

Géocarrefour

95/1 | 2020

Penser le politique par les déchets

Quand les déchets bousculent la politique locale d'une ville intermédiaire en crise (Dolisie, Congo)

Une approche par la recherche – action

When waste upsets the local politics of an intermediate city in crisis (Dolisie, Congo). A research - action approach

Adeline Pierrat, Florian Marchadour et Renaud Colombier



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/16867>

ISSN : 1960-601X

Éditeur

Association des amis de la Revue de géographie de Lyon

Ce document a été généré automatiquement le 9 février 2021.

Quand les déchets bousculent la politique locale d'une ville intermédiaire en crise (Dolisie, Congo)

Une approche par la recherche – action

When waste upsets the local politics of an intermediate city in crisis (Dolisie, Congo). A research - action approach

Adeline Pierrat, Florian Marchadour et Renaud Colombier

NOTE DE L'ÉDITEUR

Liste des sigles :

ATOM – Aire de Transit des Ordures Ménagères

CCR – Cadre de Concertation et de Réflexion

CCT – Comité de Coordination Technique

DEPV – Direction de l'Environnement et de la Propreté de la Ville

DSTM – Direction des Services Techniques Municipaux

UE – Union Européenne

OPC – Opérateur(s) de Pré collecte

PAS – Plan d'Ajustement Structurels

PED – Pays en Développement

NOTE DE L'AUTEUR

Avec la collaboration de Gighah Bikouya chef du projet Gicod – GRET Congo, Reiyé Gandzounou ex-chef de projet Promaïss – GRET Congo, Didas Kouakoua représentant pays – GRET Congo

Introduction

- 1 Dans les villes intermédiaires d'Afrique subsaharienne, la question des déchets est relativement peu étudiée comparée aux nombreux travaux consacrés aux grandes agglomérations (Dakar, Ouagadougou, Addis Abeba, Lagos, Abidjan, etc.). Un moindre intérêt des acteurs en général (États, opérateurs, bailleurs internationaux), des problèmes considérés comme moins inquiétants que dans les espaces densément urbanisés (dépotiers de plus petites tailles, informels moins nombreux, absence de grandes décharges saturées) et des compétences plus récentes liées à la décentralisation des années 1990 expliquent en partie le peu d'études menées à cette échelle. Toutefois, les projets de développement portés par des ONG permettent d'examiner certains enjeux environnementaux, les jeux d'acteurs et le rapport des politiques publiques locales aux déchets.
- 2 Le sujet des ordures n'a jamais été aussi alarmant si l'on considère les projections pour l'Afrique subsaharienne énoncées dans la seconde édition du rapport *What a waste 2.0* de 2018 de la Banque Mondiale¹. La production actuelle mondiale de 174 milliards de tonnes (en 2016) devrait ainsi tripler d'ici à 2050. Les villes intermédiaires, où sont également attendues de fortes croissances urbaines (Hilgers, 2012 ; Bosredon, 2015 ; Gazel, 2018) et où les productions de biens et services ont évolué vers un caractère de plus en plus urbain (Jacquemot, 2013), sont d'autant plus concernées qu'elles souffrent d'un retard en matière de planification et d'aménagements, notamment en lien avec les services essentiels. L'accès au service est loin d'être égalitaire, notamment dans les quartiers périphériques. Si les relations entre la politique et les déchets ont été analysées dans les capitales qui jouent un rôle de vitrine (Sory, 2013 ; Pierrat, 2018), de plus en plus d'enjeux similaires se posent dans les villes moyennes, à Mopti (Dorier Apprill et Meynet 2005), Maroua et Garoua (Guitard, 2014)². C'est également le cas à Dolisie, troisième ville de la République du Congo³ avec 120 000 habitants en 2019, située au bord du massif forestier du Mayombe, sur la route qui relie Brazzaville la capitale politique, à Pointe Noire, port et capitale économique du pays.
- 3 A partir de l'action en partenariat de la commune de Dolisie et du Gret⁴, ONG internationale de développement, appuyée financièrement par l'Union Européenne, cet article vise à étudier « **Comment la question des déchets, dans un contexte de forte instabilité économique et politique a permis de redéfinir la façon de faire de la politique à Dolisie ?** ».
- 4 Les trois auteurs ont été fortement impliqués dans cette expérience : deux d'entre eux ont participé à l'élaboration du processus en tant que responsables de projet au siège de l'ONG et effectué de nombreux séjours à Dolisie entre 2012 et 2018. Le troisième auteur, en tant que chef de projet, a passé plus de 6 ans sur le terrain. Le présent texte est le fruit d'analyses fondées sur des méthodes de recherche scientifique (enquêtes, entretiens et observation participante menés pendant 6 ans, et sur les résultats concrets d'actions transformatrices de terrain (dispositif de suivi-évaluation et

capitalisations), dans une démarche participative et collaborative. Les auteurs revendiquent en effet une approche de recherche-action, permettant l'élaboration d'une réflexion ancrée dans le réel, orientée vers l'action, qui nourrisse la construction et le suivi d'innovations et de solutions opérationnelles et plus encore les processus politiques, notamment élargissement de l'implication des usagers et des citoyens, l'intensification des relations entre citoyens et autorités (élus et agents), les nouvelles pratiques de délibération collectives et de prise de décision, etc. Cette recherche se veut appropriable par ceux qui en ont besoin, adaptée au terrain d'intervention, et qui permette aux acteurs impliqués de s'inscrire dans une démarche itérative et réflexive.

- 5 Cette recherche-action examine comment les interactions entre l'ONG et les appareils politiques locaux mettent en lumière les blocages et les incohérences d'un système politique qui peine à mettre en œuvre des actions sur le terrain en matière de déchets d'une part, et d'autre part, les ressorts de la durabilité, dans un contexte d'instabilité.
- 6 L'interrogation centrale, soulève deux hypothèses. La première est que les réflexions sur les modalités socio - techniques pour mettre en place un service adapté, dans un contexte de crise économique, sanitaire et politique permet de révéler de nombreux blocages de la politique locale. La seconde serait que les déchets, en abordant de nombreux aspects de la vie quotidienne, en période de crise, deviennent un enjeu central de développement local avec l'implication des chefs de quartiers, des mairies d'arrondissement, des associations locales, des directions départementales ou encore des ménages.
- 7 Ainsi, la première partie pose le contexte de l'étude des déchets à Dolisie, ville intermédiaire malmenée par les crises, et l'appareil méthodologique mobilisé. La seconde partie présente le cadre politique et économique de l'accompagnement de l'opérateur de projet et examine le processus de mise en place d'un service hybride dans un contexte de grande instabilité et de blocages. La troisième partie analyse comment les déchets se retrouvent progressivement moteur de transformations politiques, notamment comment à partir des questions sociotechniques il a été possible d'aborder les enjeux politiques dans un contexte de crise. Le rôle central de l'opérateur de projet / assistant technique est étudié, en s'intéressant aux innovations survenues à l'échelle locale en matière de concertation et de construction d'une politique sectorielle locale.

Les déchets à Dolisie : un sujet d'abord abordé par les projets des ONGS

Les déchets dans une ville intermédiaire d'Afrique

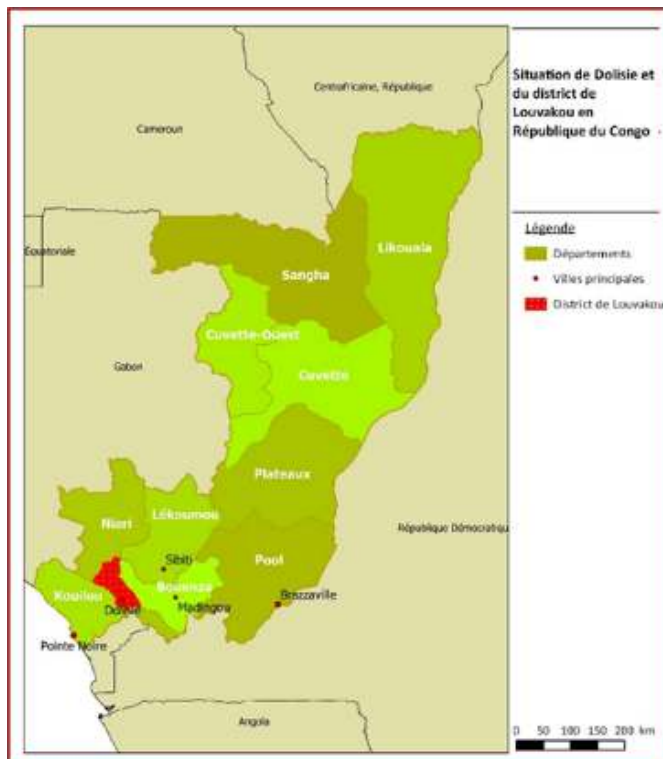
Des problèmes de gestion de plus en plus importants

- 8 Les villes « non capitales et non portuaires » (Champaud, 1989) sont qualifiées tantôt de villes « moyennes » par leur nombre d'habitants⁵, à l'interface rural-urbain (Mainet, Kihongé, 2015), parfois de villes « intermédiaires » par leur mode de vie entre ruralité et « illusion d'urbanité » (Burgel, 1996), ou encore de villes « secondaires » occupant le second rang d'une hiérarchie urbaine construite entre des villages et des « métropoles » africaines (Jaglin, Didier, 2018). Nous retenons ici la dénomination de ville « intermédiaire » pour l'analyse de la gestion des déchets et pour illustrer les

diverses fonctions spécifiques de ces villes : « rôle de respiration socio-spatiale et espace de vie à taille humaine, espace de gouvernance qui laisse une place significative à l'action locale, » (GI, 2016, p. 37).

- 9 Passer en revue les travaux actuels mène au constat que la question des déchets en Afrique, éminemment politique comme en atteste les travaux de Jacky Bouju à Bobo Dioulasso (Bouju, 2010) d'Emilie Guitard au Nord Cameroun (Guitard, 2014, 2016) ou ceux de Mathieu Merino à Nairobi (Mérino, 2010), est peu traitée à cette échelle, sous cet angle, par la littérature scientifique. Depuis 15 ans, celle-ci s'est pourtant beaucoup intéressée aux ordures des grandes agglomérations selon une approche socio-technique en quête de solutions (Ngnikam et Tanawa, 2006) puis selon des approches sociales, environnementales et politiques dans plusieurs capitales⁶.
- 10 Dans les villes intermédiaires d'Afrique centrale, les productions de déchets jusqu'alors modérées (très généralement inférieures à 0,5 kg/hab/j⁷) expliquent en partie que l'on se soit plutôt focalisé sur l'accès à l'eau et l'assainissement liquide que sur les déchets solides⁸. Les services de gestion sont relativement rares ou peu fonctionnels en dehors de petits opérateurs embryonnaires généralement peu structurés ou de régies très peu performantes⁹. Les taux de collecte sont souvent inférieurs à 20 % (Ps-eau, 2004, Gret, 2006) et les bailleurs internationaux se concentrent essentiellement sur l'urbain dense. En République du Congo, les principales villes secondaires (Dolisie, Nkayi, Owando, Ouessou, Madingou) ne disposent pas de service de gestion de déchets, en dehors d'une collecte ponctuelle des marchés par la Mairie ou des petits opérateurs privés.

Figure 1 : Situation de Dolisie en République du Congo



Une décentralisation inachevée dans des villes congolaises aux compétences élargies

- 11 Suivant une logique de décentralisation conçue hors sol puis impulsée par les bailleurs de fonds à partir des années 1990 à la sortie des Plans d'Ajustement Structureux (PAS) de la décennie précédente, généralement peu appropriée localement et par les Etats concernés, des compétences administratives ont été transférées aux communes des pays africains tels que le Congo dans les années 2000, incluant la gestion du service des déchets solides. Cependant, les politiques de décentralisation, qui ont généralement été acceptées par les gouvernements africains dans le but de continuer à bénéficier des financements des bailleurs internationaux, ont surtout permis de révéler leur caractère « importé » et le manque de volonté profond des gouvernements en place à transférer une partie de leur pouvoir localement laissant les collectivités locales profondément démunies face à la question des déchets (Ngnikam et Tanawa, 2006, p. 162).
- 12 En termes de fonctionnement, il n'existe aucune fiscalité à l'échelle nationale (du type de la Responsabilité Elargie du Producteur) pour les principaux producteurs de déchets (brasseries, industriels du plastique, etc.). A Dolisie, le budget municipal dédié au service de gestion des déchets est extrêmement faible (4500 €/an en 2011, puis 3000 €/an en 2012¹⁰) notamment car les subventions de l'Etat sont très rarement versées ; en outre, les ressources propres de la mairie, à travers la perception de taxes locales¹¹ restent insuffisantes (8761 € de taxes liées à l'assainissement en 2011¹²) ce qui oblige à faire reposer en grande partie le coût du service sur les ménages, dont le niveau de pauvreté ne permet pas de prendre en charge l'intégralité des charges du service (45,7 % de la population congolaise vivant sous le seuil de pauvreté en 2011¹³). La production des déchets ménagers à Dolisie est de 0,3 kg/hab ce qui représente au total 17 750 T/an¹⁴. Avec un taux d'accroissement démographique estimé à 3,5%/an, la production est estimée à 40 000 T/an en 2035. Les déchets sont composés à 74 % de matières organiques, 6 % de plastiques, 6 % de papier/carton et 2 % de verres.

Méthodologie : une démarche de recherche-action

ONGs et déchets à Dolisie

- 13 Le sujet des déchets a été abordé à Dolisie à travers plusieurs expériences successives : deux associations locales ont expérimenté un service de pré-collecte de 2007 à 2010, qui n'a malheureusement pas perduré. Deux entreprises locales de Pointe-Noire (GESA et ATPi) ont été contractualisées en 2008 et 2010 par la Mairie pour la collecte des déchets par apport volontaire, entretien du marché et des voies goudronnées. Ces contrats ont été résiliés moins de deux ans après leur signature, par défaut de paiement de la Mairie et problèmes de gestion interne¹⁵. Concernant les projets PROMAISS (Projet Mairie - Société civile sur les Services urbains) puis GICOD (Gestion inclusive et concertée des déchets à Dolisie) il s'agissait d'une coopération entre l'ONG Gret et la commune de Dolisie, dans le cadre de deux projets successifs financés à 75 % par l'Union Européenne¹⁶ et 12 % par la Commune pour un budget total de 1,7 millions d'euros, de 2011 à 2018. De 2019 à 2020, un projet orienté sur les « communs » et financé par l'AFD a permis de continuer l'accompagnement du service, pour un budget de 120 000 €. Le Gret était responsable de l'utilisation des fonds mais la commune était co-décisionnaire sur la façon d'en mobiliser une partie significative. Si la demande de travailler sur la

question des déchets a émané clairement de l'autorité locale, le Gret a joué un rôle déterminant dans la conception et le montage des projets. Il était donc dans une posture un peu ambiguë, entre co-maîtrise d'ouvrage et appui à maîtrise d'ouvrage, en fonction du degré de maîtrise progressive de la politique de gestion des déchets acquise par la commune.

- 14 Au niveau opérationnel, il a dû assurer un nombre important de responsabilités, y compris parfois en substitution de celle-ci, sur une durée significative, mais toujours dans la perspective d'une complète prise en main par la commune. L'ONG a mené la co-conception du projet, la recherche de fonds, la co-définition et co-animation des instances de pilotage du projet, la réalisation de tous les diagnostics techniques, la co-animation des instances de concertation et la formation des agents municipaux. Ces activités sur le terrain ont permis de produire de nombreuses données reprises dans cet article et qui ont été complétées par des enquêtes suivant les méthodes de la recherche scientifique.

Les méthodes d'enquête

- 15 Des enquêtes par observation participante ont été menées pendant huit ans (de 2012 à 2020), et des entretiens plus spécifiques ont été menées par les auteurs lors de la capitalisation du projet Gicod (Trombert, 2019) et pour réaliser l'étude de « face cachée de l'Appui à la Maîtrise d'Ouvrage publique » (Colombier, 2020). Des enquêtes ont par ailleurs été menées auprès de 262 ménages dans le cadre du projet Promaïss lors du diagnostic sur les déchets (Gret, 2012), puis au terme du projet Gicod, à l'occasion d'une enquête de satisfaction des usagers auprès de 325 ménages (Gret, 2019).
- 16 De nombreuses analyses ont pu être réalisées lors des *focus group*, réunions de quartier, réunions de cadre de concertation et réunions du comité de coordination du projet organisés régulièrement de 2012 à 2020. Enfin, de nombreux entretiens plus informels ont été réalisés durant toute la période de projet avec les différents acteurs (Maire, conseillers, exécutif, directeurs technique, association, etc.) permettant de mieux cerner les jeux d'acteurs et de pouvoir à l'œuvre ou en gestation. Cette approche de recherche-action en immersion sur le terrain pendant plusieurs années, se base ainsi sur une analyse d'un vaste corpus de données, mais également une analyse sociale et politique, avec néanmoins le biais d'être à la fois acteur et observateur du sujet.

Adaptation du service des déchets au contexte de crise : révélateur de blocages

Dolisie : une ville intermédiaire congolaise malmenée par les crises

- 17 La ville de Dolisie, née en 1934 suite à la construction du Chemin de Fer Congo Océan (CFCO) qui la relie à la côte atlantique (via le Port de Pointe Noire), s'est bâtie essentiellement sur l'exploitation des matières premières (bois et minerai). Son dynamisme économique dans les années 70 et 80 s'est accompagné de la mise en place d'un service de gestion des déchets par camion-benne à domicile, géré en régie par la municipalité, alors entité déconcentrée de l'Etat. Cet élan a été interrompu par les terribles affrontements de 1997 et 2001, qui ont mis fin à la grande majorité des activités économiques. Le service de gestion des déchets est réduit au strict minimum :

l'enlèvement des dépotoirs sauvages¹⁷ et du marché central. Par ailleurs, il existe un site de décharge (ancienne carrière située à 8km du centre-ville), mais le site est litigieux et la famille propriétaire n'autorise plus la Mairie à y déverser les déchets depuis 2011.

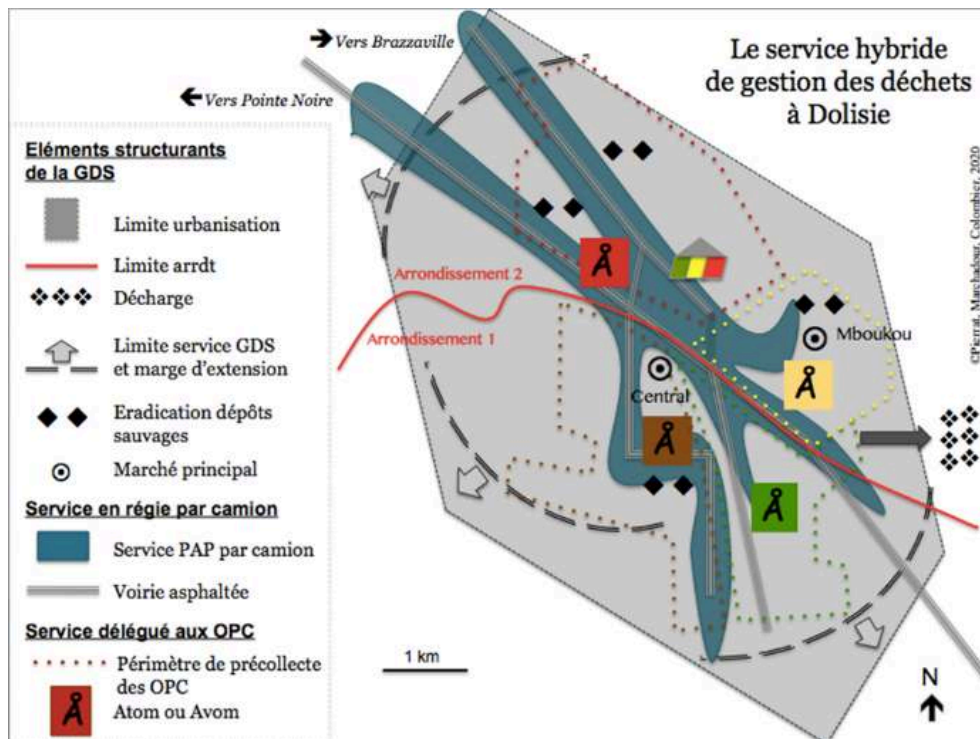
- 18 Au début des années 2010, la ville connaît un semblant de renouveau suite d'une part, aux travaux du programme de *municipalisation accélérée*¹⁸, financés et réalisés directement par l'Etat (voirie goudronnée, système d'assainissement et d'eau potable, réhabilitation et construction de bâtiments publics) et, d'autre part, à l'ouverture des routes vers Pointe Noire et Brazzaville, notamment la RN (Dorier, Mazurek, 2015) suivi d'investissements étrangers dans les secteurs forestier, minier et agricole. Néanmoins la crise économique de 2015 qui touche le Congo, faisant suite à la baisse du cours du baril de pétrole sur les marchés financiers l'année précédente, a coupé court cet élan et la ville connaît depuis lors une très forte récession économique, combinée à l'arrêt du versement de subvention de l'Etat aux collectivités locales¹⁹, l'abandon de plusieurs projets nationaux (fonderie et port-sec) et le ralentissement de l'ensemble des activités économiques de la ville.

Des solutions sociotechniques adaptées au contexte d'instabilité

Le service hybride de gestion des déchets à Dolisie : deux systèmes s'articulent...

- 19 Avec près de 120 000 habitants en 2020²⁰, la gestion des 17 550 tonnes de déchets²¹ ménagers produits annuellement est devenue un enjeu majeur pour la collectivité. Le service dessert en 24 quartiers sur 28 de manière régulière et permet d'évacuer aujourd'hui plus de 5 000 tonnes de déchets par an vers la décharge finale, soit près d'un tiers des déchets produits.
- 20 Depuis 2018, le dispositif est double : le service de ramassage des déchets s'articule autour d'un service de pré-collecte à domicile dans les zones non asphaltées, délégué formellement à des OPC (Opérateurs de pré-collecte) individuels. Les Dolisiens s'abonnent volontairement auprès des OPC sur la base d'un tarif « plancher » fixé par la municipalité, qui envoient ensuite les déchets dans quatre « Aires de Transit des Ordures Ménagères » (ATOM) situées dans des quartiers centraux marqués par une certaine mixité socio-économique (figure 1). Les déchets y sont triés et stockés provisoirement, avant d'être évacués une fois par semaine par les engins de génie civil de la Mairie. Autorisations d'exercer et diverses taxes (location des chariots, taxe de déversement dans les ATOM) les lient à la Mairie, comme cela existe dans de nombreuses capitales : Brazzaville, Lagos, Dakar, Conakry, Lomé.
- 21 Parallèlement, un service de collecte en porte à porte par petits camions dessert les usagers situés le long des axes goudronnés : les administrations, les bureaux, les établissements commerciaux, les petites entreprises et les ménages. Il est géré en régie par la mairie et les déchets transitent également par les ATOM. En outre, ce service dessert quotidiennement les deux plus importants marchés de la ville. La grande majorité des immondices collectées par les OPC et les camions de la mairie est stockée à la décharge municipale, carrière latéritique située à 8 km de la ville, dont la situation foncière a été régularisée pendant le projet, en attendant la mise en place d'un site d'enfouissement contrôlé dont les études ont déjà été réalisées²².

Figure : Croquis de l'organisation spatiale du service hybride à Dolisie mêlant régie et délégation à des opérateurs individuels

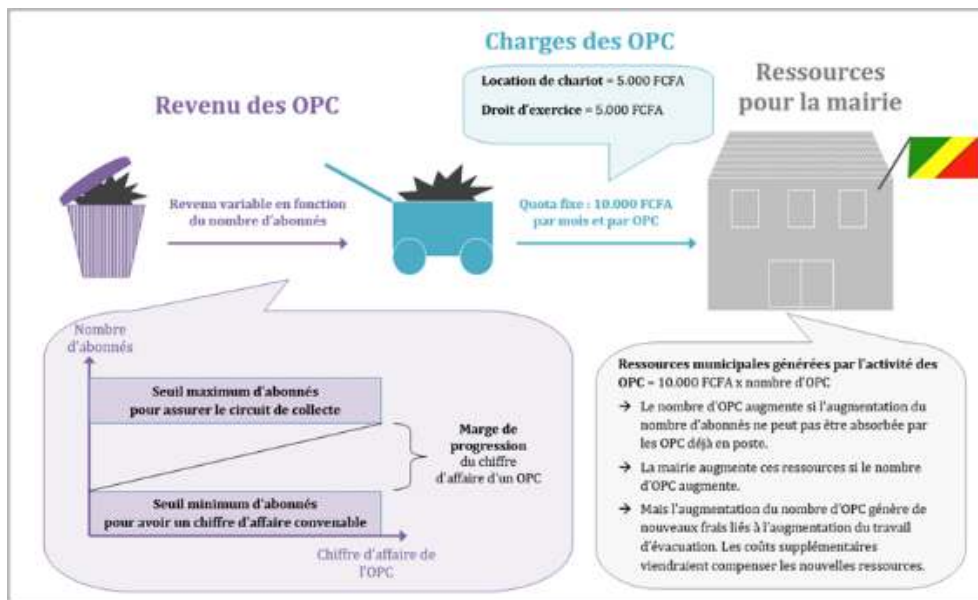


Pierrat, Marchadour, Colombier, 2020

... pour desservir le plus grand nombre à faibles coûts

- 22 L'une des particularités de ce modèle est qu'il permet à la collectivité de gérer elle-même son service avec des moyens très réduits, en employant plus d'une dizaine d'agents municipaux qui étaient auparavant très mal mobilisés, ainsi que 27 opérateurs individuels. Ainsi, le coût de l'ensemble du service est de 6,5 millions Fcfa/mois (soit 9 900 €/mois) d'après les calculs effectués dans le cadre du projet GICOD (Trombert, 2019), soit trois fois moins élevé que la subvention versée aux précédentes sociétés de gestion des déchets en délégation²³, dont la prestation était particulièrement défaillante (taux d'évacuation des déchets de 25 %, taux de curage de 11 % en 2012)²⁴, lié notamment au manque de régularité de paiement de la Mairie.
- 23 Ces coûts sont perçus auprès des ménages (via un recouvrement à domicile de la Taxe sur l'Enlèvement des Ordures Ménagères et les redevances de 1000 Fcfa/mois en moyenne pour les ménages²⁵) mais également sur les recettes de la vente des matériaux tels que la latérite ou le sable extraits grâce aux engins municipaux, alimentant ainsi de manière indirecte les caisses de la municipalité.
- 24 Alors que des études comparant la situation dans plusieurs villes des PED indiquent que les recettes recouvrées auprès des ménages et les aides de l'État dans le domaine des déchets couvrent moins de 50 % des coûts du service (Salenson et al, 2018a), le service mis en place à Dolisie est presque à l'équilibre grâce aux contributions des ménages et des commerçants prélevés par les agents de recouvrement dans le système de ramassage par camion et par les OPC dans les quartiers.

Figure 3 : Schéma coûts et ressources des OPC : la mairie augmente ses ressources



Trombert, 2019

- 25 Le service est particulièrement adapté à la Mairie de Dolisie qui ne reçoit pratiquement plus de subventions de l'Etat depuis 2016 et vit dans une grande précarité. La connaissance très fine du modèle économique et le coût acceptable pour les ménages apparaissent comme une condition de durabilité et comme un argument pour l'adhésion des pouvoirs publics et des ménages au projet. La participation des usagers dans la définition des coûts par l'intermédiaire de consultation sur la définition d'un prix acceptable, a très probablement contribué à son acceptation.

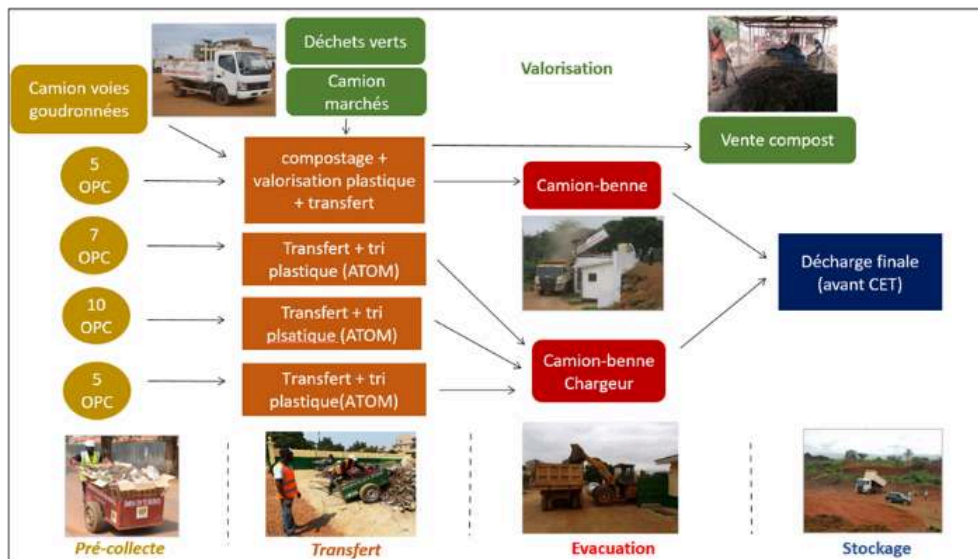
Simplicité, souplesse et adaptation des modalités techniques à Dolisie

- 26 La ville « basse technologie » (*low tech*) répond à la volonté d'inventer un modèle contextualisé de gestion : appropriation collective de technologies de faible intensité et de faible impact environnemental (Grimaud, Vidal et Tastevin, 2017). La méthodologie préconisée relève du registre de la sobriété contrainte, {...} des cycles courts et de l'appropriation directe des réseaux par les usagers (Durand, Cavé, Pierrat, 2019). Il est essentiel de noter que ce choix *low tech* ne doit pas signifier une offre au rabais, mais bien une adaptation au contexte culturel local via un usage d'une technologie simplifiée qui peut être en partie produite et surtout facilement réparée localement. Si ces modalités pourraient être entendues comme une requalification, sous une enveloppe rafraîchie, de vieilles méthodes de collecte, il semble ô combien important de souligner qu'il est aujourd'hui rare qu'une ville d'Afrique choisisse un service par chariot alors que les moyens disponibles dans le cadre du projet pourraient lui permettre d'opter pour des engins motorisés. Ces options ont fait l'objet d'abondantes discussions et c'est un choix délibéré vers un service sobre qui a été fait par la Mairie.
- 27 Le projet en accord avec la municipalité a également souhaité favoriser l'utilisation des engins municipaux chargés de l'entretien des voiries (chargeur et bennes), afin d'éviter l'achat de matériel supplémentaire et de diversifier l'usage des engins municipaux. Les chariots à traction humaine pour la pré-collecte ont été préférés aux motos (qui avaient rencontré de nombreuses difficultés durant la première phase du projet : pannes

quotidiennes, approvisionnement en carburant non régulier, etc.) afin de réduire l'utilisation de matériel motorisé, tout en favorisant l'appropriation locale du service (les chariots sont couramment utilisés pour les courses dans les villes, ils ont néanmoins été optimisés pour les déchets). Les ATOM sont situées dans des zones basses pour limiter la pénibilité des OPC et sur des sites d'anciens dépotoirs. La répartition du service dans la ville a également été pensée afin de réduire les déplacements, donc les coûts d'entretien et de carburant. Ainsi les camions chargés de l'évacuation des marchés et de la collecte des voies goudronnées déversent systématiquement leurs déchets dans un ATOM situé sur le parcours de collecte (figure 4).

- 28 Ajouté à cela, un tri-valorisation décentralisé de la matière organique (74 % des déchets produits à Dolisie), a été mis en place au niveau de l'un des sites de transfert. Le reste des déchets est évacué vers un site de stockage à l'air libre, devenu également un lieu de plantation informel (papaye, maïs, etc.) pour quelques dizaines d'habitants. Cette forte proportion de déchets fermentescibles observée à Dolisie comme dans de nombreux pays du Sud (Durand et al, 2019) explique que l'enjeu majeur sur l'environnement se situe surtout au niveau de la valorisation de cette matière dans des villes moyennes où les autres filières (métaux, plastique notamment) sont moins développées²⁶ : ceci permet un rebouclage des flux de déchets et fait ainsi émerger une économie circulaire locale et décentralisée. Néanmoins l'équilibre financier de ce type de dispositif de compostage décentralisé reste souvent difficile à atteindre (Régeard, 2020).

Figure 4 : Fonctionnement général du service de gestion des déchets à Dolisie



Gret, 2018

- 29 Le service a été conçu afin de s'adapter au niveau réduit de réactivité de la Mairie, notamment en cas de panne des engins. L'ensemble de ce double dispositif (camions et OPC) s'avère relativement simple et souple pour la collectivité. Il permet une évacuation régulière (une fois par semaine) des immondices avec des moyens limités, en garantissant une facilité du suivi et du contrôle de la pré-collecte par les services techniques, au niveau des quatre sites de transfert construits. Les sites de transfert ont

volontairement été dimensionnés de manière à évacuer à terme 80 % des déchets de la ville en étant vidés à une fréquence plus élevée afin de répondre à la densification annoncée de nombreux quartiers, notamment en périphérie.

- 30 La catégorisation des coûts de ramassage pour les usagers (1000 Fcfa pour les ménages, 2500 Fcfa pour les petits pôles, magasins ou ateliers, 10 000 FCfa pour les grands pôles, hôtels par exemple) a influencé notablement le choix économique centré sur la réduction des inégalités existantes. Durand et al (2019) soulignent que ces caractéristiques *low tech* (et nous pouvons ajouter « adaptées et souples ») ne sont pas suffisantes pour obtenir des résultats durables mais que la coordination des acteurs reste un facteur décisif. C'est l'objet de la troisième partie.

Le déchet au cœur de la transformation politique ?

- 31 La gestion des déchets qui vient d'être décrite a été construite de façon progressive et itérative, sur sept années, à la faveur des blocages de tous ordres, anticipés ou révélés au fur et à mesure de la mise en œuvre. Elle l'a été grâce à un dispositif d'appui du Gret à l'autorité locale, qui a lui-même évolué, portant sur les dimensions techniques, administratives et de renforcement de capacités. Ce dispositif a permis d'analyser les jeux de pouvoir et d'intérêt, les logiques politiques, les cultures institutionnelles, le poids des relations interpersonnelles et les dysfonctionnements structurels des administrations publiques congolaises.

Un système politique fortement marqué par la figure du Maire

- 32 Le projet a avancé à des rythmes très différents sous les mandats des trois maires successifs qu'il a connus, qui ont tous eu des attitudes différentes. Se sont succédé :
- 33 - Paul Adam Dibouilou (maire de 2009 à 2013), du MAS, parti proche de la majorité présidentielle
- 34 - Yves Fernand Diokouandi (maire de 2013-2017), du Parti Congolais du Travail (PCT), parti de la majorité présidentielle
- 35 - Ghislain Nguimby (maire de 2017 à aujourd'hui), du Parti Congolais du Travail (PCT), parti de la majorité présidentielle
- 36 Le maire Dibouilou avec lequel le premier projet a été signé avait une volonté forte d'avancer sur la question des déchets, position partagée par certains de ses conseillers et des élus, notamment de l'opposition, ayant pour ambition de « faire de Dolisie la ville la plus propre du Congo » : situation de départ favorable. Il a accepté sans difficultés l'organisation de la participation des acteurs locaux selon différentes modalités (principalement consultation et concertation) discutées et validées entre les deux partenaires, bien que ce type de processus soit inédit à Dolisie sous cette forme. La décision finale restait du ressort de l'autorité municipale. Le maire suivant a rapidement compris qu'il ne pourrait pas tirer d'avantages en nature du projet. Ne souhaitant pas heurter l'UE, principal bailleur, il ne s'y est pas opposé directement, mais n'a rien fait non plus pour soutenir le projet. Le dernier maire est arrivé en poste alors que le dispositif fonctionnait déjà bien et était plébiscité. Sans vision particulière sur la gestion des déchets, il a toutefois rapidement vu son intérêt, en termes d'images, à la réussite du dispositif.

- 37 En-dehors du premier mandat, le portage politique par les maires a donc été faible en termes d'intérêt, d'implication, d'arbitrage et de prise de décisions et leur présence uniquement ressentie lors des événements de communication. Il a fallu chercher divers alliés pour garantir un portage plus large. Introduire de la participation dans la construction de la politique locale devait y contribuer et permettre de dépasser certains blocages. Il s'agissait déjà de favoriser le dialogue et la circulation d'information au sein d'un système hiérarchique très vertical et cloisonné entre plusieurs étages : le cabinet du maire, le secrétariat général, les cadres et agents techniques et les chefs de quartiers. En effet, ces niveaux communiquaient difficilement entre eux ; le pouvoir est concentré au niveau du cabinet du maire, voire du seul maire, et les autres étages sont considérés et se vivent comme de simples rouages d'exécution.
- 38 La liberté de parole des cadres techniques et a fortiori des agents en bas de l'échelle dans les administrations publiques ou locales, dépend fortement de la présence de leurs supérieurs hiérarchiques dans les réunions ou de l'autorisation expresse qu'ils ont reçu de communiquer ou non certaines informations. Le risque était grand que les décisions ne reflètent que la vision, les intérêts de la clientèle électorale voire les intérêts privés du maire et de ses alliés, la façon d'exercer le pouvoir relevant en effet bien souvent, quoiqu'à des degrés divers selon les maires, de « la politique du ventre²⁷ ». Par exemple, certains envisageaient de n'assurer le service que dans les lieux publics stratégiques pour sa notoriété (comme les marchés, les voies goudronnées, à l'exclusion de l'intérieur des quartiers), pour les notables et personnes influentes, ou un service à forte visibilité avec de nombreux engins motorisés. Le projet a aussi connu de nombreux déboires et retards liés à des priorités données à des intérêts particuliers. Ainsi, pendant la réalisation des travaux des ATOMs, il était fréquent que le maire et/ou son entourage mais aussi les agents techniques, détournent les camions de latérite pour les revendre ou alimenter leurs propres chantiers personnels. Aussi, les engins ont été assurés par la société d'assurance du second maire, lui générant des bénéfices personnels pendant que la Mairie était insolvable et les agents municipaux n'étaient pas payés depuis plus de 24 mois. Enfin, maintenant que le service est opérationnel, il est très fréquent que le Maire et/ou son entourage utilise les engins de collecte des déchets pour des fins personnelles, pendant le service.

Figure 5 : Photographie d'un ATOM dans le quartier de Makalamba : les OPC juste en place pour la cérémonie d'inauguration de l'ATOM



La construction participative d'une politique publique locale

- 39 Nous revenons ici sur la façon dont le dispositif de participation de toutes les parties prenantes et l'accompagnement de l'autorité locale ont permis une construction collective du service, l'expérimentation de modes de gouvernance, d'organisation et de collaboration inédits et, au final, la constitution d'un capital social qui, combiné à des solutions techniques adaptées, est au cœur de la durabilité du service de gestion actuel des déchets.

Un processus concerté multi-acteurs inédit à Dolisie

- 40 Au démarrage du processus, la consultation de la population s'est faite par de larges enquêtes (212 ménages enquêtés) sur les pratiques liées aux déchets ménagers, notamment avec ceux et celles qu'on aura du mal à trouver dans les réunions de concertation ou qui n'y prendront pas la parole : en particulier les femmes et enfants assurant l'essentiel des corvées. Elles ont permis de mettre les futurs usagers au cœur du service en leur donnant la parole et en prenant en compte les usages, les perceptions, les pratiques existantes, et les attentes (ex : modalités de collecte, capacité à payer, etc.). Ainsi, 78 % des ménages souhaitaient la mise en place d'un service et étaient prêts à payer 100 Fcfa par passage. Ces enquêtes ont aussi été une bonne entrée en matière, en impliquant différents agents de la commune et les chefs de quartier, permettant ainsi de favoriser un premier rapprochement, des échanges et une compréhension commune entre usagers et agents, et avec l'équipe projet. Sur la base des premières données de diagnostic, un « Cadre de concertation et de réflexion » (CCR) a été mis en place dès 2013 autour d'un noyau d'une trentaine de personnes issues de la collectivité (élus et cadres communaux) et des directions départementales, d'autorités locales (chefs de quartier, représentants des arrondissements), de représentants de la société civile (associations locales) et de personnes-ressources. Le premier maire avait accepté d'en donner la présidence au leader de l'opposition.

- 41 Durant les sept années de construction du service, les options techniques et financières ont été définies entre les services techniques municipaux et le Gret, sur la base de diagnostics et d'enquêtes au plus près des usagers, puis présentées, débattues, enrichies au sein du CCR avant d'être validées par le comité de coordination technique du projet (CCT), composé de représentants de l'équipe projet du Gret, de la Secrétaire générale, du Cabinet du maire et de la Direction de l'Environnement et de la Propreté de la Ville (DEPV), puis par l'exécutif municipal²⁸.
- 42 L'organisation régulière de réunions de quartier a aussi été cruciale. Ces temps d'échanges, qui intégraient des habitants, comités de quartiers et représentants de la société civile ont permis de faire remonter les attentes au moment de la planification du service, puis les doléances après son lancement concernant d'autres aspects de la gestion urbaine. En effet, la question des déchets a également mis en lumière de nombreux manques, notamment en termes de planification urbaine. Il n'y a pas de schéma directeur à Dolisie, le schéma de gestion des déchets a donc été l'un des principaux éléments de projection pour les acteurs de la ville, dans un contexte d'absence de projection de la part des autorités qui vivent au jour le jour.
- 43 Suite à cela, les chefs de quartiers ont été responsabilisés afin de faire remonter les difficultés particulières liées au service de pré-collecte. Ils participent désormais chaque mois aux réunions de suivi du service pilotées par les services techniques municipaux, en présence des OPC concernés. Ce dispositif permet un suivi du service au plus près du terrain et un relais de la voix des usagers. Le suivi du service par les chefs de quartier crée également une proximité entre ces derniers, représentants de la sphère politique à l'échelle la plus locale, et les habitants, illustrant ainsi une nouvelle fois que « l'échelon du quartier s'invite dans la gouvernance des déchets » (Salenson et al, 2018b) mais aussi davantage de relations sociales et humaines dans la gestion des services de la ville et dans sa compréhension.
- 44 Cet effort de construction collective a toutefois pris du temps et a dû faire face à certains écueils, liés aux pratiques de délibération et de décision très concentrées et très verticales, notamment lors de la validation des premiers scénarios techniques et économiques. Ainsi, le maire qui privilégiait l'image d'un service « moderne » - c'est-à-dire motorisé - qui puisse servir de vitrine à la viabilité du service, n'a finalement pas tenu compte des recommandations et des mises en garde du CCR et a privilégié une option qui s'est révélée coûteuse et peu pérenne²⁹ qu'il a fallu modifier ensuite.
- 45 Cette première expérience a toutefois permis de sensibiliser les acteurs politiques à la nécessité de solutions adaptées au contexte local (en termes de coût, de capacité de maintenance, de facilité d'approvisionnement, etc.) ainsi qu'à la pertinence et la légitimité du processus participatif, et la nécessité d'un minimum de dialogue entre responsables politiques, responsables techniques, agents, opérateurs et usagers. Le passage à un système entièrement en régie a constitué un premier succès : il marquait en effet une rupture avec le système de contrats délégation antérieur, à la fois inefficace et opaque et redonnait une certaine confiance à la Mairie.
- 46 Par la suite, le projet a pu s'appuyer sur des fonctionnaires à des postes clés (Secrétaire Générale, Directeur des Services Techniques Municipaux, chef de service déchets,) dont certains sont restés en poste indépendamment des changements de maire avec lesquels le Gret avait développé des relations. Ces acteurs ont été centraux dans la mise en œuvre du service et dans sa pérennisation. Ils sont à l'origine des diverses stratégies mise en place pour résoudre le problème de l'unicité de caisse ou du manque de portage

politique par le maire et aujourd'hui pour maintenir la régularité du service. La présence du projet et la mise en place du service de gestion des déchets a ainsi permis de renforcer leur influence au sein de l'exécutif municipal.

- 47 Le travail de construction d'alliances, notamment au sein de la commune, a été un enjeu majeur tout au long du projet. Les administrations publiques du Congo ont mauvaise réputation auprès de la population. Elles sont préjugées inefficaces, corrompues. Les cadres compétents et motivés par l'esprit de « service public » y existent pourtant et les projets peuvent être l'opportunité pour certains de mener des actions qui leur tiennent à cœur, de se former, de faire bouger les lignes, de démontrer leurs capacités. La construction de ces alliances³⁰ s'est faite de façon institutionnelle et interpersonnelle, à travers un appui technique rapproché et un compagnonnage de longue durée des responsables politiques et techniques de la commune. C'est la combinaison de ce capital social et de solutions techniques adaptées au contexte qui ont permis la pérennité actuelle du dispositif, malgré un soutien des élus très fluctuant.
- 48 Enfin, le circuit administratif et financier municipal, régi par le principe de l'unicité de caisse³¹ et qui subit des lenteurs excessives (jusqu'à plusieurs semaines pour effectuer certaines dépenses courantes...), ne permettait pas d'assurer un approvisionnement régulier en carburant, ni le dépannage des engins en cas de panne. Face à cela, les agents municipaux ont contourné la difficulté en mettant en place une « caisse parallèle » gérée au sein de la recette municipale par le Directeur des services techniques et abondée par les recettes du service déchet et celles de la vente de matériaux (sable, latérite, etc.). Ce dispositif, qui est une entorse à l'orthodoxie budgétaire permet une très forte réactivité dans la réalisation des dépenses et contribue à de nombreux égards à la pérennité du service. La bonne gestion de cette caisse est garantie par des doubles signatures et la probité du directeur.
- 49 Les limites sont toutefois importantes. L'insuffisance du portage politique au niveau de la Commune s'est souvent exprimée à travers la lenteur de celle-ci à améliorer le fonctionnement administratif, à garantir un paiement régulier des agents, ainsi qu'à doter la DEPV, aujourd'hui Directions des Services Techniques Municipaux (DSTM) des moyens humains et financiers nécessaires.

Restaurer la confiance des habitants

- 50 La démocratie recule quand elle n'est plus un enjeu pour des populations qui n'attendent plus rien d'institutions publiques, incapables de leur permettre d'accéder à un minimum de services. Le désintérêt des citoyens pour leurs institutions devient un obstacle à leur amélioration, créant un cercle vicieux. C'est le type de situation rencontrée à Dolisie au démarrage du projet, à quoi s'ajoutait une méfiance à l'égard des ONG en général, locales ou internationales qui apparaissent aux yeux de beaucoup comme des moyens de « bouffer l'argent » expression locale suscitant rejet ou comportements opportunistes pour obtenir sa part.
- 51 La défiance des habitants, en particulier des usagers du service dans les quartiers vis-à-vis de l'autorité locale, perçue comme corrompue et incompétente, était générale et a même eu tendance à se renforcer en raison de l'accroissement des défaillances de la Commune et des retards accrus dans le paiement des salaires. Cette défiance était telle que les employés du service et les associations qui assuraient les activités de sensibilisation ont parfois eu tendance à se présenter comme personnel du Gret et non

de la commune, afin de s'assurer de leur participation et du paiement de la taxe, tant les réactions initiales étaient négatives. Par ailleurs, dans un contexte de pauvreté importante, les déchets n'apparaissent pas comme une priorité par rapport à l'accès à l'électricité, à l'eau, à la santé, à l'éducation.

- 52 La **méfiance des usagers et des acteurs vis-à-vis de la capacité du projet à mettre en place un quelconque service**, a fait place, une fois que le service a commencé à fonctionner, à l'incrédulité que la Mairie soit un jour capable de gérer le service elle-même. Certains disaient qu'ils ne paieraient plus la taxe une fois le Gret parti. La confiance s'est pourtant construite grâce à un ensemble d'actions de consultation, de concertation, de sensibilisation en porte-à-porte et par des spots télévisés réalisés sur un ton humoristique qui les ont rendus très populaires, grâce aux résultats sur le terrain et à la banalisation du service au fil du temps, jusqu'à la responsabilisation progressive de la commune : quartier après quartier, le service a été transféré à la Mairie. Aujourd'hui, la confiance est globalement retrouvée : une enquête réalisée en fin de projet a montré que 95 % des ménages enquêtés étaient satisfaits du service et que 71 % trouvaient la ville propre (alors qu'ils n'étaient que 28 % en 2012)³². « *Avant, j'avais beaucoup de problème avec les déchets : je mettais tous les déchets dans un sac et j'attendais 20h pour envoyer l'enfant qui allait jeter ça au fond du quartier voisin. Aujourd'hui que la Mairie fait son travail, nous sommes dans la joie* » (Madame Tati, usager du quartier Congo Africain). La population voit que les ATOM sont évacués chaque semaine, les marchés et les voies goudronnées collectés tous les jours, les réunions de suivi se tiennent. Le service a permis de redonner un peu de légitimité à la Commune et de réconcilier le citoyen avec ses responsables, dans le domaine des déchets.

Adaptation et redéfinition des rôles via une approche par les « communs » dans les quartiers

- 53 Des réorganisations sont apparues pour contourner les difficultés institutionnelles et économiques. Suite à la mise en place de la pré-collecte par les OPC, certains ménages n'ont pas adhéré au service et ont continué à rejeter leurs déchets dans les anciens dépotoirs. La Mairie n'ayant pas les moyens de réprimer ces comportements, ni d'évacuer ces dépotoirs, les OPC ont progressivement rempli ce rôle en s'auto-organisant par ATOM, en lien avec les chefs de quartiers, les associations locales et la population.
- 54 Ainsi, chaque mois, les OPC de chaque ATOM se réunissent pour éradiquer les dépotoirs d'un quartier et sensibiliser la population alentour, avec l'appui des deux associations de sensibilisation AVESAP et AADJFM qui travaillent pour cela de façon bénévole. Cela permet d'augmenter le nombre de clients (jusqu'à 30 nouveaux clients par éradication) et sensibiliser les habitants sur les comportements néfastes.
- 55 Lors de ces opérations communes de propretés, se crée un sentiment d'appartenance au service et s'initie de nouvelles modalités de gouvernance de type « commun » tel que conceptualisé par Elinor Ostrom dans les années 1990³³, avec des territoires de responsabilités qui se construisent progressivement. Les OPC aujourd'hui travailleurs des déchets (Corteel, Le Lay, 2011), autrefois dénigrés en tant que « banabanalavoirie »³⁴, à Brazzaville comme à Dolisie et comme dans de nombreuses autres villes du Sud (Cirelli, Florin, 2015 ; Jaglin, Salenson, 2018) tiennent désormais un rôle nouveau dans le service, en remplissant une fonction reconnue par les autorités

(via le contrat) et la population (via l'abonnement) et encore plus manifeste avec l'évacuation des dépotoirs des quartiers. Cette activité est de leur propre initiative (sans délégation officielle par la municipalité), démontrant une nouvelle confiance intérieure, une prise de responsabilité et un positionnement nouveau dans l'espace public. Ils ont établi eux-mêmes leurs règles de fonctionnement interne (ex : un responsable des OPC par ATOM) et les relations avec les autres acteurs (ex : mobilisation des associations, mobilisation du camion municipal, etc.), qui sont les principes de base de cette gouvernance par les « communs ».

Conclusion

- 56 Le cas de Dolisie a permis d'illustrer, une nouvelle fois, comment le sujet des déchets et la mise en place d'un service résilient, dans des contextes de grandes précarités exige une implication forte des acteurs et un positionnement équilibré de l'organisme d'accompagnement. Le cas de Dolisie montre, que la très grande fragilité, à tout point de vue, des autorités et des politiques publiques locales exige la construction de dispositifs complexes combinant régie et délégation à de petits opérateurs locaux plébiscité par les usagers malgré une volonté politique fluctuante. Les projets menés durant neuf ans ont permis de structurer et de maintenir une politique d'assainissement concertée durant plusieurs mandats successifs. Ils ont permis la mise en place d'un service ancré dans l'histoire locale, outrepassant les questions de visibilité personnelle des acteurs politiques, leur manque de compétences techniques et le turn-over des services. En s'appuyant sur des acteurs politiques souvent mis de côté (ex : élus de l'opposition présidant le CCR), des acteurs municipaux avec un fort engagement (secrétaire général, Directeur technique) et en responsabilisant d'autres acteurs dans le service (OSC, chef de quartier), le processus a permis de questionner la gouvernance locale et ses modalités de fonctionnement, souvent très verticales. Il révèle également que cela peut se faire en renforçant l'autorité locale dans son rôle d'organisateur et de garant de la cohérence globale du dispositif général et de l'intérêt général, en affirmant le rôle des acteurs de la base (OPC, chefs de quartier) et la prise de parole de la population citadine.
- 57 Ces analyses ne doivent néanmoins pas occulter le fait que les politiques de décentralisation, alliées aux PAS et aux crises économiques récurrentes et inhérentes à la société capitaliste globalisée, ont eu des impacts très forts sur les villes intermédiaires en Afrique, obligeant les collectivités et leurs partenaires à travailler avec des moyens minimums, voire de vrais « bouts de ficelles », et dans des conditions humaines très difficiles, pour faire fonctionner leurs services.
- 58 L'adaptation du service à Dolisie a ainsi pu faire ses preuves, face à une situation économique et politique très fragile, mais également une crise sanitaire, comme cela a été le cas d'avril à Octobre 2020 avec la Covid-19. Un confinement a été mis en place au Congo, en suivant les indications de l'OMS, ce qui a amené à un ralentissement de l'activité de collecte des déchets, à deux jours de travail par semaine, au lieu de six. Malgré ces difficultés, les OPC ont réussi à travailler en effectuant des tournées de plus de 10 heures (au lieu de 5) et la Mairie a pu évacuer les ATOM selon le rythme quotidien. A la sortie du confinement, le service a repris son fonctionnement habituel.
- 59 Ainsi, la durabilité de service de gestion des déchets dans les villes intermédiaires d'Afrique semble résider à la fois dans la mise en place de systèmes sobres, adaptés à

l'usage technologique local, à la mise en place de mécanismes parallèles dans les circuits financiers municipaux, à la réorganisation de la gouvernance vers des systèmes politiques plus horizontaux avec une échelle quartier renforcée et plus influente et, enfin, à l'identification et l'implication d'acteurs clés engagés, pesant dans l'architecture générale du service.

- 60 Enfin, cette expérience montre, malgré ses limites, qu'un dispositif de recherche-action, quoique modeste, peut jouer un rôle important dans la conception et la mise en œuvre de solutions opérationnelles innovantes et dans la construction d'une gouvernance plus démocratique d'une politique locale, dans un système de pouvoir relativement autoritaire et discrétionnaire. On peut regretter ses insuffisances mais les professionnels du développement sont de plus en plus amenés à chercher des compromis entre exigence opérationnelle, qualité des actions et capacité à produire des savoirs partageables, dans un contexte où les moyens consacrés à l'évaluation, à la capitalisation, au dialogue stratégique sur les projets de coopération internationale sont de plus en plus réduits.

BIBLIOGRAPHIE

- BANQUE MONDIALE, 2018, *What a waste 2.0. A global snapshot of solid waste management to 2050*, 295 p.
- BAYART J.-F., 2006, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, coll. L'espace du politique, 439 p.
- BOSREDON P. 2015, Villes d'Afrique de l'Est en mutation, Territoire en mouvement *Revue de géographie et aménagement* [En ligne], 27-28 | 2015, mis en ligne le 02 novembre 2015.
- BOUJU J., 2010, La leçon des ordures. Ou l'affrontement politique entre une municipalité « sourde » et des citoyens « muets » (Bobo-Dioulasso), in HILGERS M. et MAZZOCCHETTI J. (dir.), *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire. Le cas du Burkina Faso*, Paris, Karthala, p. 151-173.
- CHAMPAUD J., 1989. A la recherche des villes moyennes..., in ANTHEAUME B., BLANC-PAMARD C., CHALÉARD J.-L., DUBRESSON A., LASSAILLY-JACOB V., MARCHAL J.-Y., PILLET-SCHWARTZ A.-M., POURTIER R., RAISON J., SEVIN O. (eds.), PINTON F. (coord.), *Tropiques : lieux et liens : florilège offert à Paul Pelissier et Gilles Sautter*, Paris, ORSTOM, p. 362-374.
- CIRELLI C, FLORIN, B., 2015, *Sociétés urbaines et déchets. Eclairages internationaux*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, coll. « Villes et territoires », 450 p.
- CORTEEL D., LE LAY S., 2011, *Les travailleurs des déchets*, Toulouse, Eres, 336 p.
- DIWARAA B., 2009, *Les déchets solides à Dakar : environnement, sociétés et gestion urbaine*, thèse de géographie, Université de Bordeaux 3, 793 p.
- DORIER-APPRILL É., MEYNET C. 2005, Les ONG : acteurs d'une « gestion disputée » des services de base dans les villes africaines ? *Autrepart*, vol. 35, n° 3, p. 19-37.

- DORIER E., MAZUREK H., 2015, Dynamiques territoriales du postconflit et de la reconstruction au Congo-Brazzaville, *Hérodote, Revue de géographie et de géopolitique*, n° 158, p. 132-159. (hal-01473104)
- DUBRESSON A., JAGLIN S., 2010, Villes et citadins d'Afrique noire francophone. Le temps des incertitudes, *BAGF*, vol. 1, 1960-2010 : 50 ans d'indépendances africaines, n° 87, p. 15-25.
- DURAND M., CAVE J., DELARUE J., LE BOZEC A., SALENSON I., 2019, *Détourner les déchets. Innovations socio-techniques dans les villes du Sud*, Note Technique, juin 2019, n° 54, Paris, AFD, 184 p.
- DURAND M., CAVE J., PIERRAT A., 2019, Quand le low-tech fait ses preuves : la gestion des déchets dans les pays du Sud, *Urbanités, La ville (s)low tech*, octobre, n° 12.
- FREDERICKS R., 2013, Dakar en proie au chaos : Politique et culture des ordures ménagères, in DIOUF M. éd., *Les arts delà citoyenneté au Sénégal. Espaces contestés et civilités urbaines*, Paris, Karthala, p. 93-129.
- GAZEL H., 2018, Le peuplement de l'Afrique centrale et orientale. Logiques héritées et développement urbain actuel, *Espace populations sociétés [En ligne]*, vol. 3, mis en ligne le 30 janvier 2019. DOI : <https://doi.org/10.4000/eps.7909>
- GRET, 2013, *Diagnostic sur les déchets solides à Dolisie*, 57 p.
- GRET, 2017, *Bilan et enseignement du projet Promaïss*, Paris, Publication du Gret, Coll. Cahier projet, 23 p.
- GRET, 2017, *Étude sur la valorisation des déchets solides à Dolisie*, 43 p.
- GRIMAUD E., TASTEVIN Y.P., VIDAL D., 2017, Low tech, high tech, wild tech: réinventer la technologie? Introduction, in GRIMAUD E., TASTEVIN Y.P., VIDAL D. (eds.), *Low tech? Wild tech ! Techniques et Culture*, n° 67, p. 13-29
- GUITARD E., 2014, *Le grand chef doit être comme le grand tas d'ordures : gestion des déchets et relations de pouvoir dans les villes de Garoua et Maroua (Cameroun)*, Thèse d'anthropologie, Université Paris 10 Nanterre, 598 p.
- GUITARD E. 2016, Le pouvoir en reste. Gouverner par les déchets au Cameroun, *Techniques et culture*, vol I, N° 65-66, p. 386-389.
- HILGERS M., 2012, *Contribution à une anthropologie des villes secondaires*, Cahiers d'études africaines, n° 205, p. 29-55.
- JACQUEMOT P., 2013, Chapitre 6 - Urbanisation et politique de la ville, JACQUEMOT P. (dir), *Économie politique de l'Afrique contemporaine. Concepts, analyses, politiques*, Paris, Armand Colin, « U », p. 111-134.
- JACQUEMOT P. (avec la collaboration du Gret), 2016, *Lexique de la ville durable*, Paris, Coll Groupe Initiatives, 44 p.
- JAGLIN S., DIDIER S., DUBRESSON A., 2018, Métropolisations en Afrique subsaharienne : au menu ou à la carte ?, *Métropoles [Online]*, Hors-série 2018, Online since 17 October 2018, DOI : <https://doi.org/10.4000/metropoles.6065>
- MAINET H., KIHONGE E., 2015, Les villes secondaires dans les relations villes-campagnes : rôle et capacité d'adaptation des petits entrepreneurs urbains, *Territoires en mouvement*, « *Villes d'Afrique de l'Est en mutation* » n° 27-28, mis en ligne le 09 avril 2015, DOI : <https://doi.org/10.4000/tem.2938>

- MBIAJEU LAYOU P. S., 2019, *Quelle économie circulaire spontanée pour une ville moyenne camerounaise ? Le cas des déchets solides ménagers à Bangangté (Cameroun)*, Thèse de géographie, Le Mans Université, 313 p.
- MERINO M., 2010, *Déchets et pouvoirs dans les villes africaines : l'action publique de gestion des déchets à Nairobi de 1964 à 2002*, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme, 372 p.
- MYERS G., 2011, *African Cities. Alternative Visions of Urban Theory and Practice*, Londres, Zed Books, 256 p.
- NGAMBI J., 2015, *Déchets solides ménagers de la ville de Yaoundé (Cameroun) : de la gestion linéaire vers une économie circulaire*, Thèse de géographie, Le Mans Université, 492 p.
- NGNIKAM E., TANAWA E., 2006, *Les villes d'Afrique face à leurs déchets*, Université de Belfort Monbéliard, 281 p.
- PIERRAT A., 2014, *Les lieux de l'ordure de Dakar et d'Addis Abeba. Valorisation non institutionnelle des déchets dans deux capitales africaines*, Thèse de doctorat de géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 590 p.
- PIERRAT A., 2018, Tensions entre industrialisation et marginalisation de la valorisation informelle des déchets à Addis Abeba, capitale-vitrine de l'Éthiopie, in JAGLIN S., DEBOUT L., SALENSON I., (dir.), *Du rebut à la ressource. Valorisation des déchets dans les villes du Sud*, Paris, AFD, p. 31-49.
- PS-EAU, 2004, *Gestion durable des déchets et de l'assainissement*, Paris, PDM, MAE, 190 p.
- RAHARINJANAHARY R., 2011, *Antananarivo et ses ordures : production, collecte, valorisation, Antananarivo : Foi & Justice Edition*, 269 p.
- REGEARD N., 2020, *De la valorisation des biodéchets aux agricultures urbaines dans les pays du Sud : une circularité vivante et fondamentale. Regards scientifiques et opérationnels*, Mémoire de Master 2 de géographie - rudologie, Le Mans Université, 155 p.
- SALENSON I., DURAND M., CAVÉ J., DELARUE J., LE BOZEC A., 2018-a, Les déchets, combien ça coûte ?, *Question de développement*, n° 40, Paris, Agence Française de Développement, 4 p.
- SALENSON I., CAVÉ J., LE BOZEC A., DURAND M., DELARUE J., 2018-b, Déchets urbains : entre gestion décentralisée et communs, *Question de développement*, n° 41, Paris, Agence Française de Développement, 4 p.
- SORY I., 2013, « Ouaga la belle ! ». *Gestion des déchets solides à Ouagadougou : enjeux politiques, jeux d'acteurs et inégalités environnementales*, Thèse de géographie, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 355 p.
- SORY I., SOURA A., 2015, L'ingénierie spatiale à l'épreuve des jeux d'acteurs : dynamiques des territoires de pré-collecte des déchets à Ouagadougou (Burkina Faso), *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [En ligne], 27-28 | , mis en ligne le 08 juin 2016.
- TCHUIKOUA L.B., 2015, *Gestion des déchets solides ménagers à Douala. Acteurs, pratiques urbaines et risques environnementaux sanitaires*, Paris, l'Harmattan, Coll. Etudes africaines, 196 p.
- TROMBERT C., 2019, *Accompagner la mise en place d'un service de gestion des déchets en milieu urbain. Retour d'expérience des projets Promaïss et Gicod dans une ville secondaire : Dolisie, Congo, 2012-2018*, Coll Cahier Projet, publication du Gret, Paris, 55 p.

NOTES

1. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30317/211329ov.pdf>
2. Des travaux récents s'intéressent aux ordures des villes moyennes, le plus souvent pour confronter le concept d'économie circulaire à ce type de terrain (Mbiadjeu, 2019) ou dans le cadre de considérations plus générales sur l'environnement mais les études sur les services de déchets proprement dits sont rares. Pourtant, de plus en plus de porteurs de projets mènent des actions dans ces territoires urbains peu denses et fournissent des connaissances utiles : c'est le cas de l'ONG East à Antsirabé (Madagascar), de l'ONG Gevalor à Mahajunga (Madagascar), Bouaké (Côte d'Ivoire) ou Dschang (Cameroun), ou encore d'Initiative Développement à Moundou (Tchad), etc.
3. Le Congo a pour capitale Brazzaville. La République Démocratique du Congo a pour capitale Kinshasa.
4. Le Gret- Groupe de recherche et d'échanges technologiques - (Professionnels du Développement Solidaire) est une association française de solidarité internationale : <http://www.gret.org> / _Campus du Jardin Tropical, 45bis avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent-sur-Marne Cedex
5. On retient ici le seuil de plus de 100 000 habitants proposé par World Urbanization Prospect en 2015.
6. A Dakar (Diawara 2009, Fredericks, 2013), Abidjan (Yao Kouassi, 2010) Antananarivo (Rinja Raharindranahary, 2011), Ouagadougou (Sory, 2013), Addis Abeba (Pierrat, 2014), Douala (Tchuikoua, 2015) ou encore Yaoundé (Ngambi, 2015).
7. Selon le dernier rapport de la Banque Mondiale : What a waste 2.0, p 77.
8. S'ajoute à cela une évolution de la typologie des déchets. De nombreuses matières dont les plastiques (notamment à usage unique) étaient peu utilisées avant les années 1990-2000 et l'ouverture des économies africaines à la mondialisation.
9. Constat issu de notre connaissance empirique dans les villes secondaires de Madagascar, Sénégal, Togo, Congo, Tchad, Ethiopie, Mozambique et Cameroun.
10. Diagnostic sur la gestion des déchets solides à Dolisie (Gret, 2013)
11. Taxes locales : droit de place des marchés et gares, taxe d'assainissement, taxe sur les débits de boissons, etc.
12. Diagnostic sur la gestion des déchets solides à Dolisie (Gret, 2013)
13. ECOM, 2011
14. Diagnostic sur la gestion des déchets à Dolisie (Gret, 2012)
15. Diagnostic sur la gestion des déchets à Dolisie (Gret, 2012)
16. Les autres bailleurs étant le Syctom et la Fondation Suez.
17. Une trentaine de dépotoirs identifiés en 2012 et présents surtout dans les quartiers centraux.
18. Programme national de rénovation des villes secondaires du Congo.
19. Dont la suppression de la subvention d'assainissement de 24 millions Fcfa/mois dès le début de la crise.
20. Estimations établies à partir du dernier recensement Général de la Population et de l'Habitat (Ministère du Plan, 2007) et de l'essor démographique actuel (+ 3,5% par an en moyenne).
21. Diagnostic sur les déchets solides à Dolisie (Gret, 2012).
22. Un autre site de 11 hectares situé à 18 km du centre-ville a été validé et sécurisé, avec pour objectif la conception d'un centre d'enfouissement technique. Les études techniques (APD, DAO) ont été réalisées par le bureau d'études international ANTEA. Le projet est en cours de recherche de financements.
23. Sociétés privées congolaises de collecte de déchets ATPI et GESA, venant de Pointe-Noire.
24. Evaluation du service ATPI à Dolisie (Gret, 2012).
25. Ce coût mensuel est similaire à l'achat de deux boissons sucrées de 0,35 l.

26. Etude sur la valorisation des déchets à Dolisie, Gret, 2017

27. Concept développé par Jean-François Bayart dans son livre *L'État en Afrique : la politique du ventre* : sa caractéristique est que ceux qui exercent une fonction politique, le font prioritairement pour en retirer certains avantages personnels et non pour proposer un véritable programme de gouvernement.

28. Le maire, le vice-maire, le secrétaire général et les directeurs municipaux.

29. La collecte était réalisée notamment par des motos bennes importées qui tombaient beaucoup en panne en raison de leur faible qualité et de l'état de la voirie à Dolisie, provoquant des surcoûts et des ruptures de services face aux difficultés d'approvisionnement en pièces détachées et à l'incapacité du garage municipal à assurer rapidement les réparations.

30. En particulier, avec le Directeur des Finances Municipales (DFM) qui est ensuite devenu directeur technique, la Secrétaire Générale (SG), le chef de service assainissement et plusieurs conseillers municipaux, généralement de l'opposition, qui se sont relayé dans la présidence du CCR.

31. Les collectivités locales, comme en France, ont une obligation de compte unique pour toutes les dépenses et les recettes.

32. Enquête réalisée par le Gret et la Mairie de Dolisie en décembre 2018 auprès d'un échantillon de 325 ménages.

33. La Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles (E. Ostrom, 1990).

34. Dans les principales villes du Congo, les travailleurs informels des déchets sont appelés de manière péjorative. « *Banabanalavoirie* », traduit les « *enfants de la rue* ». Ils sont vêtus de haillons et portent généralement un foulard sur le visage pour ne pas être identifié, démontrant un très fort niveau de rejet.

RÉSUMÉS

A partir du cas de Dolisie, cet article interroge comment la question des déchets a redéfini le politique dans une ville intermédiaire du Congo Brazzaville. La démonstration s'appuie sur une analyse de projets, menés par le Gret, ONG internationale de développement et financés par l'UE entre 2012 et 2018 et sur de longues enquêtes de terrain, pour étudier les rapports de pouvoirs en lien avec la gestion des déchets. Le service créé repose sur un modèle hybride, durable, adaptable à la réalité socio-économique marquée par une crise profonde depuis 2015. Dans ce contexte de grande instabilité, les enjeux semblent d'abord porter sur les choix techniques et l'équilibre du modèle économique, à l'instar de ce qui a pu être observé dans d'autres villes intermédiaires du continent. Pourtant à Dolisie, bien que ces éléments semblent fondamentaux, les résultats mis en avant à la fin des projets invitent surtout à s'intéresser au processus de construction d'une politique sectorielle et aux modalités renouvelées de gouvernance locale, notamment à l'échelle des quartiers.

Using the case of Dolisie, this article examines how the issue of waste has redefined politics in an intermediate city in Congo Brazzaville. The demonstration is based on an analysis of projects, conducted by GRET, an international development NGO and financed by the EU between 2012 and 2018, and on long field surveys, to study the power relationships related to waste management.

The service created is based on a hybrid, sustainable model that can be adapted to the socio-economic reality marked by a deep crisis since 2015. In this context of great instability, the stakes seem to be primarily on technical choices and the balance of the economic model, as has been observed in other intermediate cities on the continent. However, in Dolisie, although these elements seem fundamental, the results highlighted at the end of the projects are an invitation to focus on the process of building a sectoral policy and on the renewed modalities of local governance, particularly at the neighbourhood level.

INDEX

Mots-clés : concertation, déchets, hybridité, crise, villes intermédiaires, Afrique

Keywords : consultation, waste, hybridity, crisis, intermediary cities, Africa

AUTEURS

ADELIN PIERRAT

Maitresse de Conférence en géographie à l'Université du Mans – Umr 6590 ESO- ex- responsable de la thématique « déchets » au GRET Groupe de recherche et d'échanges technologiques
Adeline.pierrat@univ-lemans.fr

FLORIAN MARCHADOUR

Responsable de la thématique « Déchets » au GRET marchadour@gret.org

RENAUD COLOMBIER

Ex-responsable de programmes « Développement urbain » au GRET renaudcolombier@yahoo.fr