios des poumons : S. M. CISSÉ, « Présentation sur la Brigade verte », exposé présenté au Centre International de Formation des Autorités/Acteurs Locaux (CIFAL), mai 2007, <http://www.cifal-ouaga.org/exposes/expose2/Pr%C3%A9sentation%20sur%20la%20Brigade%20Verte%20(%20Lom%C3%A9%202008).ppt>.

sexués : si les femmes balayent, des hommes ont été engagés pour ramasser les tas d'ordure et permettre de diversifier le travail, qui implique actuellement le désherbage des voies et l'enlèvement ponctuel des tas indiscriminés.

Les décorations sont, elles, venues d'ailleurs, puisque l'action de la Brigade verte a été plusieurs fois récompensée par le « Prix Africités » à Yaoundé en 2003, le « Prix Dubaï international des meilleures pratiques pour l'amélioration du cadre de vie » obtenu à en 2006 et le « Prix du Premier ministre de Barheïn » en 2008. Ce dernier prix était accompagné d'une allocation de 45 millions de F CFA (près de 70 000 €). L'article précise que 20 millions ont été redistribués à la Brigade et à d'autres unités de recyclage mais ne fait pas état des 25 millions restants[79]. L'argent redistribué aux femmes l'est en nourriture. De fait, la municipalité a adopté une attitude résolument paternaliste avec les femmes et tente de subvenir au mieux à leurs besoins en prenant ponctuellement en charge leur nourriture. Cette attitude paternaliste empêche encore une fois l'évolution du statut de ces femmes qui, désignées comme « pauvres », ont tout intérêt à rester dans cette catégorie pour bénéficier des largesses de la municipalité. Pour elles, ce travail est une ressource économique, ce qui n'est pas – loin s'en faut – un mal en soi. A ce titre, elles ne perçoivent guère la portée de leur action et ne peuvent servir de relais efficace auprès des populations rencontrées dans la rue. Elles n'ont d'ailleurs pas été elles-mêmes sensibilisées à l'assainissement :

« Vous prenez les balayeuses et vous faites un tour au domicile de l'une d'elle. Vous allez trouver qu'elle-même, elle vit dans la crasse. Est-ce qu'elle a compris le rôle qu'elle joue ? Est-ce qu'elle a compris quelque chose de ce qui lui procure l'argent ? Elle n'a rien compris. Tu vas rendre la ville propre et toi, tu dors dans la saleté »[80].

En outre, elles subissent plus généralement des quolibets ou des insultes, apparaissant comme des « déshéritées » faisant un travail dont personne ne veut. Sur ce point, l'existence des entrepreneurs privés, éduqués, et qui ont réussi à bien gagner leur vie

[79] « Brigade verte de Ouagadougou : Le maire Simon Compaoré rend hommage à "ses femmes" », *Sidwaya*, 18 décembre 2008.
[80] Entretien avec Victor Sanfo FLAKIÉ, questeur, Ouagadougou, 17 avril 2005.

avec les déchets, est un exemple bien plus formateur pour la population mais également moins politiquement porteur.

2.1.2. Le technique au service du politique ?

2.1.2.1. « La propreté n'est encore que visuelle » : les limites techniques d'un projet politique

En faisant de la gestion des déchets une question politique, la municipalité de Ouagadougou s'est donnée les moyens de parvenir à ses objectifs. Lesdits objectifs, cependant, en faisant la part belle au « propre » plutôt qu'au « sain » ont mis à l'écart d'autres méthodes de gestion des ordures, plus axées sur l'aspect environnemental et les questions de recyclage.

D'un point de vue extérieur, la réforme de gestion des déchets est une grande réussite. Le mouvement de « formalisation » opéré par la municipalité de Ouaga est cependant largement plus un glissement vers un autre niveau que réellement un mouvement de disparition. De fait, alors que la municipalité avait à gérer elle-même les informels, elle délègue ce travail aux entreprises et GIE qui, par ailleurs, seront invités par la mairie à sous-traiter. À Ouagadougou, l'opération « propreté » n'a pas concerné que les déchets : la municipalité a soigneusement balayé les éléments indésirables pour les mettre « plus loin », hors de la vue des « habitants » qui auraient pu en être indisposés et des bailleurs de fonds. Ce faisant, elle poursuit encore une fois un objectif politique et non « environnemental » (ici, on dirait social) et préfère le propre au sain. J'avais évoqué dans la deuxième partie de ce travail les « rendez-vous manqués » du management municipal. Cette réforme si encensée en est un exemple patent puisque la gestion des ordures n'a pas été pensée comme une ressource économique et sociale mais plutôt exclusivement comme un problème.

Paul Bayili, qui a participé à la formulation du SDGD, rappelle que le secteur de la gestion des déchets est traversé de trois dynamiques distinctes. Nous nous sommes déjà arrêtés sur la dynamique de services, qui correspond à l'émergence des entreprises privées de ramassage, plus pérennes que nombre d'associations, parce que directement axées sur la survie des entrepreneurs. Les deux autres sont la dynamique

politique et la dynamique environnementale. Or ces deux dynamiques n'ont guère en commun.

La dynamique politique a conduit, pour des nécessités de « politique vitrine », à survaloriser le volet « propreté » aux dépends du volet « recyclage », qui appartient à la dynamique environnementale. Ce choix ouagalais se comprend facilement. D'une part, balayer est peu coûteux et très visible. D'autre part, et de manière plus profonde, mettre en valeur la propreté permet de mener des actions d'éclat directement perceptibles par tout habitant ou visiteur alors que la gestion environnementale oblige à mettre en place des dispositifs plus coûteux et, surtout, plus difficilement lisibles pour la population.

L'exemple des piles électriques est éclairant pour ce point. Dans une ville encore largement sous-électrifiée, les habitants utilisent volontiers des radios portatives à piles pour écouter les informations. Or les moins coûteuses de ces piles sont des batteries salines chinoises d'une durée d'utilisation pour le moins éphémère. Ces piles contiennent des métaux lourds qui polluent durablement les eaux et les sols. En outre, certains maraîchers urbains n'hésitent pas à utiliser de vieilles piles pilées comme insecticide. C'est évidemment très efficace mais les métaux lourds se retrouvent dans les légumes. Or, politiquement, il est plus facile de « sensibiliser » la population au balayage ou au problème – très visible, mais finalement moins nocif pour l'environnement urbain – des sacs plastiques qu'à celui de la pollution des sols par les métaux lourds car ce dernier problème reste largement abstrait pour les Ouagalais. C'est ce que rappelle Sylvestre Ouédraogo à propos des concepts environnementaux :

« Quand on parle de changements climatiques, de couche d'ozone… Bon, ça fait beau, mais allez dire ça à un paysan du coin… Comment d'abord traduire dans la langue locale "changement climatique" ? Et encore, changement climatique, ça va, mais quand vous dites "couche d'ozone" ? Ils ne s'imaginent juste pas ça »[81].

A propos des plastiques, Paul Bayili ajoute :

[81] Entretien avec Sylvestre OUEDRAOGO, ancien ministre, conseiller en Environnement/Chef d'Équipe « Énergie & Environnement » au PNUD, Ouagadougou, 19 avril 2005.

« La pollution des plastiques n'est pas irréversible du point de vue environnemental. On le crie sur les toits mais les produits chimiques de la tannerie[82] peuvent détruire tout un biotope. Et là, il faut une génération pour reconstruire. Le plastique, on en parle beaucoup parce qu'il est partout. Mais le problème est très fonctionnel : il dérange dans la relation homme/environnement »[83].

Mettre l'accent sur des concepts simples et visibles permet donc de toucher la population et de rendre l'action politique concrète. Ce faisant, l'action politique fait peu de cas d'une stratégie globale de gestion :

« La dynamique politique, c'est la politique de Simon, qui veut rentre sa ville propre mais qui ne construit pas toute une stratégie globale (ça n'engage que moi). […] C'est une ville-vitrine. Les gens, quand ils arrivent, voient que Ouaga est propre. Le premier *quidam* qui arrive peut le dire. Mais en termes de stratégie globale pour la propreté de l'ensemble de la ville, on ne perçoit rien »[84].

Ce faisant, le pan environnemental est encore peu pris en compte. La « culture » liée à l'environnement fait d'ailleurs défaut dans les entretiens : personne ne cite le mot « écologie », le Sommet de Rio, ou celui de Johannesburg. Les questions de recyclage et de valorisation sont peu abordées sauf avec un sourire contraint pour admettre que ce serait l'idéal mais que la municipalité manque de moyens. Pourtant, les activités liées au recyclage des déchets peuvent être rapidement rentables pour les entrepreneurs.

« On a tenté de construire des synergies entre ces dynamiques mais la mayonnaise tarde à prendre parce que le "maestro" [Simon Compaoré] qui devrait faire le lien entre ces dynamiques ne s'est pas encore investi là-dedans. […] [Il faudrait] repartir sur cette économie de survie et attaquer la question sous l'angle économique : "qui veut vivre des déchets ?" »[85].

---

[82] Qui appartient à Alizéta, la « belle-mère nationale », voir 3.2.2.3 Ouagadougou comme « propriété de famille », p. 285 et suiv.
[83] Entretiens multiples avec Paul BAYILI, expert, Ouagadougou, mai-juin 2005.
[84] *Ibidem*
[85] *Ibidem*

Ce dédain pour le recyclage s'explique donc par des motivations politiques, qui mettent l'accent sur le propre – visible – plutôt que sur le sain. Il s'explique également par le rapport au privé que j'ai décrit dans la deuxième partie : paradoxalement, alors que les opérateurs privés sont bien ancrés dans le paysage local de Ouagadougou, le pays n'est pas habitué à avoir recours au privé comme ressource pour le politique.

Il est pourtant difficile d'opposer à un maire dynamique le fait qu'il ne travaille guère que sur le centre et qu'il fasse balayer au lieu d'assainir puisqu'il répond alors par le fait que « Ouaga est propre » et qu'il fait avec les « moyens du bord ». Mais à ces raisons de « bon sens » s'oppose des raisons politiques et économiques plus profondes :

« [La municipalité] veut faire du centre-ville un pôle de propreté pour attirer les conférences internationales, des activités qui peuvent renforcer l'économie municipale. Mais ce n'est pas si avancé… On peut faire un premier constat : c'est limité. Maintenant, il faut faire des choix. La commune a choisi d'assainir le centre-ville. Soit. Ils ont d'autres arguments, hein ? Ils vont vous dire que pratiquement, la mobilité urbaine mène la plupart des gens au centre-ville pendant la plus grande partie de la journée et qu'ils y produisent plus de déchets. Bon. Heureusement (ou malheureusement), le grand marché[86] n'existe plus mais quand il existait, tout le monde convergeait et le gros des déchets était produit au niveau du centre-ville. Ça peut être une démarche. Mais elle reste insuffisante en termes de prospective et de planification »[87].

2.1.2.2. La grande réussite de l'identité ouagalaise

Si, sur le plan écologique, on peut facilement critiquer l'action de la municipalité, il est en revanche difficile de nier qu'elle est un facteur unifiant de première importance pour la ville.

[86] Le grand marché central de Ouagadougou a brûlé en mai 2003. Sa reconstruction, actuellement en cours, a beaucoup tardé.
[87] Entretiens multiples avec Paul BAYILI, expert, Ouagadougou, mai-juin 2005.

J'ai noté dans la deuxième partie de ce travail que le mode d'élection du maire de Ouagadougou ainsi que sa personnalité lui donnaient une grande visibilité, qui nuit à l'établissement de routines municipales permettant une succession en douceur. Le fait que Ouagadougou soit largement « Simonville » possède au moins un avantage : il est facile de la personnaliser, ce qui augmente grandement sa visibilité internationale.

Cette personnalisation est travaillée par Simon, en particulier dans sa manière très « paternaliste » de gérer des questions municipales. Ainsi, nous avons vu que la métaphore est largement filée quand les femmes de la Brigade verte sont appelées « les femmes de Simon ». A une échelle un peu plus large, elles balaient comme elles le feraient dans leur cour. Cette identification familiale peut paraître anecdotique mais, dans une société qui respecte profondément ses chefs et ses anciens, ce positionnement politique est très utile et contribue au sentiment « d'être Ouagalais ».

En outre, même si le schéma directeur fait la part belle à la propreté plutôt qu'à l'assainissement, l'embellissement des voies du centre-ville contribue sans aucun doute à la fierté des Ouagalais qui ont largement conscience de l'utilité de l'ostentatoire.

Cette « familiarité » des Ouagalais avec leur maire et les uns avec les autres est par ailleurs renforcée par le fait que les habitants, bien plus qu'à Accra, possèdent un fond de références communes.

Pour les ordures, si l'appellation « Schéma directeur » évoque pour les ordures un volontarisme formel, le fait de nommer le projet a permis de le faire identifier par l'ensemble de la population. J'ai rappelé que l'appel d'offre a été diffusé dans la presse écrite et radiophonique, en français et en langues locales. En outre, même si de nombreux résidents sont mécontents de la réforme, parce que le ramassage n'est plus effectué par des gens qu'ils connaissent et parce qu'il est plus cher, ils en ont au moins ainsi l'expérience et donc la connaissance. Enfin, et le fait est devenu assez rare pour être mentionné, le Schéma directeur concerne toute la ville et a été mis en place de manière très égalitaire. Si Baskuy échappe à cette organisation, c'est certes parce

qu'il est l'arrondissement le plus riches mais aussi et surtout parce qu'il est très peu résidentiel.

La structure centre/périphérie très marquée à Ouagadougou aurait pourtant pu limiter l'identification des habitants à la ville puisque les quartiers périphériques, comme l'est Sigh-Noghin, que nous avons longuement parcouru au fil de ce travail, sont très marginalisés du fait du mode de vie qui y prévaut et des distances souvent grandes au reste de la ville. Cependant, l'extrême densité du centre et le fait qu'on y trouve (en reconstruction) le grand marché de la ville ainsi que toutes les principales administration le rendent incontournable. De fait, la structure de la ville invite la population à passer, au moins ponctuellement, au centre-ville, qui est par ailleurs bien desservi par les bus et les lignes de taxis[88]. En outre, les coûts de transport sont acceptables et la ville n'est pas encore complètement immobilisée aux heures de pointe. Ce transit presque forcé par le centre favorise la création d'une identité de représentations de la ville, facilitées par la présence de nombreux monuments qui structurent l'espace, tels que le rond-point de la Bataille du Rail, décoré d'une statue monumentale rappelant l'événement ou celui des « Nations unies », décoré d'une mappemonde qui, lors de grandes occasions, tourne. Accra se structure également autour de grands ronds-points, tels que « Kwame Nkrumah Circle », ou de zones de passage important comme « *Thirty-seven* », qui désigne l'hôpital central[89]. Ces points ne sont cependant pas autant mis en valeur qu'à Ouagadougou et, en outre, ce ne sont pas des zones de passage piéton au même titre que le centre-ville ouagalais.

Il ne faut pas, enfin, sous-estimer la chance qu'a Ouagadougou d'être encore une « petite ville » dans le paysage ouest-africain. Elle n'a en outre pas encore de concurrentes proches. En outre, le territoire du « grand Ouaga » englobe encore des

[88] La plupart des taxis urbains africains sont des taxis collectifs qui ont un parcours – et des tarifs – préétablis. Ils peuvent devenir des « taxis-compteurs » individuels après négociation entre le client et le chauffeur. Ouagadougou possède de grands bus collectifs et ces taxis. C'est peu, comparé à d'autres capitales africaines mais cela s'explique bien par le fait que les transports individuels en deux-roues y sont très développés. Accra ne compte pas de deux-roues. Les habitants se déplacent en *tro tro*, des minibus japonais de 12 places, très peu chers, et qui suivent eux aussi des lignes fixes. Les taxis d'Accra, dans un bien meilleur état que ceux de Ouaga, sont « ligne » ou « compteur », selon les heures et les zones.

[89] L'origine de ce surnom reste sujette à controverse parmi les résidents. L'hypothèse la plus communément admise est qu'il s'agit du nom de code de l'hôpital, donné par les Britanniques durant la seconde guerre mondiale.

villages, gérés par des chefs mais dépendants des arrondissements périphériques. De ce fait, même si la ville s'étend de manière horizontale, cette extension reste dans les limites administratives de la ville. On pourrait arguer qu'il ne s'agit justement là que de limites administratives, mais la dénomination des habitants comme « Ouagalais » est un élément supplémentaire de cohésion identitaire. La « suburbisation » d'Accra, qui a lieu sur des territoires différents – en particulier le *Ga District* – pose ce problème d'appartenance à une ville qui peine déjà à se dire. On peut pour l'occasion faire un parallèle avec Paris et Marseille : les deux villes ont des « banlieues » difficiles mais, à Paris, par volonté politique, ces banlieues sont situées sur des communes différentes – pourtant attenantes et historiquement liées à Paris, comme c'est par exemple le cas de Saint-Denis – alors que les « quartiers Nord » appartiennent en propre à Marseille. La gestion de villes plus étendues est complexe, mais permet une identification plus facile à la commune. Accra tend à suivre l'exemple parisien et à devoir subir des différenciations fortes d'identité entre son centre et ses banlieues, alors même que les liens économiques sont, eux, particulièrement denses. Dans le cas de l'ouverture des décharges, cette question identitaire a, sans être la seule, été une raison de la plus grande facilité de mise en œuvre du projet à Ouagadougou : quand les Ouagalais trouvaient une cohérence à un plan de gestion des déchets sur l'ensemble de leur commune, les résidents de Kwabenya, eux, qui n'appartiennent pas à l'AMA ont ressenti cette opération comme invasive et injustifiée.

Le développement de Ouaga 2000 ainsi que le projet de localisation du nouvel aéroport international à Ziniare[90] inviteront cependant à reposer la question de cette identité ouagalaise dans quelques années puisque de tels projets mettent à mal l'unité spatiale et la mixité sociale de la ville. En outre, à défaut de solutions rapides, la mobilité citadine sera lourdement grevée par l'augmentation considérable du trafic en

[90] Ziniare est la vile d'origine du président Blaise Compaore et est située à environ 30 km de Ouagadougou.

centre-ville[91], ce qui contribuera au morcellement du territoire. La conscience aiguë, des Ouagalais d'appartenir à la capitale d'un petit pays qu'il faut défendre, la légendaire fierté mossi ainsi que la très grande inventivité politique et sociale des Ouagalais pourraient cependant contribuer à maintenir une cohésion forte parmi eux.

2.1.2.3. Pratiques politiques : les injonctions contradictoires

L'utilisation de la notion de *double bind* issue de l'école de Palo Alto est initialement utilisée en psychiatrie mais trouve des applications fructueuses en science politique[92]. Pour le cas de Ouagadougou, on ne peut nier qu'il est toujours difficile de travailler à « ne plus exister », ou au moins au minimum. Dans le sens inverse, quand la Municipalité semble dire aux acteurs de la précollecte « nous allons vous aider à être autonome », cette proposition d'aide tend à nier l'autonomie recherchée. Dans les contextes africains où les places politiques sont, plus qu'ailleurs, des ressources économiques et sociales, cette injonction est une invitation au suicide politique. Toutes les entreprises de renforcement des capacités de la « société civile » sont donc au cœur de ce double mouvement entre la volonté de la Municipalité de les rendre plus autonomes pour prouver son efficacité et la volonté de conserver son influence.

J'ai indiqué dans la deuxième partie que l'immense charisme de Simon Compaoré freine largement certaines évolutions. Il ne les empêche cependant pas. Ainsi, les conseils municipaux sont des temps extrêmement importants d'apprentissage des pratiques politiques locales.

Les conseils municipaux se réunissent au moins une fois par trimestre en session ordinaire et, en fonction de l'actualité, jusqu'à deux fois par mois en session extraordinaire. Dans ce dernier cas, c'est le maire qui détermine l'ordre du jour. Les

---

[91] J'ai exclusivement circulé à moto dans Ouagadougou en 2005. Un rapide retour dans la ville début 2009 m'a permis de prendre acte de cette augmentation du trafic, qui pourrait être de l'ordre de 50 %. Cette augmentation s'explique en partie par le fait que les marques chinoises se sont rapidement développées, au détriment des mobylettes françaises et des motos japonaises. Le matériel chinois étant beaucoup moins cher (et perdant beaucoup de valeur sur le marché d'occasion), il a permis à une population jusque là exclue de la motorisation d'accéder à un engin. En outre, nombre des rues de Ouagadougou ont simplement atteint leur seuil de fréquentation. Dans les rues principales, un quart seulement de la voie est réservé aux deux-roues. Ces voies sont donc engorgées quand les voies réservées au voitures sont encore comparativement peu fréquentées.

[92] J.-F. REY, « *Double Bind* et discours politique », *Mots*, n° 1, vol. 43, 1995, pp. 113-117.

conseils regroupent 92 élus. Ce chiffre, qui peut paraître important, est en fait une grande amélioration par rapport au premier mandat, où l'on comptait six conseillers par secteur, soit 180 personnes. L'importance de ce nombre posait des problèmes très pratiques, comme l'absence d'une salle assez grande et possédant une acoustique assez bonne pour que toute l'assemblée puisse s'entendre. La réduction de l'effectif apparaît donc comme un gain d'efficacité.

L'apprentissage des conseillers municipaux passe également par la prise de parole :

« Nous avons certaines mauvaises habitudes culturelles : on se lève, on s'attarde d'abord sur les remerciements… Ça prend cinq minutes avant d'arriver au vif du sujet. Vous voyez le temps qu'on perd. Donc le fait d'avoir réduit le nombre de conseillers a contribué à l'efficacité. On occupe moins d'espace et ça réduit la charge matérielle et financière »[93].

Cette réduction d'effectifs montre que, au nom de l'efficacité des débats et de l'institution, les élus africains peuvent renoncer à des postes qui, souvent, apparaissent comme des ressources financières et positionnelles. En outre, la charge de travail est multipliée pour les conseillers restants, qui ont de fait la responsabilité d'une plus grande zone.

Les pratiques ainsi instituées ont permis aux conseillers de se professionnaliser. Cette évolution est conjointe avec une professionnalisation des services de la Questure, qui a en charge la transcription des débats. Ce service a été créé en 2001, sur l'impulsion de Simon Compaoré et avec l'aide de la ville de Québec, qui a servi d'exemple et de conseiller. Les services de la Questure rédigent les procès-verbaux des conseils municipaux et transforment les délibérations en lois municipales. Le fait que l'ensemble des conseils soit enregistré contribue d'une part à une régulation de la parole des conseillers mais permet également de conserver une trace et d'ancrer ainsi les pratiques municipales dans le temps.

[93] Entretien avec Victor Sanfo FLAKIÉ, questeur, Ouagadougou, 17 avril 2005.

Légalement, les conseils municipaux sont publics. Ses tenues sont annoncées à la radio et dans les journaux. Mais les Ouagalais viennent encore peu y assister d'eux-mêmes. C'est pour cette raison que, quand le sujet s'y prête, les associations sont systématiquement invitées. Si elles participent en posant les questions qui les préoccupent, il est encore difficile de dire qu'elles sont complètement intégrées au système municipal : comprendre les rouages d'un conseil et identifier ce que la municipalité attend de la société civile est un travail de long terme.

La formalisation de lieux symboliques du pouvoir municipal apparaît comme une étape impérative de son renforcement. En outre,

« La population s'intéresse quand même aux décisions. Le fait qu'on fasse intervenir des associations participe à l'élévation des débats »[94].

De ce fait, le mouvement de reconnaissance des associations et des entreprises qui a pris forme à l'extérieur des conseils municipaux, lors des négociations pour la formulation du SDGD par exemple, tend à se formaliser et à s'officialiser dans l'espace de ces conseils. Les associations invitées – et qui viendront sans doute rapidement d'elles-mêmes – ont ainsi l'occasion d'apprendre les codes d'une institution nouvelle, qu'elles ont contribué à forger et qui les modèle en retour. L'injonction contradictoire pousse la municipalité à encourager ces associations, qui sont des vecteurs de modernité et d'efficacité tout en tentant, nous l'avons vu, de les contrôler, politiquement ou en (re-)créant des situations de dépendance. Ces situations de dépendance sont facile à mettre en place par une « gestion du manque » : en ne donnant pas assez aux acteurs de la propreté et en leur imposant de hauts niveaux d'efficacité, la municipalité se réserve, consciemment ou non, la possibilité d'agir en *deux ex machina* si les objectifs ne sont pas remplis.

[94] *Ibidem*

2.2. Ghana : l'informalisation nécessaire

2.2.1. Le local à Accra : espaces publics, conflits privés

Pour une grande part, la gestion des déchets, qui est très difficile à mettre en œuvre, a dévié sur d'autres types de d'action, autour en particulier des marchés ou des toilettes publiques. Ce glissement de l'action est du même ordre que celui observé à Ouagadougou avec les Brigades vertes. Par manque de moyens – et pour être plus visibles – les municipalités tentent à privilégier des actions annexes, qui semblent relever de la gestion des déchets mais dont les logiques sont très différentes.

En outre, plus que Ouagadougou, Accra souffre de morcellement, ce qui conduit à produire des zones « moins locales » que les autres. Les actions de propreté sont cependant des moyens – efficaces – pour créer un lien politique et tendre à limiter les divisions spatiales. Contrairement au Burkina, ces actions sont souvent menées à une échelle très fine et sont le fait de conseillers et *assembly men* locaux qui agissent essentiellement au coup par coup.

2.2.1.1. Les marchés comme non-lieu[95]

Comme à Ouagadougou, l'enjeu de la propreté de l'espace public est crucial. D'une part, il permet de prouver le contrôle politique sur l'espace. D'autre part, le « nettoyage » est, de loin, la solution la plus simple pour agir : nettoyer permet, nous l'avons vu, d'éviter les problématiques complexes liées à l'assainissement pour se focaliser sur la seule évacuation des déchets. Accra subit cependant des contraintes plus fortes que Ouagadougou du fait de la densité de son centre et du grand nombre de marchés centraux :

« [A Ashiedu-Keteke], nous avons tous les gros marchés : Makola, Salaga, London, Abogloshie, Kantamanto. Nous sommes cernés par les marchés ! »[96].

---

[95] M. AUGÉ, *Non-lieux. Une introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Seuil, coll. « La librairie du XXè siècle », 1992, 149 p. Voir définition à la note 61, p. 36.

[96] « We have all the big markets here: Makola, Salaga, London, Abogloshie, Kantamanto… We're surrounded by markets! », Entretien avec Mr ALHASSAN, DCE, Ashiedu-Keteke *sub-metro*, Accra, 30 novembre 2004.

Deux problèmes se dégagent de cette concentration des marchés. Le premier est qu'ils produisent logiquement un grand nombre de déchets. Le second, plus complexe, est que ces marchés attirent une clientèle (et bien souvent les commerçants) qui n'habite pas dans le quartier. Ne faisant que passer, cette population mouvante n'a aucune considération pour la propreté de la zone. En ce sens, le marché est un type de « non-lieu ». De fait, il répond, à l'échelle la plus locale, à la définition « post-moderne » de la ville que j'ai proposée en introduction[97] : c'est un espace d'échanges, de flux, un espace poreux. Mais, en l'occurrence, cet espace n'est pas investi d'assez d'identités et de pratiques pour qu'il devienne spécifiquement local. Ainsi, le type d'espace qu'est le marché peut être lu comme une reproduction à une échelle fine des dynamiques qui traversent la ville. En outre, il rappelle opportunément que, même si les villes d'Accra et de Ouagadougou tendent à être de plus en plus localisées[98], cette localisation conserve des poches « d'anomie », d'absence de sens local. Le champ politique local se construit par l'élaboration d'un champ de forces qui laisse, comme le font les vents sur les océans, des « pots au noir », des zones sans vent. Pourtant, ces marchés sont à la fois le produit et l'un des moteurs de la construction urbaine :

« Si la structuration de l'espace urbain s'avère être largement le produit de la structuration des activités marchandes, il apparaît aussi que les mécanismes urbains mis en œuvre par le secteur économique finissent par avoir des effets négatifs sur le fonctionnement de la ville »[99].

En se fondant sur cette observation, il faut donc considérer que la ville peut produire autre chose que « du local » et que les activités localisées peuvent paradoxalement entraver la construction d'un champ politique local.

Les marchés sont donc largement des non-lieux et sont de fait des facteurs de rupture dans la continuité du champ politique local. Leur fonctionnement largement diurne introduit également une discontinuité spatiale et temporelle puisque les employés

---

[97] D. MALAQUAIS, « Villes flux. Imaginaires de l'urbain en Afrique aujourd'hui », *Politique africaine*, « Cosmopolis : de la ville, de l'Afrique et du monde », n° 100, décembre 2005-janvier 2006, p. 18 et 35.
[98] Ce que Dominique MALAQUAIS appelle avec quelque humour et beaucoup de perspicacité la « localitude », *Ibidem*.
[99] T. PAULAIS & L. WILHELM, *Marchés d'Afrique*, Paris, Karthala, 2000, p. 8.

municipaux ne peuvent pas y accéder de jour. De fait, dans certains marchés importants, les activités commencent dès 4 heures du matin[100], ce qui oblige la municipalité à travailler si ce n'est de nuit du moins en soirée, à partir de 18 h 30, en tentant d'éviter les marchés nocturnes[101]. Dans les zones de passage intense, en particulier les gares routières – qui se doublent invariablement d'un marché – la municipalité a fait recouvrir les égouts à ciel ouvert de manière à éviter que les passant y jettent leur déchets ou y défèquent. Dans les cas extrêmes de grands marchés, comme celui d'Okaishie, les services municipaux ne peuvent nettoyer que les dimanches[102]. La politique de propreté est donc ici, à défaut, une politique d'évitement de la saleté. Encore une fois, le bénéfice immédiat est de faire « place nette », de mettre le déchet hors de la vue. Dans ce cas précis, les déchets qui ne peuvent être jetés dans les égouts à ciel ouvert le sont directement dans la rue, ce qui est plus facile à balayer rapidement le matin.

Les autorités municipales ont cependant la possibilité de s'appuyer sur des structures de type traditionnel, formelles ou informelles, pour pallier les faiblesses de leur organisation. De fait, le manque de moyens et de personnels entraîne les autorités municipales à se focaliser sur des « zones stratégiques ». Le système mis en place est donc fondé sur la délégation des responsabilités[103] pour assurer une « maintenance » équitable dans tous les lieux problématiques.

Dans les marchés, les services municipaux délèguent des « *market supervisors* », des intendants des marchés, qui permettent de faire un lien entre le marché lui-même et les autorités. Ils sont assistés d'un officier en charge de la propreté, le « *cleansing officer* », et d'un représentant des services de santé municipaux. Ces employés municipaux sont sous la tutelle de leurs officiers respectifs de district. Ce système très

---

[100] Les Ghanéens sont particulièrement matinaux et il n'a pas été rare d'avoir des rendez-vous à 6 ou 7 heures du matin. Ce caractère matinal est spécifique et n'est contre toute attente pas lié au climat : dans les régions sahéliennes du Burkina ou du Niger comme dans les montagnes tropicales kenyanes, les marchés ne commencent guère avant 8 heures du matin et battent leur plein vers 10 heures. Accra, qui est une ville très sûre, présente en outre beaucoup de marchés nocturnes.
[101] Entretien avec Samuel QUARSHIE, *District Cleansing Officer in charge of Waste Management*, Ashiedu-Keteke *sub-metro*, Accra, 30 novembre 2004.
[102] Entretien avec M. ALHASSAN, DCE, Ashiedu-Keteke *sub-metro*, Accra, 30 novembre 2004.
[103] Entretien avec Samuel QUARSHIE, *District Cleansing Officer in charge of Waste Management*, Ashiedu-Keteke *sub-metro*, Accra, 30 novembre 2004.

hiérarchisé permet une présence satisfaisante des *sub-metros* dans les marchés mais reproduit, à l'échelle la plus locale, les défauts de la décentralisation ghanéenne. Ainsi, si les *sub-metros* ont pour mission de prendre en charge tous les problèmes liés aux marchés, elles ne sont pas associées à sa gestion financière :

« Mais le superintendant des marchés, en charge des revenus, dépend directement de la municipalité centrale. Quand il s'agit de questions d'argent, c'est pour eux, quand il s'agit de travailler, c'est pour nous ! »[104].

Les marchés sont organisés autour des « *market queens* »[105]. Chaque type de produit est représenté par, le plus souvent, une femme et l'ensemble est dirigé par une « *market queen* ». Le vocable « reine », très traditionnel, rappelle que, jusqu'à l'arrivée de Jerry Rawlings, ces femmes, très puissantes n'étaient pas élues. En outre, elle étaient indépendantes les unes des autres et n'étaient pas dirigées par une « *market queen* » :

« Sous Kwame Nkrumah, nous avions une reine pour chaque produit : plantain, igname, tomates, et ainsi de suite. Ces reines allaient à des réunions importantes avec le gouvernement et passaient les messages, les décisions gouvernementales à tous les vendeurs du marché. Elles étaient donc représentatives. Sous Rawlings, les choses ont changé. Plutôt que plusieurs têtes, nous élisons maintenant [pour cinq ans] une représentante et une assistante. Elles vont aux réunions importantes et nous rapportent les décisions. C'est parce qu'on ne peut pas arrêter de vendre pour aller à des réunions si importantes »[106].

---

[104] « But the revenue superintendant, or the market superintendant, he reports directly to the head office. When it comes to money matters, they go there, when it comes to work, it's for us ! », Entretien avec M. ALHASSAN, DCE, Ashiedu-Keteke *sub-metro*, Accra, 30 novembre 2004.

[105] Dans les marchés africains, les rôles sont extrêmement sexués. L'ensemble des fruits et légumes est très largement distribué par les femmes. Les produits manufacturés (comme les radios ou les lampes de poche) sont, eux, majoritairement distribués par des hommes mais sont plus volontiers localisés dans les zones de passage, comme les gares routières, que dans les marchés quotidiens. Cette observation est valable pour les pays chrétiens – comme le Ghana – et mixtes – comme le Burkina – mais ne l'est pas pour des zones très musulmanes, comme le sont certaines parties du Niger : à Zinder, grand carrefour commercial haoussa de l'est du pays, tous les stands du marché – même alimentaires – sont tenus par des hommes puisque la décence ne permet guère aux femmes de se montrer dans les lieux aussi publics.

[106] Entretien collectif avec les femmes et reine du marché, Ashiedu-Keteke *sub-metro*, Accra, 09 décembre 2004: « During the Kwame Nkrumah time, we had head for women selling plantain, yam, tomatoes…and so on. These heads attend important meetings with the government and convey the messages, the government decisions to all the other traders in the market. So our heads were representatives. During President Rawlings time, things changed. Instead of many heads or representatives, we then elect one head and one assistant. They attend important meetings and report to us. This is because we can not stop selling to attend such an important meeting ».

L'organisation des marchés ghanéens est donc directement issue de structures traditionnelles, qui ont cependant été modernisées par l'introduction du vote. Il est intéressant de noter que l'élection d'une seule « reine », qui apparaît à première vue comme une amélioration de l'organisation, est perçue par les vendeuses comme un recul puisqu'elles ne sont plus représentées selon les intérêts spécifiques de leur type de commerce. Il existe toujours des représentantes par type de produit, mais elles sont moins puissantes. Il n'en reste pas moins que cette reine du marché est une femme extrêmement puissante, généralement choisie pour son expérience, sa bonne réputation et ses qualités de management. Elle peut accepter ou refuser toute nouvelle vendeuse, prendre des mesures disciplinaires si besoin est et influe évidemment sur les prix pratiqués au marché[107]. Elle est de fait logiquement l'interlocutrice privilégiée des autorités municipales et agit ainsi comme une interface incontournable.

Cette interface traditionnelle est d'autant plus indispensable que l'organisation politique à l'échelle locale rend les rapports difficiles entre les différents types d'acteurs. Dans le cas des marchés, il apparaît que les autorités municipales utilisent les reines traditionnelles comme ils le feraient des chefs. Les Ghanéens ont, plus que les Burkinabè, cette ressource : ils peuvent interagir avec des dirigeants traditionnels qui n'ont pas qu'un pouvoir symbolique, bien au contraire. Dans le même temps, cette ressource, indispensable dans le contexte de manque structurel des *sub-metros*, obère largement le renforcement du pouvoir des représentants politiques et met en cause leur légitimité. Cette difficulté à s'imposer comme « politique » se traduit par une perception négative de la part des habitants et par des conflits – parfois ouverts – entre les acteurs politiques locaux, qui doivent, plus que les Ouagalais, se battre pour leur « survie ». Les marchés d'Accra montrent donc la difficulté de construire des dynamiques locales : politiquement, la légitimité politique de la municipalité est difficile à affirmer ; spatialement, leur organisation en fait certes des lieux de passage mais cependant pas des lieux investis d'une « localitude ».

---

[107] R. ASOMANI-BOATENG, « Closing the Loop. Community-Based Organic Solid Waste Recycling, Urban Gardening, and Land Use Planning in Ghana, West Africa », *Journal of Planning Education and Research*, n° 27, 2007, p. 137 et 144, note 4.

2.2.1.2. Le personnel politique local : des absents ou des mal venus

Nous l'avons déjà vu, une des caractéristiques du système décentralisé ghanéen est de faire cohabiter des membres élus avec des membres nommés. Le fait politique est largement nié dans les institutions locales, qui se doivent de valoriser un consensus à l'africaine. Mais la négation du politique le fait revenir de manière ambiguë, à des moments ou dans les lieux inattendus.

Les *sub-metros* d'Accra sont divisées en zones électorales (*electoral areas*) représentées par les *assembly members*, qui sont pour partie élus et pour partie nommés. Ces zones électorales sont quadrillées à une échelle plus fine par des conseillers (*counsellors*) qui, eux, sont toujours nommés. Alors que les *assembly members* sont un lien entre les *sub-metros* et la municipalité centrale, les conseillers, eux, sont le maillon le plus local du système puisque leur action est strictement circonscrite à la *sub-metro*.

Le fait que ces conseillers soient nommés montre toute l'ambiguïté d'un système politisé qui ne dit pas son nom et tend à confirmer ce que Dominique Darbon appelle « le jeu morbide de l'anti politique »[108]. De fait, le politique est totalement présent dans cette vie locale puisque tous les conseillers nommés le sont en fonction de leur appartenance au parti au pouvoir. Le fait que les conseillers soient bien ancrés dans la communauté est également un facteur de choix, mais l'appartenance au parti (en 2004, le NPP) est un pré-requis :

« On doit d'abord être membre du parti pour être nommé. Mais il faut que l'on soit connu et apprécié par la communauté. Sinon, les membres de la communauté dans laquelle vous avez été nommé montreront leur désaccord et ne vous laisseront pas les diriger » [109].

---

[108] D. DARBON, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, vol. 1-2, n° 105-106, 2003, p. 139.

[109] Entretien avec Mr OTI, Conseiller, Ashiedu-Keteke, 06 décembre 2004 : « One must first be a member of the party for him to be appointed. But there is the need for you to be known and liked by the community. If not the people in the community for which you have been appointed will register their displeasure to lead them ».

Contrairement aux personnels techniques locaux, les conseillers sont le plus souvent originaires de la zone dans laquelle ils ont été nommés et ils y vivent. De fait, leur autorité sur la population est donc de type plus « traditionnelle » que spécifiquement politique. Le conseiller Oti insiste même sur le fait que les habitants lui « obéissent » parce qu'ils le « craignent », en particulier parce qu'il travaille dans un service judiciaire. Dans le cas d'Accra, le politique tente de se greffer sur les allégeances traditionnelles, alors que, à Ouagadougou, grâce à un projet fort et visible, le politique a la capacité d'intégrer les allégeances traditionnelles et de les faire siennes.

L'importance de cet aspect « traditionnel » se retrouve dans la rhétorique des conseillers puisque, implantés dans leur zone de vie et, surtout, non payés pour leur action, ils développent un discours de type sacrificiel et/ou paternaliste :

« On me défraye les transports quand il y a une réunion. Nous ne travaillons que pour la communauté. Nous nous sacrifions pour aider la communauté. […] Je voulais aider la communauté pour qu'elle soit formée et disciplinée. Et nous ne voulons pas de violence dans cette communauté. Par exemple, dans ma zone, si je ne discute pas avec les jeunes, il y a toujours des bagarres et des violences. Mais comme je travaille dans le domaine judiciaire, ils me respectent et me craignent. Donc quand je leur parle, ils obéissent »[110].

Les conseillers fondent donc leur autorité – ainsi que leur discours – sur des bases largement traditionnelles, qui ne laissent guère de place au politique, d'autant qu'ils n'ont que peu de relations les uns avec les autres. Ainsi, si l'espace est bien quadrillé par ces personnels nommés, leur action ne contribue en rien à donner du crédit à l'action de l'AMA et à unifier le champ politique local.

La présence parallèle des *assembly men* complique l'organisation locale en réintégrant, de manière extérieure, des contingences politiques contre lesquelles les *sub-metros* ne sont pas armées.

---

[110] Entretien avec Mr OTI, Conseiller, Ashiedu-Keteke, 06 décembre 2004 : « I am given an allowance for transport when there is a meeting. We only work for the community. We are just sacrificing ourselves to help the community. […] I wanted to help the community so that it will be trained and disciplined. And we don't want any violence in the community. For example, in my area, if I don't interact with the youth, there will always be fights and violence. But as I am working with the judiciary, they respect and fear me. So when I talk to them, they obey ».

D'une part, les personnels techniques n'ont pas, à Accra, de poids politique. À Ouagadougou, même si une limite existe, ils sont directement en lien avec les membres politiques des arrondissements. Les personnels techniques doivent rendre des comptes, certes à leur *sub-metro* mais surtout, au-delà à leur ministère de tutelle. Les conflits avec les personnels techniques sont donc plus forts puisqu'ils ne font en pratique pas allégeance aux mêmes autorités. En outre, de ce fait, les agendas diffèrent et, avant les élections, les politiques font pression sur les personnels techniques pour qu'il résolvent le maximum de leurs problèmes. Du fait de ces échéances électorales, et en l'absence des fonds nécessaires pour mener une politique réellement efficace, la tendance de ces *assembly men* est, au mieux, à l'inaction, au pire au clientélisme. En conséquence, il apparaît que ces *assembly men* sont très mal perçus par la population. Ils ne vivent pour la plupart pas au sein de leur communauté[111], où ils sont de fait peu présents, peu connus et peu aimés. Ils sont en particulier perçus comme corrompus par 70 % de la population ghanéenne[112].

Alors que les problèmes ouagalais viennent essentiellement des questions foncières, les mauvais rapports entre la population et les hommes politiques locaux s'incarnent dans ce que Joseph Ayee et Richard Crook nomme une « guerre des toilettes ». C'est une guerre qui pourrait faire sourire si ses conséquences sur la légitimité du personnel politique et sur la construction du champ politique local n'étaient pas si grandes.

2.2.2. Les toilettes publiques comme enjeu politique

2.2.2.1. Des objets politiques improbables

Les toilettes sont un élément essentiel de la politique municipale d'Accra car elles sont très rares dans la ville. Revenons un instant sur le contexte. La ville d'Accra compte très peu de toilettes privées. Traditionnellement, les membres d'une

[111] J. POST, D. INKOOM, M. BAFFOE-TWUM & T. NERQUAYE-TETTEH, *Local Governance, civil society, and partnerships: community action in neighbourhood service upgrading in Kumasi, Ghana*, Final report on exploratory study. Department of Planning, Kwame Nkrumah University of Science and Technology, Kumasi, Amsterdam Research Institute for Global Issues and Development, University of Amsterdam, 2003, p. 20, <http://dare.uva.nl/record/147257>

[112] Il s'agit de l'ensemble de la population, urbaine comme rurale : CDD GHANA, « Popular opinions on local government in Ghana, 2008 », *Afrobarometer Briefing Paper*, n° 52, août 2008, <http://<www.afrobarometer.org>, p. 5.

communauté définissaient comme latrines un espace à quelque distance des logis. Or, nous l'avons vu, la densification du bâti d'Accra a rendu cette organisation de type traditionnel impossible, sans pour autant être remplacée par de nouvelles pratiques, telle que la construction systématique de latrines dans les logements et/ou dans les cours. En outre, la forte pression foncière du centre ville a conduit les propriétaires des rares maisons disposant de sanitaires à transformer ceux-ci en pièces de vie ou en locaux commerciaux. Ces pièces sont ainsi bien plus rentables.

Dans une telle configuration, il ne reste guère aux habitants qu'un choix limité, résumé par l'expression ghanéenne « *bush or beach* », la brousse ou la plage. La défécation à l'air libre étant un risque sanitaire – et esthétique – majeur, les autorités municipales ont, de longue date, construit des toilettes publiques. Ce sont ces toilettes qui sont actuellement au cœur de luttes politiques qui sont le produit autant que le révélateur des limites de la vie politique locale d'Accra.

Ce système de toilettes publiques remonte à la période coloniale et s'est renforcé en fonction de l'accroissement d'Accra. Dans les années 1980, on compte 384 toilettes publiques à Accra[113]. Avant 1982, l'usage des toilettes était gratuit : c'est *l'Accra City Council* de l'époque et ses employés qui en étaient responsables. Mais ils étaient peu motivés, ce qui se ressentait sur l'état des toilettes.

Sous le PNDC, la gestion des toilettes a été assurée par les *People's Defence Committees* puis par les *Committees for the Defence of Revolution* (CDRs)[114]. L'utilisation des toilettes est alors devenue payante mais il est intéressant de noter que les usagers payaient volontiers. De fait, la révolution avait, comme au Burkina, crée une dynamique forte dans le pays. Tout le monde était motivé et payer pour les toilettes était une manière de les faire « siennes », de les intégrer dans le projet général de développement et d'action communautaire. En l'espèce, le projet politique

[113] Je m'inspire ici essentiellement de l'article de J. R. A. AYEE & R. CROOK, *« Toilet wars »: urban sanitation services and the politics of public-private partnerships in Ghana*, IDS Working Paper 213, Brighton, Institute of Development Studies, 2003 (décembre), p. 12 et suiv.

[114] On note ici la même terminologie qu'au Burkina, qui possédait également des Comités de Défense de la Révolution. Les comités ghanéens sont identifiés dans le texte par « CDRs » et les Burkinabè par « CDR ».

a porté le développement communautaire, de manière plus profonde et certainement plus efficace que ne le font les actuels projets strictement communautaires. Avant la réforme de décentralisation de la fin des années 1980, ces toilettes assuraient 60 % des revenus des *sub-metros* de l'époque. C'est ce point, essentiel, qui fonde toute la « guerre » des années 1990 et 2000. Ainsi, au moment de la réforme de décentralisation, les toilettes passent sous la « juridiction » des nouveaux gouvernement municipaux et des arrondissements. Les CDRs n'en avaient théoriquement plus la charge. Mais ce glissement des responsabilités a entraîné un tel manque à gagner que des violences entre les CDRs et les *sub-metros* ont éclaté, jusqu'à l'incendie – volontaire – des locaux d'un CDR. Pourtant, la décentralisation n'a paradoxalement pas amélioré la situation puisque la collecte des droits d'usage est devenue plus difficile : hors un projet politique fort, taxer les toilettes devenait presque inacceptable pour les habitants. En outre, ces toilettes ont progressivement été franchisées : des opérateurs privés en assurent la maintenance et payent à la municipalité des taxes proportionnelles. Cette privatisation fait sens dans un mouvement plus grand de privatisation, de promotion des micro-entreprises et d'aide générale de la Banque mondiale, qui a largement porté ces thèmes, nous l'avons déjà vu.

2.2.2.2. Patronages et lutte pour les revenus

Le système de franchise permet aux municipalités de s'assurer un revenu forcément fixe sans pour autant avoir à assumer une maintenance délicate et coûteuse. Chaque *sub-metro* a de fait mis en place des accords, allant d'un partage à 70/30 à 50/50 avec les franchisés. Ainsi réorganisées, les toilettes assurent toujours 60 à 70 % du revenu des *sub-metros*, revenu d'autant plus essentiel que l'AMA a toujours ignoré son obligation de redistribuer ses revenus à 50 % aux *sub-metros*. La privatisation a eu pour conséquence paradoxale de rendre plus floue la limite entre le politique et le privé puisque les *assembly members* ont pu les garder dans leur giron :

« Les contrats auraient dû être donnés à des sociétés locales enregistrées ayant les capacités nécessaires, mais, en pratique, ce sont les Membres de l'Assemblée qui en

ont bénéficié le plus souvent. Associés à chaque *sub-metro*, ils ont de fait une connaissance fine des forces à l'œuvre dans les bureaux locaux. Ils ont souvent utilisé des sociétés-écrans qui étaient en fait des "*community business"* employant du personnel local. Beaucoup d'entre eux étaient d'anciens leaders des CDRs des années 1980, qui gardaient une position dominante dans le jeu politique local et étaient (et restent) officiellement « non-partisans ». Les « guerres des toilettes » ont éclaté quand une nouvelle génération de Membres d'assemblée ont été élu et ont mis à mal la vieille domination des CDRs. Dans les fait, les toilettes publiques dont devenues des opportunités de business protégées par le politique qui, comme les taxis ou les bars dans d'autres villes, étaient distribuées comme des faveurs »[115].

Ainsi, quand les nouveaux *assembly members* sont arrivés dans les *sub-metros*, ils ont revendiqué les « droits » sur ces toilettes et actualisé le conflit qui avait déjà eu lieu entre les CDRs et les premiers *assembly members*. D'autres conflits se sont en outre surimposés puisque certains opérateurs privés sont, eux, protégés à des niveaux importants, en particulier au sein des ministères, ce qui les rend inamovibles et, surtout, inattaquables.

Enfin, économiquement, la gestion des toilettes apparaît comme indispensable puisque les élus locaux n'ont pas de salaire formel, mais sont seulement défrayés (ils reçoivent une *sitting allowance*). Or, ils ont beaucoup de frais « sociaux ». J'ai déjà évoqué le fait que, pour motiver une action de groupe, il est nécessaire de payer des « rafraîchissements ». D'une manière plus générale, les élus doivent assumer leur statut auprès des membres des communautés locales et ainsi dépenser beaucoup en réceptions ou en projets. Ils sont également la « cible » privilégiée des familles ayant

[115] J. R. A. AYEE & R. CROOK, *« Toilet war…»*, *op. cit.*, p. 16 : « Although the contracts were supposed to be given to registered local companies with demonstrated capacity, in practice the most frequent beneficiaries have tended to be the Assembly Members associated with each Sub-Metropolitan District, who have an intimate knowledge of what was happening in the local offices. Often they used front companies which were "community businesses" employing local people. Many were former leaders of Committees for the Defence of the Revolution (CDRs) from the 1980s, who continued to be dominant in local politics – which were (and remain) officially "non-party". "Toilet wars" erupted when new generations of Assembly members were elected who wanted to challenge the dominance of the old CDR leadership. In effect, public toilets became politically protected business opportunities which, like taxis or bars in other cities, were given out as political favours ».

des difficultés à payer les frais de scolarité[116]. Ces obligations sociales grèvent lourdement le budget des élus locaux. Ceux-ci doivent donc utiliser leurs fonds propres ou compter sur des redistributions quasi-informelles telles que ces revenus issus des toilettes.

Ce « patronage » illustre les limites du pouvoir local ainsi que l'importance des héritages politiques et sociaux. D'un point de vue social, la volonté de payer s'est largement érodée au sein de la population, puisque le projet politique s'est émoussé et que la population a pleinement conscience des luttes de pouvoir dans les espaces locaux. D'autre part, politiquement, la question des toilettes rappelle que les nouvelles politiques (de privatisation ou de « participation ») sont menées avec des personnels politiques qui, eux, sont très anciennement implantés. La *path dependency* chère aux politistes se réfère ici certes aux pratiques institutionnelles mais, dans le même temps, de manière intimement liée, aux « effets de personnes », mues par des intérêts propres et qui, par leur longévité et, souvent, leur charisme, existent également comme des « institutions » en elles-mêmes.

Cette guerre des toilettes est une manière de pallier les manques de financement dans les *sub-metros*. Le jeu de patronage et de redistribution crée un flou logique entre les politiques et la « société civile », entre les pratiques formelles et informelles. On pourrait parler pour ce cas de « para-formel » pour désigner des pratiques qui impliquent des acteurs officiels utilisant, pour agir dans un secteur formel, des ressources personnelles – comme leur capital charismatique et traditionnel. Je parle ainsi de para-formel pour toute pratique ayant des motivations et des buts « formels » mais qui, pour être menée à bien, doit faire un détour par « l'informel ».

Ce « détour » est également utilisé par les conseillers les plus locaux pour parvenir à leur fins politiques. Paradoxalement, leur efficacité est plus grande. De fait, les

[116] La scolarité ghanéenne est fondée sur le modèle anglo-saxon. C'est le cas dans de nombreuses anciennes colonies britanniques, comme le Kenya par exemple. Ce système permet d'avoir des taux de scolarisation généralement plus élevés que dans les pays francophones (Taux de scolarisation dans le primaire 2000–2007, en % net, hommes/femmes : Ghana, 73/71 ; Burkina 52/42, source : <www.unicef.org/french/infobycountry>), mais avec des qualités d'enseignement infiniment plus variées. Pour assurer un enseignement de qualité, les parents doivent donc débourser des *school fees* souvent importants.

partenariats réellement locaux et la légitimation du politique (ainsi que la reconnaissance du politique par les acteurs locaux) se font sur un plan différent, qui est caractérisé par le fait qu'il est « ultra-local » et largement informel. L'efficacité du politique passe par cette informalisation puisque ce politique n'a pas les moyens (matériels et, dans le cas ghanéen, idéologiques) d'intégrer l'informel à un projet plus vaste, comme a su brillamment le faire Simon Compaoré à Ouagadougou.

2.2.3. Des patronages informels pour une efficacité formelle

Au quotidien, les membres politiques locaux, élus comme nommés, utilisent, pour pallier leur manque de moyens chronique, des groupes déjà constitués – et souvent très actifs – comme, par exemple, les associations de jeunes (« *youth groups* »). Formellement, ce type de fonctionnement ne diffère pas du cas ouagalais, où les associations de femmes et de jeunes sont très souvent sollicitées pour mener à bien des opérations de nettoyage ponctuelles. Pourtant, les pratiques des deux villes n'ont pas le même sens politique puisque, au Burkina, il s'agit de « faire participer ». Mais cette participation, qui répond par ailleurs à la mode actuelle, est pratiquée dans une logique d'intégration au projet politique local et permet, nous l'avons vu, une formalisation des rapports.

Au Ghana, la participation des groupes associatifs n'est pas moins nécessaire mais son sens politique est différent puisque le ressort de la participation fonde sa légitimité sur des allégeances non politiques mais, nous l'avons vu, de type plus traditionnel, religieux ou charismatique. À Ouagadougou, ces ressorts existent évidemment également mais sont largement canalisés par le politique. À Accra, la légitimité politique est une légitimité seconde (mais non secondaire) qui ne permet pas, en elle-même, l'action.

L'informalisation des rapports prend même parfois des formes plus inattendues, dans la mesure où la ressource politique est instrumentalisée. Dans le quartier de Labadi, à l'est de la ville, la *sub-metro* se repose sur des associations informelles. Un groupe d'une vingtaine de jeunes hommes, d'une moyenne de 20 ans, est particulièrement

actif et travaille avec la municipalité. Ces jeunes hommes sont des « *truck pushers* ». Plus que des charretiers, ils assurent tout travail de force, pour des opérateurs publics comme pour des privés. Leur structure est totalement informelle : ils ne sont pas organisés en association. Démunis – aucun n'est allé à l'école[117] – ils ont créé leur propre travail. Ce caractère informel n'empêche évidemment pas une organisation stricte : le leader du groupe est le plus ancien (qui n'est pas forcément le plus âgé) et les travaux sont répartis entre classes d'âges, en fonction de la pénibilité. Les travaux pour les particuliers et les femmes du marché leur sont rémunérés, ce qui assure leur subsistance.

Ce groupe m'a été présenté par l'officier de santé de la *sub-metro*, qui travaille régulièrement avec eux. Ce point est intéressant puisque l'homme n'a pas hésité à faire connaître un groupe avec lequel il a pourtant des relations totalement informelles. De fait, les relations du groupe avec la municipalité ne fonctionnent pas sur les mêmes bases qu'avec les particuliers et les personnels techniques font donc facilement appel à des opérateurs informels pour satisfaire la demande politique.

Ainsi, la municipalité utilise leurs services quand elle doit pallier un manque de moyens humains et/ou nettoyer de manière ponctuelle un lieu particulièrement critique. L'exemple le plus fréquemment cité dans l'entretien est celui des égouts à ciel ouvert, régulièrement bouchés par les ordures solides que les riverains et les passants y entassent. Quand elle a recours à ces services, la municipalité peut fournir le matériel nécessaire. Pourtant, elle ne paye pas le groupe. Dans un premier temps, les charretiers expliquent que la municipalité paye « si le travail est très bien fait », ce qui lui laisse donc une grande liberté d'interprétation. Au fil de l'entretien, il apparaît que :

« En fait, nous devrions travailler en association [formelle] et sans doute avoir un permis ou une autorisation qui nous permettrait de travailler et de payer des taxes. Mais ça présenterait beaucoup de difficultés, de problèmes bureaucratiques. On a donc

[117] L'entretien s'est donc fait en *tui*, la langue la plus commune d'Accra, et a nécessité un traducteur : Entretien collectif avec les charretiers, La *sub-metro*, Accra, 09 décembre 2004.

décidé d'aider la municipalité, pour que, si il y a un problème administratif ou quelque problème que ce soit, la municipalité nous protège et nous défende. D'un autre côté, quand la communauté est propre, c'est bon pour nous tous. Donc nous sommes tous volontaires pour aider »[118].

Les relations entre la municipalité et le groupe de charretiers sont donc des relations de dépendance mutuelle, fondées sur utilisation des ressources de l'autre. Ce type de relation entraîne une pérennisation du « secteur informel » puisqu'elle n'incite pas les charretiers à rechercher une formalisation de leur association. D'autre part, cette association répond à des objectifs d'efficacité de court terme et va ainsi strictement à l'encontre de l'intérêt de la gestion des ordures au sein de la municipalité puisque le stockage de ce qui est collecté n'est pas assuré :

« Notre plus gros problème, c'est ce quand nous devons collecter les déchets rassemblés sur les bas-côtés. Quand ce type de problème se pose, nous devons emmener les déchets sur la plage »[119].

Or la plage, nous l'avons vu, « accueille » déjà des marchés aux bestiaux, des toilettes « gratuites » et des décharges illégales. Son assainissement est un chantier gigantesque mené par les *sub-metros* côtières mais entravé par les pratiques informelles des charretiers. Les exigences de la propreté ne sont donc – et de loin – pas celles de la gestion des ordures.

L'action para-formelle de la municipalité dans le cas que je viens de décrire permet de reformuler la question de l'informel. De fait, ici, un acteur de type formel – la municipalité d'arrondissement – est en interrelation avec un acteur strictement informel – les charretiers. Pourtant, le responsable municipal sollicité n'a fait aucune difficulté pour me présenter ces charretiers. Dans d'autres cas, à Ouagadougou comme à Accra, des acteurs « formels » ont pour partie des relations formelles et pour partie

[118] Entretien collectif avec les charretiers, La *sub-metro*, Accra, 09 décembre 2004 : « In fact, we are supposed to work in an association and possibly get a permit or an authorization certificate which would enable us to work, and even pay tax. But this may involve a lot of difficulties and bureaucratic problems. So we decide to help the AMA so that if we have any administrative problems or any problems at all, then the AMA will protect us and defend us. On the other hand, when the community is neat, it is good for all of us. So we all volunteer to help ».

[119] *Ibidem* : « Our biggest problem lies with the collection of the waste as we gather them by the gutter side. When such problems occur, we have to convey the waste to the beach side »

des relations informelles. C'est pourquoi il me semble plus heuristique de définir l'informel non comme un « état » mais comme une « relation » entre deux acteurs. Cette relation est faite d'une part du *sens* qu'ils donnent à cette relation, ainsi – et surtout – que des conséquences pratiques qui en découlent, qui lui donnent sa spécificité. Cette relation d'informalité est également posée par la manière dont elle est nommée par les différents acteurs. De ce fait, la notion d'informalité varie selon les acteurs d'un même jeu. Pour les charretiers, travailler pour la municipalité constitue un renforcement de leur position et donc une formalisation de leur action quand, pour la municipalité, il s'agit d'une informalisation – assumée – des pratiques dans une optique d'efficacité.

3. Conclusion de la troisième partie

Où se niche le local dans les deux villes ? À Ouagadougou, il est sans aucune doute dans les mentalités. Le projet politique très visible mené par Simon Compaoré n'est pas exempt de reproches, je l'ai dit, mais il a permis la consolidation de l'identité ouagalaise et l'émergence d'une conscience propre à la ville, une conscience fière, frondeuse, critique envers ses dirigeants mais finalement attachée à eux puisqu'ils « incarnent » le local et le représentent de manière concrète sur la scène internationale. De fait, la perception du local se crée par des pratiques mais également par la reconnaissance par l'autre de la spécificité d'un espace donné. Dans cette perspective, Ouagadougou est une entité locale identifiée.

Le local d'Accra n'est, lui, pas visible immédiatement et ne s'incarne pas de la même manière. Le « refus du politique » dans les entités décentralisées rend l'émergence d'une identité et de pratiques locales plus complexe. C'est donc paradoxalement par le conflit – avec Kwabenya par exemple – et par l'informalisation des rapports qu'émerge, à une échelle très fine, cette identité locale. Le conflit, parce qu'il oblige à l'identification *contre* l'autre, permet l'émergence d'une identité simplifiée et donc plus facilement visible par le public. Ainsi, les habitants de Kwabenya sont devenus des « membres » du champ politique local en s'organisant contre le système politique en place et en étant reconnus comme « collectif » par des tiers, comme les journalistes, qui ont abondamment rendu compte des événements liés à la mise en place de la décharge. Les rapports « informels » créés par les membres des *sub-metros* d'Accra sont une réponse pragmatique à l'injonction de résultats venue de la municipalité centrale et créent, en retour, des rapports d'allégeance. Ces rapports ne sont pas exempts d'ambiguïtés et leurs fondements ne sont pas toujours politiques. Pour autant, *utiliser* les membres de la municipalité à des fins inattendues – de protection par exemple, comme c'est le cas avec les charretiers – est une manière de reconnaissance, certes indirecte, mais non sans effet sur la structuration du champ.

Les acteurs du champ politique local d'Accra s'utilisent mutuellement comme ressource. Ce type d'organisation n'est pas celui qui était attendu quand la décentralisation a été mise en place dans la ville mais il contribue à créer des liens de reconnaissance mutuelle, qui sont le fondement de la localisation d'Accra. De fait, « la chèvre broute là où elle est attachée » : ces rapports de « manducation » mutuelle permettent, en creux, de matérialiser le lien qui lie tous les acteurs à un même espace[120].

Si la « localisation » de Ouagadougou semble plus immédiatement perceptible, celle d'Accra, plus inattendue, n'est pas pour autant un échec. Elle est en revanche plus fragile puisque, les acteurs politiques ne proposant pas un projet aussi fort, visible et unificateur qu'à Ouagadougou, les risques de fragmentation spatiale sont élevés à Accra.

[120] J.-F. BAYART, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 1989, 439 p.

Conclusion générale

L'analyse de la gestion des déchets conduit logiquement à une analyse locale. Pour des raisons objectives, d'une part, que j'ai rappelées dès l'introduction : les politiques de gestion des déchets sont un élément phare des politiques urbaines et également une responsabilité strictement locale.

La nécessaire visibilité de ces actions a cependant conduit à la mise en place, de manière durable, d'un « jeu de dupes », par le brouillage de sens – sciemment entretenu – entre propreté et gestion des déchets. De fait, la gestion des déchets est pensée et présentée comme une gestion largement intégrée et globale, à l'échelle des villes. C'est cette norme qui est diffusée par les institutions internationales et reprise par les autorités municipales. Pourtant, l'action politique, elle, s'incarne dans une politique de propreté. Préférer la propreté est un choix logique pour les municipalités : balayer a un coût financier bien moindre que ramasser ou assainir et son efficacité est immédiate. En outre, puisque balayer est se focaliser sur « l'enlèvement » des déchets et non sur leur stockage, la population ne peut qu'y adhérer et le risque social induit par la politique est ainsi moindre.

En commençant cette recherche, j'avais à l'esprit de montrer comment une politique particulière, largement formulée par l'extérieur, est traduite et mise en œuvre sur le terrain. Il apparaît à la fin de ce travail que, pour une grande part, la mise en œuvre des politiques de gestion des ordures n'a pas été traduite mais s'est faite par « substitution » d'une politique à une autre. C'est à ce titre que j'ai parlé de « jeu de dupe » : l'exigence de « sain » a été remplacée par des pratiques de « propre ». Ce glissement est d'autant plus facile que peu de personnes savent faire consciemment la différence entre ce qui relève de l'hygiène, qui est un critère scientifique et mesurable, et ce qui relève du propre, qui est culturel et varie donc d'une culture à l'autre. Dans cette optique, la propreté par balayage est le critère de propre le plus commun aux deux cultures municipales.

Le bilan de l'efficacité technique des politiques de gestion des ordures est donc extrêmement difficile à faire. Sur ce point, les deux villes sont sans doute très comparables puisqu'elles ont choisi de se focaliser sur des zones particulières (le

centre-ville ouagalais ou les marchés d'Accra) et de rationaliser au maximum les réseaux de ramassage.

Durant cette recherche, les déchets ont largement été un prétexte – assumé – à l'étude du fonctionnement de la vie locale des deux capitales. J'ai sciemment choisi l'étude de ces déchets, pour de nombreuses raisons évoquées au début de ce travail et pour une en particulier : les déchets sont visibles dans l'espace de la ville. Ils m'ont permis tout au long de mes recherches de lier le politique à ses aspects spatiaux, que j'estimais essentiels à la compréhension des processus de construction d'un champ politique local. J'espère que les déchets m'ont permis d'éviter une étude « hors-sol ». Ils m'ont en outre rappelé que le politique a *toujours* des répercussions dans la vie la plus quotidienne et la plus pragmatique et que c'est bien sa raison première et sa seule raison d'être.

Au-delà, l'étude des déchets peut être lue comme une « parabole » de la lutte continuelle entre impératifs techniques et sanitaires d'une part et politiques d'autre part. Cette lutte est notoirement, nous l'avons vue, sous-estimée, en particulier dans les programmes d'aide internationaux. L'analyse de la gestion des déchets permet de réaffirmer que tout ce qui concerne la vie quotidienne des citadins est une question politique et que les techniciens ne peuvent remplacer le projet politique sans une cruelle perte d'efficacité, particulièrement marquée dans le cas ghanéen. De fait, un projet politique bien affirmé, et même s'il n'est pas totalement fédérateur, permet une incarnation du politique et offre une éventuelle base de contestation et de discussion, qui disparaît quand il est nié. Ainsi, au Burkina, l'hyper-présence de Simon Compaoré, toute contestable qu'elle soit, permet d'en faire un référent et une ressource. Le fait même qu'il soit constamment interpellé par les administrés ou par les journaux est une base de dialogue dont le maire de Ouaga, en bon « père de sa ville » use largement. À Accra, le manque de personnalités politiques fortes entraîne l'émergence du politique par la contestation violente, comme nous l'avons vu avec le cas de Kwabenya.

Nous l'avons vu, la construction du champ se fait, à Ouagadougou, en grande partie par l'identité. Les modifications des jeux de pouvoir sont minces, puisque la municipalité conserve la prééminence et qu'elle a su intégrer les acteurs informels, par nécessité mais également pour « mieux régner ». En outre, les liens très étroits du maire de Ouagadougou avec les entités politiques « centrales » ainsi que le grand nombre de projets imposés à la ville par le gouvernement permettent de nuancer l'autonomisation politique de la ville. La plus grande nouveauté de la décentralisation n'est donc sans doute pas un renouvellement des élites (malgré l'émergence d'élites issues du privé) ou même la mise en place de nouveaux partenariats. L'apprentissage des procédures locales par la population et les associations est lent. En revanche, le maire Simon Compaoré a su créer une dynamique de renforcement de l'identité ouagalaise. On assiste donc à une « construction » du champ politique local non seulement selon des définitions bourdieusienne et géographique mais également – et surtout – grâce à la modification de la *perception* par les habitants de leur espace. Même si l'on peut déplorer que l'espace public soit souvent désigné comme celui « de Simon », c'est cependant une modification importante de la perception et elle peut ouvrir la voie à une appropriation complète de l'espace. De fait, même si ce n'est qu'à travers le maire, l'espace public est incarné. Or ce maire est élu et la relation étroite qu'il a avec ses administrés permet à ceux-ci de s'approprier l'espace au moins par capillarité. Ici, on assiste donc à une inversion de la construction bourdieusienne puisque ce n'est pas (seulement) la spécification des forces du champ qui construit le champ mais le discours sur ce champ et la perception de celui-ci qui infléchissent le jeu des forces politiques.

Au Ghana, nous l'avons vu, la faiblesse du projet politique ne permet pas cette intégration, même formellement. Les acteurs politiques locaux sont réduits aux politiques techniques puisqu'ils manquent de légitimité politique. Le politique réémerge cependant à des niveaux ou sur des sujets inattendus, comme, nous l'avons vu, la lutte pour les toilettes publiques. Le lien politique local se tisse à Accra de manière discrète et indirecte, en passant par d'autres *media*. Ainsi, c'est par des légitimités non politiques que les acteurs politiques peuvent mobiliser les résidents

d'un quartier, l'identité politique n'étant que seconde. Je l'ai dit, si elle est seconde, elle n'est pourtant pas secondaire puisque elle reste un recours utile pour assurer la protection d'un groupe tel celui, informel, des charretiers. Le politique est une ressource parmi d'autres, plus « traditionnelles » et moins « formelles ». Cependant, le fait même qu'il soit une ressource lui donne une valeur, non suffisante, mais nécessaire, pour s'imposer comme une identité particulière. À Accra, la construction du champ politique local est donc, comme à Ouagadougou, encore imparfaite. La capitale ghanéenne ne possède pas, au même titre que Ouagadougou, une identité forte mais le local se « niche » dans ces petites négociations quotidiennes qui rendent au fil du temps les acteurs politiques indispensables. En outre, en travaillant ainsi à un niveau extrêmement local, les acteurs politiques se lient à des espaces donnés et permettent l'ancrage des pratiques dans l'espace.

Il y a donc des lieux et des moments de local, plus qu'un « local » identifié. À Accra, les marchés sont à bien des égards des non-lieux locaux. À Ouagadougou, le fantasmagorique quartier de Ouaga 2000 est lui aussi, pour le moment, un lieu non-local. Dans le temps, les moments d'élection à Ouagadougou, ou de conflit à Accra sont eux, des moments de grande intensité locale, qui contribuent à ancrer peu à peu les pratiques dans un lieu et à les différencier des autres lieux.

A ce titre, le champ politique local se construit par la reconfiguration des rapports de force politiques et sociaux mais également par l'émergence lente d'une « localitude », inspirée ici de la négritude définie par Senghor comme « culture » et « ensemble de valeurs propres à la civilisation noire »[1]. Cette localitude ancre le citadin dans un espace, dans une histoire et une culture qui lui sont propres. C'est paradoxalement cette conscience d'appartenir à un lieu, qui n'est pas forcément son lieu d'origine, qui lui permet de recomposer plus librement des sociabilités nouvelles, de mettre en place de nouvelles structures citadines et, ainsi, de réinventer son identité.

[1] L. S. SENGHOR, *Ce que je crois*, Paris, Grasset, 1988 cité dans H. BONNET, *Éthiopiques de Senghor, étude de l'œuvre*, Paris, Hachette, 1997, p. 65.

Bibliographie

1. Analyses généralistes

1.1. Ouvrages

ASHFORD, Douglas E., dir., *History and Context in Comparative Public Policy*, Ithaca, University of Pittsburg Press, coll. « Pitt Series in Policy and Institutional Studies », 1992, 336 p.

BADIE, Bertrand, *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayart, coll. « L'espace du politique », 1995, 276 p.

BADIE, Bertrand & HERMET, Guy, *Politique comparée*, Paris, PUF, 1987, réed. 2001, 316 p.

BADIE, Bertrand & LAVAU, Georges, *Le développement politique*, Paris, Économica, 5e édition, 1994, 223 p.

BADIE, Bertrand, *L'État importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayart, coll. « L'espace du politique », 2006, 334 p.

BALME, Richard, FAURE, Alain & MABILEAU, Albert, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Science Politique, 1999, 486 p.

BERNOUX, Philippe, *La sociologie des organisations : initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, Paris, Seuil, coll. « Points Essais », 6e éditions, 2009, 266 p.

BOURDIEU, Pierre & FRITSCH, Philippe, *Propos sur le champ politique*, Lyon, PUL, 2000, 110 p.

BOURDIEU, Pierre, CHAMBOREDON, Jean-Claude & PASSERON, Jean-Claude, *Le métier de sociologue. Préalables épistémologiques*, Paris, Mouton-Bordas, 1968, 352 p.

CROZIER, Michel, *On ne change pas la société par décret*, Paris, Grasset, 1979, 298 p.

CROZIER, Michel & FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Points « Essais », 1981, 1e édition Seuil, 1977, 436 p.

CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000, 326 p.

DAHL, Robert, *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, coll. « Analyse politique », 1971 (première édition en anglais 1961), 374 p.

DIOP, Amadou, dir., *Développement local, gouvernance territoriale. Enjeux et perspectives*, Paris, Karthala, 2008, 230 p.

EVANS, Peter B., *et alii*, dir., *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, 390 p.

FAURE, Alain, POLLET, Gilles, & WARIN, Philippe, dir., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de* référentiel, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 1995, 191 p.

FRÉMONT, Armand, *La région, espace vécu*, Paris, PUF, 1976, 223 p.

GABRIEL, Oscar W. & HOFFMANN-MARTINOT, Vincent, *Démocraties urbaines. L'état de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés*, Paris, L'Harmattan, 1999, 424 p.

GAUDIN, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Science Po, 1999, 233 p.

GAUDIN, Jean-Pierre, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1994, 125 p.

GOSS, Sue, *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*, New York, Palgrave MacMillan, 2001, 224 p.

GRAWITZ, Madeleine, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 1990, 8e édition, 2001, 1140 p.

HECLO, Hugh, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974, 349 p.

HERMET, Guy, *et alii*, dir., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, coll. « Cursus », Paris, Armand Colin, 4e édition, 2000, 287 p.

JOBERT, Bruno & MULLER, Pierre, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, coll. « Recherches politiques », n° 19, 1987, 242 p.

JONES, Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970, 258 p.

LABORIER, Pascale & TROM, Danny, dir., *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, CURAPP, 2003, 540 p.

LACOSTE, Yves, dir., *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1993, 1679 p.

LAGROYE, Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. « Amphithéatre », 3e édition, 1997, 510 p.

LASCOUMES, Pierre & LE GALÈS, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, 128 p.

LE GALÈS, Patrick & THATCHER, Mark, *Les réseaux de politique publique : débat autour des « policy networks »,* Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1995, 272 p.

LEDRUT, Raymond, dir., *Le pouvoir local*, Paris, Anthropos, 1979, 334 p.

MACRIDIS, Roy C., *The Study of Comparative Government*, New York, Random House, 1964, 77 p.

MARCH, James J. & OLSEN, Johan P., *Rediscovering Institutions. The Organisational Basis of Politics*, Londres, The Free Press, McMillan, 1989, 227 p.

MARTIN, Denis-Constant, *Sur la piste des OPNI (Objets politiques non identifiés)*, Paris, Karthala, 2002, 501 p.

MÉNY, Yves & THŒNIG, Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 1989, 391 p.

MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, Coll. « Que sais-je ? » , Paris, PUF, 4e édition, 2000, 127 p.

NAY, Olivier & SMITH Andy, dir., *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Économica, coll. « Études Politiques », 2002, 237 p.

OHNET, Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie générale française, coll. « Références », 1996, 351 p.

OTAYEK, René, *Identité et démocratie dans un monde global*, Paris, Presses de sciences po, 2000, 228 p.

PADIOLEAU, Jean-Gustave, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982, 222 p.

PASSERON, Jean-Claude, *Le raisonnement sociologique. L'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan, coll. « Essais et Recherches », 1991, 408 p.

RONDINELLI, Dennis A., *Partnering for development: government-private sector cooperation in service provision*, 2002, 29 p., <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN006231.pdf>

SKOCPOL, Theda, *States and Social Revolution: a comparative analysis of France, Russia & China*, New York, Londres, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, 407 p.

STREN, Richard, *Urban Research in the Developing World – Volume 3: Latin America*, Toronto, Centre for Urban and Community Studies, 1995, 298 p.

THELEN, Sven, STEINMO, Kathleen, *et alii.*, *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 257 p.

THIRIOT, Céline, MARTY, Marianne & NADAL, Emmanuel, dir., *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala, coll. « Hommes et Sociétés », 2004, 299 p.

VANIER, Martin, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Économica, 2008, 160 p.

WATCHER, Serge, *et alii*, *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, Montpellier, DATAR/Éditions de l'Aube, 2000, 287 p.

1.2. Articles de revues et chapitres

ALLARD, Patrice, *et alii*, « Les privatisations des services publics », *Informations et Commentaires*, n° 115, avril-juin 2001, 4 p., <http://www.gabrielperi.fr/Les-privatisations-des-services>

ATKINSON, Rob, « Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, pp. 75-82.

BACQUÉ, Marie-Hélène, « Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir. Action associative et communautaire à Paris et Montréal. », *Espaces et sociétés*, vol. 4, n° 123, 2005, pp. 69-84.

BÉLAND, Daniel, « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, pp. 21-39.

BIAREZ, Sylvie, « Pouvoirs et organisations locales. Vers un nouveau paradigme politique », *Sciences de la Société*, n° 38, 1996 (mai), pp. 23-46.

BLONDEL, Jean, « L'analyse politique comparée et l'institutionnalisation des partis », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 10, n° 2, 2003, pp. 247-264.

BLONDEL, Jean, « Le comparatisme », in GRAWITZ, Madeleine & LECA, Jean, dir. *Traité de science politique. t. 2 : Les régimes politiques contemporains*, Paris, PUF, 1985, pp. 1-26.

BOURDIEU, Pierre, « Genèse et structure du champ religieux », *Revue française de Sociologie*, n° 12, vol. 3, 1971, pp. 295-334.

BOURDIEU, Pierre, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 36/37, février-mars 1981, pp. 3-24.

CHAZEL, François, « La mobilisation politique. Problèmes et dimensions », *Revue française de science politique*, vol. 25, n° 3, juin 1975, pp. 502-516.

CHEVALLIER, Jacques, « L'État régulateur », *Revue française d'administration publique*, vol. 3, n° 111, 2004, pp. 473-482.

CHHATRE, Ashwini, « Political Articulation ans Accountability in decentralisation: Theory and evidence from India », *Conservation and Society*, vol. 1, n° 6, 2008, pp. 12-23.

COMMAILLE, Jacques & JOBERT, Bruno, « Introduction. La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance », in COMMAILLE Jacques & JOBERT, Bruno, dir., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », vol. 24, 1998, pp. 11-32.

CRAWFORD, A., « Vers une reconfiguration des pouvoirs ? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance », *Déviance et Société*, vol. 25, 2001/1, pp. 3-32.

DE PONTE, Guilia, « L'évolution du discours sur la ville : des institutions multilatérales d'aide au développement », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 2, n° 172, 2002, pp. 231-242.

DEUTSCH, Karl W., « La théorie des systèmes et la recherche comparative », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 37, n° 1, 1985, pp. 5-19.

DIGAETANO, Alan & STROM, Elizabeth, « Comparative Urban Governance. An Integrated Approach », *Urban Affairs Review*, vol. 38, n° 3, janvier 2003, pp. 356-395.

DOBRY, Michel, « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 4, 2000, pp. 585-614.

DOWDING, Keith, « The compatibility of behaviouralism rational choice and "new institutionalism" », *Journal of theoretical politics*, vol. 6, n° 1, 1994, pp. 105-117.

DURAN, Patrice, « Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques », *L'année sociologique*, n° 40, 1990, pp. 227-259.

DURAN, Patrice, *et alii*, « Forum : L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction », *Revue française de science politique*, n° 46, vol. 1, février 1996, pp. 96-133.

ELANDER, Ingemar, « Partenariats et gouvernance urbaine », *Revue internationale des sciences sociales*, 2002, vol. 2, n° 172, pp. 215-230.

FRANÇOIS, Bastien & NEVEU, Erik, « Pour une sociologie politique des espaces publics contemporains », in FRANÇOIS, Bastien & NEVEU, Erik, dir., *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques, des débats publics contemporains*, Rennes, PUR, coll. « Res Publica », pp. 13-58.

FRIEDBERG, Erhard, « En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux », *Revue française de science politique*, vol. 48, n° 3-4, juin-août 1998, pp. 507-514.

FRISON-ROCHE, Marie-Anne, « Les nouveaux champs de la régulation », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n° 109, 2004, pp. 53-63.

GAZIBO, Mamoudou, « Note de recherche. Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, pp. 139-160.

GERSTLÉ, Jacques, « Introduction : démocratie représentative, réactivité politique et imputabilité », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 6, décembre 2003, pp. 851-858.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, 1997, pp. 469-496.

JOBERT, Bruno, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in COMMAILLE Jacques & JOBERT, Bruno, dir., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », vol. 24, 1998, pp. 119-145.

JOBERT, Bruno, « Ambiguïté, bricolages et modélisation. La construction intellectuelle des politiques publiques », in CRESAL, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 101-106.

JOUVE, Bernard & LEFÈVRE, Christian, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanences ou recompositions des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 6, 1999, pp. 835-853.

KATO, Junko, « Review article. Institutions and rationality in politics: three varieties of neo-institutionalists », *British journal of political science*, n° 26, 1996, pp. 553-582.

LABORIER, Pascale, « Historicité et sociologie de l'action publique », in LABORIER, Pascale & TROM, Danny, dir., *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, CURAPP, 2003, pp. 419-462.

LE GALÈS, Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 1995, pp. 57-95.

LECOURS, André, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, pp. 3-19.

LECOURS, André, « New Institutionalism: Issues and Questions », in LECOURS, André, dir., New *Institutionalism. Theory and analysis*, Toronto, University of Toronto Press Incorporated, 2005, pp. 3-25.

LISLE, Edmond A., « Les comparaisons internationales comme méthode de validation en sciences sociales », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 37, n° 1, 1985, pp. 21-32.

MABILEAU, Alain, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, 1997, pp. 340-376.

MABILEAU, Albert, « Les institutions locales et les relations centre-périphérie » in GRAWITZ, Madeleine & LECA, Jean, *Traité de Science Politique (vol. 2) : Les régimes politiques contemporains*, Paris, PUF, 1ère édition, 1985, p. 554-587.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam & STOKES, Susan C., « Elections and representation » in PRZEWORSKI, Adam, MANIN, Bernard, & STOKES, Susan C., dir., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 29-54.

MARTY, Frédéric, « Privatisation des services publics : fondements et enjeux », *Regards croisés sur l'économie*, La Découverte, vol. 2, n° 2, 2007, pp. 90-105.

MERRIEN, François-Xavier, « Les politiques publiques, entre paradigmes et controverses » in CRESAL, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 87-100.

MULLER, Béatrice, « Les nouveaux modes de régulation de l'action publique », *Pensée plurielle*, vol. 2, n° 10, 2005, pp. 159-177.

MULLER, Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, avril 2000, pp. 189-207.

NAY, Olivier, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, vol. 10, n° 38, 1997, pp. 18-46.

NÉGRIER, Emmanuel, « L'analyse comparée des politiques publiques. Méthodes et principes vécus », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12, n° 4, 2005, pp. 503-524.

OSMONT, Annick, « La "governance" : concept mou, politique ferme », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, 1998, pp. 19-26.

PALIER, Bruno & SUREL, Yves, « Les “trois I” et l’analyse de l’État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, pp. 7-32.

PAYRE, Renaud & POLLET, Gilles, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, pp. 133-154.

PECQUEUR, Bernard, « De la ville qui consomme à la ville qui produit. La reterritorialisation des fonctions économiques de l’urbain », *Annales de la recherche urbaine*, n° 101, 2006, pp. 7-14.

RAGIN, Charles, « La place de la comparaison : jalons pour la recherche comparative configurationnelle » in RIHOUX, Benoît, De MEUR, Gisèle, *et alii*, « Forum. Une « troisième voie » entre approches qualitative et quantitative ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 1, 2004, pp. 118-129.

REY, Jean-François, « *Double Bind* et discours politique », *Mots*, n° 1, vol. 43, 1995, pp. 113-117.

RIHOUX, Benoît, De MEUR, Gisèle, *et alii*, « Forum. Une « troisième voie » entre approches qualitative et quantitative ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 1, 2004, pp. 117-153.

ROCA I ESCODA, Marta, « La notion de champ dans l'étude de la confection de la loi sur les couples homosexuels dans le canton de Genève », in PANAYOTOPOULOS Nikos, dir., *Autour de la notion de Champ*, Actes de la Première École d'été ESSE, Rethymno, Presses de l'Université de Crète, 2006, pp. 123-130.

ROSENBAUM, Allan, « Gouvernance et décentralisation. Leçons de l'expérience », *Revue française d'administration publique*, n° 88, octo-déc 1998, pp. 507-516.

SABATIER, Paul A. & SCHLAGER, Ella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, avril 2000, pp. 209-234.

SARTORI, Giovanni, « Bien comparer, mal comparer », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n° 1, 1994, pp. 19-35.

SEILER, Daniel Louis, « Le comparatisme en science politique », *Revue européenne des sciences sociales*, tome XXIV, n° 72, 1986, pp. 109-127.

SEILER, Daniel Louis, « Science politique, comparaison et universaux ou ce que comparer veut dire… », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n° 1, 1994, pp. 13-23.

SIDDIQUEE, Noore Alam, « Théories de la décentralisation de l'État », *Alternatives Sud*, vol. 4, n° 3, 1997, pp. 23-40.

SMITH, Andy, « Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de *policy network* », in Alain FAURE, Gilles POLLET & Philippe WARIN, dir., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de* référentiel, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 1995, pp. 103-124.

SMITH, Andy, « L'analyse comparée des politiques publiques ; une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 7, n° 1, 2000, pp. 7-19.

SMITH, Andy & HASSENTEUFEL, Patrick, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques *à la française* », *Revue française de Science Politique*, vol. 52, n° 1, février 2002, pp. 53-73.

SMOUTS, Marie-Claude, « Du bon usage du concept de gouvernance en relations internationales », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155, 1998, pp. 85-94.

SMYRL, Marc, « *Politics* et *policy* dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, février 2002, pp. 37-52.

STOKER, Gerry, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155, 1998, pp. 19-30.

THŒNIG, Jean-Claude, « L'usage analytique du concept de régulation », in COMMAILLE, Jacques & JOBERT, Bruno, dir., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », vol. 24, 1998, pp. 35-53.

THŒNIG, Jean-Claude, « La quête du deuxième souffle », in « Forum », *Revue française de science politique*, n° 46, vol. 1, février 1996, pp. 102-107.

TIMSIT, Gérard, « La régulation. La notion et le phénomène », *Revue française d'administration publique*, n° 109, vol. 1, 2004, pp. 5-11.

VAN DAMME, Stéphane, « Farewell Habermas ? Deux décennies d'études sur l'espace public », *Les dossiers du Grihl – Historiographie et méthodologie*, 28 juin 2007, 12 p., <http://dossiersgrihl.revues.org/document682.html>

VLASSOPOULOU, Chloé A., « Politiques publiques comparées. Pour une approche définitionnelle et diachronique », in CURAPP*, Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Amiens, Paris, PUF, 2000, pp. 125-141.

2. Afrique

2.1. Ouvrages

BAKO-ARIFARI, Nassirou & LAURENT, Pierre-Joseph, dir., *Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara*, Bulletin de l'APAD, n° 15, 1998, 154 p., <http://apad.revues.org/document552.html>

BAYART, Jean-François, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, coll. « L'espace du politique », 1989, 439 p.

BIERSCHENK, Thomas & OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, dir., *Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998, 296 p.

COULON, Christian & MARTIN, Denis-Constant, *Les Afriques politiques*, Paris, La Découverte, coll. « Textes à l'appui », 1991, 294 p.

CROOK, Richard & MANOR, James, *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa. Participation, Accountability and Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 348 p.

DUBRESSON, Alain & JAGLIN, Sylvy, *Pouvoirs et cités d'Afrique Noire. La décentralisation en questions,* Paris, Karthala, 1993, 308 p.

DUFAUX, Frédéric & GERVAIS-LAMBONY, Philippe, *Afrique Noire, Europe de l'Est. Regard croisés*, Paris, Karthala/Géotropiques (Paris X-Nanterre), 1994, 180 p.

ELA, Jean-Marc, *La ville en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1983, 219 p.

FOURCHARD, Laurent, dir., *Gouverner les villes d'Afrique : État, gouvernement local et acteurs privés*, Paris, Karthala, 2007, 180 p.

JAGLIN, Sylvy, *Réseaux et fragmentation urbaine : services d'eau en Afrique subsaharienne*, Paris, Université Paris I- Sorbonne, 2003, 232 p.

MAGRO, Hervé & CHÂTAIGNER, Jean-Marc, *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007, 565 p.

MARIE, Alain & VUARIN, Robert, dir., *L'Afrique des individus*, itinéraires citadins dans l'Afrique contemporaine (Abidjan, Bamako, Dakar, Niamey) Paris, Karthala, 1997, 438 p.

MAWHOOD, Philip, *Local Government in the Third World. The Experience of Decentralization in Tropical States*, Johannesburg, Africa Institute of South Africa, 1993, 268 p.

MÉDARD, Jean-François, dir., *États d'Afrique noire : formation, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, coll. « Hommes et sociétés », 1991, 405 p.

MEREDITH, Martin, *The State of Africa. A History of Fifty Years of Independance*, Londres, The Free Press, 2006, 768 p.

PAULAIS, Thierry & WILHELM, Laurence, *Marchés d'Afrique*, Paris, Karthala, 2000, 198 p.

QUANTIN, Patrick, dir., *Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions*, Paris, Karthala, 2005, 336 p.

SAWADOGO, Raogo Antoine, *L'État africain face à la décentralisation. La chaussure sur la tête*, Paris Karthala/Club du Sahel, 2001, 278 p.

WIDNER, Jennifer, dir., *Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994, 304 p.

WINTER, Gérard, dir., *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala-IRD, 2001, 452 p.

WUNSH, James S. & OLOWU, Dele, *The Failure of the Centralized State. Institutions and Self-Governance in Africa*, Boulder, San Francisco & Oxford, Westview Press, 1990, 334 p.

2.2. Articles de revues et chapitres

BERTRAND, Monique, « Gestion foncière et logique de projet urbain : expériences comparées en Afrique occidentale, francophone et anglophone », *Historiens et Géographes*, n° 379, 2002, pp. 171-183.

DARBON, Dominique, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in MÉNY, Yves, dir., *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, coll. « Les logiques politiques », 1993, pp. 113-137.

DARBON, Dominique, « L'aventure ambiguë des administrations de succession française dites francophones », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n° 2, Paris, septembre 1994, pp. 201-222.

DARBON, Dominique, « Peut-on relire le politique en Afriques *via* les politiques publiques ? », in TRIULZI, Alessandro & ERCOLESSI, Maria Cristian, dir., *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milan, Feltrinelli Editore, 2004, pp. 175-199.

DARBON, Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, vol. 1/2, n° 105-106, 2003, pp. 135-152.

DORIER-APPRILL, Elisabeth & JAGLIN, Sylvy, « Introduction. Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux », *Autrepart*, n° 21, 2002, pp. 5-15.

DUBRESSON, Alain & JAGLIN, Sylvy, « La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Pour une géographie de la régulation. », *Historiens & Géographes*, n° 379, juillet 2002, pp. 161-183.

FOURCHARD, Laurent, « L'histoire urbaine en Afrique : une perspective ouest-africaine », *Histoire Urbaine*, n° 11, avril 2004, pp. 129-144.

GERVAIS-LAMBONY, Philippe, « Mondialisation, métropolisation et changement urbain en Afrique du Sud », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 81, janvier-mars 2004, pp. 57-68.

JAGLIN, Sylvy, « L'ajustement gestionnaire à Yamoussoukro (Côte d'Ivoire) : le "Vieux" et la commune au "Village" », in JAGLIN, Sylvy & DUBRESSON, Alain, dir., *Pouvoirs et cités d'Afrique noire : décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 1993, pp. 143-173.

JAGLIN, Sylvy, « La gestion urbaine en archipels en Afrique australe », *Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, 1998, pp. 27-34

JAGLIN, Sylvy, « Des ONG dans les villes africaines. Le "partenariat", un outil d'autoreproduction ? », *Mouvements*, n° 13, janvier-février 2001, pp. 119-126.

JAGLIN, Sylvy, « Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Afrique du Sud, Éthiopie, Nigeria, Tanzanie » in PRUD, *Les municipalités dans le champ politique local*, PRUD (Programme de Recherche Urbaine pour le Développement), Synthèse des résultats 2002-2003, 2004, pp. 13-20.

JAGLIN, Sylvy, « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne » in BACQUÉ, Marie-Hélène, REY, Henri & SYNTOMER, Yves, dir., *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, pp. 271-291.

LE BRIS, Émile, *et alii*, « Résidence, stratégies, parenté dans les villes africaines », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 25, 1984, pp. 13-30.

LE BRIS, Émile, « Les municipalités dans le champ politique local : les effets des modèles exportés de décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient » in PRUD, *Les municipalités dans le champ politique local*, PRUD (Programme de Recherche Urbaine pour le Développement), Synthèse des résultats 2002-2003, 2004, pp. 63-72.

MALAQUAIS, Dominique, « Villes flux. Imaginaires de l'urbain en Afrique aujourd'hui », *Politique africaine*, « Cosmopolis : de la ville, de l'Afrique et du monde », n° 100, décembre 2005-janvier 2006, pp. 17-37.

MARIE, Alain, « État, politique urbaine et sociétés civiles. Le cas africain », *Tiers-Monde*, vol. 29, n° 116, octobre-décembre 1988, pp. 1145-1169.

MARIE, Alain, « Politique urbaine : une révolution au service de l'État », *Politique africaine*, n° 33, mars 1989, pp. 27-38.

MCCARNEY, Patricia L., « World cities and the environment: the five cities consultation project », *Écodécision*, n° 3, décembre 1991, pp. 80-84.

NGUIHÉ KANTÉ, Pascal, « Les contraintes de la privatisation des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun », *Revue internationale de droit économique*, t. XVI, vol. 4, 2002, pp. 603-625.

OLOWU, Dele, « Évaluation des politiques de décentralisation en Afrique dans les années quatre-vingt-dix », *Revue française d'administration publique*, n° 88, octo-déc 1998, pp. 517-528.

OTAYEK, René, « "Vu d'Afrique", société civile et démocratie : de l'utilité du regard décentré », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 2, 2002, pp. 193-212.

PIERMAY, Jean-Luc, « L'invention de la ville sud-saharienne », *Historiens et Géographes*, n° 379, 2002, pp. 153-160.

RONDINELLI, Dennis A. & KASARDA, John D., « Privatizing Public Services in Developing Countries », *Business in the Contemporary World*, vol. 3, n° 2, Hiver, 1991, pp. 102-113.

SINDZINGRE, Alice, « Liberalisation, Multilateral Institutions and Public Policies: The Issue of Sovereignty in Sub-Saharan Africa », *Mondes en Développement*, vol. 31, n° 123, 2003/3, pp. 23-56.

STREN, Richard, « Major Urban Research Themes for the 1990s : An Introduction », in STREN, Richard & KJELLBERG BELL, Judith, dir., *Urban Research in the Developing World – Volume 4: Perspectives on the City*, 1995, pp. 2-17.

VERLET, Martin, « L'État fractal. Décentralisation du pouvoir et construction du champ politique », *Chronique du Sud,* n° 15, « Savoirs et pouvoirs », juillet 1995, pp. 189-199.

2.3. Littérature grise

AYEE, Joseph R. A. & TOULABOR, Comi M., *Les sociétés civiles du Sud. Un état des lieux dans trois pays de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) : le cas du Ghana. Pré-rapport*, Accra, Legon, Bordeaux, CEAN, décembre 2002, 32 p.

BRUNET, Françoise, dir., *La décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Secrétariat d'État à la coopération, 1997, 72 p.

FOLLÉA, Vincent, *et alii*, *Revue comparative des modes de gestion des déchets urbains adoptés dans les différents pays de la ZSP. Note de synthèse*, AFD, octobre 2001, 21 p.

PALCZYNSKI, Richard J., *Study on solid waste management options for Africa*, Project Report, Final Draft Version, African Development Bank Sustainable Development & Poverty Reduction Unit, Abidjan, Côte d'Ivoire, juillet 2002, 113 p.

2.4. Présentations (colloques, ateliers, allocutions)

AYEE, Joseph R. A.*, Responsabilisation des agents de la gouvernance publique locale africaine au bénéfice des pauvres*, communication à « l'Atelier sur la gouvernance locale et la réduction de la pauvreté en Afrique », Tunis, Institut multilatéral d'Afrique (IMA), Banque africaine de développement (BAD) Kreditanstat für Wiederaufbau (KfW), Banque mondiale, International Democracy Election Assistance (IDEA), 21-24 juin 2005.

COLLECTIF, *Consensus Building: a Tool for Effective Democratic Governance in Africa*, Actes de séminaire de la *Ghana Academy of Arts and Sciences* & la *Friedrich Ebert Stiftung*, 18-20 juin 2001, Accra, Ghana Academy of Arts and Sciences, novembre 2001, 52 p.

COULON, Christian, *L'Afrique ici et maintenant*, discours d'ouverture du Congrès international d'analyse politique sur l'Afrique, à l'occasion du cinquantenaire du CEAN (1958-2008), IEP de Bordeaux, 3-5 septembre 2008.

GAZIBO, Mamoudou, « La contribution du néo-institutionnalisme à l'analyse comparée des processus de démocratisation », in *Faire de la politique comparée au XXI*^{ème} *siècle*, Colloque de la Revue internationale de politique comparée, IEP de Bordeaux, 21-22-23 février 2002, 30 p.

JAGLIN, Sylvy, « Vingt ans de réformes dans les services d'eau urbains d'Afrique subsaharienne : une géographie de la diversité », *Cybergeo*, Séminaire de recherche du GDR Rés-Eau-Ville (CNRS 2524) « L'eau à la rencontre des territoires », Montpellier, France, 27, 28 et 29 mai 2004,
<http://www.cybergeo.eu/index1419.html>

STREN, Richard, *Sur la manière de faire de la nécessité une vertu : du gouvernement local à la gouvernance local (et au-delà) dans la gestion urbaine en Afrique*, Toronto, 2004.

3. Gestion des déchets

3.1. Ouvrages

ADEGNIKA, Félix, *Rôle du Partenariat Public-Privé-Société Civile dans le processus de conception et de mise en œuvre du plan de gestion des déchets solides dans les villes africaines : cas de Cotonou et Ouagadougou*, Alter Ego, « Note de capitalisation du programme de recherche sur les déchets solides dans les villes africaines (1996-1999) », décembre 2000, 14 p.

AYEE, Joseph, R. A. & CROOK, Richard, *« Toilet wars »: urban sanitation services and the politics of public-private partnerships in Ghana*, IDS Working Paper 213, Brighton, Institute of Development Studies, décembre 2003, 34 p., <http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/wp213.pdf>

BAYILI, Paul P., *Structures de précollecte des déchets solides (SPD) dans les villes de Ouagadougou et Cotonou : comment consolider leur rôle et place dans les plans de gestion des déchets qui se mettent en place*, Alter Ego, « Note de capitalisation du programme de recherche sur les déchets solides dans les villes africaines (1996-1999) », novembre 2000, 27 p.

BOUJU, Jacky & OUATTARA, Fatoumata, dir., *Une anthropologie politique de la fange. Conceptions culturelles, pratiques sociales et enjeux institutionnels de la propreté urbaine à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso (Burkina Faso)*, Sociologie, histoire, anthropologie des dynamiques culturelles (SHADYC)—Marseille/Groupe de Recherche sur les Initiatives Locales (GRIL), Ouagadougou, 2002, 223 p.

HARDOY, Jorge E., MITLIN, Diana & SATTERTHWAITE, David, *Environmental Problems in an Urbanizing World: Finding Solutions for Cities in Africa, Asia and Latin America*, Londres, Earthscan, 2001, 448 p.

MENSAH, Anthony & LARBI, Eugene, *Solid waste disposal in Ghana*, WELL Factsheet, novembre 2005,
<http://www.lboro.ac.uk/well/resources/fact-sheets/fact-sheets-htm/RSA%20Solid%20waste.htm>

OBIRIH-OPAREH, Nelson, *et alii*, *The effects of decentralisation and privatisation on urban environmental management: waste management in the Accra Metropolitan Area*, NIRP Research for Policy Series 22, 2004, 64 p.,
<http://www.dprn.nl/uploads/nirp/nirp22.pdf>

OFORI-MENSAH, A. & ASIBEY, E. O. A., *Garbage, garbage everywhere*, Accra, EPA, 1998, 32 p.

ONIBOKUN, Adepoju G., dir., *La gestion des déchets urbains. Des solutions pour l'Afrique*, Paris, Karthala, Ottawa, CRDI, 2002, 260 p.

TAPSOBA, Louis M. A., OUEDRAOGO Marguerite & BAYILI, Paul P., *Gestion et financement des déchets solides municipaux dans la ville de Ouagadougou*, Ouagadougou, Ville de Ouagadougou, Lausanne, Alter Ego, 2000, 86 p.

3.2. Articles de revues et chapitres

ASOMANI-BOATENG, Raymond, « Closing the Loop. Community-Based Organic Solid Waste Recycling, Urban Gardening, and Land Use Planning in Ghana, West Africa », *Journal of Planning Education and Research*, n° 27, 2007, pp. 132-145.

AWORTWI, Nicholas, « Managing Multiple Modalities of Delivering Basic Services in Ghanaian Cities », *Africa Development*, vol. XXVII, n° 3 & 4, 2002, pp. 76-105.

BAUDOUIN, Axel, *et alii*, *Waste management and governance in Addis Ababa*, à paraître, 2010, 24 p.

BAYILI, Paul P., ADEGNIKA, Félix, BOUDA Léocadie *et alii*, « Structures de précollecte des déchets solides dans les villes de Ouagadougou et Cotonou. Comment consolider leur rôle et place dans les plans de gestion ? », *Info Crepa*, Ouagadougou, n° 35, janvier-mars 2002, pp. 13-22.

BOADI, Kwasi Owosu & KUITUNEN, Markku, « Municipal Solid Waste Management in the Accra Metropolitan Area, Ghana », *The Environmentalist*, vol. 23, n° 3, 2003, pp. 211-218, <http://www.springerlink.com/content/jp5q463u51877681/fulltext.pdf>

BOADI, Kwasi Owosu & KUITUNEN, Markku, « Urban waste pollution in the Korle Lagoon, Accra, Ghana », *The Environmentalist*, vol. 22, n° 4, 2002, pp. 301-309.

CROOK, Richard & AYEE, Joseph R. A., « Urban service partnerships, "street level bureaucrats" and environmental sanitation in Kumasi and Accra, Ghana: coping with organisational change in the public bureaucracy », *Development Policy Review*, vol. 24, n° 1, janvier 2006, pp. 51-73.

DUCHEMIN, Jean-Paul, « Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain. Quel rôle pour la commune ? Première partie », *Info Crepa*, Ouagadougou, n° 44, avril-juin 2004, pp. 15-24.

DUCHEMIN, Jean-Paul, « Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain. Quel rôle pour la commune ? Seconde partie », *Info Crepa*, Ouagadougou, n° 45, juillet-septembre 2004, pp. 15-25.

EATON, Derek & HILHORST, Thea, « Opportunities for managing solid waste flows in the peri-urban interface of Bamako and Ouagadougou », *Environment & Urbanization*, vol. 15, n° 1, avril 2003, pp. 53-63.

FOBIL, Julius N., *et alii*, « The influence of institutions and organizations on urban waste collection systems: An analysis of waste collection system in Accra, Ghana (1985-2000), *Journal of Environmental Management*, n° 86, 2008, pp. 262-271.

FOBIL, Julius N., *Municipal waste collection and urban environmental management in Accra, Ghana*, Proceedings of International Symposium on Environmental Pollution Control and Waste Management, 7-10 janvier 2002, Tunis (EPCOWM'2002), pp. 193-205.

KONÉ, Abdoulaye, « Financement de l'assainissement urbain. L'expérience de l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA) au Burkina Faso », *Info Crepa*, Ouagadougou, n° 31, janvier-mars 2001, pp. 11-23.

MEUNIER-NIKIÉMA, Aude, « Géographie d'une ville à travers la gestion des déchets, Ouagadougou (Burkina Faso) », *M@ppemonde*, vol. 3, n° 87, 2007, <http://mappemonde.mgm.fr/num15/articles/art07305.html>

OBIRIH-OPAREH, Nelson & POST, Johan, « Quality assessment of public and private modes of solid waste collection in Accra, Ghana », *Habitat International*, n° 26, 2002, pp. 95-112.

POST, Johan, BROEKEMA, Japp & OBIRIH-OPAREH, Nelson, « Trial and Error in Privatisation: Experiences in Urban Solid Waste Collection in Accra (Ghana) and Hyderabad (India) », *Urban Studies*, vol. 40, n° 4, 2003, pp. 835-852.

SEM, Domana, « L'approche Genre dans le secteur de l'eau et de l'assainissement », *Info Crepa*, Ouagadougou, n° 36, avril-juin 2002, pp. 11-21.

VAN DER SJAAK, Geest & OBIRIH-OPAREH, Nelson, « Getting out of the shit; toilets and the daily failure of governance in Ghana », *Bulletin de l'APAD*, n° 23-24, juin-décembre 2002, pp. 151-166.

3.3. Littérature grise

BAYILI, Paul P. & PARÉ, Charles, *Plan de financement du schéma directeur de gestion des déchets de Ouagadougou*, Ouagadougou, mai 2002, 47 p.

BORDUAS, Ginette & TROTTIER, Jacques, *Schéma directeur de gestion des déchets. Ville de Ouagadougou, Burkina Faso. Rapport du SDGD de Ouagadougou, Rapport final*, Ouagadougou, PACVU, Montréal, Dessau-Soprin, 2000.

BURGEAP, *Étude de réhabilitation des décharges de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Études techniques pour la faisabilité de la réhabilitation (APS), vol. 1*, Ouagadougou, Ministère des Infrastructures de l'Habitat et de l'Urbanisme, PACVU, 1998, 26 p. + annexes.

COMMUNE DE OUAGADOUGOU, *Politique sectorielle de gestion des déchets dans la ville de Ouagadougou*, Ouagadougou, mai 1997, 33 p.

DESSAU-SOPRIN, *Projet d'amélioration des conditions de vie (PACVU). Schéma directeur de gestion des déchets – Ville de Ouagadougou, Évaluation des impacts environnementaux du CTVD de Ouagadougou*, Rapport préliminaire, décembre 1999.

EPA, *Manual for the Preparation of District Waste Management Plans in Ghana Interim Draft*, Accra, mars 2002, 67 p.

MLGRD, *Kwabenya Landfill Development. Technical Advisory Committee. Final Report*, juillet 2004, 33 p.

MLGRD, *Technical Advisory Committee on Kwabenya Landfill Project,* Liste des membres, Republic of Ghana/MLGRD, 9 juin 2004.

NATIONS UNIES, *Sanitation Country Profile. Ghana.*, 2004, 8 p., <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/ghana/SanitationGHANA04F.pdf>

TAYWOOD ENVIRONMENTAL CONSULTANCY, *Kwabenya Landfill Environmental Impact Assessment*, avril 2000, 182 p. + annexes

3.4. Travaux universitaires

AMANKWAH, Edward A., *Predictive Modeling of Organic Pollutant Leaching and Transport Behavior at the Lysimeter and Field Scales*, thèse de doctorat, Dresde, 2007, 176 p.

ANOMANYO, Edward D., *Integration of Municipal Solid Waste Management in Accra (Ghana): Bioreactor Treatment Technology as an Integral Part of the Management Process*, Master of Sciences, Lund University, Lund, LUMES, novembre 2004, 48 p., <http://www.lumes.lu.se/database/Alumni/03.04/theses/anomanyo_edward.pdf>

BOURZAI, Marie-Pierre, *Des déchets et des hommes. Gestion comparée des déchets à Ouagadougou (Burkina Faso) et à Lusaka (Zambie)*, Mémoire de DEA de géographie, Paris X-Nanterre, 1998, 136 p.

CROUZEL, Ivan, *Refonder l'État par le local. Gouvernement local et institutionnalisation d'un État post-apartheid en Afrique du Sud*, Thèse de doctorat de science politique, Université Bordeaux IV-IEP de Bordeaux, CEAN, décembre 2004, 331 p.

DANDA, Mahamadou, *Une décentralisation importée ? Genèse des réformes décentralisatrices au Niger*, Mémoire de DEA, Bordeaux, CERVL, IEP de Bordeaux, 1997, 131 p. + 22 p. d'annexes.

DEMANYA, Benoît K., *(Re)-mapping garbage: the privatisation of waste management in Accra, Ghana*, mémoire de master de géographie, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada, août 2001, 68 p. + 26 p. d'annexes.

DEMANYA, Benoît K., *The Role of Local Knowledge in planning and managing urban solid waste: the tale of two West African Cities, Accra and Kumasi, Ghana*, thèse de « Philosophy in Planning », Waterloo, Ontario, Canada, 2006, 248 p. + 36 p. d'annexes.

DICKO, Dioro, *Étude de faisabilité d'un projet de collecte et de transport des boues de vidange manuelle de la ville de Ouagadougou*, Mémoire de fin d'études, Ouagadougou, École Inter-États d'Ingénieurs de l'Équipement Rural (EIER), 2003, 75 p.

FONKEU, Hypolite Myriam, *Problématique de la vente de l'eau dans les sachets plastiques à Ouagadougou : qualité de l'eau et l'impact sur l'environnement*, Mémoire de fin d'études, Ouagadougou, École Inter-États d'Ingénieurs de l'Équipement Rural (EIER), 2000, 141 p.

GRAEFE, Olivier, *Territoires urbains, pouvoirs locaux et gestion foncière en Namibie, Oshakati, Omgwediva, Ondangwa et Rundu. Des collectivités urbaines en gestation*, thèse de doctorat de géographie, Paris X-Nanterre, 1999, 365 p.

HOFNY-COLLINS, Anna H., *The Potential for Using Composted Municipal Waste in Agriculture : The case of Accra, Ghana*, Thèse de doctorat, Uppsala, Swedish University of Agricultural Sciences, 2006, 316 p. + 32 p. d'annexes

JEANRICHARD, Raphaël, *Les associations de précollecte de déchets à Ouagadougou. Les cas de Wogodogo et Nonssin. Analyse financière et devenir des associations dans ces quartiers*, Travail pratique de master, section sciences et ingénierie de l'environnement, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL), Lausanne, 18 février 2005, 75 p.

KOUNIEK, Jean Sylvestre, *Travaux d'entretien de la voirie communale de Ouagadougou : analyse des coûts d'entretien de la voirie en régie propre*, Mémoire de fin d'études, Ouagadougou, École Inter-États d'Ingénieurs de l'Équipement Rural (EIER), 2004, 63 p.

MAS, Simon & VOGLER, Christian, *La gestion des déchets solides à Ouagadougou*., Ouagadougou, CREPA-siège, décembre 2006, 122 p.

MERINO, Mathieu, *L'analyse d'une politique publique au Kenya : l'exemple de la gestion des ordures solides à Nairobi aujourd'hui*, Mémoire de DEA, Bordeaux, CEAN, IEP de Bordeaux, Université Bordeaux IV, 2000 (septembre), 93 p.

NACH MBACK, Charles, *Genèse et dynamiques des réformes décentralisatrices en Afrique subsaharienne*, *(1990-2000), une approche comparée : Bénin, Burkina Faso, Gabon, Cameroun, Mali, Niger*, Thèse de doctorat de droit public, Bordeaux, 2000, 2 vol., 537 p.

OBIRIH-OPAREH, Nelson, *Solid waste collection in Accra. The impact of decentralisation and privatisation on the practice and performance of service delivery*, Thèse de doctorat, Amsterdam, AGIDS, Universiteit van Amsterdam, avril 2003, 314 p.

OVONO ETHO, Thierry, *La mise en décharge des déchets solides municipaux de Ouagadougou. Étude des sites actuels et perspectives pour les décharges contrôlées au Burkina Faso*, Mémoire de fin d'études, Ouagadougou, École Inter-États d'Ingénieurs de l'Équipement Rural (EIER), 2001, 121 p.

THIRIOT, Céline, *Démocratisation et démilitarisation du pouvoir. Étude comparative à partir du Burkina Faso*, *Congo, Ghana, Mali et Togo*, Thèse de doctorat en science politique, Bordeaux, CEAN, IEP de Bordeaux, Université Bordeaux IV, février 1999, 2 vol., 1035 p.

TSIBOE, Isaac A., *et alii*, *A look at urban waste disposal problems in Accra, Ghana*, Roskilde Universitetcenter, mai 2004, 108 p.

WETHE, Joseph, *Cours de gestion des déchets solides municipaux*, École Inter-États d'Ingénieurs de l'Équipement Rural (EIER), novembre 2001, 86 p.

WIENAAH, Michael, *Sustainable Plastic Waste Management- A Case of Accra, Ghana*, Mémoire de master, TRITA-LWR, Stockholm, 2007, 30 p. <http://www.lwr.kth.se/Publikationer/PDF_Files/LWR_EX_07_10.PDF>

3.5. Présentations (colloques, ateliers, allocutions)

ACHANKENG, Eric, *Globalization, Urbanization and Municipal Solid Waste Management in Africa*, University of Adelaide, African Studies Association of Australasia and the Pacific, « Conference Proceedings – African on a Global Stage », 2003, 22 p., <http://www.wiego.org/occupational_groups/waste_collectors/achankeng%20Globalization%20Urbanization%20and%20MSW%20Mgmt%20in%20Africa.pdf>

ADIKU, S.G.K., *et alii*, « Use of Municipal Waste and other Vegetative Materials as Compost in Peri-Urban Vegetable Production and Restoration of some Degraded Soils in Ghana », *Meeting of the West-Africa Humboldt Felllows*, Lome, 18-21 février 2002, 9 p., <www.humboldt-foundation.de/de/netzwerk/veranstalt/hoersaal/doc/Adiku.doc>

CISSÉ, Sidi Mahamadou, *Présentation sur la Brigade verte*, exposé présenté au Centre International de Formation des Autorités/Acteurs Locaux (CIFAL), mai 2007, 20 p.

CROOK, Richard, *Urban service partnerships, "street level bureaucrats" and environmental sanitation in Kumasi and Accra, Ghana: coping with organisational change in the public bureaucracy*, présentation à l'atelier « Making Services Work for Poor People », World Development Report (WDR), Eynsham Hall, Oxford, 4-5 novembre 2002, 15 p.

TRAORÉ, Maïmouna, « Perceptions et gestion des déchets issus de l'espace habité à Ouagadougou » in *Le logement et l'habitat comme objet de recherche*, Actes de la journée d'étude jeunes chercheurs, GIS-CRETEIL, 20 mai 2005, 11 p., <http://resohab.univ-paris1.fr/jclh05/article.php3?id_article=33>

4. Burkina

4.1. Ouvrages

ASCHE, Helmut, *Le Burkina Faso contemporain, l'expérience d'un auto-développement*, Paris, L'Harmattan, 1994, 287 p.

BELEMSAGHA, Denise, *Bilan de l'Adressage au Burkina* Faso, Urban Forum, Washington, 2-5 avril 2002, 20 p. + annexes

FOURCHARD, Laurent, *De la ville coloniale à la cour africaine. Espaces, pouvoirs et sociétés à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso (Haute-Volta). Fin XIX^e siècle-1960*, Paris, L'Harmattan, 2001, 427 p.

GUISSOU, Basile L., *Burkina Faso, un espoir en Afrique*, Paris, L'Harmattan, coll. « Points de vue concrets », 1995, 217 p.

JACOB, Jean-Pierre, *Sécurité foncière, bien commun, citoyenneté. Quelques réflexions à partir du cas burkinabè*, Ouagadougou, « Étude Récit », n° 6, avril 2005, 26 p.

JAGLIN, Sylvy, *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoirs et périphéries (1983-1991)*, Paris, Karthala/ORSTOM, coll. « Hommes et sociétés », 1995, 662 p.

JANIN, Sylviane, *Burkina Faso, pays des hommes intègres*, Guides Olizane, Genève, Olizane, 3^e édition, 2004, 319 p.

KUBA, Richard, LENTZ, Carola & SOMDA, Claude Nurukyor, *Histoire du peuplement et relations interethniques au Burkina Faso*, Paris, Karthala, 2004, 290 p.

LAURENT, Pierre-Joseph, « Les pouvoirs locaux et la décentralisation au Burkina Faso », *Cahiers du Cidep*, n° 26, Louvain-la-Neuve, UCL, septembre 1995, 170 p.

LAURENT, Pierre-Joseph, *Une association de développement en pays mossi : le don comme ruse*, Paris, Karthala, Coll. « Hommes et Sociétés », 1998, 294 p.

LEJEAL, Frédéric & GAULME, François, *Le Burkina Faso*, Paris, Karthala, coll. « Méridiens », 2002, 334 p.

LOADA Augustin & SANTISO, Carlos, *Élections historiques au Burkina Faso : vers une maturité démocratique ?,* 18 p., <http://www.cgdbf.org/french/>

MADIÉGA, Yénouyaga Georges & NAO, Oumarou, dir., *Burkina Faso. Cent ans d'histoire, 1895-1995*, Actes du premier colloque international sur l'histoire du Burkina, Ouagadougou, 12-17 décembre 1996, 2 vol., Paris, Karthala, 2003, 2206 p.

OTAYEK, René, dir., *Dieu dans la cité. Dynamiques religieuses en milieu urbain ouagalais*, CEAN/CNRS, Bordeaux, 1999, 172 p.

SAVONNET-GUYOT, Claudette, *État et société au Burkina : essai sur le politique africain*, Paris, Karthala, 1986, 232 p.

SEBAHARA, Pamphile, *Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local. L'expérience d'une commune du Burkina Faso*, Document de réflexion CDPM, n° 21, novembre 2000, 34 p.

4.2. Articles de revues et chapitres

ARCENS, Marie-Thérèse, « La participation communautaire dans les projets d'alimentation en eau potable et d'assainissement. L'exemple de Roumtenga au Burkina Faso », *Info Crepa*, Ouagadougou, n° 29-30, juillet-décembre 2000, pp. 13-25.

ARCENS, Marie-Thérèse, « La recherche appliquée en milieu urbain », *Info Crepa*, Ouagadougou, n° 27-28, janvier-juin 2000, pp. 4-8.

BIELHER, Alexandra & LE BRIS, Émile, « Jeux d'acteurs pour la modernisation de la ville. Le projet ZACA à Ouagadougou (Burkina Faso) » in PRUD, *Les municipalités dans le champ politique local*, PRUD (Programme de Recherche Urbaine pour le Développement), Synthèse des résultats 2002-2003, 2004, pp. 87-123.

BREDELOUP, Sylvie, « Réinstallation à Ouagadougou des "rapatriés" burkinabè de Côte d'Ivoire », *Afrique Contemporaine*, n° 217, vol. 1, 2006, pp. 185-201.

COMPAORÉ, George & NEBIÉ, Ousmane, « Croissance démographique et espace urbain à Ouagadougou (Burkina Faso) », in COMPAORÉ, George, dir., *Études urbaines à Ouagadougou, Burkina Faso*, coll. « Pays enclavés », n° 11, Bordeaux, CRET-DYMSET, 2003, pp. 9-28.

COMPAORÉ, George, « L'évolution des espaces périurbains à Ouagadougou », in COMPAORÉ, George, dir., *Études urbaines à Ouagadougou, Burkina Faso*, coll. « Pays enclavés », n° 11, Bordeaux, CRET-DYMSET, 2003, pp. 29-58.

HILGERS, Mathieu & MAZZOCCHETTI, Jacinthe, « L'après-Zongo : entre ouverture politique et fermeture des possibles », *Politique Africaine*, n° 101, 2006, pp. 5-18.

HILGERS, Mathieu, « Du quartier au secteur, l'évolution des limites urbaines au Burkina Faso », *Espaces et sociétés*, n° 122, vol. 3, 2005, pp. 67-85.

LOADA, Augustin & OTAYEK, René, « Les élections municipales du 12 février 1995 au Burkina Faso », *Politique africaine*, n° 58, juin 1995, pp. 135-142.

OTAYEK, René, « Dynamiques religieuses et gestion communale par temps de décentralisation. Le religieux comme analyseur de la politique urbaine », in OTAYEK, René, dir., *Dieu dans la cité. Dynamiques religieuses en milieu urbain ouagalais*, CEAN/CNRS, Bordeaux, 1999, pp. 17-55.

OUEDRAOGO, Hubert M. G., « Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales », *Mondes en développement*, vol. 34, n° 133, 2006, pp. 9-29.

OUÉDRAOGO, Jean, « Burkina Faso : autour de l'affaire Zongo », *Politique africaine*, n° 74, 2006, pp. 163-172 + 11 pages de documents.

SISSAO, Claude, « Choix d'une capitale : Ouagadougou, 1947 », in COQUERY-VIDROVITCH, Catherine, dir., *Histoire africaine du XXème siècle. Sociétés-Villes-Cultures*, groupe "Afrique noire", cahier 14-15, Paris, l'Harmattan, 1993, pp. 67-84.

4.3. Littérature grise

AMICAAL (Alliance des maires et responsables municipaux pour des actions communautaires de lutte contre le VIH/SIDA au niveau local), *Profil municipal. Arrondissement de Baskuy*, Ouagadougou, mars 2007, 21 p.

BANQUE MONDIALE, *Rapport d'évaluation – Burkina Faso – Projet d'amélioration des conditions de vie urbaines*, 2002, 23 p.

CND, *État des lieux sur le secteur de la décentralisation au Burkina Faso*, Ouagadougou, CND/Premier ministère, octobre 2001, 27 p.

COMMUNE DE OUAGADOUGOU, *Bilan du mandat du Conseil municipal (1995-200)*, Ouagadougou, 2 t., 2001, 142 p.

COMMUNE DE OUAGADOUGOU, *Programme de mandat de la commune de Ouagadougou (2001-2005)*, Ouagadougou, juin 2001, 28 p.

CORMIER, Jacques, *Les 1200 Logements, une opération controversée*, Ouagadougou, Secrétariat d'État à l'Habitat et à l'Urbanisme, mars 1991, 54 p.

COULIBALY, Daniel, SOMÉ, Magloire & KÉRÉ, Idrissa, *Étude comparative sur la décentralisation en république du Ghana et au Burkina Faso. Rapport final*, Ouagadougou, Commission nationale de décentralisation (CND), octobre 1998, 48 p. et 7 p. d'annexes.

DAMIBA, Pierre C., DEMÉ, Adama & TOURÉ, Françoise, *Évaluation des charges et des ressources liées aux compétences à transférer aux Communes. Rapport liminaire*, Ouagadougou, CND, mai 2003, 34 p.

MAIRIE DE BOGODOGO, *Arrondissement de Bogodogo. Monographie*, Ouagadougou, octobre 2004, 51 p.

MATD, *Programme triennal d'ensemble 2003/2005 pour la mise en œuvre de la décentralisation*, Ouagadougou, avril 2003, 52 p.

MINISTÈRE DES INFRASTRUCTURES DE L'HABITAT ET DE L'URBANISME, *Programme d'aménagement du grand Ouaga (2001-2005). Document de base (version finale)*, Ouagadougou, mai 2000, 86 p.

4.4. Travaux universitaires

SISSAO, Claude, *Urbanisation et rythme d'évolution des équipements. Ouagadougou et ensemble du Burkina Faso (1947-1985)*, thèse de doctorat d'histoire, Université Paris VII-Jussieu, 1992, 672 p.

YRA, *L'extension spatiale de Ouagadougou : un défi à l'aménagement et à l'équipement de la ville*, Mémoire de fin de cycle, Ouagadougou, Institut panafricain pour le développement, 2001, 187 p.

4.5. Présentations (colloques, ateliers, allocutions)

DÉVÉRIN-KOUANDA, Yveline, *De la concession rurale à la parcelle urbaine. Mutations de l'architecture et des fonctions de l'habitat en pays mossi (région de Ouagadougou)*, Communication au colloque « Interactions villes-campagnes : l'expérience francophone », 2-7 juillet 1993, 48 p.

5. Ghana

5.1. Ouvrages

AFARI-GYAN, Kwadwo, *The Ghanaian Constitution. An Introduction*, Accra, FES, 2e édition, 2002, 108 p.

ARMAH-ATTOH, Daniel, *Political participation and popular perception of political accountability in Ghana*, Open Society Institute, Africa Governance Monitoring & Advocacy Project, AfriMAP, mars 2006, 12 p., <www.afrimap.org/papers.php>

ASIBUO, Samuel & AYEE, Joseph R. A., *Aspects of Local Government Reform in Ghana*, Occasional Paper, n° 57, Pretoria, Africa Institute of South Africa, août 1993, 26 p.

AYEE, Joseph R. A., *Towards effective and Accountable Local Government in Ghana*, Critical Perspectives n° 13, Accra, CDD-Ghana, mars 2003, 27 p.

AYEE, Joseph R. A., *An Anatomy of Public Policy Implementation : The Case of Decentralization Policies in Ghana*, Aldershot, Avebury, 1994.

AYEE, Joseph R. A., *Decentralization and Conflict. The Case Of District Chief Executives and Members of Parliament in Ghana*, Accra, Freidrich Ebert Foundation (FES), 1999, 104 p.

BENNEH, G, SONGSORE J., *et alii*, *Environmental Problems and the Urban Household in the Greater Accra Metropolitan Area (GAMA) – Ghana*, Stockholm, Stockholm Environment Institute, 1993, 126 p.

BERTRAND Monique & DELAUNAY, Daniel, *La mobilité résidentielle dans la région du Grand Accra : différenciation individuelle et géographique*, Paris, CEPED, coll. « Regards sur », IRD, 2005, 65 p.

BERTRAND, Monique, *Générations et dynamiques péri-urbaines dans la Région du Grand Accra, Ghana*, CEPED, « Dynamiques périurbaines : population, habitat et environnement dans les périphéries des grandes métropoles », <http://www.ceped.org/cdrom/dynamiques_periurbaines/html/accra.htm>

BRYDON, Lynn & LEGGE, Karen, *Adjusting Society : the World Bank, the IMF and Ghana*, Londres et New-York, Tauris Academic Studies, 1996, 222 p.

CHAVAGNEUX, Christian, *Ghana, une révolution de bon sens. Économie politique d'un ajustement structurel*, Paris, Karthala, coll. « Les Afriques », 1997, 392 p.

CLIFFORD, Veronica R., *Implementing privatization policy in developing countries: a selected literature review*, Working Paper n° 3, USAID's Implementing Policy Change Project, août 1993, 22 p., <http://dec.usaid.gov/index.cfm?p=search.getSqlResults&CFID=4408&CFTOKEN=68197454&p_searchtype=detailed&p_sortby=datepubf&p_sortdir=desc&q_subjpri=DT50&q_bibcode=62>

CRAWFORD, Gordon, *Democratic decentralisation in Ghana: issues and prospects*, Leeds, Polis Working Paper n° 9, février 2004, 35 p., <http://www.polis.leeds.ac.uk/assets/files/research/working-papers/wp9crawford.pdf>

JÖNSSON, Julia, *The Overwhelming Minority: Traditional Leadership and Ethnic Conflict in Ghana's Northern Region*, Oxford, CRISE Working paper n° 30, février 2007, 47 p., <www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper30.pdf>

PUY-DENIS, Patrick, *Le Ghana*, Paris, Karthala, 1994, 228 p.

TOULABOR, Comi, dir., *Le Ghana de J.J. Rawlings. Restauration de l'État et renaissance du politique*, Paris, Karthala, 2000, 324 p.

WOODE, Samuel N., *The Committee System in District Assemblies. A Discussion Paper*, Accra, Friedrich Ebert Stiftung, ILGS, 2002, 40 p.

5.2. Articles de revues et chapitres

AMUZU, Antony T. & LEITMANN, Joseph, « Accra. Urban Environmental Profile », *Cities*, n° 11, vol. 1, 1994, pp. 5-9.

AYEE, Joseph R. A., « Les chefferies coutumières et le pouvoir Rawlings » in TOULABOR, Comi M., dir., *Le Ghana de J. J. Rawlings. Restauration de l'État et renaissance du politique*, Paris, Karthala, 2000, pp. 145-156.

AYELAZUNO, Jasper, « Democracy and Conflict Management in Africa: Is Ghana a Model or a Paradox? », *African Journal of International Affairs*, vol. 10, n° 1 & 2, 2007, pp. 13-36.

BERTRAND, Monique, « Profils du leadership local au Ghana : conflits et fragmentation urbaine dans la métropole du Grand Accra », *Autrepart*, n° 21, 2002, pp. 135-149.

CDD GHANA, « Popular opinions on local government in Ghana, 2008 », *Afrobarometer Briefing Paper*, n° 52, août 2008,
<http://www.afrobarometer.org/abbriefing.html>

CHAZAN, Naomi, « Liberalisation, Governance, Political Space in Ghana », in HYDEN, Goran & BRATTON, Michael, dir., *Governance and Politics in Africa*, Boulder, Colorado, Lynne Reinner Publishers Inc., 1992, pp. 121-141.

CROOK, Richard, « Four years of the Ghana District Assemblies in operation: decentralisation, democratisation and administrative performance", *Public Administration and Development*, n° 14, 1994, pp. 339-364.

CROOK, Richard, « La politique de décentralisation : les Assemblées de district et la "démocratie sans parti" », in TOULABOR, Comi M., dir., *Le Ghana de J.J. Rawlings.*, *Le Ghana de J.J. Rawlings. Restauration de l'État et renaissance du politique*, Paris, Karthala, 2000, pp. 101-126.

GOUGH, Katherine, « The Changing Nature of Urban Governance in Peri-urban Accra, Ghana », *Third World Planning Review*, vol. 21, n° 4, pp. 393-410.

GRANT, Richard & YANKSON, Paul, « Accra: City Profile », *Cities*, n° 20, vol. 1, 2003, pp. 65-74

JACQUEMOT, Pierre, « Chefferies et décentralisation au Ghana », *Afrique contemporaine*, 2007, n° 221, vol. 1, pp. 55-74.

MANBOAH-ROCKSON, Joseph, « Chiefs in Post-Colonial Ghana: exploring different element of the identity, inequalities and conflicts nexus in the Northern Region, *Chieftain : Journal of Traditionnal Governance*, vol. 1, 2007, 26 p., <http://hdl.handle.net/1880/44285>

NUGENT, Paul, « Les élections ghanéennes de 2004 : anatomie d'un système bipartite », *Politique africaine*, n° 97, mars 2005, pp. 133-150.

PELLOW, Deborah, « What Housing does: Changes in an Accra Community », *Architecture & Comportement / Architecture and Behaviour*, vol. 4, n° 3, 1988, pp. 213-228, <http://www.colloquia.ch/en/journal.htm>

TIPPLE, Graham A. *et alii*, « Who is building what in Ghana ? », *Cities*, vol. 15, n° 6, 1998, pp. 399-416.

WORDSWORTH, Odame Larbi, « Spatial Planning and Urban Fragmentation in Accra », *Third World Planning Review*, n° 18, vol. 2, mai 1996, pp. 193-215.

5.3. Littérature grise

ACCRA METRO ENVIRONMENTAL HEALTH INITIATIVE (AMEHI), *Environmental Health Profile of Jamestown/Usshertown, Ashiedu-Keteke Sub-Metro Council. Draft Final Report*, Eco-Management Consult, DFID, janvier 2000, 33 p.

AMA, *2002-2004 Medium Term Development Plan*, Accra, AMA, novembre 2002, 97 p.

ASHALLEY, Boniface, *Environmental Profile. Ga District Assembly*, ILGS & IHS, 2004, 12 p.

GRUCKER, F., *La décentralisation au Ghana, état des lieux et implication pour l'AFD*, AFD, Accra, juillet 2003, 41 p.

LOMO-TETTEY, William, *Profile of Ashiedu Keteke sub-metro*, Accra, Ashiedu Keteke *sub-metro*, 2004, 23 p.

MLGRD, *National Decentralisation Action Plan (NDAP): Toward a Sector-Wide Approach for Decentralisation Implementation in Ghana (2003-2005). Draft Report*, Accra, septembre 2003, 34 p.

MLGRD, *National Decentralisation Action Plan. Draft Inception Report. Programme Area 2 – District Develoment Funding Facility: Assessement of Local Government Funding and Financial management Procedures and Practices*, Accra, 15 novembre 2004, 13 p.

POST, J. INKOOM, D., BAFFOE-TWUM, M. & NERQUAYE-TETTEH, T., *Local Governance, civil society, and partnerships: community action in neighbourhood service upgrading in Kumasi, Ghana*, Final report on exploratory study. Department of Planning, Kwame Nkrumah University of Science and Technology, Kumasi, Amsterdam Research Institute for Global Issues and Development, University of Amsterdam, 2003, 20 p., <http://dare.uva.nl/record/147257>

5.4. Présentations (colloques, ateliers, allocutions)

YANKSON, Paul W. K., *Community-based and Local Non-governmental Organizations (CBOs/NGOs) in Urban Management and Development at the Local Level. The Case of Two Low Income Residential Areas in Accra, Ghana*, Communication présentée à la conférence « Associational Life in African Cities: Urban Governance in an Era of Change », Nordic African Institute, Uppsala, Suède et Chr Michelsen Institute, Bergen, Norvège, 28-30 août 1998, 28 p.

6. Divers

6.1. Ouvrages

AUGÉ, Marc, *Non-lieux : introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Seuil, coll. « La librairie du XXè siècle », 1992, 149 p.

BONNET, Henri, *Éthiopiques de Senghor, étude de l'œuvre*, Paris, Hachette, 1997, 95 p.

LACOUTURE, Jean, BALAVOINE, Nicole & BALAVOINE, Gilbert, *La raison de l'Autre – Montaigne, Montesquieu, Mauriac*, Bordeaux, Confluences, 2002, 113 p.

6.2. Données multimédia

BRASSENS, George, « La ballade des gens qui sont nés quelque part », *Fernande*, Paris, Philips, 1972.

BRASSENS, George, « Supplique pour être enterré à la plage de Sète », *Supplique pour être enterré à la plage de Sète*, Paris, Philips, 1966.

« Burkina Faso », Annuaire de la gestion des déchets solides en Afrique de l'Ouest et du Centre, Partenariat pour le Développement Municipal, <http://www.pdm-net.org>

COLLECTIF, « History of Accra », *Accra Studio*, Columbia University, 2003, 14 p., <http://www.arch.columbia.edu/Studio/Spring2003/UP/Accra/html/history.html>

« Les fractales » in <www.cvconseils.com/fractales.html>

SHUFFIELD, Robin, *Thomas Sankara, l'homme intègre*, documentaire, Arte France, France 3, 2006.

WILLEMS, Michel, « La population de Ouagadougou dans les années à venir ? », *Ouaga Focus*, n° 29, UERD, août 2002, <http://www.issp.bf/opo/Focus/Focus29.pdf>

7. Presse

Dépouillement systématique de la presse 2001-2005 :

Ghana : *Daily Graphic*

Burkina : *L'Observateur Paalga*

7.1. 2001

« Minister asks for Review of AMA – CCWL agreement », *Ghana News Agency*, 1er mars 2001, <http://www.modernghana.com/news/12688/1/Minister-asks-for-Review-of-AMA---CCWL-agreement>

« AMA endorses Darko as DCE », *Daily Graphic*, 14 juin 2001.

« AMA and unfulfilled promises », *Daily Graphic*, 24 juin 2001.

« AMA abrogates contract with City and Country Waste Limited », *Ghana News Agency*, 11 juillet 2001, <http://www.modernghana.com/news/15357/1/AMA-abrogates-contract-with-City-and-Country-Waste-Limited>

« AMA Boss interacts with assembly members », *Daily Graphic*, 20 juillet 2001.

« Waste Site to be Cleared », *Daily Graphic*, 27 août 2001 .

« Kwabenya Residents Assured of Safety », *Daily Graphic*, 12 novembre 2001.

« Aménagement urbain : vers une nouvelle dynamique », *L'Observateur Paalga*, 29 novembre 2001.

« AMA goes to "war" », *Daily Graphic*, 11 décembre 2001.

7.2. 2002

« Is Kwabenya Landfill Project Stillborn? », *Daily Graphic*, 7 janvier 2002.

« AMA committed to landfill project », *Daily Graphic*, 7 janvier 2002.

« Kwabenya Landfill Site is Safe », *Daily Graphic*, 10 janvier 2002.

« Answers to your Questions on Public-Private-Partnership (PPP) or PSP in urban water supply », 08 mars 2002

« Kwabenya Landfill Project Suffers Setback », *Daily Graphic*, 18 mars 2002.

« Baah-Wiredu, Quaye lead clean-up », *Daily Graphic*, 03 juin 2002.

« SFO (Serious Fraud Office) To Probe Rawlings », *General News of Tuesday*, 9 juillet 2002, <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=25490>

« Advertiser's Announcement : Public-Private-Partnership (PPP) in Water. The Opponents have no Alternative », *Daily Graphic*, 05 septembre 2002.

« Offer Suggestions on Water Policy », *Daily Graphic*, 05 octobre 2002.

« Agyiri-Blankson in Gt Accra NPP Chairmanship race », *Daily Graphic*, 06 novembre 2002.

« AMA to get tough », *Daily Graphic*, 11 novembre 2002.

7.3. 2003

« Ghana: Accra to have 13 sub-metros », *Accra Daily Mail*, 24 janvier 2003.

« AMA collects ¢33 billion in revenue », *Daily Graphic*, 31 janvier 2003.

« AMA receives ¢400m sanitary tools », *Daily Graphic*, 10 mars 2003.

« Refuse collectors want money », *Daily Graphic*, 23 mai 2003.

« Private Sector Participation in Water Delivery : Myth or Reality », *Daily Graphic*, 27 septembre 2003.

7.4. 2004

« Accra Mayor dumped », *The Statesman*, 15 janvier 2004 ; « Ofei Darko loses AMA job », *Daily Graphic*, 15 janvier 2004.

« Accra Mayor fired », *Daily Guide*, 15 janvier 2004

« Ofei Darko loses AMA job », *Daily Graphic*, 15 janvier 2004

« The Grand Plan to Clean Up the Filth in Accra », *Graphics version*, 23 janvier 2004.

« Help rid Accra of filth – Blankson », *Daily Graphic*, 10 février 2004.

« A mayor for the city. The case of electing mayors or district chief executives. », *Daily Graphic*, 18 février 2004.

« AMA to consider Blankson's nomination on Thursday », *Daily Graphic*, 23 février 2004.

« New Accra Mayor reminded of Herculean task », *Daily Graphic*, 03 mars 2004.

« Adjiri Blankson sworn it », *Daily Graphic*, 06 mars 2004.

« Accra Mayor maps out measures to rid city of filth », *Ghanaian Chronicle*, 25 mars 2004.

« Two Companies support AMA Clean-up », *Daily Graphic*, 25 mars 2004.

« Ouaga 2000 : Ouaga la pou… belle » dans « Les Figas du Jour », *L'Observateur Paalga*, 29 juin 2004.

« Agyementaka Residents Reject Report on Landfill », *Ghana News Agency*, 30 juillet, 2004.

« Assainissement de la ville de Ouagadougou. Querelles autour d'un marché. », *L'Observateur Paalga*, 17 août 2004

« Billets craquants : N'étiolons pas la Brigade verte », *L'Observateur Paalga*, 13 septembre 2004.

« La Brigade verte tape dans l'œil de Total », *L'Observateur Paalga*, 11 octobre 2004.

« Brigade verte. L'hommage de Simon à ses femmes », *L'Observateur Paalga*, 24-26 décembre 2004.

« Les Figas du jour : la Brigade verte réclame des décorations à Simon », *L'Observateur*

Paalga, 28 décembre 2004.

« "Kaddafi" donne 5 millions à la Brigade verte », *L'Observateur Paalga*, 30 décembre 2004.

7.5. 2005

« Coups de balai à Ouagadougou », *L'Express*, 10 janvier 2005, <http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/coups-de-balai-a-ouagadougou_487386.html>

« Simon Compaoré, le bouillant bourgmestre de Ouagadougou », <http://lefaso.net/spip.php?article5965>, 28 mars 2005.

7.6. 2006

« AMA Being Blackmailed? », *New Times*, 26 juin 2006.

« AMA Resumes Refuse Collection in Accra », *New Times*, 27 juin 2006.

« Opération zéro sachet noir », *L'hebdomadaire du Burkina*, 26 août 2006, <www.lefaso.net/spip.php?article15930>

« Mafia économique : "Benoît complote pour la belle-mère nationale" », *Le Citoyen*, n° 36, 22 novembre au 7 décembre 2006.

7.7. 2007

« Ligue pour la défense de la liberté de la presse : "Des menaces sur la presse" », *Sidwaya*, 9 janvier 2007.

« Construct Landfill Now or Lose $10m – World Bank », *Ghana News Agency*, 15 janvier 2007.

« WB Threatens To Pull Out of Landfill Project », *New Times*, 1er février 2007.

« Thelma's thoughts », *The Ghanaian Observer*, 08 février 2007.

« Kwabenya Rejects Executive Instrument », *Public Agenda* 20 février 2007.

7.8. 2008

« Brigade verte de Ouagadougou : Le maire Simon Compaoré rend hommage à “ses femmes” », *Sidwaya*, 18 décembre 2008.

7.9. 2009

« Une spécialisation dans l’événementiel », Dossier spécial « Ouagadougou : retour vers le futur », *Jeune Afrique*, 24 juin 2009, <http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/ARTJAJA2526p084.xml0/-SIAO-festival-congres-capitale-Une-specialisation-l-evenementiel.html>

« Ouagadougou : retour vers le futur . Dossier Spécial », *Jeune Afrique*, 24 juin 2009, <http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/ARTJAJA2526p075.xml0/-interview-Simon-Compaore-Ouagadougou-maire-Simon-Compaore----Je-gere-cette-ville-sans-aucun-etat-d-ame--.html>

« Simon Compaoré, maire de Ouagadougou : "Je ne suis pas fou pour rêver de la Présidence du Faso" », *Sidwaya*, 13 juillet 2009

8. Décrets et lois

COMMUNE DE OUAGADOUGOU, arrêté n° 2005/014CO/SG/DP portant ouverture des Centre d'Enfouissement Technique des déchets solides de la ville de Ouagadougou.

GOUVERNEMENT DU BURKINA, ARRÊTÉ N° 950005/PM/CND portant organisation et fonctionnement de la Commission Nationale de la Décentralisation, 1995.

GOUVERNEMENT DU BURKINA, *Les Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) du Burkina Faso. Modifiés*, Ouagadougou, 2002, 125 p.

GOUVERNEMENT DU BURKINA, *Loi n° 005/97/ADP portant Code de l'environnement au Burkina Faso*, 1997, 37 p.

GOVERNMENT OF GHANA, *Local Government (Accra metropolitan Assembly° establishment Instrument, 1995*, Accra, 1995, 111 p.

MLGRD, *Environmental Sanitation Policy*, Accra, 2e édition, novembre 2001, 49 p.

PRÉSIDENCE DU FASO, Décret n° 2001-342/PRES/PM/MEE portant champ d'application, contenu et procédure de l'étude et de la notice d'impact sur l'environnement.

9. Entretiens

9.1. Ouagadougou, 2003

Augustin LOADA, Professeur, Centre pour la Gouvernance Démocratique, 15 mai 2003.

Philippe LECLUZE, Attaché de coopération, Ambassade de France au Burkina Faso, 19 mai 2003.

Mariella GARNIER-LOPEZ, Assistante de projet, Ambassade Royale de Danemark au Burkina Faso, 20 mai 2003.

Jules KERE, Secrétaire général de la mairie de Sig-Noghin, commune de Ouagadougou, 20 mai 2003.

Pierre MICHAILLARD, Conseiller technique de l'ambassade de France auprès du MATD, 21 mai 2003.

Yves GUICQUERO, AFD, 22 mai 2003.

Pamphile SEBAHARA, Assistant technique APEFE auprès de la CND, 22 mai 2003.

Simon COMPAORÉ, Maire de Ouagadougou, 23 mai 2003.

Gaoussou KOTE, Conseiller en développement local et décentralisation, Unité d'Appui à la Coopération Canadienne (ACDI/UACC), 23 ami 2003.

Milan SIMANDL, Ambassade d'Allemagne, Ouagadougou, 27 mai 2003.

Karim ILBOUDO, Projet d'Aménagement du Grand Ouaga, 27 mai 2003.

Drissa SIRIMA, Fodecol, 28 mai 2003.

Thomas YILI, Agedecol, 28 mai 2003.

M. SADOU, secrétaire de la province du Kadiogo, 2 juin 2003.

Hervé Magloire KAM, Secrétaire général de l'AMBF, 2 juin 2003.

Klaus GRÜTJEN, Conseiller technique de la GTZ auprès du MATD, 3 juin 2003.

Augustin BONOU, Direction Générale de la Décentralisation, 4 juin 2003.

M. BAGNÉ, responsable du projet ZACA, 4 juin 2003.

Alfred ZONGO, Chargé du programme « développement local et décentralisation », DCC, bureau de coopération de l'ambassade de Suisse, 5 juin 2003.

Ibrahim COULIBALY, Secrétaire général de la mairie de Ouagadougou, 6 juin 2003.

Paul KIEMDÉ, Professeur, Université de Ouagadougou, 9 juin 2003.

Raogo Antoine SAWADOGO, ancien ministre et ancien responsable de la CND, 10 juin 2003.

9.2. Ghana, 2003

J. R. A. AYEE, DEAN of Social Studies, Université de Legon, Accra, Entretiens multiples, juin 2003.

Matthieu-Noé KOSSI, Responsable du SCAC, ambassade de France, Accra, 16 juin 2003.

Emmanuel DEBROISE, AFD, 16 juin 2003.

Robert FOOTE, Decentralization Coordinator, CIDA Governance Program, 17 juin 2003.

Tracey HÉBERT, Democracy and Governance Program Officer USAID, 25 juin 2003.

Peter FRICKER, Programme for Rural Action Organisation Development and Management Advisor, GTZ, 27 juin 2003.

Charles K. BOAKYE, Senior Municipal Engineer, Banque mondiale, 3 juillet 2003.

Kwame OBENG-FOSU, Deputy director, AMA, 4 juillet 2003.

David KUIJPER, First Secretary, Royal Netherlands Embassy, 7 juillet 2003.

Joyce MENSAH, FES, 9 juillet 2003.

Hon. Capt. EFFAH-DARTEY, Deputy-Minister, MLGRD, entretiens multiples, juin-juillet 2003.

Hans VON RIJN, Assistant technique de la DANIDA auprès du MATD, entretiens multiples, juin-juillet 2003.

9.3. Ouagadougou, 2005

M. SILIGA, Coordinateur de la Cavad, 05 avril 2005.

M. YÉYÉ, Ministère de l'environnement et du cadre de vie, 07 avril 2005.

Entretien collectif, ONG LVIA, recyclage des plastiques, 11 avril 2005.

Mamoudou OUEDRAOGO, direction de la propreté, 11 avril 2005.

Victor SANFO FLAKIÉ, questeur, 17 avril 2005.

Jules KÉRÉ, secrétaire général de l'arrondissement de Sigh-Noghin, 19 avril 2005.

Sylvestre OUEDRAOGO, ancien ministre, conseiller en Environnement/Chef d'Équipe « Énergie & Environnement » au PNUD, 19 avril 2005.

Idrissa SEMDE, Ministère de l'environnement, 04 mai 2005.

Joseph WETHE, professeur à l'EIER, 03 mai 2005.

David NIKIÉMA, entrepreneur GIE déchets, CGED/CEGEMED, 07 mai 2005.

Patricia YODA, conseillère d'arrondissement, Bogodogo, 17 mai 2005.

Entretien collectif, GIE des femmes de Sigh-Noghin, 18 mai 2005.

Clément OUONGO, Police municipale, 19 mai 2005.

Boubacar TSONGÉ, Technicien voirie, Sigh-Noghin, 23 mai 2005.

Sidi Mahamoudou CISSÉ, Direction de la propreté, 30 mai 2005.

Florence OUEDRAOGO, Trésorière adjointe de l'association Wend-Penga, Sigh-Noghin, mai 2005.

Paul BAYILI, expert, entretiens multiples, mai 2005.

Issa SAWADOGO, Ministère de l'environnement, entretiens multiples, mai 2005.

Safietou SYLLA, directrice du GIE de Sigh-Noghin, mai 2005.

9.4. Ghana, 2004-2005

Thomas DONKOA, *Officer, Health and Sanitation Dept*., MLGRD, Accra, 25 novembre 2004.

Mr ALHASSAN, DCE, Ashiedu-Keteke *sub-metro*, 30 novembre 2004.

Samuel QUARSHIE, District Cleansing Officer in charge of Waste Management, Ashiedu-Keteke *sub-metro*, Accra, 31 novembre 2004.

Hon. Samuel TETTEH, Chairman, Ashiedu-Keteke *sub-metro*, 01 décembre 2004.

David KPANJA, Cleansing Officer, La *sub-metro*, 01 décembre 2004.

Samuel KPODO, Senior Environmental Health Officer in charge of Monitoring, WMD, 02 décembre 2004.

Mr OTI, Counselor, Ashiedu-Keteke *sub-metro*, 06 décembre 2004.

Prince BOAFO, Officer, Osu *sub-metro*, 06 décembre 2004.

NGO Nglona, La *sub-metro*, 08 décembre 2004.

NGO La Town Development Association, La *sub-metro*, 08 décembre 2004.

Charretiers, La *sub-metro*, Accra, 09 décembre 2004.

Femmes et reine du marché, Ashiedu-Keteke *sub-metro*, Accra, 09 décembre 2004.

Zaïda NEMKU, District Environmental Health Officer, Osu Klottey *sub-metro*, 09 décembre 2004.

M. BRAKO, Cleansing Officer, Madina, *Ga District*, GAMA, Ghana, 10 décembre 2004.

Joseph EWYE, Plant Manager, Composting Plant, Teshie, 14 décembre 2004.

Liste des abréviations

AGR	Activités Génératrices de Revenus
AIMF	Association Internationale des Maires Francophones
AMA	*Accra Metropolitan Assembly*
AMBF	Association des Maires du Burkina Faso
APP	*All's People Party*
ASP	*Accra Sustainable Programme*
BOT	*Build-Operate-and-Transfert*
Cavad	Coordination des Associations pour l'Assainissement et la Valorisation des Déchets
CBO	*Community-Based Organization*
CC	Centres de Collecte Intermédiaire
CCAM	Commission Communale d'Attribution des Marchés
CCSSA	Comité Communal de Sensibilisation sur la Salubrité et l'Assainissement
CCWL	*City and Country Waste Limited*
CDP	Congrès pour la Démocratie et le Progrès
CDR	Comités de Défense de la Révolution (Burkina Faso)
CDRs	*Committees for the Defence of Revolution* (Ghana)
CEDEP	*Centre for the Development of People*
Ceged	Coordination des Entreprises Privées de Gestion des Déchets
CIP	Comité Interministériel de Pilotage
CND	Commission Nationale de Décentralisation
CNR	Conseil National de la Révolution
COHRE	*Centre On Housing Rights and Evictions*
Crepa	Centre Régional Pour l'Eau et l'Assainissement
CSS	Comités Sectoriels de Salubrité
CTVD	Centre de Traitement et de Valorisation des Déchets

Danida	Agence Danoise pour le Développement International / *Danish International Development Agency*
DCE	*District Chief Executive*
DFID	*Department For International Development* / Ministère britannique du Développement international
Dinasene	Direction Nationale des Services d'Entretien, de Nettoyage et d'Embellissement
DIS	Déchets Industriels Dangereux et Spéciaux
DSTM	Direction des Services Techniques Municipaux
EHD	*Environmental Health Department*
EIS	*Environmental Impact Statement*
EPA	*Environmental Protection Agency*
ERP	*Economic Recovery Program*
Esicome	*Expanded Sanitary Inspection and Compliance Enforcement*
ESPA	*Environmental Service Providers Association*
FBO	*Faith-Based Organization*
Fespaco	Festival Panafricain du Cinéma et de la Télévision de Ouagadougou
FMI	Fond Monétaire International
GAMA	*Greater Accra Metropolitan Assembly*
GDA	*Ga District Assembly*
GIE	Groupement d'Intérêt Économique
GPRS	*Ghana Poverty Reduction Strategy*
GSS	*Ghana Statistical Service*
IAGU	Institut Africain de Gestion Urbaine
IDA	Association Internationale de Développement
LGWU	*Local Government Workers Union*
LVIA	Association Internationale des Volontaires Laïcs
MATD	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MCE	*Metropolitan Chief Executive*
MLGRD	*Ministry of Local Government and Rural Development*

NDAP	*National Decentralisation Action Plan*
NDC	*National Democratic Congress*
NEAP	*National Environmental Action Plan*
NESP	*National Environmental Sanitation Plan*
NLC	*National Liberation Council*
NPP	*New Patriotic Party*
Onasene	Office National des Services d'Entretien, de Nettoyage et d'Embellissement
Onea	Office National de l'Eau et de l'Assainissement
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
PACVU	Projet d'Amélioration des Conditions de Vie Urbaines
PANE	Plan d'Action Nationale Environnementale
PAS	Plan d'Ajustement Structurel
PAYD	*Pay As You Dump*
PDC	*People's Defence Committees*
PDU	Projet de Développement Urbain
PM	*Presiding Member*
PNDC	*Provisional National Defence Council*
PNLD	Plan National de Lutte contre la Désertification
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariats Public-Privé
RAF	Réforme Agraire et Foncière
RCC	*Regional Coordinating Council*
REN-LAC	Réseau National de Lutte Anti-Corruption
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SDGD	Schéma Directeur de Gestion des Déchets
SIAO	Salon International de l'Artisanat de Ouagadougou
TOD	Textes d'Orientation de la Décentralisation
UESP	*Urban Environmental and Sanitation Project*
UMP	*Urban Management Programme*

Unicef	*United Nations Children's Emergency Fund* / Fonds des Nations unies pour l'enfance
WDC	*Workers Defence Committees*
WMD	*Waste Management Department*
ZACA	Zone d'activités commerciales et administratives

Annexes

1. Lettre du COHRE à la Banque mondiale, 16 août 2007

Bret Thiele
Centre on Housing Rights and Evictions
8 N. 2nd Avenue East
Suite 208
Duluth, MN 55802
U.S.A.

Sylvia Noagbesenu
Centre on Housing Rights and Evictions
PMB CT 402 Cantonments, Accra
GHANA

16 August 2007

Re: Request for Inspection by World Bank Inspection Panel

Executive Secretary
The Inspection Panel
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433

World Bank Inspection Panel,

1. The Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) represents the Agyemankata Community who live in the area known as of Kwabenya in Ga District, Ghana. COHRE's addresses are above. Please send any correspondence to both addresses.

2. The Agyemankata Community is detrimentally effected by the sanitary landfill proposed in the context of the World Bank funded Second Urban Environment Sanitations Project (UESP-2) (Project). Indeed, the World Bank's Integrated

Safeguards Data Sheet states "those living near the landfill will be negatively affected" and that "surface and ground water pollution could extend 5 to 10km downstream." Specifically, if implemented, this component of the Project will result in the involuntary displacement of much of the community and leave the remainder of the community living in conditions that pose graves risks to their health.

3. Specifically, many of the households near the proposal Kwabenya Landfill (Landfill) site have been told that they will be displaced if and when the Project is implemented. Additionally, those who are outside of the area of displacement will live within proximity of the landfill and its related operations which would pose grave risks to their health. Indeed, the Landfill has raises several potentially contentious environmental and social issues.

4. The Agyemankata Community was not meaningfully consulted during the planning of the Landfill. The following examples illustrate the lack of meaningful consultation as required by

- 4.1 The Accra Metropolitan Assembly (AMA), a government agency involved in the Landfill, often announces decisions after they have been made via publication in local newspapers such as the Ghanaian Times and the Daily Graphic or through radio announcements. This means of communication is insufficient as it may not reach the Community nor does it allow a process for meaningful input from the Community.
- 4.2 The Agyemankata Community learned about the World Bank's role in the Landfill only from a newspaper article in the Daily Graphic (dated 10 December 2003, page, 23, para. 15) in which it was stated that "S.O. Darko, former Mayor of Accra, said World Bank was to finance the Kwabenya landfill."

- 4.3 In response to this article, the Agyemankata Community wrote to the World Bank on 16 January 2004 requesting that the Bank not support the Landfill component of the Project.
- 4.4 In response, the World Bank on 30 January 2004 invited the Agyemankata Community to see the already prepared Environmental and Social Assessments and the Resettlement Policy Framework. This is the first time the Agyemankata Community was made aware of these documents and, again, was only allowed to see them after their completion. The Community is quite frustrated given this lack of transparency and lack of consultation.
- 4.5 The Agyamankata Community has yet to see any Involuntary Resettlement Action Plan on Kwabenya Landfill yet alone be able to meaningfully participate in such a plan's creation.
- 4.6 The AMA communicated to the Agyemankata Community via radio announcements on 19 and 20 July 2007 and in the 18 July 2007 edition of the Ghanain Times that itsresidents needed to deposit all documents on their respective properties at the Land Valuation Board.
- 4.7 A further notice by the AMA to the Agyemankata Community to bring all relevant documents to the AMA by 30 July 2007 or forfeit their compensation was communicated to the Agyamankata Community only in the 18 July 2007 edition of the Ghanaian Times.
- 4.8 The Agyemankata Community has sent several letters to the AMA over the course of several years. The AMA, however, has never replied nor acknowledged receipt of those letters and continues to issue messages to the Agayamankata Community through newspapers or radio announcements.

5. The above-mentioned facts demonstrate that the World Bank has not abided by its Operational Policy on Involuntary Resettlement (OP 4.12) or its Bank Procedures on Involuntary Resettlement (BP 4.12). Specifically:

- 5.1 The Operational Policy 4.12 Policy Objective requiring that "displaced persons should be meaningfully consulted and should have opportunities to participate in planning and implementing resettlement programs." (OP 4.12, para. 2(b).)
- 5.2 The Operational Policy 4.12 Required Measure that "(a) the resettlement plan or resettlement policy framework includes measures to ensure that the displaced persons are (i) informed about their options and right pertaining to resettlement; (ii) consulted on, offered choices among, and provided with technically and economically feasible resettlement alternatives." (OP 4.12, para. 6(a).)
- 5.3 The threat by the AMA of 30 July 2007 that the residents risk forfeiting their compensation is a threat by the AMA to violate Operational Policy 4.12 Required Measure that "(a) the resettlement plan or resettlement policy framework includes measures to ensure that the displaced persons are ... (iii) provide prompt and effective compensation at full replacement cost for losses of assts attributable directly to the project." (OP 4.12, para. 6(a).)
- 5.4 Bank Procedure 4.12, paragraph 5 (b) requiring the resettlement plan or resettlement policy framework's "adequacy with respect to OP 4.12, including the involvement of affected groups and the extent to which the views of such groups are being considered." (BP 4.12, para. 5(b).)
- 5.5 The threat by the AMA of 30 July 2007 that the residents risk forfeiting their compensation demonstrates either the inadequacy of or a threat to violate any resettlement plan's or resettlement policy framework's "criteria for eligibility of displaced persons for compensation" as required by BP 4.12, para. 5 (c). (BP 4.12, para. 5(c).)
- 5.6 The actions of the AMA demonstrate a lack of commitment to implementing any resettlement instrument that meets with OP 4.12 and BP 4.12. Consequently the Project is in violation of Bank Procedure 4.12 (Appraisal), para. 10, requiring assessment of "(a) the borrower's commitment to and capacity for implementing the resettlement instrument; (b) the feasibility of the proposed measures for

improvement or restoration of livelihoods and standards of living; (c) availability of adequate counterpart funds for resettlement act ivies; and (d) significant risks, including risk of impoverishment, from inadequate implement of the resettlement instrument." (BP 4.12, para. 10.)

6. The above may not be an exhaustive list of all World Bank Operational Policies and Bank Procedures being violated by the Kwabenya Landfill project. Consequently, COHRE and the Agyemankata Community reserve the right to amend this Request for Inspection.

7. Finally, it should be noted that that Kwabenya Landfill project is based on an early 1990s UNDP strategic plan for the then Greater Accra Metropolitan Area. This strategic plan stated that landfill sites should be 1 km away from residential areas. While the Kwabenya site fit that criterion at the time this plan was drafted, the current Project fails to meet this plan due to changed residential patterns in the area. Indeed, the Agyemankata Community now reside within 1 km of the proposed Landfill

8. As outlined above, the Agyemankata Community has spoken with World Bank officials in Accra on several occasions and their concerns have yet to be dealt with in a satisfactory manner. Again, those responsible for the Landfill continue to not meaningfully consult with the Community.

9. We request the Inspection Panel recommend to the World Bank's Executive Directors that an investigation of these matters be carried out.

10. COHRE and the Agyemankata Community reserve the right to provide further information on this matter.

Sincerely,

Bret Thiele

Attorney at Law

Coordinator – ESC Rights Litigation Programme

COHRE

2. Brochure de sensibilisation sur les déchets – EPA – Accra

3. Liste des 13 *sub-metros* d'Accra

4. Contrat type entre les ramasseurs et les résidents – Ouagadougou

Table des figures

Figure 1 : Types de déchets dans la commune de Ouagadougou 82

Figure 2 : Types de déchets dans l'AMA 82

Figure 3 : Deux exemples de fractales mathématiques : le tapis de Sierpinski et la courbe de Koch (qui mène à la structure du flocon de neige)..... 193

Figure 4 : Structure des pouvoirs décentralisés et déconcentrés au Ghana 217

Table des images

Image 1 : Extrait d'un livre d'éducation à la propreté pour enfants. La saleté d'Accra. 85

Table des tableaux

Tableau 1 : Chronologie des luttes sur le site de Kwabenya..... 304

Table des cartes

Carte 1 : Utilisation de l'espace à dans l'AMA 104

Carte 2 : Organisation du bâti à Ouagadougou 108

Carte 3 : Zones de ramassage de Ouagadougou..... 178

Carte 4 : Localisation de Kwabenya 320

Table des photos

Photo 1 : Ramasseuses d'une association ouagalaise financée par le Crepa – Ouagadougou 87

Photo 2 : Type de charrette à traction asine fournie par l'Unicef – Ouagadougou 87

Photo 3 : État des voies dans un quartier de moyen standing – Ouagadougou..... 89

Photo 4 : Ramassage des poubelles dans une cour de moyen standing – Ouagadougou 90

Photo 5 : Emplacement d'un futur marché dans le quartier de Sig-Noghin – Ouagadougou 91

Photo 6 : Plage d'Accra – Ahsiedu-Keteke *sub-metro*..... 93

Photo 7 : Deux types de ramassage ouagalais 97

Photo 8 : Maintenance des bennes au WMD – Accra 97

Photo 9 : Canal d'Osu-Klottey *sub-metro* – Accra 106

Photo 10 : Tri et lavage des plastiques à recycler – LVIA – Ouagadougou..... 119

Photo 11 : Gestion d'une fontaine et vente de l'eau au quartier par l'association Wend Panga de Sigh-Noghin – Ouagadougou 140

Photo 12 : Abords du Kaneshie Market – Accra..... 165

Photo 13 : Abords du Kaneshie Market – Accra..... 166

Photo 14 : Containers communaux stockés au WMD – Accra..... 172

Photo 15 : Conséquences d'un arrêt du ramassage : les containers ne sont plus accessibles – Accra 174

Photo 16 : Centre de collecte intermédiaire avant son ouverture – Sigh-Noghin – Ouagadougou 181

Photo 17 : Décharge sauvage dans la « ceinture verte » du nord de Ouagadougou – Sigh-Noghin..... 240

Photo 18 : Égout à ciel ouvert – Ouagadougou 242

Photo 19 : Le monument aux héros nationaux en construction et la future voie à goudronner – Ouaga 2000 – Juin 2005. 277

Photo 20 : Rue de l'arrondissement de Sigh-Noghin – Ouagadougou..... 342

Table des matières

RÉSUMÉ **3**

ABSTRACT **4**

REMERCIEMENTS **5**

SOMMAIRE **7**

INTRODUCTION THÉORIQUE **9**

1. COMMENT DÉFINIR STRICTEMENT DES OBJETS SOUPLES ? 12

1.1. Une Trinité néo-institutionnaliste ? *12*

1.1.1. Un courant « réactionnaire » ? 13

1.1.2. Une grande variété d'approches 14

1.1.3. Qu'est-ce alors qu'une institution ? 15

1.1.4. Le champ pour aller au-delà de l'opposition ? 19

1.2. Politiques publiques et action publique *20*

1.2.1. Peut-on encore parler de « politiques publiques » ? 21

1.2.2. Pour une analyse sectorielle 25

1.2.3. Des politiques publiques à la régulation 27

2. QUEL EST LE LIEU DU LOCAL ? 30

2.1. Une ville est-elle un objet local ? *30*

2.1.1. Pourquoi étudier les grandes villes du continent le plus rural de la planète ? 30

2.1.2. Les villes au prisme des analyses scientifiques 32

2.1.3. La ville est-elle un lieu ? 34

2.2. Des villes au local *36*

2.2.1. Le local : un objet flou et pourtant à la mode 36

2.2.2. Des outils de travail pour appréhender le local 39

2.3. Du local à la gouvernance ? *39*

2.3.1. Qu'est-ce que la « gouvernance » ? 39

2.3.2. Limites de la gouvernance : un mot trop connoté pour être utilisé 42

2.4. Le champ politique local *46*

2.4.1. Une définition protéiforme 46

2.4.2. Un champ en construction 49

2.4.3. Une invention constante 52

3. ENJEUX ET MODALITÉS D'UNE COMPARAISON COMPLEXE 54

3.1. La comparaison comme exercice intuitif ? *55*

3.2. Controverses et méthodes *58*

3.3. Application : des terrains proches *60*
3.4. Pour une « éthique du bricolage » *61*
4. TRAVAIL D'ENQUÊTE 63
5. HYPOTHÈSES DE TRAVAIL ET PLAN 66

PREMIÈRE PARTIE : DES CONVERGENCES FORMELLES 69

1. ACCROISSEMENT DES VOLUMES, STAGNATION DES MOYENS : L'INVASION DES DÉCHETS 71
1.1. Déchets africains : un tonneau des Danaïdes moderne *71*
1.1.1. « Waste is both a public good and a private bad » : déchets et perceptions des déchets 72
1.1.2. L'accroissement du volume des déchets : les points de non-retour ? 77
1.1.3. L'épineuse question de la nature des déchets 79
1.1.4. Un cruel manque de moyens 86
1.2. Des problèmes urbains *98*
1.2.1. La ville comme contrainte 99
1.2.2. Des structures de ville très différentes 102
1.2.3. La ville comme enjeu symbolique 114
2. L'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION DU RAMASSAGE DES ORDURES : LES DÉCHETS COMME FARDEAU MUNICIPAL 120
2.1. Ouagadougou entre révolution et rectification *120*
2.1.1. Une organisation intimement liée aux régimes politiques 121
2.1.2. « Rectifier » : une nouvelle organisation liée aux bailleurs internationaux 127
2.1.3. De la décentralisation aux années 2000 : une multitude d'acteurs mal coordonnés 137
2.2. Accra : une querelle d'héritages *146*
2.2.1. Un héritage « révolutionnaire » ? 146
2.2.2. La réforme de 1988 : la décentralisation des responsabilités 151
2.2.3. L'après CCWL : l'enchevêtrement des problèmes 158
2.3. Des convergences formelles : rationalisation et ouverture au marché *168*
2.3.1. Accra : faire face au poids des erreurs 170
2.3.2. Ouagadougou : « du passé faisons table rase » ? 176
2.3.3. Un exemple de convergence : la rationalisation des lieux de stockage 183
3. CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 187

DEUXIÈME PARTIE : COMPRENDRE LES MODALITÉS DE RÉGULATION DE LA GESTION DES DÉCHETS 189

1. LES DÉCENTRALISATIONS COMME CADRE D'ACTION ET DE PENSÉE DES POLITIQUES URBAINES 191
1.1. Des décentralisations « feuilletées » : une historicité mal étudiée *194*
1.1.1. Des expériences souvent avortées mais toujours structurantes 196
1.1.2. Des pratiques révolutionnaires ancrées dans le local 208

1.2. Les décentralisations des années 1990 : une « nouveauté » nourrie des anciennes expériences *212*
1.2.1. Des décentralisations constitutionnelles 212
1.2.2. Évolutions 215
1.3. Décentralisations et gestion des ordures : des éléments de compréhension *220*
1.3.1. Les résidents face à leur histoire locale 220
1.3.2. Des concurrences inattendues 226
2. LA PRIVATISATION : UNE TENTANTE OBLIGATION 232
2.1. Qu'est-ce que privatiser ? *233*
2.1.1. Un problème de définition 233
2.1.2. Résultats attendus et motivations politiques 236
2.1.3. Privatisation et déchets : un ménage possible ? 238
2.2. Les privatisations à Accra et à Ouagadougou *242*
2.2.1. Des contextes très différents 242
2.2.2. Formes évidentes et formes cachées de la privatisation 246
2.3. Des disparités spatiales qui compliquent la gestion *249*
2.3.1. Le zonage des villes : une nécessité dangereuse 249
2.3.2. Peut-on privatiser en créant des monopoles ? 252
2.3.3. Les systèmes privatisés sont ils durables ? 253
2.4. Of waste and (political) men : le rendez-vous manqué d'un nouveau management *256*
2.4.1. Des collusions politiques 256
2.4.2. Un nouveau « management » ? 259
3. LE MODE D'ÉLECTION DES POUVOIRS MUNICIPAUX : FONDEMENT DE LA LÉGITIMITÉ ET DES POSSIBILITÉS DE GESTION 266
3.1. Figures de maires *266*
3.1.1. « Simon » : un père et sa ville 267
3.1.2. Accra : un maire (à) discrétion 269
3.1.3. Blankson : les 100 jours 272
3.2. Quelle autonomie du pouvoir municipal ? *275*
3.2.1. Une capitale peut-elle avoir une vie locale ? 275
3.2.2. Les partis politiques comme soutien et source d'affaiblissement 282
3.3. Pratiques de maires : une construction du champ politique local ? *286*
3.3.1. Maire « fort », maire « faible » : une construction complexe de la légitimité politique 286
3.3.2. Les sens du vote 290
4. CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE 295

TROISIÈME PARTIE : LA GESTION DES ORDURES COMME OPPORTUNITÉ DE RECONFIGURATION DU CHAMP POLITIQUE LOCAL 297

1. LA RECONFIGURATION DES « SOCIÉTÉS CIVILES » 299
1.1. Ghana : une reconfiguration par le conflit *299*
1.1.1. Un conflit construit 299
1.1.2. Un exemple de mobilisation communautaire efficace 313
1.1.3. Une redéfinition du rôle municipal par la crise 321
1.2. Burkina : une reconfiguration par agrégation *325*
1.2.1. Disparition et renforcement du secteur associatif 327
1.2.2. Le secteur privé : une « élite » organisée et fédératrice 334
1.2.3. Le nouveau rôle des acteurs municipaux face à la pénurie de moyens 338
2. DES CHAMPS POLITIQUES LOCAUX ? 344
2.1. L'ancrage local de Ouagadougou : la question de l'identité *345*
2.1.1. Une action en coups d'éclats 345
2.1.2. Le technique au service du politique ? 354
2.2. Ghana : l'informalisation nécessaire *364*
2.2.1. Le local à Accra : espaces publics, conflits privés 364
2.2.2. Les toilettes publiques comme enjeu politique 371
2.2.3. Des patronages informels pour une efficacité formelle 376
3. CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE 380

CONCLUSION GÉNÉRALE 383

BIBLIOGRAPHIE 389

1. ANALYSES GÉNÉRALISTES 390
1.1. Ouvrages *390*
1.2. Articles de revues et chapitres *394*
2. AFRIQUE 402
2.1. Ouvrages *402*
2.2. Articles de revues et chapitres *404*
2.3. Littérature grise *407*
2.4. Présentations (colloques, ateliers, allocutions) *407*
3. GESTION DES DÉCHETS 409
3.1. Ouvrages *409*
3.2. Articles de revues et chapitres *410*
3.3. Littérature grise *412*
3.4. Travaux universitaires *413*
3.5. Présentations (colloques, ateliers, allocutions) *416*
4. BURKINA 418
4.1. Ouvrages *418*

4.2. Articles de revues et chapitres ... *419*
4.3. Littérature grise ... *421*
4.4. Travaux universitaires ... *422*
4.5. Présentations (colloques, ateliers, allocutions) ... *422*
5. GHANA ... 423
5.1. Ouvrages ... *423*
5.2. Articles de revues et chapitres ... *425*
5.3. Littérature grise ... *426*
5.4. Présentations (colloques, ateliers, allocutions) ... *427*
6. DIVERS ... 428
6.1. Ouvrages ... *428*
6.2. Données multimédia ... *428*
7. PRESSE ... 429
7.1. 2001 ... *429*
7.2. 2002 ... *429*
7.3. 2003 ... *430*
7.4. 2004 ... *430*
7.5. 2005 ... *432*
7.6. 2006 ... *432*
7.7. 2007 ... *432*
7.8. 2008 ... *433*
7.9. 2009 ... *433*
8. DÉCRETS ET LOIS ... 434
9. ENTRETIENS ... 434
9.1. Ouagadougou, 2003 ... *434*
9.2. Ghana, 2003 ... *436*
9.3. Ouagadougou, 2005 ... *436*
9.4. Ghana, 2004-2005 ... *437*

LISTE DES ABRÉVIATIONS ... 439

ANNEXES ... 443

1. LETTRE DU COHRE À LA BANQUE MONDIALE, 16 AOÛT 2007 ... 444
2. BROCHURE DE SENSIBILISATION SUR LES DÉCHETS – EPA – ACCRA ... 449
3. LISTE DES 13 *SUB-METROS* D'ACCRA ... 451
4. CONTRAT TYPE ENTRE LES RAMASSEURS ET LES RÉSIDENTS – OUAGADOUGOU ... 452

TABLE DES FIGURES ... 453

TABLE DES IMAGES 453

TABLE DES TABLEAUX 453

TABLE DES CARTES 453

TABLE DES PHOTOS 454

TABLE DES MATIÈRES 456