

Philippe BANCE,

Professeur en Sciences économiques à l'Université des Antilles, UMR CNRS-UA Laboratoire caribéen des sciences sociales (LC2S)

Noukignon KONE,

Professeur Assistante en sciences économiques et RSE, EM Normandie

Parties prenantes et architecture institutionnelle de la filière ivoirienne des déchets : réallouer les attributs des parties prenantes pour mieux satisfaire l'intérêt général ?

Résumé : L'article traite de la prise en compte des parties prenantes dans la filière des déchets en Côte d'Ivoire. Il analyse comment mieux articuler leurs actions pour mener une action collective qui réponde aux attentes des ménages d'une amélioration de la gestion des déchets. L'étude constitue ainsi une grille d'analyse pour identifier les parties prenantes et repenser le mode de prise en compte de l'intérêt général à travers une réallocation des attributs entre parties prenantes. Elle permet de mettre en évidence les potentialités d'une telle réallocation au profit des ménages sur la performance de l'organisation de la filière des déchets et jeter les bases d'une refonte majeure de l'action collective.

Mots-clés : Parties prenantes ; action collective ; intérêt général ; gestion des déchets ; service public.

Stakeholders and the institutional architecture of the Ivorian waste sector: reallocating stakeholder attributes to better satisfy the general interest?

Abstract: This article deals with the consideration of stakeholders in the waste management sector in Côte d'Ivoire. It analyzes how to better articulate their actions to carry out collective action that meets household expectations for improved waste management. The study thus provides an analytical grid for identifying stakeholders and rethinking the way of taking into account the general interest through a reallocation of attributes between stakeholders. It highlights the potential of such a reallocation for the benefit of households on the performance of the organization of the waste sector, laying the foundations for a major overhaul of collective action.

Keywords: Stakeholders; collective action; general interest; waste management; public utility.

Introduction

Dans un travail d'enquête réalisé sur la gestion des déchets dans les quartiers précaires d'Abidjan (Koné, 2016), l'analyse s'est focalisée sur la perception des ménages sur le service de gestion des déchets dans les quartiers du district d'Abidjan. Y a été montré le consentement à payer des ménages aux revenus modestes pour une amélioration sensible de la prestation de service et du fonctionnement de la filière des déchets dans les quartiers précaires. Ont également été mises en évidence les insuffisances de la gestion de la filière et une certaine défiance à l'égard de la gestion publique qui conduit les ménages à se tourner vers les acteurs privés pour assurer la pré-collecte des déchets.

Les études des préférences révélées ou déclarées mobilisées dans ces travaux n'ont pas seulement eu vocation à rendre compte de la perception des ménages quant à l'utilité ou la désutilité dans un contexte donné. Elles ont également visé à enclencher une action publique qui, par des dispositifs adaptés, permettent de corriger les inefficiences et améliorer le bien-être collectif. Dans le cadre de l'analyse standard, notamment dans le champ de l'économie de l'environnement, les développements portent généralement sur l'instauration de dispositifs de politique publique à caractère incitatif permettant de corriger les inefficiences des marchés et de l'action publique. Il est de plus utile dans cette optique de préciser comment les autorités publiques pourraient agir, notamment par des incitations fiscales ou par la mise en place de mécanismes marchands voire par la création de nouveaux marchés, pour amener les acteurs à mieux internaliser les externalités négatives qui procèdent des déchets, et les conduire à adopter des comportements plus conformes à l'intérêt général. En amont de la spécification de dispositifs de politique publique, il convient de mener une analyse précise des conditions d'offre du service considéré.

On se propose dès lors dans cet article de renverser le projecteur pour passer de l'analyse de la demande des ménages à une réflexion sur les conditions d'offre des services de la filière des déchets dans les quartiers étudiés.

Nous présentons dans une première partie les fondements d'une nouvelle action collective dans la gestion des déchets (1), suivie des éléments clés de la théorie des parties prenantes (2) et terminons par son application à la filière des déchets en Côte d'Ivoire dans une perspective d'amélioration de la prise en compte de l'intérêt général (3).

1. Les fondements d'une nouvelle action collective dans la gestion des déchets

A l'instar des autres pays africains, la Côte d'Ivoire est confrontée à ce grand défi d'amélioration des systèmes de gestion des ordures afin de fournir un environnement sain aux populations. Ce service a malheureusement été délaissé par le passé par les autorités publiques ivoiriennes. Aujourd'hui, depuis le sommet de Rio jusqu'aux ODD en passant par les OMD, la Côte d'Ivoire accorde de plus en plus d'importance à la politique environnementale dans son programme de développement socio-économique. Cela constitue un enjeu majeur pour le pays au regard des quantités importantes de déchets produites. Par exemple plus de 5000 tonnes de déchets plastiques sont produits par jour dans la capitale d'Abidjan.

Face à la forte dégradation de la qualité de service décrite (Koné, 2016, p. 52-80) et à l'ampleur du défi de l'amélioration de la gestion de la filière des déchets, il est pertinent d'inscrire l'analyse dans une perspective pragmatique inspirée de l'institutionnalisme et des travaux de Boltanski et Thévenot (1991). Dans la tradition initiée par Commons (1931), on se placera donc dans une problématique de l'action qui pourrait être menée sous le « sceau de la « double réforme », à savoir d'un réformisme théorique tiré par les expériences pratiques et d'un réformisme politique éclairé par la théorie » (Defalvard, 2005). Deux raisons principales nous conduisent à placer cette étude dans cette perspective.

La première est que la filière des déchets fait intervenir des acteurs divers dont les comportements propres sont caractérisés, comme on le précisera plus avant, par une piètre coordination, et par des inefficiences organisationnelles largement explicatives de l'insatisfaction des ménages. En d'autres termes, il s'agit d'analyser les comportements et les formes de coordination des parties prenantes de la filière, pour identifier des sources d'inefficiences et éclairer ce qui pourrait constituer ensuite les jalons d'une réforme. Cela amène à préciser le fonctionnement de la filière des déchets en Côte d'Ivoire et tout particulièrement dans les quartiers d'Abidjan en s'appuyant sur les travaux de la théorie des parties prenantes (Stakeholder theory), initiée par Freeman (1984).

La seconde raison est que, s'agissant de jeter les jalons d'une analyse de l'action collective permettant d'améliorer la gestion de la filière des déchets, il apparaît nécessaire de préciser préalablement les conditions institutionnelles de sa mise en œuvre. Il s'agit en d'autres termes de renoncer à une conception souvent excessivement générique dans la littérature de l'intervention des autorités publiques et de leurs effets sur le bien-être collectif (Bance, 2016 ; Bance et Chassy, 2016 ; 2018) pour se placer dans le cadre de l'analyse des conditions d'une meilleure coordination de l'action collective appliquées à des modalités de mise en œuvre par les parties prenantes.

2. Eléments clefs de la théorie des parties prenantes pour une typologie dans la filière ivoirienne des déchets

Les travaux fondateurs de Freeman (1981 ; 1984) puis de l'école de parties prenantes ont placé foncièrement les analyses dans le champ de la gestion de l'entreprise. Comme l'indique en effet Bonnafous-Boucher et Dalh-Rendetorff (2014, p. 104), la théorie « relève d'une sorte d'héliocentrisme dont l'entreprise est le centre ». Dès ses origines, la théorie jette en effet les bases d'une analyse des comportements et des attentes des parties prenantes, autour d'une conception nouvelle du management stratégique de l'entreprise, qui se veut notamment alternative à la théorie de l'avantage concurrentiel de Porter (1985). Ce faisant, elle précise la nature des parties prenantes pour analyser leur influence sur les stratégies adoptées. Ces éléments d'analyse sont mobilisables pour une étude du rôle des acteurs dans une filière comme celle des déchets. La théorie apporte également une grille de lecture des comportements socioéconomiques des acteurs pour appréhender le fonctionnement d'une telle filière et notamment en quoi les comportements respectifs et conjoints de ces acteurs sont explicatifs, d'inefficiences institutionnelles.

L'identification des parties prenantes a fait l'objet d'une importante littérature. On considèrera ici, sur la base des travaux de Freeman (1994) et Näsä (1995) ayant trait à l'entreprise ¹, que les parties prenantes regroupent l'ensemble des acteurs mais aussi des caractéristiques environnementales qui jouent un rôle essentiel pour qu'au niveau de l'organisation (dans notre cas d'espèce la filière), soient prises les décisions stratégiques pour le fonctionnement de l'activité. Ces parties prenantes sont bien évidemment diverses et peuvent être tout à la fois des individus, des organisations, des institutions ou faits environnementaux.

De plus, pour établir une typologie des acteurs, il convient de pouvoir les différencier selon leur capacité propre à orienter les prises de décision stratégiques adoptées pour la gestion de l'activité. Selon la typologie de Mitchell, Agle et Wood (1997), cette différenciation des parties prenantes peut s'effectuer selon trois critères. Le premier est la légitimité à orienter la prise de décision stratégique ; le second, le pouvoir réel dans le processus de prise de décision et le troisième, le degré d'urgence avec lequel sont prises en considération les attentes dont la partie prenante est porteuse. Ces critères de classification permettent d'appréhender le poids de chacune des parties prenantes dans la prise de décision pour la gestion de l'activité considérée.

¹ Ces auteurs mettent notamment en avant que les parties prenantes d'une entreprise ou organisation sont les acteurs dont elle dépend pour sa survie.

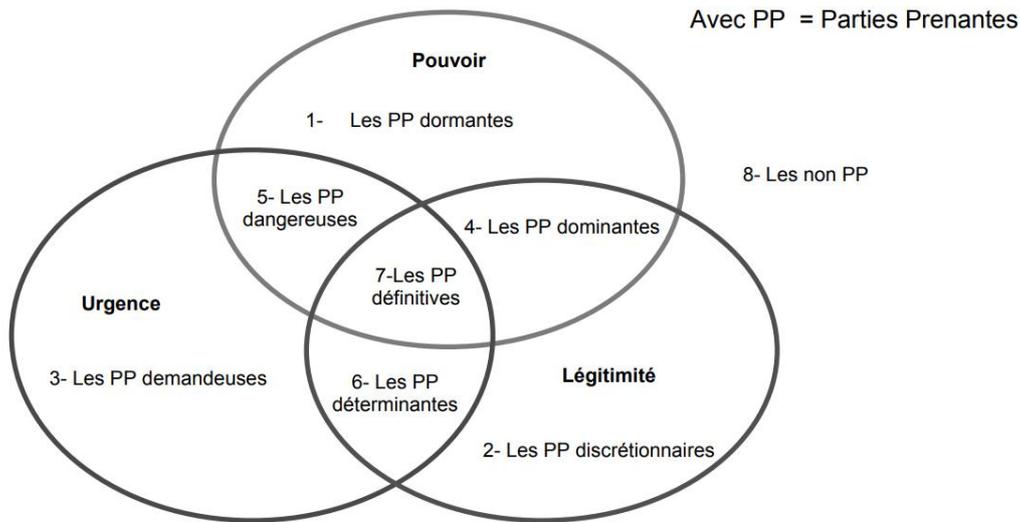


Schéma 1 : Source : Laarraf, Gandja et Tchankam (2010)

Selon Pfeffer (1994), le pouvoir est une relation entre acteurs sociaux dans laquelle un acteur social A peut faire exécuter à un autre acteur social B une action que B n'aurait pas faite autrement. La légitimité est quant à elle une perception ou une hypothèse générale faisant que les actions d'une entité sont reconnues, appropriées à certains systèmes construits sur la base de normes sociales, de valeurs, de croyances et de définitions (Suchman, 1995). L'urgence est définie comme le degré à partir duquel les demandes appellent une attention immédiate. L'importance des parties prenantes est positivement liée au nombre cumulatif de critères (pouvoir (P), légitimité (L), urgence (U)) perçus par le dirigeant (manager) à un moment donné. Le schéma 1 permet d'identifier trois catégories de parties prenantes, que l'on peut décomposer en sous-catégories, numérotées de 1 à 7 (Laarraf et al., 2010). On note ainsi que le nombre d'attributs que possède une partie prenante peut, comme le montrent Mitchell, Agle et Wood (p.874), caractériser et différencier les parties prenantes en les positionnant dans la prise de décision stratégique.

Catégories de PP	Définitions	Sous-catégories	Attributs	Commentaires
« Latentes » (latent)	PP possédant 1 seul des 3 critères.	1. PP « dormantes » 2. PP « discrétionnaires » 3. PP « moustiques qui bourdonnent aux oreilles des entreprises »	P L U	Pouvoir inutile faute de posséder L et U (exemple : lobbying). Volonté d'agir, mais ne peut exercer de pression sur la firme (exemple : actionnaires minoritaires). Demande répétitive, mais sans influence sur les décisions de l'entreprise (exemple : riverains).
« En attente » (expectant)	PP possédant 2 des 3 critères.	4. PP « dominantes » 5. PP « dangereuses » 6. PP « déterminantes »	P + L L + U P + U	Possibilité de coalition dominante (exemple : Comité de direction). PP coercitives (exemple : grévistes), voire violentes. Dépendance aux autres PP (exemple : population touchée par la marée noire).
« Qui font autorité » (définitive)	PP possédant les 3 critères.	7. PP « définitives »	P + L + U	La survie de l'entreprise dépend de leurs décisions (exemple : clients, donneurs d'ordre).

Tableau : catégories et sous-catégories de parties prenantes (PP) ; source : Laarraf, Gandja et Tchankam (2010)

Cette dissociation de catégories des parties prenantes amène de plus à expliciter les attentes respectives de chacune d'elles pour analyser leur implication dans la gestion de l'activité considérée. Cela permet, comme le précisent Bonnafous-Boucher et Dalh-Rendetorff (2014, p. 26-27), de se placer dans trois optiques différentes. La première est descriptive, rendant compte de manière analytique des comportements effectifs, du rôle des parties prenantes en appréhendant les concurrences et coopérations qui se nouent entre les acteurs. On peut ainsi analyser les orientations stratégiques adoptées, les inerties ou les mutations observables dans la gestion de l'activité au regard des influences respectives. La seconde optique est instrumentale : il s'agit de préciser comment prendre en compte dans une démarche de management stratégique les attentes des parties prenantes tout en atteignant les objectifs fondamentaux de l'organisation (de la filière pour notre étude). La troisième optique est normative : on cherche à expliciter la légitimité des attentes des parties prenantes pour les prendre ou non en compte sur la base de leurs fondements éthiques.

Dans le cadre d'une démarche qui est celle d'une réflexion préalable sur le contenu de politiques publiques adaptées à une filière économique telle que les déchets, les trois optiques peuvent être considérées, tout en se fixant, dans les seconde et troisième optiques, comme objectif

fondamental de l'analyse des modalités d'internalisation d'une problématique d'intérêt général dans une optique de prise en compte des attentes de la société civile, plus explicitement l'amélioration de la gestion de la filière par une réduction des émissions de déchets non traités. Cela conduit à considérer que ce n'est plus, comme dans ce que Freeman, Harrison et Wicks (2007) appellent la roue des parties prenantes, l'entreprise qui se trouve au centre du modèle¹ mais cette appréhension de l'intérêt général. Cela amène ainsi à centrer la problématique sur la mise en place d'une gouvernance de la gestion des déchets qui réponde aux attentes de la société civile.

3. L'application à la filière des déchets en Côte d'Ivoire dans une perspective d'amélioration de la prise en compte de l'intérêt général

Au regard des acteurs que l'on peut identifier et de leurs comportements dans la filière ivoirienne des déchets, on va caractériser les attributs de parties prenantes (3.1.), pour préciser en quoi c'est à l'origine de difficultés dans la mise en œuvre de l'intérêt général et comment il serait envisageable d'y remédier (3.2.).

3.1. Les acteurs de la filière et leur implication en tant que parties prenantes

Il est utile de décrire les acteurs de la filière des déchets ménagers afin de les différencier et de préciser la pluralité de leurs comportements. Ces acteurs de la filière sont présentés dans les rapports d'études réalisés pour les autorités ivoiriennes afin de dresser un diagnostic opérationnel sur la gestion de l'activité (Terrabo, 2010 ; Burgeap, 2011). Ces rapports mettent en exergue une diversité d'acteurs sur les territoires abidjanais, qui peut être présentée d'aval en amont de la filière, en partant des ménages, pour aller vers les pré-collecteurs, les centres de groupages et autorités publiques. C'est cette présentation descriptive des acteurs le long de la filière que l'on retient en positionnant ces acteurs en tant que parties prenantes de l'action collective.

- Les ménages en tant que partie prenante polymorphe et sous-dotée en attributs

Les ménages constituent le premier maillon de la chaîne de la filière des déchets. Il s'agit des producteurs de déchets qui cherchent à s'en débarrasser pour échapper aux nuisances induites ou en réduire l'ampleur. Ils peuvent pour ce faire assurer eux-mêmes le déblaiement de leurs ordures vers les centres de groupage (dits aussi de transfert) à partir desquels les déchets peuvent être détruits, recyclés ou retraités.

Mais si l'on se place dans une perspective d'intérêt collectif, ils représentent la population qui, à une échelle territoriale, est destinataire finale de l'action et de l'intérêt collectif. A travers le

¹ Freeman et alii considèrent ainsi que deux cercles entourent le noyau qu'est l'entreprise. Le premier comprend les parties prenantes primaires (communautés, clients, employés, fournisseurs, financiers). Le second est formé des parties prenantes dites secondaires (gouvernement, concurrents, organisations de consommateurs, groupes d'intérêts, médias).

fonctionnement d'ensemble de la filière, il convient dès lors de répondre à leurs attentes pour notamment réduire les externalités négatives (au premier chef sanitaires) par la gestion des déchets. Les ménages ont de plus une perception concrète et immédiate des nuisances générées. Cela les pousse à agir collectivement sur certains districts pour disposer d'un plus large pouvoir d'agir en propre mais aussi d'influence sur l'action collective. C'est ainsi que des associations de quartiers sont instituées qui prennent en charge la pré-collecte, selon des modalités qui procèdent donc d'une logique de « communs », c'est-à-dire de gouvernance collective accordant droits et devoirs aux participants à l'activité définie, dans le cadre d'organisations de quartiers¹. Les populations urbaines sont particulièrement concernées par ces formes d'action, d'autant qu'elles sont les plus exposées aux nuisances des déchets. Le consentement à payer des ménages défavorisés abidjanais (Koné, 2016) pour une amélioration de la situation marque d'ailleurs une insatisfaction en milieu urbain vis-à-vis de la gestion des déchets, une forte volonté de meilleure prise en compte des attentes de ces populations.

Ces remarques montrent le polymorphisme de la partie prenante des ménages eu égard à sa localisation et ses modalités d'implication dans l'organisation et la gestion de la filière. Eu égard à la caractérisation des attributs de la théorie des parties prenantes, on peut cependant pointer les concernant, une faible dotation institutionnelle en attributs du fait notamment du faible pouvoir qui leur est concédé dans la gestion des déchets : la population est foncièrement censée être représentée par les politiques pour défendre ses intérêts.

On observe cependant une diversité de situations selon la localisation et le caractère plus ou moins actif des ménages-citoyens. On peut les considérer dans la plupart des districts comme une partie prenante latente : ils ont la légitimité d'intervenir mais sans autre réelle prérogative. On peut dès lors, au sens de la classification précédente, les caractériser de partie prenante « discrétionnaire » du fait de leur volonté d'agir mais avec un pouvoir final souvent très limité sur la gestion. Dans les districts où l'implication des citoyens est plus proactive (en cas par exemple de présence d'associations de terrain), on peut les doter de prérogatives un peu plus étendues, avec un second attribut dit de « l'urgence » (qui s'exercera tout particulièrement en cas de crise sanitaire aigüe) pouvant les positionner en tant que partie prenante « en attente » et plus précisément « dangereuses » au sens de la classification : l'action des ménages s'avère coercitive vis-à-vis de décideurs dès lors astreints à tenir compte des attentes. Néanmoins, d'une manière générale, l'aptitude des ménages à infléchir l'action collective et à réorienter la gestion de la filière des déchets est faible, du fait qu'ils soient institutionnellement sous-dotés en attributs.

- *Les pré-collecteurs*

Le transport des déchets, du lieu de résidence des ménages vers les centres de groupage, s'opère également par l'intermédiaire de pré-collecteurs. Ce sont le plus fréquemment des jeunes des

¹ Le commun est défini plus généralement par Coriat (2015) comme un bien conjuguant trois grandes caractéristiques : le partage de la ressource, la nature des droits et des obligations qui lient les participants, et enfin un mode de gouvernance permettant aux participants de faire respecter au cours du temps le système de droits et d'obligations le régissant.

quartiers rétribués directement par les ménages pour le service fourni selon des niveaux et des modalités de rétribution variables d'un quartier à l'autre et fixés de gré à gré. Il s'agit d'une source importante de revenu pour les jeunes des quartiers concernés qui sont souvent sans autre perspective d'emploi. Même si leur action n'est pas toujours satisfaisante car ils peuvent parfois, pour se faciliter la tâche, rejeter dans la nature des déchets qui leurs sont confiés par les ménages. A noter que la pré-collecte prend également des formes différentes selon les quartiers, car elle y est organisée par des communes menant des politiques volontaristes qui établissent parfois à cet effet des contrats avec les jeunes du quartier en leur apportant parfois du matériel pour aider au transport des habitations vers les centres de groupage. Des sociétés privées sont également mobilisées par certaines communes *via* des contrats de délégation du service public. Ajoutons enfin que des organisations internationales sont également impliquées dans ce ramassage, appelées notamment par les communes soucieuses de la salubrité sur leur territoire.

Ainsi, les acteurs sont pluriels et sont à considérer dans leur diversité en tant que parties prenantes. Les jeunes qui sont rémunérés par les ménages ou par les communes sont fortement dépendants pour leurs conditions de vie de leurs employeurs, ce qui pourrait ne pas les considérer au sens de la théorie comme des parties prenantes « latentes » faisant valoir des revendications propres, tels des « moustiques qui bourdonnent aux oreilles ». Les entreprises mandatées pour effectuer la pré-collecte peuvent présenter de tels attributs, mais par effets de taille et d'influence sur les décideurs politiques, ils sont le plus souvent à voir comme des parties prenantes « en attente », « déterminantes » voire « dominantes ». Quant aux organisations internationales, leurs apports en ressources leur donnent un pouvoir d'influence non négligeable qui les placent, tout particulièrement, si le cadre d'action relève de l'urgence, dans la catégorie des parties prenantes « en attente » d'une amélioration du fonctionnement de la filière (sur certains territoires ou districts) et plus précisément comme « déterminantes » au sens de la classification précédente.

- *Les gestionnaires des centres de groupage et de transport des déchets*

Le territoire ivoirien est structuré en districts avec ses zones de collecte et de transport des déchets. C'est ainsi que le district d'Abidjan a été réparti depuis 2008 en quatre zones de collecte attribuées respectivement, après appel d'offre, à quatre entreprises. Ces dernières se chargent du ramassage des déchets (souvent à-même le sol dans le centre de groupage) pour les mettre en conteneurs et les transporter vers la décharge de la zone.

On est donc en présence d'entreprises qui, tout en étant soumises au renouvellement de leur contrat de concession de service public ainsi qu'à la réalisation des missions qui leurs sont assignées, ne sont pas sans avoir d'influence sur les orientations de l'action publique du fait de leur expertise technique. Le cas échéant, elles peuvent avoir initialement, ou développer ensuite, des liens personnels avec les décideurs publics. On peut ainsi les caractériser de parties prenantes « en attente », plus précisément de « dangereuses » voire « dominantes » ou « déterminantes » en cas de collusions politiques.

- *Les acteurs du retraitement*

Le retraitement des déchets est réalisé par des sociétés privées des zones de collecte, qui ne sont cependant pas seules opératrices. Sont également impliquées des artisans qui utilisent certains résidus des déchets pour effectuer un travail de transformation et réaliser des produits finis. L'activité de ces entreprises est importante par leur création d'emplois et de richesses dans le district.

Ces acteurs ont également une capacité d'influence sur les décisions prises dans la filière en faisant valoir leur expertise. Cela conduit encore à ce qu'ils deviennent selon les circonstances des parties prenantes « en attente », « dangereuses », « dominantes » voire « déterminantes » en cas de collusions politiques.

- *Les acteurs publics en charge de la gestion et de la régulation de la filière, des parties prenantes « définitives »*

La gouvernance publique dans la filière des déchets est multiniveau. Les autorités publiques nationales jouent un rôle essentiel en régulant l'activité sur l'ensemble des districts (plus largement sur le plan national) et en cherchant à instaurer de nouvelles règles du jeu institutionnel face aux dysfonctionnements de la filière des déchets et à l'insalubrité croissante. Ces autorités ont en effet été à l'origine de dispositions successives pour tenter de faire face à la montée de l'insalubrité dans un contexte d'urbanisation galopante. Au fil du temps, différentes institutions sont intervenues avec des tâches définies par des lois et règlements pour tenter d'améliorer et assurer un service de qualité aux ménages ivoiriens.

Les communes jouent aussi un rôle très important et complémentaire dans le cadre de la gestion directe du ramassage des déchets domestiques, notamment par leur action parfois volontariste pour tenter de remédier, face à l'accroissement important de la population, à la dégradation de l'environnement et à la montée de l'insalubrité. De fortes disparités existent cependant en termes d'implication dans la lutte contre l'insalubrité. En effet, dans les quartiers facilement accessibles aux services (résidentiels ou de moyen standing), les ménages ont le choix entre trois moyens d'évacuation de leurs ordures : camion de collecte, pré collecteur, coffre à ordures ménagères disposé proche du quartier. En revanche les ménages ayant un niveau de vie faible ou des quartiers difficiles d'accès recourent aux pré-collecteurs ou débarrassent leurs ordures dans les caniveaux ou dans la nature.

Les acteurs publics, pris dans leur ensemble, présentent cependant tous les attributs qui en font des parties prenantes « définitives ». Ils disposent du pouvoir et de la légitimité institutionnels et leurs prises de décision ont vocation à avoir un effet quasi-immédiat. Il convient bien sûr pour que leurs actions soient pertinentes, qu'elles se conjuguent efficacement dans leurs objets respectifs : de régulation d'ensemble des acteurs à l'échelle nationale, d'adaptation et de mise en œuvre aux terrains locaux afin de répondre au mieux aux attentes de la population à l'échelle des communes. C'est tout particulièrement sur cette mise en adéquation avec les attentes des populations qu'il convient de s'interroger eu égard aux attributs respectifs des parties prenantes.

3.2. Les arguments en faveur de réformes institutionnelles réallouant les attributs des parties prenantes dans la filière ivoirienne des déchets

Sur la base de l'analyse précédente, précisons plus avant les dysfonctionnements de la filière ivoirienne des déchets sous l'angle de l'inadéquation institutionnelle des attributs dont sont dotées les parties prenantes pour nous inscrire dans une perspective de remédiation à cette mésallocation.

Si on se place d'abord dans la perspective normative du respect des fondements éthiques dans l'allocation des attributs des parties prenantes, on notera, qu'eu égard à la théorie économique standard d'inspiration néoclassique de prise en compte d'aspirations des parties prenantes, il serait utile que soient considérées au premier chef les attentes des usagers-consommateurs, et donc en l'occurrence des ménages qui subissent les très graves nuisances dues à la mauvaise gestion des déchets. La conception normative de cette analyse standard, et notamment des théories des incitations et de la nouvelle gestion publique, repose sur le postulat que les autorités publiques peuvent faire prévaloir seules un intérêt général exprimant les préférences des citoyens-consommateurs. C'est dans cette perspective que l'action des autorités est jugée légitime par une aptitude présumée à faire prévaloir l'intérêt général en corrigeant la défaillance des marchés, via la régulation de l'activité sous l'égide de l'Etat (moins clairement dans cette théorie standard par une action combinée avec les autorités locales, donc selon une gouvernance multiniveau). Cela sert de justification, dans une transposition à une analyse en parties prenantes, à un statut conférant à l'Etat (fut-il multiniveau) d'être seule partie prenante définitive ; à moins de retenir une conception radicalement critique à l'égard de l'action publique, pour en rejeter in fine toute pertinence, comme le font les néolibéraux des théories des droits de propriété, du public choice ou de l'économie industrielle de la réglementation. Il s'agit alors de créer des marchés ou de remplacer l'action des autorités publiques par celle de parties prenantes privées, entreprises ou individus. Mais de telles pratiques n'ont-elles pas déjà été initiées, sans conduire à renoncer à l'action publique du fait de leur excessive radicalité ? Les faibles résultats obtenus ne traduisent-ils pas les limites ou effets pervers de l'emprise d'intérêts privés ou particuliers sur l'intérêt général ?

Notre propos vise donc à dépasser de telles perspectives normatives sur une base beaucoup plus pragmatique. Il consiste à préciser comment contribuer à la réalisation de l'intérêt général en recentrant fondamentalement celui-ci sur ce qui relève de l'intérêt des populations subissant les nuisances (et notamment sur celles des ménages dans la gestion des déchets) par une réallocation des attributs de parties prenantes en place pour les amener à s'y inscrire plus étroitement.

Force est de constater avec les insatisfactions des ménages à l'égard du fonctionnement de la filière des déchets, que les dysfonctionnements invitent à placer le changement dans une double perspective corrective par redéploiement des attributs des parties prenantes.

La première consiste à chercher à éradiquer ou pour le moins à circonscrire les comportements déviants de certaines parties prenantes. Il s'agit notamment d'attacher une attention toute particulière aux comportements des parties prenantes qui, comme on l'a vu, ont un double

attribut (taxées dans la classification de « dangereuses », « dominantes » et surtout « déterminantes » du fait de collusions politiques). On a vu aussi que, dans la filière ivoirienne des déchets, il peut s'agir notamment d'acteurs de la pré-collecte, du groupage, du transport ou du retraitement. Il convient ainsi de chercher à éviter que ne se déploient le cas échéant des stratégies propres contradictoires avec l'intérêt collectif. Pour ce faire, doivent être respectées et mises en œuvre de manière efficiente la régulation sectorielle, les réglementations spécifiques et les missions de service public assignées aux acteurs. En première approche, cela relève des attributions traditionnelles des pouvoirs publics de différents échelons territoriaux. Mais cela va en fait bien au-delà et pour plusieurs raisons. Il conviendrait d'exercer une réelle surveillance vis-à-vis des comportements des parties prenantes et ceci dans la transparence, selon des modalités connues. Cela pourrait susciter de facto la réduction du nombre d'attributs de certaines parties prenantes, notamment lorsqu'elles bénéficient de liens étroits avec les décideurs publics et surtout lorsqu'existent des collusions politiques : ce serait tout particulièrement le cas des parties prenantes « déterminantes ». Le personnel et les collaborateurs des autorités publiques ont dans cette perspective un rôle important à jouer pour fournir et recueillir de manière transparente et non discriminatoire, l'information (via la circulation de chartes et des affichages dédiés) ; l'organisation ou le suivi de formations spécifiques pour présenter les bonnes pratiques (Devaux et al., 2022) et alerter sur les mauvaises. Précisons cependant que les autorités publiques ne sont pas elles-mêmes exemptes dans cette perspective d'une contraction de leurs attributs (qui, comme on l'a vu, sont entiers avec le triptyque P-L-U). Il s'agit en effet d'éliminer des déviances, notamment la collusion de pouvoirs que le statut de l'Etat-partie prenante définitive conforte. Cela s'exerce bien sûr déjà à certains égards, notamment par les règles de droit liées à l'attribution de marchés publics, ou encore par la surveillance que peuvent exercer dans un cadre multiniveau les autorités situées à un niveau plus élevé (du national sur le local). Mais il s'agit ici d'aller bien plus loin afin d'accroître les attributs d'autres parties prenantes.

La seconde perspective est donc de mieux doter en attributs les parties prenantes qui permettraient ainsi une meilleure réalisation de l'intérêt général. Cela serait pertinent pour les organisations de l'économie sociale qui sont à la fois représentatives de ménages, qui apportent des informations utiles, qui représentent les populations ou encore leur offrent des prestations de service contribuant au bien commun dans certains quartiers. Les doter d'attributs de pouvoir réservés aux autorités, tels que des prérogatives de prise de décision sur la conduite de l'action locale ou d'orientation de l'action nationale, ou encore des moyens plus étendus d'agir dans l'urgence, est dès lors pertinent. Ce serait de nature à renforcer leur légitimité et leur capacité d'influence pour généraliser la prise de conscience des ménages, et les conduire à agir sur les pré-collecteurs, pour que soient adoptés des comportements adéquats sur le terrain dans le transport et la gestion des déchets.

Il conviendrait cependant au premier chef d'étendre dans cette même perspective les attributs des citoyens-ménages usagers de la filière des déchets, pour en faire progressivement des acteurs clés d'orientation de l'action collective dans la filière. Il s'agirait ainsi d'amener les ménages à dépasser leur statut de simple partie prenante latente, insuffisamment consciente des enjeux par des comportements inadéquats trop fréquents de rejet dans la nature des déchets.

Réallouer des attributs dans ces conditions, en dessaisissement des décideurs publics de certaines de leurs prérogatives actuelles, ne va pas a priori de soi. Cela questionne sur l'aptitude à conduire cette démarche réformatrice par la responsabilisation et l'implication croissantes des ménages-citoyens via de réelles prérogatives décisionnelles.

Une telle extension, dans la durée, des attributs des ménages nécessiterait l'institutionnalisation d'outils d'expression des ménages et d'action permettant de faire évoluer les comportements pour déboucher sur la réduction en premier lieu des rejets sauvages et du pré-traitement des déchets. L'instauration à l'échelle des districts de conseils citoyens ¹ comme cela peut se faire par ailleurs dans le cadre de politiques sanitaires (Bance et Chassy, 2022) pourrait permettre d'y contribuer fortement : ces conseils exprimeraient les aspirations locales et contribueraient par diffusion et meilleure implémentation des préconisations auprès de l'ensemble des ménages, à la mise en œuvre de dispositifs socialement acceptés d'action individuelle et collective. En instaurant de plus un conseil citoyen sur la politique nationale des déchets, on pourrait progressivement déployer une démarche participative, qui permettrait aux représentants des ménages-citoyens de contribuer foncièrement à l'amélioration ou l'instauration de dispositifs institutionnels acceptés par la population. On pourrait aussi montrer ainsi progressivement dans l'échelle de participation citoyenne de Arnstein ² (1969) pour déboucher sur une réelle co-construction de l'action collective (Vaillencourt, 2009) avec les ménages-citoyens. Le déploiement d'un tel processus serait probablement long et semé d'embûches, mais n'est-elle pas le facteur clé de réussite d'une politique des déchets bénéficiant pleinement des effets bénéfiques d'une réallocation des attributs des parties prenantes ?

Conclusion

L'intérêt d'aborder la gestion des déchets par la théorie des parties prenantes est de permettre à travers l'identification des acteurs impliqués de bien comprendre les effets de leurs comportements sur la mise en œuvre de l'action collective. Si la théorie des parties prenantes a pour vocation première de s'appliquer à la gestion d'entreprise, nous avons précisé que sa mobilisation dans une filière telle que celle des déchets en Côte d'Ivoire est utile afin d'en analyser le fonctionnement et les difficultés de mise en œuvre en son sein de l'intérêt général.

La gestion des déchets implique de nombreux acteurs à différentes étapes depuis leur production, jusqu'à leur traitement et parfois à leur valorisation. Il est d'autant plus important d'analyser ce cheminement et positionnement des parties prenantes tout au long de la filière des déchets que les quantités produites dans les grandes villes de l'Afrique et particulièrement dans

¹ On peut définir les conseils citoyens comme "des instances créées sur la base de dispositions institutionnelles ou d'initiatives de décideurs publics visant à représenter des citoyens concernés par la spécification et la mise en œuvre sur un territoire donné d'actions ou politiques publiques, et qui par leur installation dans la durée et sur la base d'une réflexion scientifiquement éclairée, peuvent énoncer les préconisations citoyennes à adopter" (Bance et Chassy, à paraître).

² Cette échelle comporte 8 échelons. Les deux premiers (manipulation, éducation) relèvent dans les faits de la non-participation, les trois suivants (information, consultation, implication) de la participation symbolique, et les trois plus élevés (partenariat, délégation de pouvoir, contrôle citoyen) du pouvoir citoyen.

celles de la Côte d'Ivoire, produisent des nuisances sanitaires et environnementales. Les externalités très négatives sur les populations impactent très profondément le bien-être collectif et donc l'intérêt général.

C'est pourquoi de nombreuses actions ont été initiées par les autorités publiques ivoiriennes en vue de l'amélioration de la gestion des déchets. Mais force est de constater que les actions menées ont très largement abouti à des échecs. Les contrats signés entre l'Etat et des entreprises de collecte des déchets ont été trop souvent peu performants et les mauvais résultats tiennent également à l'attitude des autres parties prenantes.

A travers une analyse en termes de parties prenantes, il s'est donc agi de comprendre les rouages de tels dysfonctionnements de l'action publique et plus largement collective, à travers une grille d'analyse qui identifie les comportements des parties prenantes de quelque nature qu'elles soient. Elle a permis de mettre en évidence que ces dysfonctionnements sont à analyser au premier chef comme le produit d'une mauvaise allocation des attributs dont sont dotées les parties prenantes. Il conviendrait, pour chercher à les corriger et contribuer ainsi à améliorer le bien-être collectif, de réallouer ces attributs en cherchant à retirer à certaines parties prenantes des attributs et en doter plus largement d'autres.

Il est nécessaire dans cette perspective de considérer en premier lieu les attentes de la population, en l'occurrence des ménages qui subissent les très graves nuisances dues à la mauvaise gestion des déchets, tout en renforçant leur capacité contributive au solutionnement des problèmes. Il conviendrait dès lors d'étendre les attributs des citoyens-ménages usagers de la filière des déchets pour en faire progressivement des acteurs clés d'orientation de l'action collective par le dépassement de leur statut de simple partie prenante latente. L'instauration à l'échelle des districts de conseils citoyens pourrait permettre d'y contribuer fortement.

La mise en œuvre d'un tel processus est délicate car supposant de bien comprendre les opportunités de la contribution des ménages et surtout pour les décideurs politiques d'accepter de se voir dessaisir de certaines de leurs prérogatives. Mais l'enjeu pour la concrétisation de l'intérêt général est tel qu'il devrait conduire à s'inscrire dans cette démarche réformatrice.

Bibliographie

ARNSTEIN S.-R. (1969), « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of American Institute of Planners*, n°35/4, p. 216-224.

BANCE P. (2016), *L'Etat stratège : Etat réduit ou à capacité étendue en régime de gouvernance multiniveaux*, dans *Quel modèle d'Etat stratège en France ?* dir. P. Bance, PURH, Rouen, octobre.

BANCE P. & CHASSY A. (2016), « Opportunités et limites de la méthode d'évaluation contingente (MEC) en régime de gouvernance multiniveaux, avec A. Chassy », *Revue française d'économie*, Volume XXXI, Issue 2, octobre, p. 93-124.

- BANCE P. & CHASSY A. (2018), « Citizen Advisory Committees: A Tool to Remedy the Shortcomings of the Contingent Valuation Method Within the System of Multi-Level Governance », *International Journal of Public Administration*, 42:8, p. 685-695, DOI: 10.1080/01900692.2018.1500586.
- BANCE P. & CHASSY A. (2022), « Conseils de Citoyens et remédiation face à la crise sanitaire : une perspective post-nouvelle gestion publique », *La Revue des Sciences de Gestion*, n° 315-316, p. 37-52.
- BOLTANSKI L. & THEVENOT L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.
- BONNAFOUS-BOUCHER M. & DAHL RENDTORFF J. (2014). « La théorie des parties prenantes ». La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.bonna>. 2014. 01.
- BURGEAP (2011), Etude stratégique pour la gestion des déchets solides dans le District d'Abidjan, Rapport final définitif pour le ministère des Infrastructures économiques dans le cadre du Programme d'urgence d'infrastructure urbaines (PUIUR), juillet.
- COMMONS J. (1931), « Institutional Economics, *The American Economic Review* », n° 4, traduit par L. Bazzoli et V. Dutraive, *Cahiers d'économie politique*, n° 40-41, 2001, p. 287-296.
- CORIAT B. dir. (2015), *Le retour des communs, La crise de l'idéologie propriétaire*, Les liens qui libèrent.
- DEFALVARD H. (2005), Pragmatisme et institutionnalisme en économie : une voie outillée, *Revue de métaphysique et de morale*, 2005/3, n° 47, p. 375 – 389 <https://www.cairn.info/revue-de-metaphysique-et-de-morale-2005-3-page-375.htm>.
- DEVAUX C. & NICOLAÏ J.-P. (2022), « Vers un devoir de vigilance numérique (ou comment intégrer le problème de la pollution numérique dans la gouvernance des entreprises) », *Revue Interdisciplinaire Droit et Organisations, RIDO*, n° 4, p. 13-32. Disponible sur <https://doi.org/10.34699/rido.2022.17>.
- FREEMAN R. E. (1984), *Strategic Management. A Stakeholder Approach*, Boston, Pitman.
- FREEMAN R. E., HARRISON J. S. & WICKS A. C. (2007), *Managing for Stakeholders. Survival, Reputation and Success*, Publisher: Yale University Press, ISBN: 9780300138498.
- KONÉ N. (2016), Willingness to Pay of the Households to a Waste Management Improvement in the Precarious Districts of Abidjan (Ivory Coast). *Economics Bulletin*. 36, p. 1791-1804.

- LAARRAF Z., GANDJA S. V. & TCHANKAM J. P. (2015), « RSE et PME : éclairage par la théorie des parties prenantes à partir de la grille de Mitchell et Wood, » *Gestion 2000*, Vol. 15, p. 35-53
- MITCHELL R.K., AGLE B.R. & WOOD D.J. (1997), « Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the Principle of Who or What Really Counts », *Academy of Management Review*, Vol. 22(4), p. 853-886, <http://www.ronaldmitchell.org/publications/mitchell%20agle%20wood%201997.pdf>.
- PFEFFER J. (1994), *Competitive advantage through people: unleash in the power of the work force*. Boston Harvard Business School Press. Boston MA, 281 p.
- PORTER M. (1985), *Competitive advantage*, The Free Press.
- SUCHMAN M.C. (1995), « Managing legitimacy: strategic and institutional approaches », *Academy of Management Review*, 20, p. 571- 610.
- TERRABO (2010), Etude de caractérisation des déchets urbains du district d'Abidjan, Rapport provisoire pour le Ministère de la ville et de la salubrité urbaine, Direction générale de la salubrité et du cadre de vie, mars.
- VAILLANCOURT Y., (2009), Social Economy in the co-construction of public policy, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 32, Issue 2, May <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8292.2009.00387.x>.