

EN QUÊTE DES COMMUNS URBAINS

La gestion conflictuelle des déchets au Brésil

Jérémie Cavé

Éditions de la Sorbonne | « [Revue internationale des études du développement](#) »

2018/1 N° 233 | pages 117 à 137

ISSN 2554-3415

ISBN 9791035100551

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-internationale-des-etudes-du-developpement-2018-1-page-117.htm>

Pour citer cet article :

Jérémie Cavé, « En quête des communs urbains. La gestion conflictuelle des déchets au Brésil », *Revue internationale des études du développement* 2018/1 (N° 233), p. 117-137.

DOI 10.3917/ried.233.0117

Distribution électronique Cairn.info pour Éditions de la Sorbonne.

© Éditions de la Sorbonne. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

En quête des communs urbains

La gestion conflictuelle des déchets au Brésil

Jérémie Cavé

MOTS-CLÉS

déchets, conflits d'appropriation, communs, droits d'usage, Brésil

RÉSUMÉ

Sur la base d'investigations empiriques dans l'agglomération de Vitória (Brésil), nous analysons ici la gestion conflictuelle des déchets urbains sous l'angle des biens communs. La mise en place du service public de collecte sélective suscite en effet des heurts entre les agents (publics et privés) du service municipal et les récupérateurs (formels et informels). À travers la mise en évidence de la dynamique propre à un bassin commun de ressources (BCR) ostromien, nous montrons qu'il peut être fécond d'appréhender le gisement urbain de déchets comme un BCR. Au-delà, la mobilisation de la notion de droits d'usage permet, à la lumière des initiatives de régulation à l'œuvre à Vitória, d'envisager un service semi-décentralisé des déchets.

Introduction

L'appellation « bien communs » renvoie la plupart du temps aux ressources naturelles et il peut sembler étonnant de mobiliser cette notion pour désigner les déchets, ces résidus délaissés des activités humaines, potentiellement source de pollution et de maladies. Pourtant, dans des sociétés urbaines caractérisées par de fortes inégalités socio-économiques, la notion de déchet n'est pas univoque. Le déchet y apparaît comme un objet « bipolaire » (O'Brien, 1999): tantôt rebut, tantôt ressource (Bertolini, 1992). Au Brésil, en particulier, l'un des pays où le coefficient de Gini – qui mesure les écarts d'inégalités de revenus au sein d'un pays – est parmi les plus élevés au monde (51,5 en 2014, selon la Banque mondiale¹), les ordures des riches peuvent être perçues comme des ressources par les plus démunis.

Cette nature duale est liée à une double caractéristique des déchets. Tout d'abord, les déchets sont par définition des objets abandonnés: le déchet est un « bien sans maître » (Bertolini, 1999). En droit romain, ils sont *res derelicta*: des choses ayant appartenu à quelqu'un, mais qui ont été abandonnées par leur propriétaire². La seconde caractéristique découle de cette définition: la nature des déchets n'est pas intrinsèque. Un même objet peut être perçu aussi bien comme une ordure que comme une ressource selon qu'il est usagé ou non, selon la personne qui l'apprécie: « Le statut de déchet est mouvant: le bien devient un déchet s'il est abandonné, et redevient un bien privé s'il est réapproprié » (Lupton, 2011).

En phase avec cette nature contingente, la gestion contemporaine des déchets urbains³, à l'heure de la prise de conscience environnementale, ne consiste plus uniquement à neutraliser une nuisance mais aussi, de plus en plus, à valoriser une ressource. Autrement dit, le service municipal de gestion des déchets ne se contente plus de gérer un bien public (ou plutôt un mal public, l'ordure), mais également des biens privés (les ressources). Il n'est dès lors guère étonnant que, dans la littérature grise des institutions

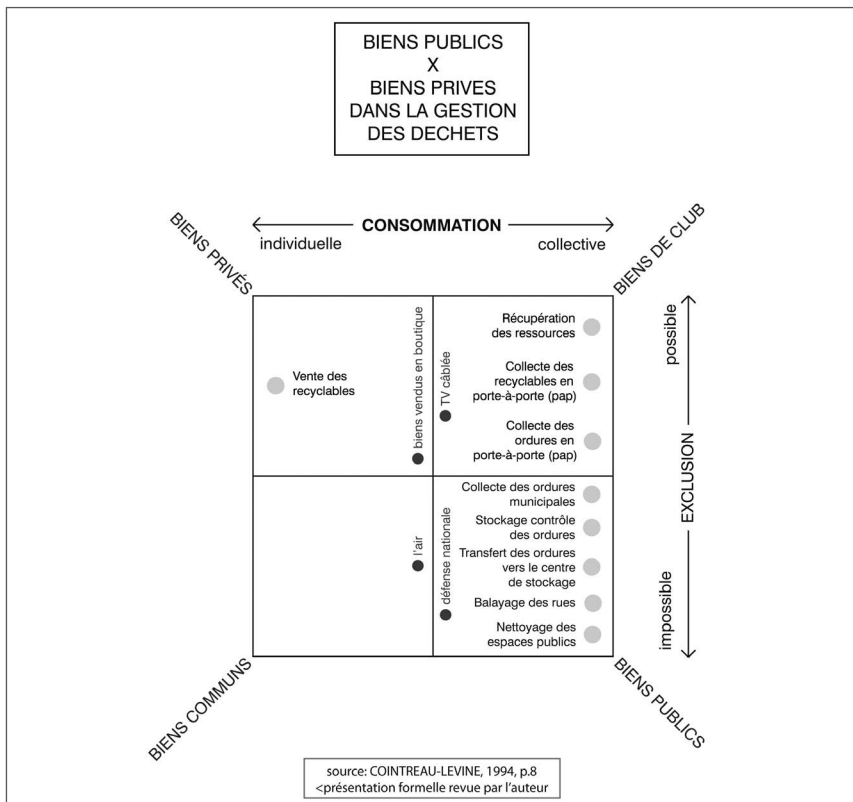
1 <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>

2 *Res communis* désigne ce qui appartient à tout le monde; *res nullius* correspond à une chose qui n'appartient à personne.

3 Ce que nous appelons « déchets urbains » est constitué des déchets collectés par le service public, c'est-à-dire les déchets des collectivités ainsi que les déchets ménagers et assimilés.

internationales, le type de bien économique⁴ que constitue le service de gestion des déchets ne soit pas clair : s'agit-il d'un service public assorti d'une taxe ? Ou d'une activité marchande génératrice de recettes ? La caractérisation économique de ce service municipal est malaisée. Dans un rapport de la Banque mondiale datant de 1994, destiné à cibler les domaines d'intervention potentiels pour des entreprises privées dans la gestion des déchets des pays du Sud, un découpage des différentes tâches avait été proposé.

Figure 1: Biens publics et biens privés dans la gestion des déchets



Source: The World Bank, 1994.

4 La théorie économique des biens publics tente de caractériser les types de biens que le marché – censé répartir au mieux les ressources rares – ne produit qu'en quantité sous-optimale et pour lesquels, par conséquent, une intervention de l'État est requise (Samuelson, 1954). La distinction entre non-rivalité et non-excluabilité n'a été introduite que par la suite (Demsetz, 1970 ; Head, 1962).

La typologie proposée par les experts de la Banque mondiale permet de faire ressortir les caractéristiques économiques des diverses sections de ce service municipal : la plupart relèvent du bien public (balayage des rues, enfouissement des déchets...), plusieurs autres (la collecte en porte-à-porte notamment) sont assimilées à des biens de club⁵, et une seule tâche (la revente des déchets recyclables) est identifiée comme un bien privé. Dans cette typologie, aucune étape de gestion des déchets n'est présentée comme ayant les caractéristiques d'un bien commun.

À rebours de cette approche consistant à « segmenter » (*unbundle*) le service pour analyser ses composantes, nous proposons d'adopter une vision holistique. Avant de caractériser le service, il peut se révéler utile d'appréhender finement l'objet lui-même. Afin de sortir d'un mode de pensée binaire – qui renvoie *in fine* à une opposition entre bien privé (déchet-ressource) et « mal » public (déchet-ordure) concernant l'objet déchet –, il peut ainsi être fécond de raisonner à l'échelle du gisement urbain de déchets.

Dans la pratique, la mise en œuvre du service municipal de gestion des déchets est éloignée d'une gestion « en bien commun ». Dans les villes du Sud, la prétendue « modernisation » du service entraîne l'éviction des agents du secteur informel de la récupération. Partout, les gisements urbains de déchets mettent aux prises une pluralité d'acteurs : autorités municipales, entreprises privées, récupérateurs informels, groupes industriels, associations, etc. Leur point commun est qu'ils convoitent tous, *a minima*, les déchets secs (métaux, papiers et cartons, plastiques). Avec l'introduction de la collecte sélective, en effet, les pouvoirs publics en viennent à envisager – autant que possible – les déchets comme des ressources et non plus comme de simples rebuts. Dès lors, le service municipal entre en rivalité avec les acteurs qui occupaient jusque-là – ou souhaitent pénétrer – ce marché. Cette situation de convoitises convergentes émanant d'acteurs aux statuts hétérogènes aboutit à des conflits d'appropriation, qui se produisent la plupart du temps au détriment des acteurs les plus vulnérables.

5 Un bien de club est un type de bien dont la consommation respecte le principe de non-rivalité mais qui a la possibilité d'être rendu excluible. Exemple : une autoroute à péage.

Dans les termes de l'économie publique ostromienne, ces conflits d'appropriation peuvent être interprétés comme les symptômes d'une situation de surexploitation d'une ressource, dans un secteur où les droits de propriété ne sont pas clairement définis. Dès lors, le concept de bassin commun de ressources (BCR)⁶ (Ostrom, 1990) offre-t-il un cadre analytique fécond pour appréhender ces conflits ?

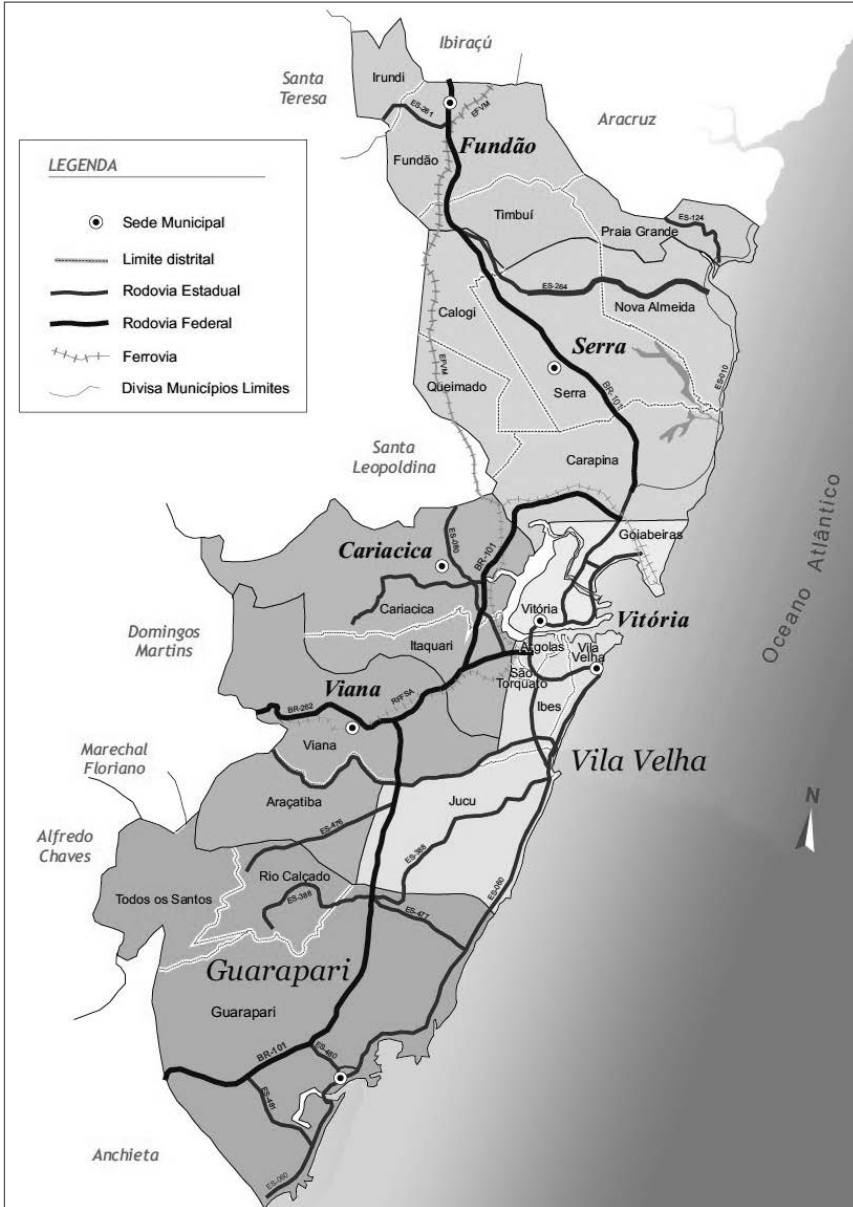
Nous procéderons en trois temps. Nous restituerons tout d'abord l'observation empirique des conflits d'appropriation des déchets dans la ville de Vitória. Nous nous appuyons ici sur une étude menée au Brésil dans le cadre de la recherche doctorale de l'auteur (Cavé, 2015). Sur la base d'une démarche hypothético-déductive, le matériau empirique a été recueilli au cours de l'année 2010 à travers quatre-vingt entretiens qualitatifs et semi-directifs (individuels dans leur grande majorité) d'une durée moyenne d'une heure et demie, réalisés auprès de tous les types d'acteurs travaillant dans le secteur des déchets municipaux. Dans un deuxième temps, nous mobiliserons la dialectique flux/stock (Ostrom, 1990) pour révéler la dynamique interne d'un gisement urbain de déchets. Enfin, nous proposerons une lecture de l'expérience d'arbitrage lancée à Vitória comme un processus d'attribution de droits d'usage (Varone *et al.*, 2008; Gerber *et al.*, 2009), correspondant à un mode de régulation d'un BCR.

1. Conflits d'appropriation des déchets à Vitória

Vitória est la capitale de l'Espírito Santo, sur le littoral sud-est du Brésil. Du fait de son activité de port industriel, la ville s'est beaucoup développée au point de former aujourd'hui, avec six autres municipalités, la région métropolitaine Grande Vitória, une agglomération de 1,3 million d'habitants.

6 En anglais : *common pool resources* (CPR). Nous nous éloignons à dessein de la traduction française adoptée par les éditions de Boeck comme « ressource commune » qui ne restitue pas, à nos yeux, la profondeur du concept et, en particulier, l'interdépendance entre stock et flux.

Figure 2: La région métropolitaine Grande Vitória

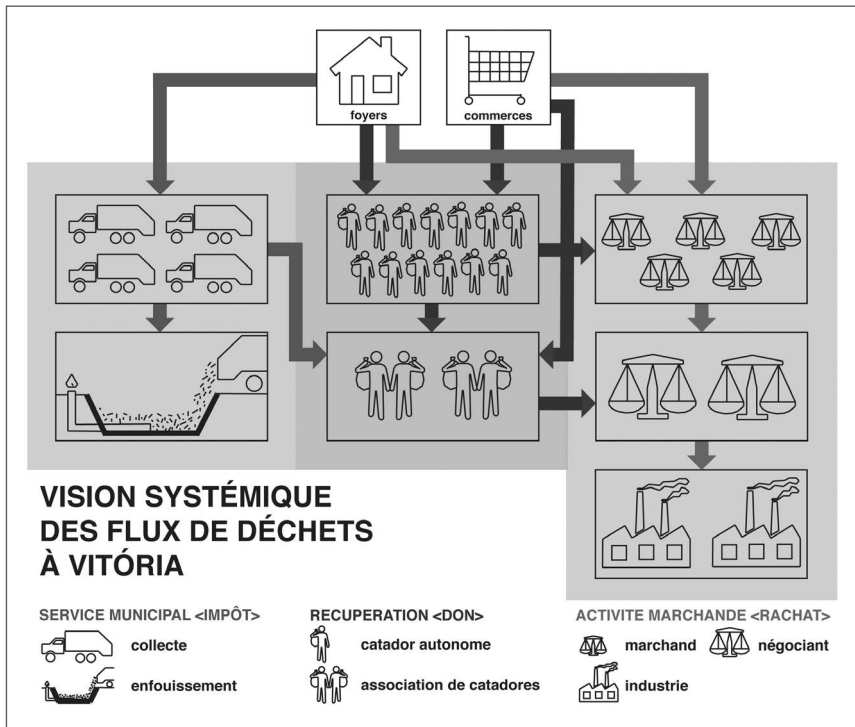


Source: Instituto de Apoio à pesquisa e ao desenvolvimento Jones dos Santos Neves (IPES).

1.1. Trois types de dispositifs de gestion des déchets

À Vitória, des dispositifs aux logiques différentes sont déployés autour du tas d'ordures (fig. 3) :

Figure 3 : Diagramme des flux de déchets à Vitória



Source : Cavé, 2015.

Le service public municipal (à gauche) se concentre principalement sur l'évacuation et l'enfouissement contrôlé.

Des *catadores*⁷ se sont regroupés en associations (au centre). Certaines des municipalités leur confient le produit de la collecte sélective, mais ces associations ont également leur propre réseau de fournisseurs (supermarchés, administrations, etc.). En outre, de nombreux *catadores* indépendants

7 *Catadores* est le terme brésilien pour désigner les « récupérateurs de déchets » ou *wastepickers*.

subsistent, qui récupèrent gratuitement les déchets recyclables dans les poubelles.

Des marchands de proximité rachètent les déchets secs des habitants et des *catadores* indépendants (à droite). De plus gros négociants rachètent le stock de ces petits marchands, des associations de *catadores*, et se fournissent également directement auprès d'entreprises. En fin de compte, l'ensemble des déchets secs transitent par ces négociants locaux avant d'être vendus à des industriels d'autres États, témoignant ainsi d'une forte imbrication entre acteurs informels et formels.

Ainsi, trois domaines de gestion des déchets apparaissent : l'un gouverné par un impôt (service municipal), l'autre gouverné par des échanges marchands (récupération) et, entre ces deux pôles, un espace de don, occupé par les *catadores*. Ces trois filières coexistent à l'échelle de l'agglomération et entretiennent des échanges entre elles. Ces divers ensembles d'agents et de dispositifs sont tantôt complémentaires, tantôt contradictoires, mais toujours imbriqués. Ils ont tous en commun de convoiter les déchets recyclables.

1.2. Les conflits d'appropriation à Vitória

À Vitória, l'introduction de la collecte sélective municipale a révélé l'absence de règles partagées. Une gestion « conflictuelle » (Schindler *et al.*, 2012) s'est mise en place et des « conflits d'appropriation » (Cavé, 2014) se sont produits. Des bagarres ont ainsi éclaté dans un quartier résidentiel aisé de Vitória entre les agents de la collecte sélective et des récupérateurs informels. Au-delà de cet incident symptomatique, trois types de conflits peuvent être distingués.

1.2.1. Opérateurs de collecte contre récupérateurs informels

Les associations de *catadores* et autres acteurs de la chaîne de recyclage ont tout à gagner à l'amplification de la valorisation des déchets ménagers. Ils envisagent les déchets secs comme des ressources et les acquièrent soit gratuitement, soit au terme d'une transaction marchande. Les opérateurs privés du service municipal, quant à eux, sont rémunérés proportionnellement aux tonnages collectés. De ce fait, ces derniers identifient l'ensemble du gisement de déchets comme une source de revenus. Par conséquent, le prestataire de la municipalité a tout intérêt à maintenir à un niveau élevé

les flux de déchets destinés à être enfouis et à minimiser le détournement vers des filières de valorisation. Sa logique contractuelle même l'amène à s'opposer à l'activité des récupérateurs.

1.2.2. *Catadores* contre collecte sélective municipale

L'activité informelle de récupération des déchets secs était jusque-là ignorée – autrement dit, tolérée – par les autorités municipales. Elle était plutôt bénéfique dans la mesure où elle délestait les camions municipaux de la collecte d'une partie des ordures ménagères. Cependant, dès lors que la municipalité se propose de mettre en place le service de collecte sélective, l'activité informelle de récupération des déchets secs par les *catadores* devient gênante. Désormais, l'écrémage du flux opéré par les *catadores*, avant l'horaire de passage des camions, pose problème. La collecte sélective municipale menace de devenir très onéreuse si un prélèvement des déchets recyclables a lieu informellement auparavant. Il est en effet absurde de déployer un dispositif destiné à capter spécifiquement les déchets secs des ménages si les plus lucratifs d'entre eux sont détournés en amont.

1.2.3. Négociants contre associations de *catadores*

Depuis des années, un certain nombre d'établissements administratifs et commerciaux avaient pris pour habitude de se débarrasser de leurs déchets d'emballage (papiers, cartons, plastiques, métaux) en les donnant aux *catadores*, qui en tiraient une source de revenus. C'était une façon pratique de résoudre un problème logistique tout en faisant acte de charité. Depuis 2006, cependant, les établissements commerciaux ont l'obligation d'élaborer un plan de gestion de leurs déchets (décret n° 5.940). Cela implique de devoir payer un prestataire en vue d'assurer l'évacuation de leurs rebuts vers un exutoire adéquat. Pour compenser cette nouvelle dépense, les supermarchés, centres commerciaux et industries ont progressivement cessé de donner leurs déchets secs aux *catadores* : désormais, ils les « vendent » à des négociants. Ces derniers installent une benne sur leur site et passent régulièrement en collecter le contenu.

Ces trois cas de logiques divergentes – voire conflictuelles – suggèrent que les tentatives de formalisation des *catadores* (c'est-à-dire la création d'associations ayant un accord avec la municipalité) suscitent des conflits

plutôt qu'une pacification de la situation. Or, il est délicat d'arbitrer ces conflits, puisque les déchets sont *res derelicta* : ils n'appartiennent à personne. Dans la législation, les autorités municipales ont la « responsabilité » de les gérer, elles n'en sont pas pour autant propriétaires.

2. Le gisement urbain de déchets comme BCR

Compte tenu de ce flou juridique, il est opportun de se demander si une appréhension conceptuelle des déchets en tant que ressource commune ne permettrait pas de régler les conflits d'appropriation observés.

2.1. Les déchets urbains, des biens communs ?

Quelques chercheurs ont essayé d'analyser la problématique des déchets urbains dans les villes du Sud à travers le prisme des biens communs.

S'intéressant à la « *tragedy of waste* » de Calcutta, deux chercheurs indiens soulignaient, dès 1993, l'activité considérable des « *ragpickers* » de la ville (Bose et Blore, 1993). Face à cette situation, ils se demandaient si les dispositifs informels de gestion des déchets ne comblaient pas un « vide » de droits de propriété. D'après eux, des droits de propriété et d'accès existaient, qui avaient été négociés et qu'il s'agissait de reconnaître. Ils invitaient donc à considérer les déchets comme des biens privés. Dans un article plus récent, Bharati Chaturvedi et Vinay Gidwani, estimant que la municipalité est propriétaire des déchets, posent la question suivante : « *Who controls the right to waste?* » (Chaturvedi et Gidwani, 2010). Ils jugent que les *wastepickers* ont autant de légitimité que d'autres à réclamer ces droits. Aussi, plutôt qu'une privatisation au profit des entreprises privées, les auteurs prônent une « *privatization-from-below* » (Chaturvedi & Gidwani, 2010).

La même grille de lecture est utilisée pour analyser des formes de contestation de la propriété des déchets à Melbourne (Lane, 2011). Ruth Lane observe que l'impératif de valorisation des déchets se traduit par un transfert de la propriété des déchets aux recycleurs industriels. Or, elle constate que de multiples processus de récupération font, dans les faits, du gisement de déchets un « bien commun informel » (Lane, 2011). L'interdiction de la récupération est difficile à faire respecter en pratique et des heurts entre

récupérateurs et opérateurs privés de collecte se produisent. Les opérateurs privés souhaiteraient voir garanti leur droit de collecte exclusif afin de maximiser leurs recettes, tandis que les récupérateurs voudraient devenir titulaires d'une licence officielle afin de se prémunir des conflits.

Ces différents articles identifient avec justesse les déchets « secs » comme des biens devenus *de facto* privés. Cependant, le reste des déchets n'est pas qualifié. L'articulation entre valorisation – des déchets-ressource – et neutralisation⁸ – des déchets-ordures – n'est jamais tentée. Chaturvedi et Gidwani raisonnent comme si la totalité des déchets étaient recyclables, ce qui facilite cette vision du gisement tout entier en tant que ressource commune. La question du sort des déchets non valorisables n'est pas évoquée. Autrement dit, l'attention portée à la question des *wastepickers* oblitère la prise en considération de l'ensemble du service.

En somme, la focalisation des auteurs sur la récupération les amène à évacuer toute une partie du secteur pour se concentrer exclusivement sur la « crème » du gisement, celle qui suscite les convoitises : les déchets recyclables. Or, les récupérateurs considèrent comme ressource « une partie seulement » du gisement de déchets.

2.2. Une analyse en termes de stock et de flux

Afin de ne pas reproduire l'amalgame consistant à assimiler l'ensemble du gisement urbain de déchets à sa partie la plus valorisable et lucrative, il peut être fécond de raisonner en termes de stock et de flux.

2.2.1. Considérer ensemble le stock et les flux de déchets

Certes, une partie du gisement de déchets produits par les citoyens au Sud est rapidement récupérée ou rachetée et ne part jamais en enfouissement. Ces fractions du gisement ont une valeur suffisamment importante et manifeste pour n'être jamais longtemps délaissées. Elles peuvent être assimilées à des flux. L'autre partie du gisement, elle, est durablement rejetée et délaissée. Seules les autorités municipales s'en soucient. Cette section du gisement, dont la valeur est nulle, voire négative, correspond à un stock.

8 C'est-à-dire leur évacuation et leur enfouissement.

Flux et stock sont mêlés et forment le gisement de déchets. Or, élément fondamental de cette approche systémique, cette contiguïté suscite des contagions. Le mélange – par la corruption des propriétés spécifiques des éléments qu'il met en contact – contribue à créer de l'ordure. Une feuille blanche de papier, par exemple, placée au contact d'un morceau de tomate moisie, deviendra rapidement humide et inutilisable en tant que feuille de papier. Elle devient ordure. Autrement dit, le mélange fait que certains matériaux qui auraient pu être flux finissent par devenir stock sans valeur.

2.2.2. Le flux et le stock dans les BCR ostromiens

Le concept de bassin commun de ressources (Ostrom, 1990) est particulièrement utile pour analyser des problèmes de surutilisation d'une ressource. Elinor Ostrom définit un BCR comme un « système de ressources assez important pour qu'il soit coûteux (mais pas impossible) d'exclure des agents de l'accès aux bénéfices liés à son utilisation » (Ostrom, 1990). Ce type de système de ressources peut renvoyer à des sites de pêches, des nappes phréatiques ou même un garage de stationnement. Un BCR a les caractéristiques d'un bien commun : sa fourniture se caractérise par la difficulté d'exclusion et, à la différence d'un bien public, son usage par un acteur compromet son usage par d'autres acteurs (rivalité). L'apport principal du concept de BCR réside précisément dans la distinction analytique qu'il permet entre : la ressource en tant que stock et la ressource en tant que flux. Tout système de ressources est formé par ces deux composantes interdépendantes. Le flux de ressources correspond au prélèvement d'unités au sein du stock de ressources, tandis que le stock est assimilé aux unités qui ne sont pas extraites de la ressource.

Concevoir le gisement de déchets comme un BCR implique cependant d'inverser la dynamique interne d'un tel système : dans les BCR décrits par Elinor Ostrom, le stock est nécessaire pour le renouvellement du flux ; dans le cas des déchets, c'est le contraire : le flux s'accompagne d'un stock qui peut potentiellement nuire et qui, par conséquent, ne doit pas croître, mais dont personne ne veut s'approprier.

Autrement dit, le danger ne réside pas dans l'épuisement du stock, mais bien plutôt dans sa croissance et sa dissémination incontrôlée. Dès lors, le

risque que les récupérateurs font courir est qu'en extrayant la partie la plus lucrative du gisement, ils déséquilibrent le service municipal et, partant, mettent en péril l'enfouissement contrôlé des déchets ultimes.

3. La gouvernance d'un BCR *via* l'attribution de droits d'usage

Dans la région métropolitaine de Vitória, l'ensemble des acteurs collectivement organisés tente de dépasser le scénario de la gestion disputée en vue d'élaborer un cadre réglementaire pour la valorisation des déchets. Ils ont pour cela créé une plateforme institutionnelle de dialogue, qui permet d'aborder les conflits d'appropriation.

3.1. Un processus de régulation inédit à Vitória

En 2006, deux institutions clés ont ainsi été créées. Le Conseil gestionnaire de déchets de l'Espírito Santo, composé de trente-cinq institutions publiques et autant d'organisations privées, est une arène destinée à débattre collectivement des aspects réglementaires. Le Programme Capixaba de matériaux recyclables, défini comme « politique publique et promotion d'affaires », est une plateforme d'échange entre acteurs destinée à maximiser la valorisation des déchets.

Au-delà, la dynamique de concertation a amené les autres acteurs du secteur à s'organiser. Les négociants et recycleurs formels se sont fédérés en un réseau (Ecociência), dont l'objectif est de récupérer l'ensemble des déchets recyclables des entreprises, puis de se les répartir. De leur côté, les sept associations de *catadores* de la région métropolitaine tentent de monter une centrale commune de revente des recyclables. À l'échelle de l'agglomération, le conflit le plus ardu oppose justement ces deux organisations. L'enjeu de ce conflit est le produit de la collecte sélective.

L'idée du réseau Ecociência consiste à fédérer les différents acteurs de la chaîne de récupération et de recyclage au sein d'une marque unique. Ils n'auraient alors plus à payer pour obtenir certains déchets secs, mais seraient rémunérés pour gérer l'ensemble des résidus dont l'entreprise cherche à se débarrasser. Dans cette optique, Ecociência fait du lobbying en vue d'obtenir des incitations fiscales, un meilleur accès au crédit et, surtout, un droit

reconnu sur certaines sections du gisement de déchets. Les responsables du réseau Ecociência prétendent vouloir inclure les *catadores* dans leur démarche : « On emploierait des *catadores* – on ne veut pas qu'ils continuent dans la rue, dans cette condition sous-humaine ! – et des prisonniers en liberté conditionnelle. [...] C'est l'opportunité de sortir ces gens de la rue : ils se déguisent en *catadores* pour agresser, voler... » (Romário, recycleur de plastiques, Vitória, 07/05/2010).

Les partisans des *catadores*, toutefois, ne sont pas dupes : « Où a-t-on vu que le capital gagne accès à une ressource, puis lâche prise ? » (Almeirinda, assistante sociale, Vitória, 10/08/2010). Plutôt que d'être phagocytés par des acteurs plus puissants, les *catadores* ont le projet de former un réseau avec les autres associations de la région métropolitaine. L'enjeu consiste à acquérir du volume et des équipements afin de percevoir des recettes de vente plus importantes. Vendre des matériaux secs en vrac rapporte ainsi, par exemple, moitié moins que si l'ensemble est séparé par type et par couleur.

En dépit de ce nœud conflictuel, un premier aboutissement de ce processus de régulation est, en 2009, l'adoption d'une loi régionale de gestion des déchets ; un an avant la loi nationale ! Le texte est une tentative de satisfaire les intérêts des uns et des autres : le déchet y est ainsi défini comme « un bien économique, générateur de travail et de revenus ».

3.2. Les droits d'usage comme outil de régulation d'un BCR

D'après Ostrom, « les appropriateurs [de ressources communes] sont confrontés à des problèmes similaires à ceux rencontrés dans l'appropriation de biens privés [rivalité] et à d'autres qui sont comparables aux problèmes inhérents à la fourniture de biens publics [non excluabilité] » (Ostrom, 2010). Ces problèmes sont de deux ordres :

- le premier concerne la dissipation des rentes et renvoie par exemple au risque économique encouru lorsque la collecte sélective est déployée en porte-à-porte alors que le gisement est largement écrémé en amont. Ce premier problème renvoie, au-delà, à « la manière d'attribuer une quantité fixe et temporellement indépendante d'unités de ressource [en vue de] réduire l'incertitude et les conflits concernant l'attribution des droits » (Ostrom, 2010) ;

- le second problème consiste en l'attribution d'un accès spatial ou temporel à la ressource et renvoie à la logique des interceptions de déchets constatée sur le terrain : « Ces problèmes surviennent parce que la distribution spatiale et temporelle des unités de ressource commune est hétérogène » (Ostrom, 2010).

Étant donné que, à Vitória, les conflits sont liés à la fois à un degré d'« incertitude » et d'« hétérogénéité » dans la distribution d'unités de ressources, le recours à des droits d'usage apparaît comme une piste prometteuse.

3.2.1. Le cadre d'analyse des « régimes institutionnels de ressources »

En 2009, des chercheurs ont proposé de compléter l'approche ostromienne de la régulation des droits de propriété par une analyse des politiques publiques. Leur but était de comprendre les effets des régulations étatiques sur les usages sociaux des ressources. Ainsi ont-ils élaboré la notion de régime institutionnel de ressources (RIR) (Varone *et al.*, 2008; Gerber *et al.*, 2009). Dans ce cadre, les auteurs réhabilitent la notion de droits d'usage, qui prennent la forme d'un accès privilégié à un flux d'unités de ressource. À la différence des droits de propriété, les droits d'usage définissent « qui peut faire quel usage de quelle quantité de la ressource sous la forme de quels biens et services dérivés de celle-ci » (Varone *et al.*, 2008). Les droits d'usage renvoient donc à des permissions de prélèvement d'unités de ressources, sans pour autant conférer une totale liberté dans l'utilisation de la ressource.

La notion de régime institutionnel de ressource se rapproche de l'approche par les « faisceaux de droits » (Schlager et Ostrom, 1992). Pour étudier le type de propriété associé à un gisement commun de ressources, Edella Schlager et Elinor Ostrom proposent ainsi une définition de la propriété décomposée en cinq droits répartis entre deux niveaux hiérarchiques :

- un niveau inférieur qualifié d'opérationnel, où se situent les droits d'accès au BCR et le droit de prélèvement des unités de la ressource ;
- un niveau supérieur, dit de choix collectif, où se définissent les règles qui seront appliquées au niveau opérationnel : les droits de gestion, d'exclusion et d'aliénation.

Par cette distinction entre « droits » et « règles », Schlager et Ostrom autorisent à penser des formes de propriété hybride, qui correspondent bien à la situation ici considérée.

3.2.2. Un service semi-décentralisé *via* l'attribution de droits d'usage

Issus d'une combinaison des droits privé et public, les droits d'usage apparaissent idoines pour gérer un BCR. En effet, étant donné que les interceptions par des récupérateurs apparaissent inéluctables compte tenu des ruptures de charge du service et de la valeur d'une partie des matériaux concernés, l'attribution de droits d'usage ciblés pourrait être une façon originale de régler les conflits d'appropriation. Cet acte serait alors officiel et garanti. Seulement, la différence entre attribuer des droits de propriété et des droits d'usage réside dans le fait que cela rend les appropriateurs redevables, vis-à-vis d'un régulateur, de la traçabilité de l'ensemble du flux brassé à l'échelle du territoire métropolitain. Puisque l'exclusion de la jouissance de ce commun est impossible, il est inutile d'interdire les détournements de flux, mais il importe de les reconnaître et de les réguler afin de garantir la maîtrise du stock.

L'inclusion du stock – en vue de sa minimisation – et des flux – en vue de leur maximisation – au sein du cadre analytique d'un BCR suggère l'idée d'un système de gestion des déchets semi-décentralisé. Dans un tel système, les initiatives de recyclage extra-gouvernementales ne seraient pas évincées au profit d'un service monopolistique centralisé focalisé sur l'enfouissement final. Les récupérateurs pourraient être incorporés en tant qu'agents locaux capables de prélever efficacement – à la source – le plus de déchets possible. Ils seraient toutefois intégrés à la condition de canaliser leurs propres résidus vers des installations de traitement centralisées afin de gérer convenablement les externalités sanitaires et environnementales. De la sorte, la gestion du stock serait centralisée tandis que la gestion des flux serait décentralisée.

Conclusion

Ainsi, le gisement des déchets peut-il être pensé comme un « commun » dans la mesure où les déchets n'appartiennent juridiquement à personne (*res derelicta*). Cependant, la gestion de cette ressource ne devient un « bien commun » que si les différents acteurs se concertent et négocient les règles d'usage. Dans cette optique, nous prenons nos distances vis-à-vis de l'approche ostromienne d'analyse des déterminants de l'action collective. Dans les travaux d'économie institutionnelle sur la gestion collective de BCR, en effet, manque la convocation des rapports de force. Tout est décrit comme si les systèmes de règles émergeant au sein des communautés étaient le produit de délibérations entre acteurs égaux. Un regard plus empreint de sociologie et de science politique décèle la fragilité de ce postulat. L'histoire des communaux est une histoire de négociations entre acteurs pour l'allocation de ressources, une histoire de conflits et de formes de résolution de ceux-ci ; à plus forte raison s'agissant d'interactions entre groupes d'acteurs urbains aux statuts notoirement hétérogènes.

Dans les faits, on assiste bien souvent à l'affirmation, par les autorités municipales, d'un monopole – souvent inopérant, comme en témoignent l'accumulation de déchets dans les espaces publics et cours d'eau de la plupart des villes du Sud et la très faible valorisation formelle des déchets⁹ – sur l'ensemble des déchets de la ville. L'éviction des récupérateurs informels dans le cadre des processus contemporains de « modernisation » de la gestion des déchets apparaît comme une dépossession symptomatique du passage non régulé d'une économie linéaire à une économie (plus) circulaire.

Dans cette perspective, l'idée des déchets comme bien commun pourrait nous amener à réimaginer les politiques urbaines au-delà de la dichotomie État/marché, qui se révèle, dans de nombreux pays aujourd'hui, un axe structurel de dynamiques d'expropriation.

9 Voir UN-Habitat, 2010 ; The World Bank, 2012.

AUTEUR**Jérémie Cavé**

Diplômé de sciences politiques et titulaire d'un doctorat en aménagement urbain, Jérémie Cavé est spécialiste des questions d'écologie urbaine. Il s'intéresse aux processus d'urbanisation dans les pays du Sud à travers le développement des services en réseaux et l'empreinte environnementale des villes. Il enseigne à l'Institut d'études politiques de Toulouse et intervient régulièrement dans plusieurs autres institutions universitaires.

A récemment publié

Cavé J., 2016, « La ruée vers l'ordure. L'essor de l'extraction minière urbaine », *Techniques & Culture*, n° 65-66, p. 280-289.

Cavé J., 2016, « La ruée vers l'ordure: à qui appartient la *res derelicta*? », *Mouvements*, vol.87, n° 3, p. 131-141.

Cavé J., 2016, « A Political Economy of Urban Solid Waste Management in Emerging Countries », dans Coutard O., Rutherford J. (ed.), *Beyond the Networked City: Infrastructure Reconfigurations and Urban Change in the North and South*, Londres, Routledge.

Cavé J., 2015, *La ruée vers l'ordure. Conflits dans les mines urbaines de déchets*, Rennes, PUR.

BIBLIOGRAPHIE

- Bertolini G., 1992, « Les déchets: rebuts ou ressources? », *Économie et Statistique*, vol. 258, n° 1, p. 129-134, http://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_1992_num_258_1_6564 (consulté en octobre 2017).
- Bertolini G., 1999, « L'or et l'ordure, le déchet et l'argent », dans Beaune J.-C. (dir.), 1999, *Le déchet, le rebut, le rien*, Seyssel, Champ Vallon, p. 37-49.
- Bose A., Blore I., 1993, « Public Waste and Private Property. An Enquiry into the Economics of Solid Waste in Calcutta », *Public Administration and Development*, vol. 13, n° 1, p. 1-15.
- Cavé J., 2014, « Who Owns Urban Waste? Appropriation Conflicts in Emerging Countries », *Waste Management & Research*, vol. 32, n° 9, p. 813-821.
- Cavé J., 2015, *La ruée vers l'ordure: conflits dans les mines urbaines de déchets*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, <https://geocarrefour.revues.org/9623> (consulté en octobre 2017).
- Chaturvedi B., Gidwani V., 2010, « The Right to Waste: Informal Sector Recyclers and Struggles for Social Justice in Post-Reform Urban India », dans Waqar A., Kundu A., Peet R. (dir.) 2010, *India's New Economic Policy: A Critical Analysis*, New York, Routledge, p. 125-153.
- Demsetz H., 1970, « The Private Production of Public Goods », *Journal of Law and Economics*, vol. 13, n° 2, p. 293-306.
- Gerber J.-D., Knoepfel P., Nahrath S., Varone F., 2009, « Institutional Resource Regimes: Towards Sustainability through the Combination of Property-Rights Theory and Policy Analysis », *Ecological Economics*, vol. 68, n° 3, p. 798-809.
- Head J. G., 1962, « Public Goods and Public Policy », *Public Finance*, vol. 17, n° 3, p. 197-219.
- Hoorweg D., Bhada-Tata P., 2012, *What a Waste. A Global Review of Solid Waste Management*, Knowledge Papers No. 15, Washington, The World Bank, https://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1334852610766/What_a_Waste2012_Final.pdf (consulté en octobre 2017).
- Lane R., 2011, « The Waste Commons in an Emerging Resource Recovery Waste Regime: Contesting Property and Value in Melbourne's Hard Rubbish Collections », *Geographical Research*, vol. 49, n° 4, p. 395-407.
- Lupton S., 2011, *Économie des déchets. Une approche institutionnaliste*, Bruxelles, De Boeck, p. 25, <https://developpementdurable.revues.org/9636> (consulté en octobre 2017).
- O'Brien M., 1999, « Rubbish Values: Reflections on the Political Economy of Waste », *Science as Culture*, vol. 8, n° 3, p. 269-295.
- Ostrom E., 1990, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Ostrom E., 2010 [1990], *Gouvernance des biens communs, pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles, De Boeck, p.44-65, http://wtf.tw/ref/ostrom_1990.pdf (consulté en octobre 2017).
- Samuelson P. A., 1954, « The Pure Theory of Public Expenditure », *The Review of Economics and Statistics*, vol.36, n° 4, p.387-389, https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Samuelson.pdf (consulté en octobre 2017).
- Schindler S., Demaria F., Pandit S. B., 2012, « Delhi's Waste Conflict », *Economic & Political Weekly*, vol.XLVII, n° 42, p.18-21, http://www.indiawaterportal.org/sites/indiawaterportal.org/files/delhis_waste_conflict_commentary_epw_2012.pdf (consulté en octobre 2017).
- Schlager E., Ostrom E., 1992, « Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis », *Land Economics*, vol.68, n° 3, p.249-262, <http://www.jstor.org/stable/3146375> (consulté en octobre 2017).
- The World Bank, 1994, *Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries*, vol. 1, Washington, The World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/325321468739287095/Private-sector-participation-in-municipal-solid-waste-services-in-developing-countries> (consulté en octobre 2017).
- UN-Habitat, 2010, *Solid Waste Management in the World's Cities. Water and Sanitation in the World's Cities 2010*, Londres, UN-Habitat, https://thecitywasteproject.files.wordpress.com/2013/03/solid_waste_management_in_the_worlds-cities.pdf (consulté en octobre 2017).
- Varone F., Nahrath S., Gerber J.-D., 2008, « Régimes institutionnels de ressources et théorie de la régulation », *Revue de la régulation*, n° 2, <https://regulation.revues.org/2623> (consulté en octobre 2017).