

# **Enjeux et résultats de la participation communautaire autour de l'environnement urbain**

*Analyse comparée de neuf expériences dans la gestion des déchets*



*Publication d'ENDA/WASTE*

*UWEP Working Document 11*

Sylvaine Bulle

Mars 1999

Photo couverture : Nettoyage du quartier par le GIE – Patan City

Source : Community Participation in Urban Solid Waste Management in Patan City (Nepal) – UWEP Case study

## Droits d'auteur

La recherche qui a donné lieu à la présente publication a été financée par l'Assistance néerlandaise au développement (NEDA), Ministère des Affaires Etrangères et par la Commission Européenne (DGIB). La citation d'extraits est autorisée. De courts résumés peuvent être traduits ou reproduits sans autorisation préalable à condition d'en citer la source. Toute traduction ou reproduction du texte intégral sera signifiées au préalable à WASTE et ENDA. Le contenu ou les opinions émises dans ces publications n'engagent que leurs auteurs et WASTE et ENDA. Leur publication ne signifie aucunement qu'ils soient approuvés par leurs donateurs.

W:\WASTE\UWEP15\DOCUMENT\WDOC11.DOC

## REMERCIEMENTS

Ce rapport est basé sur plusieurs études de cas concernant la participation communautaire autour des déchets solides en Afrique de l'Ouest et en Asie. Les auteurs et les titres de leurs rapports sont les suivants :

- Marie-Thérèse Arcens : “La participation de la communauté à la gestion des déchets solides au Burkina Faso, Collecte des ordures ménagères à Ouagadougou”, ENDA/WASTE, 1997.
- Asse Diarra et Seydou Togola : “La participation de la communauté à la gestion des déchets solides au Mali, Collecte des ordures ménagères à Bamako”, ENDA/WASTE, 1997.
- El Housseynou Ly : “La participation de la communauté à la gestion des déchets solides au Mali, Collecte des ordures ménagères à Bamako”, ENDA/WASTE, 1997.
- Bachir Kanouté : “La participation de la Communauté à la gestion des Déchets solides en Afrique d'Ouest”, rapport de synthèse, ENDA/WASTE, 1997.
- Bachir Kanouté : “La participation de la Communauté à la gestion des Déchets solides en Afrique de l'Ouest”, Atelier de capitalisation, ENDA/WASTE, 1997.
- Guru Bar Singh Thapa, Bina Thapa, Rosha Raut, Sameena Shrestha et Nhasala Tuladhar : “Community Participation in Urban Solid Waste Management in Patan City (Nepal)”, WASTE, 1996.
- Sohail Shamsi et Rehan Ahmed : “Community Participation in Urban Solid Waste Management in Karachi (Pakistan)”, WASTE, 1996.
- Danilo G. Lapid, Ligaya U. Munez et Lidel Lee I. Bongon : “Community Participation in Urban Solid Waste Management in Metro Manila and Metro Cebu (Philippines)”, WASTE, 1996.
- El Housseynou Ly : “La participation de la Communauté à la gestion des Déchets solides au Sénégal, Collecte des ordures Ménagères à Dakar”, ENDA-WASTE, 1997.
- K.A. Jayaratne : “Community Participation in Urban Solid Waste Management in Colombo (Sri Lanka)”, WASTE, 1996.
- ENDA GRAF : “Etude transversale sur la gestion des déchets dans les villes de Dakar et Thiès ”, ENDA-PRECEUP, septembre 1998.
- ENDA SIDDHI BOMBAY : “Cleanliness campaign in Surat : a case study on administrative initiatives”, ENDA-PRECEUP, mai 1998.

Les recherches qui ont donné lieu à cette liste de publications ont été financées par la Direction générale néerlandaise pour la coopération internationale (NEDA) pour les études WASTE et par la Commission Européenne pour les études d'ENDA PRECEUP.

Les études **WASTE** ont été réalisées dans le cadre du programme d'expertise en déchets urbains (UWEP), un programme de recherche et d'actions dans le domaine de la gestion des déchets urbains au Sud, mené depuis 1995 et prévu jusqu'en 2001. L'**UWEP** poursuit les objectifs suivants :

- obtenir des connaissances sur la participation des communautés et des PME dans la gestion des déchets ;
- développer et mobiliser l'expertise en matière de déchets urbains dans le Sud.

Le programme **PRECEUP d'ENDA TIERS MONDE**, financé par la Commission Européenne depuis 1994, vise à appuyer au Sud des initiatives locales d'amélioration du cadre de vie des populations défavorisées et à susciter une réflexion et des échanges sur les questions d'environnement urbain.

## TABLE DE MATIERES

<b>REMERCIEMENTS.....</b>	<b>3</b>
<b>RESUME.....</b>	<b>7</b>
<b>LEXIQUE .....</b>	<b>8</b>
<b>1 INTRODUCTION .....</b>	<b>9</b>
1.1 Repenser les modes de production et de gestion de la ville.....	9
1.2 Objectifs du document de travail et choix des quartiers étudiés.....	10
1.3 Etat de l'environnement et situation en matière de collecte des déchets .....	11
1.4 Plan du document.....	13
<b>2 APPROCHE DE LA PARTICIPATION ET DE SES ACTEURS.....</b>	<b>15</b>
2.1 Comment définir la participation ? .....	15
2.1.1 Participation et notion d'intérêt .....	15
2.1.2 Gestion ou participation ?.....	16
2.1.3 Participation et objectifs sociaux.....	16
2.2 Contenu de la participation et degrés .....	17
2.3 Contextes, facteurs favorables à la participation.....	19
2.3.1 Rôle de l'ONG aux porteurs de projets.....	19
2.3.2 Impact des projets de régularisation foncière.....	20
2.4 Acteurs clefs des projets communautaires dans la gestion des déchets .....	20
2.4.1 Le rôle des leaders traditionnels et informels dans la régulation des dispositifs ..	20
2.4.2 Le rôle des jeunes .....	22
2.4.3 Le rôle des femmes dans la participation communautaire .....	22
2.5 De la notion d'échelle de participation et de gestion communautaire .....	22
<b>3 APPROCHE DU MANAGEMENT COMMUNAUTAIRE DANS LA GESTION DES DECHETS .....</b>	<b>25</b>
3.1 Différentes formes de structures de gestion.....	25
3.1.1 Cas d'une gestion privative : les micro-entrepreneurs .....	25
3.1.2 Cas de la coopération entre structures communautaires et pouvoirs publics .....	26
3.2 Organisation technique des services de collecte de déchets .....	28
3.2.1 Collecte des déchets .....	28
3.2.2 Nettoyage des espaces .....	28
3.2.3 Gestion intégrée.....	28
3.3 Modes de contrôle du service et aspects financiers .....	29
3.3.1 Recouvrement des taxes auprès des ménages .....	29
3.3.2 Suivi des recettes et de la gestion .....	30
3.3.3 Stratégies de réinvestissement des recettes et dynamique économique .....	31
3.3.4 Statut social et comportements des balayeurs et charretiers .....	31
3.4 Place des femmes et relation hommes / femmes dans les structures de gestion.....	31
3.5 Modes de participation des habitants à la gestion des services et modes de sensibilisation.....	33
3.6 Relation des organisations de base avec les partenaires extérieurs .....	35
3.7 Rôle des organismes d'appui et ONG dans le management communautaire.....	36

<b>4</b>	<b>ENSEIGNEMENTS SUR LE MANAGEMENT COMMUNAUTAIRE .....</b>	<b>39</b>
4.1	Problèmes liés à la participation et à la mobilisation des habitants .....	39
4.2	Comment renforcer la mobilisation et la participation des habitants ?.....	40
4.4	Faible responsabilité en matière d'environnement .....	41
4.5	Faibles capacités des ménages à régler le coût du service de collecte ou nettoyage .....	43
4.6	Difficultés de gestion et de rentabilité : le cas des micro-entreprises (GIE).....	44
4.7	Difficultés de coopération avec les pouvoirs publics.....	45
<b>5</b>	<b>QUEL EST L'IMPACT GLOBAL DE LA PARTICIPATION ET DU MANAGEMENT COMMUNAUTAIRE DANS LA GESTION DES DECHETS ?... 49</b>	<b>49</b>
5.1	Résultats sanitaires et impact social de la Participation communautaire.....	49
5.2	De l'impact institutionnel des programmes de gestion communautaire.....	51
5.2.1	Modes de coopération technique entre opérateurs et Municipalités .....	51
5.2.2	Reconnaissance de la place de l'habitant dans les politiques municipales .....	51
5.2.3	Intégration des projets communautaires dans les politiques publiques.....	52
5.3	De la notion de changement d'échelle de participation et de gestion .....	53
<b>6</b>	<b>CONCLUSION : POUR LA DURABILITE ET LA CONTINUE DES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES EN MATIERE DE COLLECTE DES DECHETS .....</b>	<b>55</b>
6.1	Renforcer les conditions d'une meilleure participation.....	56
6.2	Renforcer les performances économiques et sociales des structures de gestion des déchets.....	56
6.3	Partager des territoires de gestion et d'action avec les pouvoirs publics .....	57

## RESUME

Le document de travail analyse neuf expériences menées en Afrique de l'Ouest et en Asie dans la gestion des déchets solides avec la participation des habitants dans des quartiers défavorisés dépourvus de services publics.

Le document de travail élaboré à partir d'études de cas locales s'attache à dégager les points suivants :

- Quelles ont les différentes formes de participation communautaire et les acteurs clefs en matière de gestion des déchets ?
- Quelles sont les différents modes techniques, financiers, opérationnels de gestion communautaire et quelle est la capacité réelle des habitants à manager un projet autour de la gestion des déchets ?
- Quel est l'impact global de ces expériences au regard des politiques publiques, de l'amélioration des quartiers, de la diminution des inégalités en matière de services publics, mais aussi par rapport aux enjeux de la décentralisation ?

Les études de cas reflètent la diversité et la complexité des formes de participation de l'habitant et la difficulté de la définir sociologiquement. Il n'est pas toujours aisé de distinguer en effet les frontières entre responsabilisation, sensibilisation et gestion. La participation, qu'il faut comprendre comme un engagement collectif ou individuel pour améliorer l'environnement revêt par ailleurs un contenu informel voire invisible, l'habitant n'étant pas associé obligatoirement à la gestion d'un service.

Les leaders de quartier, religieux, sociaux voire politiques mais aussi les femmes se révèlent être des acteurs clefs dans une dynamique de projet, à l'échelle du voisinage. De même que la formalisation d'un projet de gestion des déchets ou d'environnement peut être liée à des enjeux urbains plus globaux pour les habitants, notamment celui de la régularisation foncière.

L'analyse du fonctionnement et de la mise en place de projets de gestion des déchets montre qu'il faut distinguer la gestion privative confiée à des micro-entreprises de celle des acteurs communautaires comités d'habitants en collaboration avec les pouvoirs publics. Les enjeux sociaux diffèrent en effet selon les expériences tout comme le rôle des habitants aux différents stades (nettoyage des espaces, contrôle de la gestion, tâches d'éducation et de sensibilisation).

Si les expériences ont un impact social, sanitaire voire politique évident (propreté, responsabilisation sanitaire, développement d'actions de quartier structurées, partenariat avec les pouvoirs publics), des efforts restent accomplir pour que se développent de véritables coopérations durables entre organisations communautaires et municipalités, pour que les populations les plus défavorisées, mais aussi les femmes puissent être réellement associées au processus de décision, de gestion qui concerne leur environnement et pour renforcer les performances économiques et techniques des structures de gestion (Groupement d'intérêt économique, comité de quartier).

## LEXIQUE

**Gestion des déchets solides** : concerne la collecte, le transport, le dépôt et le traitement final (par incinération, recyclage) des déchets non liquides provenant de ménages, des entreprises, administrations ou des espaces publics.

**Voisinage** : entité spatiale et sociologique de vie où les habitants ont des relations de proximité les uns avec les autres, partagent éventuellement des intérêts communs (dans la gestion quotidienne des équipements, des espaces...).

**Organisations communautaires de base** : regroupements d'acteurs sociaux à l'échelle d'un ou plusieurs quartiers qui partagent les mêmes intérêts pour mener des activités d'intérêt général (sport, fêtes, culture, santé, hygiène, environnement, alphabétisation, eau). Ils sont basés sur l'adhésion volontaire individuelle, comprenant des membres plus ou moins actifs, et ils prennent la forme associative. Les organisations de base constituent la base sociologique la plus importante des projets de développement (car représentant formellement les habitants).

**Participation communautaire** : désigne le processus sociologique selon lequel les habitants s'organisent et s'impliquent à l'échelle d'un quartier ou du voisinage pour prendre en charge l'amélioration de leurs conditions de vie (eau, assainissement, santé, éducation...). Elle comprend différents degrés d'implication individuelle ou collectif (contribution financière, physique, engagement social, politique) à différentes étapes d'un projet. Le management communautaire impliquant la création de comités de gestion par les habitants gérant des équipements peut être considéré comme le niveau le plus opérationnel et élevé de la participation.

**Structures communautaires** : désigne globalement les outils de gestion et décisions dans le cadre d'un projet collectif mené par les habitants (comités de surveillance, comité de quartier, de secteur, conseils communautaires...).

**Quartiers irréguliers** : concerne les quartiers, construits ou occupés par leurs habitants sans titre légal de priorité ou sans autorisation des pouvoirs publics (bidonvilles, squat, habitat précaire), non reconnus dans les documents réglementaires municipaux et souvent non desservis par les pouvoirs publics.

## CHAPITRE 1 INTRODUCTION

### 1.1 Repenser les modes de production et de gestion de la ville

Dans les villes du Sud, la crise urbaine oblige de plus en plus les habitants des quartiers défavorisés à se mobiliser pour faire face aux insuffisances en équipements et en services de base. En effet, dans les quartiers irréguliers et quelquefois dans les quartiers centraux, ni l'Etat, ni les Municipalités ne disposent des ressources et des moyens d'organiser la gestion urbaine et d'améliorer les conditions de vie des citoyens.

Comme en témoigna le récent Sommet Mondial des Villes "Habitat II" en 1996, la crise urbaine, comme la mobilisation des habitants pour rattraper au minimum les insuffisances en services ou en équipements dans les quartiers, interpellent toute la communauté internationale. Elles obligent à réfléchir à de nouveaux modes de gouvernance incluant des responsabilités partagées entre les pouvoirs publics et la société civile, pour un meilleur accès et droit à la ville, une meilleure gestion des ressources et une solidarité effective.

Comment en effet intégrer et s'appuyer sur les communautés locales qui s'organisent pour leur cadre de vie, tout en rendant la gestion des villes plus performantes ? Bailleurs de fonds, Organisations non Gouvernementales se tournent de plus en plus vers des formes d'appui aux associations de quartiers, aux communautés d'habitants, aux micro entreprises qui vont dans le sens d'une décentralisation institutionnelle, d'un partage des compétences, d'une prise en compte des populations démunies et qui aient aussi une influence sur les politiques publiques.

C'est dans ce contexte que **WASTE à travers le Programme d'expertise des déchets urbains (UWEP)**<sup>1</sup> et ENDA à travers le **Programme d'Economie Environnementale Urbaine et Populaire (PRECEUP)** souhaitent contribuer à une meilleure connaissance des expériences dans le domaine de l'environnement et précisément de la gestion des déchets solides (collecte, recyclage, tri, nettoyage) qui impliquent les usagers, les associations de développement, et qui sont réalisés par le biais de recherches-actions ou de projets pilotes<sup>2</sup>. Toutes les Municipalités au Sud sont en effet confrontées à des problèmes de gestion et d'organisation dans les domaines de l'assainissement, de la gestion des déchets :

- incapacité de répondre à la demande croissante en matière de dépôts et collecte des déchets,
- technocratie des systèmes de décision,
- absence de moyens en matériel, de ressources financières, de politiques municipales ou de cadres juridiques d'intervention,
- incapacité de collaborer avec les micro-entreprises, le secteur privé, les associations d'habitants, les ONG dont les pouvoirs locaux restent éloignés, voire méfiants.

La mise en place de politiques durables et globales dans le domaine de la gestion des déchets suppose d'agir tout à la fois sur les cadres juridique, institutionnel, politique, social,

---

<sup>1</sup> Urban Waste Expertise Programme

<sup>2</sup> Un premier document de travail a été élaboré par WASTE dans le cadre de l'UWEP sur la participation communautaire dans le domaine de l'assainissement et de l'eau potable. Cf. Community Participation in Waste Management, UWEP Working Document 2 (7/92).

économique, mais aussi de prendre en compte les pratiques culturelles et sociales dans le domaine de la gestion de l'environnement.

Le programme d'expertise des déchets (UWEP) de WASTE a défini les conditions d'une gestion des déchets durable et intégrée :

- un rapprochement des secteurs privé, public et communautaire avec des responsabilités délimitées dans les différentes tâches, de la pré-collecte au retraitement des ordures, une intégration de la filière (du tri à la source, à la pré-collecte à la collecte primaire, au recyclage et compost) avec des technologies adaptées et qui soit productrice de revenus et d'emplois,
- une prise en compte des quartiers les plus pauvres exclus de la gestion urbaine et dépourvus de services de base.

La mise en place d'actions en matière de collecte des déchets avec la participation des habitants doit donc être comprise comme un processus dynamique et interactif qui met en jeu des savoir-faire (techniques de ramassage, tarifs financiers adaptés aux moyens des ménages pauvres), qui permet d'intégrer des objectifs sanitaires et sociaux tout en garantissant la rentabilité et la continuité du service.

Dans le même temps, la sensibilisation et la participation des ménages s'avèrent plus difficile dans le secteur de la collecte que dans d'autres secteurs tels l'adduction d'eau potable, l'assainissement, jugés prioritaires par les habitants. De plus, dans la filière des déchets, les tâches sont complexes pour aboutir à une intégration des activités et les obstacles culturels nombreux pour qu'existe une réelle prise de conscience culturelle autour de l'environnement.

## **1.2 Objectifs du document de travail et choix des quartiers étudiés**

Le présent document de travail tente donc d'expliquer les potentialités et les difficultés de la participation communautaire dans le domaine de la gestion des déchets à partir d'expériences menées dans des quartiers populaires de plusieurs villes du Sud :

- quartier de Djicoroni Para à Bamako (Mali),
- quartier de Gueule Tapée à Dakar et Médina Fass à Thiès (Sénégal),
- quartier de Ouagadougou (Burkina Faso),
- secteur de Siddharthapura à Columbo (Sri Lanka),
- secteur de Subahal à Patan City (Népal),
- Ghouseia Colony à Karachi (Pakistan),
- quartier de Basak San Nicolas à Cebu City (Philippines),
- Ville de Surat (Inde).

Il établit la synthèse d'études de cas réalisées à la demande de WASTE ou d'ENDA par des consultants locaux.

Toutes les expériences retenues concernent des quartiers irréguliers ou en voie de régularisation (dans le cas de Columbo) de 1500 à 5000 habitants. Tous ont à faire face aux mêmes problèmes urbains liés à leur pauvreté :

- surpopulation liée à l'exode rural et à l'explosion démographique (jusqu'à 30 personnes par ménage dans le quartier de Gueule Tapée à Dakar),

- précarité sociale liée au manque de ressources des ménages et au fort taux d'inactivité, notamment chez les jeunes.

Les études de cas concernent des expériences **de pré-collecte des déchets, nettoyage des espaces publics, de sensibilisation à l'environnement** mené par des organisations de base ou des micro-entreprises en collaboration ou non avec les pouvoirs publics, à petite échelle (un quartier généralement).

Elles ont été choisies en fonction de critères clefs pour la compréhension de la participation communautaire :

- **choix de quartiers défavorisés** avec une population à faibles revenus non ou mal desservis par les services municipaux en matière de collecte des déchets, assainissement,
- **intérêt ou exemplarité** des expériences mises en place avec les habitants au regard des modes de gestion, du partenariat avec les pouvoirs publics ou les ONG, et du point de vue de son contenu social,
- état d'avancement suffisant de l'expérience qui permette de tirer des enseignements au regard des modes de sensibilisation des habitants, de leurs changements de comportements dans les pratiques de nettoyage, d'environnement, de santé.

Les neuf études de cas répondent au même objectif : mieux connaître les mécanismes de participation et de gestion communautaire. Elles ont été élaborées par les consultants selon des méthodologies similaires : diagnostic de la situation en matière de gestion des déchets, entretiens avec les différents acteurs de l'expérience (habitants balayeurs, animateurs, personnel municipal, ONG) voire évaluation par focus groupe.

Pour l'expérience de gestion des déchets à Dakar, l'évaluation été menée en étroite collaboration avec le quartier selon une démarche participative : élaboration d'une carte d'assainissement, carte des perceptions mentales du quartier sur les résultats obtenus.

### 1.3 Etat de l'environnement et situation en matière de collecte des déchets

Les quartiers ne disposent en général d'aucune infrastructure d'assainissement, de voirie et sont peu raccordés aux réseaux d'eau potable. L'environnement est donc particulièrement dégradé et en l'absence d'infrastructures d'assainissement, d'eau, d'équipements de santé, les citoyens sont particulièrement exposés aux maladies.

D'autant qu'ils sont construits sans titre de propriété (à *Karachi*, la moitié de la population du quartier étudié est composée de squatters), ils ne sont pas reconnus par les pouvoirs publics.

Les services publics, l'entretien des espaces, la collecte des déchets se heurtent partout à la même désorganisation. Les services municipaux assurent plus ou moins bien (au maximum une à deux fois par semaine) le ramassage des ordures sur les voies ordinaires publiques jusqu'aux zones de dépôts, quand celles-ci existent.

Partout l'absence de systèmes de collecte de déchets dans les quartiers irréguliers (non situés sur les voies publiques), l'absence de moyens en matériel, le nombre peu élevé de décharges publiques ou privées encouragent le jet d'ordures en bordure des voies, des maisons, dans les cours, dans les rivières. Ils favorisent l'expansion des dépôts sauvages, facteurs d'insalubrité.

Peu de système de compost, de tri organisés par les pouvoirs publics existent en dehors du porte à porte informel pour le ramassage de bouteilles par des enfants (à *Surat en Inde* ou à *Karachi*). Dans le même sens, les Municipalités ne mènent pas de campagnes de prévention sanitaire et rares sont celles qui réservent des budgets d'animation et de prévention autour de la santé et l'environnement.



Photo 1 : Un quartier entretenu par un projet communautaire comme indiqué sur l'écriteau.

source : Community Participation in Urban Solid Waste Management in Metro Manilla and Metro Cebu (Philippines) - UWEP Case study

Des efforts sont, certes, consentis à l'échelle des villes par les municipalités devant la prolifération des ordures et la dégradation sanitaire.

- A *Patan City*, près de Katmandou, suite à l'importante épidémie de choléra en 1994, la Municipalité a recruté 650 balayeurs pour mener une campagne de nettoyage, avec l'aide de fonds gouvernementaux.
- A *Columbo*, la ville fait des efforts importants en matière de collecte et de recyclage des ordures. 38% du Budget Municipal est attribué à la collecte des déchets qui concerne 2000 points de ramassage sur les voies publiques (containers et poubelles). Le ramassage a environ lieu deux fois par semaine. Chacun des six districts de la Ville dispose d'un service de dépôt doté en matériel et supervisé par un ingénieur.

En Afrique de l'Ouest, les municipalités qui ont des responsabilités accrues dans le domaine de la gestion urbaine, délèguent la gestion de leurs services aux micro-entreprises, aux groupements de jeunes, ou aux associations de quartiers pour combiner décentralisation, lutte contre le sous emploi des jeunes et amélioration des quartiers.

- A *Dakar*, la Communauté Urbaine confie l'ensemble des services de collecte des ordures à des prestataires privés déléguant eux-mêmes les tâches de pré-collecte à des micro-entrepreneurs (Groupement d'intérêt Economique). 140 GIE ont en charge l'assainissement, le nettoyage des rues, la pré-collecte en quartiers populaires et irréguliers. Ils se sont regroupés au sein d'une Fédération de GIE.

- A *Bamako*, la collecte d'ordures est directement confiée par la Municipalité, là où ses services n'interviennent pas, aux GIE, selon des modalités définies par un décret municipal fixant les zones de collecte et les tarifs. Bamako compte 60 GIE dans le seul domaine du nettoyage, dont 50% seulement seraient opérationnels. Ils sont également regroupés dans une fédération pour la défense de leurs intérêts.

#### **1.4 Plan du document**

Le présent document de travail s'attache à partir des études de cas à dégager les points suivants :

- Quelles ont les différentes formes de participation communautaire et les acteurs clefs en matière de gestion des déchets ?
- Quelles sont les différents modes techniques, financiers, opérationnels de gestion communautaire et quelle est la capacité réelle des habitants à manager un projet autour de la gestion des déchets ?
- Quel est l'impact global de ces expériences au regard des politiques publiques, de l'amélioration des quartiers, de la diminution des inégalités en matière de services publics, mais aussi par rapport aux enjeux de la décentralisation ?

Le chapitre 1 clarifie les notions de participation et les interfaces entre participation et gestion à partir des expériences étudiées et de leurs acteurs.

Les chapitres 2 et 3 recensent les différents problèmes de gestion rencontrés par les acteurs communautaires et font ressortir les points clefs de réussite en matière de collecte des déchets.

Le chapitre 4 examine globalement les potentialités et l'impact des initiatives communautaires ou des micro-entreprises dans la perspective d'une gestion durable et décentralisée de l'assainissement et des services de base aux quartiers.



## CHAPITRE 2 APPROCHE DE LA PARTICIPATION ET DE SES ACTEURS

### 2.1 Comment définir la participation ?

Les études de cas reflètent la diversité des formes de participation et des résultats en matière de sensibilisation des habitants. Que recouvrent les notions générales de “mobilisation”, “sensibilisation.”, “participation” ?

Qui y a-t-il de commun entre une simple information de l'habitant, une participation effective à un processus décisionnel en matière d'aménagement ou encore une contribution financière ? La participation communautaire n'est **ni automatique ni spontanée**. Elle doit être comprise comme un système de comportements collectifs hétérogènes qui renvoie à des perceptions, des représentations et des pratiques différentes.

#### 2.1.1 Participation et notion d'intérêt

D'une part, la participation recouvre étroitement la notion **d'intérêt**. Ainsi pour les citoyens, participer à une campagne de nettoyage, c'est contribuer à une action collective qui va dans le sens de l'intérêt général du quartier ; mais c'est aussi se regrouper pour accéder à des ressources financières (micro crédits, aide des ONG ou des bailleurs de fonds) voire à un emploi.

La dynamique de participation est ainsi tributaire de cette notion d'intérêt. L'évaluation de la gestion communautaire des déchets à *Ouagadougou* menée par une ONG (le CREPA) en relation avec les associations souligne ainsi l'irrégularité de la participation des habitants entre le démarrage de la campagne d'entretien pour laquelle ils pensaient être recrutés comme charretiers ou balayeurs et la poursuite de l'action, moins mobilisatrice car n'offrant pas de perspectives d'emploi aux quartiers.

Dans le même sens, l'initiative de nettoyage à *Patan City* témoigne d'une forte motivation au démarrage des balayeurs de rue rémunérés par la Municipalité.

**La notion d'intérêt collectif ou individuel** est très forte dans le cas des micro-entrepreneurs intervenant dans la collecte des déchets. Il est clair que les jeunes sans emploi ont intérêt à s'organiser pour créer un Groupement d'intérêt Economique, pour atteindre des marchés de travaux publics, comme c'est le cas au Sénégal et au Mali. Mais il est moins clair qu'ils s'organisent pour atteindre **des objectifs sociaux** communautaires liés à la défense de l'environnement.

En d'autres termes, l'action communautaire pour un projet nécessite des moyens (la création d'une micro-activité, d'une association) et donc un regroupement, mais n'implique pas forcément un **partage d'objectifs** avec le quartier.

Pour les municipalités, la participation est souvent un moyen, voire un outil pour asseoir un projet, un objectif sanitaire, économique. Elle est dans ce cas instrumentalisée pour la mise en place d'un projet d'assainissement. Elle peut au contraire être pensée comme véritable objectif politique et sociologique pour instaurer un débat démocratique sur un projet de ville, de développement, une gestion urbaine réellement décentralisée.

## 2.1.2 Gestion ou participation ?

Toute tentative d'analyse du contenu de la participation communautaire suppose de pouvoir **délimiter les tâches** entre **sensibilisation, éducation et management** communautaire et de pouvoir apprécier clairement la portée sociale des actions.

Dans la plupart des cas étudiés, la participation recouvre **les actions quotidiennes** et naturelles de l'habitant à l'échelle domestique (le nettoyage de l'habitation, l'attention portée à la propreté et à la nourriture) mais qui demeurent souvent invisibles ou peu comptabilisant dans le bilan d'une action collective sanitaire et globalement dans la délimitation formelle de la Participation.

Ainsi, les tâches de balayage quotidien des abords des maisons par les femmes peuvent être considérées comme une pratique responsable entrant dans un cycle d'amélioration sanitaire.

Inversement, l'association de l'habitant à une action de quartier peut être conçue et perçue comme une tâche **conventionnelle** qui empêche d'en lire la portée sociale. C'est le cas de la **participation financière** demandée aux ménages, qui lorsqu'elle ne s'accompagne pas de pratiques civiles et citoyennes, peut être considéré comme une simple contribution fiscale sans responsabilisation d'habitants ou sans impact sanitaire.

Il est souvent difficile de délimiter les interfaces entre participation, **responsabilisation**, et **gestion (management)** communautaire.

D'une part, les tâches exactes de l'habitant à l'une ou l'autre étape d'un projet ne sont pas toujours connues, définies. D'autre part, la notion de communauté, de quartier recouvre des catégories d'acteurs sociologiques hétérogènes. Un habitant ou une micro entreprise (un GIE) ou un balayeur n'ont ni les mêmes besoins ou intérêts à participer à une action collective.

D'une façon générale, les études de cas montrent que **les habitants ne sont pas associés à toutes les étapes** d'un projet de collecte des ordures. **Inversement, le management du service n'est qu'un des aspects** d'une expérience communautaire.

La participation peut être **indépendante des outils de gestion** (GIE, Comités de quartier, ..). C'est le cas des initiatives spontanées en matière de nettoyage, de santé et de sensibilisation sanitaire et notamment de la part des femmes (comme à *Bamako* ou *Cebu City*) effectuées en dehors de toute structure formelle. Inversement, certains micro-entrepreneurs (GIE) interviennent dans la pré-collecte d'ordures, sans que soit instauré un mode de contrôle de la gestion par la population, puisque aucune structure de consultation n'est créée (cas du GIE des Linguères à Dakar).

Les études de cas montrent que la population n'est pas toujours présente et associée à l'élaboration des projets de collecte c'est à dire sur le choix des tarifs des services, sur les modalités de collecte, sur les choix techniques, mais qu'elle est amenée, en tant qu'utilisateur responsable, à émettre des avis, au fur et à mesure de l'avancement du service, sur un **mode pragmatique**.

## 2.1.3 Participation et objectifs sociaux

Différents outils de gestion existent dans les quartiers, à vocation plus ou moins économique ou social (comité de développement, associations d'habitants, micro entreprises) dont il n'est pas toujours facile de définir le caractère communautaire et d'intérêt général. Une entreprise

(un centre de recyclage, un atelier ) créée par des jeunes dans le cadre d'un programme lié à l'environnement entre dans une dynamique locale mais relève-t-elle de l'action sociale ? Un GIE créé pour la collecte de déchets, le nettoyage des espaces relève-t-il de l'économie populaire ou est-il seulement un prestataire de service comme toute autre entreprise de proximité ?

#### Le cas des Micro-entrepreneurs (Groupement d'intérêt Economique)

Au Mali et au Sénégal, les GIE sont omniprésents dans la sphère publique, pour ce qui recouvre l'environnement, la gestion urbaine (pré-collecte ordures, assainissement, entretien espaces, potabilisation, construction d'ouvrages). L'éclosion des GIE est issue d'un double mouvement :

- la volonté des jeunes d'organiser individuellement leur accès à l'emploi ou aux revenus économiques (devant les faibles perspectives offerts dans leur pays par les secteurs public ou privé),
- tout en contribuant à l'amélioration de leurs quartiers par des actions autour de la gestion urbaine.

Les Micro entrepreneurs qui interviennent comme prestataires des collectivités pour la collecte des déchets peuvent-ils être considérés comme acteurs communautaires ?

Certes, ils sont citoyens, habitants de quartiers irréguliers dans lesquels ils interviennent. Ils sont généralement membres d'associations de développement et s'engagent pour l'amélioration des conditions de vie.

Ils mènent des actions d'intérêt général avec le concours des pouvoirs publics (bailleurs de fonds, ONG, Municipalités, agences gouvernementales telles l'AGETIPE) dont ils sont des clients. Avec la décentralisation, ils s'organisent pour l'accès aux marchés de travaux publics et de maîtrise d'œuvre. Ils ont donc une forme commerciale et sont enregistrés au Tribunal de Commerce, mais disposent en général de peu de moyens financiers.

On peut donc considérer qu'ils relèvent de l'économie sociale ou populaire.

## 2.2 Contenu de la participation et degrés

Les discours sur la participation, plus souvent formelle que citoyenne ne sont pas toujours confirmés par les pratiques. Si l'on veut pouvoir évaluer les expériences au regard de la participation de l'habitant, il vaut mieux définir des degrés de participation, différencier les étapes de participation qui vont de la mobilisation, de la représentation de l'habitant, à la création de structures de gestion.

La participation de la communauté à une action de quartier doit être considérée comme un **acte civique et volontaire**, un engagement de l'habitant à un ou plusieurs étapes d'un projet collectif, (contrôle, sensibilisation, information, promotion, décision), même si ses tâches effectives **ne sont pas toujours lisibles**.

Les actions les plus efficaces en matière de collecte des déchets et de nettoyage sont celles où la population s'en approprie réellement le contenu et la portée sociale ou sanitaire ; c'est-à-dire interviennent au stade de l'information, de la surveillance du service, de la sensibilisation sanitaire à l'échelle du voisinage.

Dans la mesure où la participation est un **engagement collectif et individuel** des citoyens, elle ne peut être considérée comme un processus **coercitif**. Nombreux sont les cas (comme Patan City et Karachi) où les habitants respectent les règles de collecte des déchets imposées

par les ONG ou la municipalité, par obligation et par contrainte : pour échapper aux réprimandes (blâmes à Karachi, amendes, voire discrimination et mise à l'écart) et donc à la pression sociale du voisinage, des pouvoirs publics.

Cette forme de participation imposée par la **norme, la règle** ou la loi (amendes, contraventions, punitions en cas de non-respect des consignes de propreté) n'exclut pas que l'habitant ne puisse être considéré comme responsable dès lors qu'il contribue plus ou moins spontanément à l'amélioration de son environnement et donc que les actions soient sans impact. Mais la Participation, parce qu'elle renvoie aux notions d'appropriation, d'autocontrôle et de responsabilisation ne peut être ramenée à un seul processus normatif, conventionnel et autoritaire.

A partir des études de cas, on peut sérier les différents degrés participation :

la responsabilisation individuelle, du citoyen usager à l'échelle du voisinage. Il s'agit des actes domestiques et quotidiens pour améliorer l'environnement immédiat : nettoyage des abords des maisons, respect des lieux de dépôt d'ordure, tri des poubelles, utilisation de l'eau potable, information spontanée dans le voisinage sur les risques de maladies, sur la propreté des espaces

la responsabilisation collective et la participation à des actions de quartier plus ou moins organisées :

- campagnes de nettoyage, balayage des espaces publics, participation à des meeting, rencontres avec les associations, les pouvoirs publics,
- participation formelle à des actions de sensibilisation comme relayeur, volontaire balayeur, animateur, surveillant de zone,
- participation à des actions de porte à porte ou à des campagnes dans les espaces publics

la contribution matérielle ou financière aux actions :

- par la confection de matériel (poubelles, containers), la participation physique aux services (charretier, balayeur...)
- le paiement régulier des abonnements aux services qui concourent à l'environnement (collecte ordures, financement d'équipements de potabilisation, de santé).

la participation active à l'élaboration du projet :

- participation aux réunions ; avis sur les choix et propositions faites par l'ONG, la Municipalité, le comité de quartier,
- suivi du projet, de son bilan financier

la prise de responsabilité dans le management communautaire. Il correspond au degré le plus élevé de participation de l'habitant. Celui ci :

- devient membre de comités et est élu comme représentant de son quartier
- engage sa responsabilité morale voire financière au sein d'un comité d'habitants, de salubrité,
- s'implique dans le contrôle du projet et rend compte des décisions aux habitants.

## 2.3 Contextes, facteurs favorables à la participation

### 2.3.1 Rôle de l'ONG aux porteurs de projets

La mobilisation de l'habitant et la réception des projets de collecte des déchets varient selon les situations. D'une façon générale, la participation et la mobilisation dépendent de la compréhension que l'habitant a du projet et donc de **sa formulation** par l'ONG, les associations de base ou la municipalité.

**La présence de l'ONG** mais aussi le volontarisme des leaders politiques ou des associations de base permet généralement à la population de mieux exprimer ses besoins et de formaliser des demandes latentes ou implicites, en matière d'équipements.

- Ainsi, à *Karachi*, dans le quartier irrégulier de Ghousia Colony, le lancement du programme très volontaire de salubrité par l'Association pour la Protection de l'Environnement (APE) a très vite rencontré l'adhésion des Habitants, grâce à une campagne de sensibilisation ciblée et active.

L'APE, relayée par les comités d'habitants et les leaders ethniques orchestre l'ensemble du dispositif de participation, notamment au démarrage : création de groupes de base, d'espaces de débat, recrutement et formation des volontaires pour l'information, recrutement des balayeurs, constitution des comités de surveillance de zone, de gestion.

- C'est aussi le cas à *Ouagadougou* où l'ONG (Centre de recherche pour l'Assainissement) a fortement appuyé l'Association Bao Menégré à son démarrage (formation des collecteurs, constitution du Comité des Sages, réunion d'information des usagers...).

Il se peut, à l'opposé, que l'ONG intervienne peu au stade de la mobilisation et n'influe pas sur la constitution d'une dynamique. C'est le cas à Bamako où l'ONG ALPLHALOG se contente d'apporter un appui technique et financier aux GIE Faso Kanu.

Les expériences en matière de gestion de déchets peuvent être très clairement impulsées par des partenaires extérieurs comme la Municipalité. C'est le cas à Dakar dans le quartier de Gueule Tapée (7000 habitants) où le Groupement d'intérêt Economique a été créé dans le cadre de la politique de la Communauté Urbaine sans que la population ait eu à intervenir.

En tout état de cause, la participation, l'appropriation d'un projet par la population sont facilitées par la relation de proximité avec l'ONG, les associations, leaders politiques mais surtout par **l'existence d'une culture de débat public**, de dialogue et d'expression collective.

**Les discontinuités politiques**, l'absence de cadre démocratique tout comme les changements électoraux créent une méfiance des citoyens vis à vis des actions communautaires. Ainsi, à *Karachi* le changement politique a entraîné la disparition d'un parti très impliqué dans les campagnes de nettoyage et a freiné la reprise du programme par l'ONG et la nouvelle Municipalité.

Globalement, l'absence de services de base et la non-reconnaissance des quartiers irréguliers par les pouvoirs publics est un argument majeur de mobilisation des habitants pour accéder à des équipements minimums (eau, assainissement, de ramassage des ordures et électricité). Le projet communautaire de quartier porté par les habitants apparaît comme un mode d'expression populaire pour signifier et rattraper les insuffisances des pouvoirs publics et

mettre en place d'autres modes de gestion que publics. C'est le cas à *Bamako, Ouagadougou* où les GIE affichent leur défiance par rapport aux politiques.

### 2.3.2 Impact des projets de régularisation foncière

**Projet de régularisation foncière et projet d'assainissement** sont étroitement liés dans certaines expériences.

**La crainte de l'éviction, la quête d'un statut foncier** et urbain, la volonté de reconnaissance par les pouvoirs publics motivent les habitants des quartiers irréguliers, mal administrés pour formaliser un projet au sein duquel la salubrité, la création des infrastructures de base deviennent des enjeux centraux.

Le projet de régularisation leur permet de faire la preuve de leurs capacités à s'organiser, créer des structures de gestion, voire d'investissement communautaire, à faire l'apprentissage d'un processus de gestion urbaine et de décisions collectives. A Karachi, la régularisation du quartier a renforcé la **cohésion sociale** des habitants notamment en dépassant les clivages ethniques et a démontré aux autorités municipales leurs capacités organisationnelles. Il a permis en outre de finaliser le projet de collecte des ordures, appuyé par la Municipalité.

La mise en place de services plus ou moins communautaires autour de la gestion des déchets est donc liée au souci de reconnaissance foncière et urbaine.

La propreté et la salubrité tout comme l'accès à l'eau potable, sont à la **fois des arguments de revendication** et de mobilisation pour sortir du statut informel et un **résultat direct** d'une procédure de régularisation qui permet dans bien des cas la création de dispositifs communautaires de gestion (caisses de santé, eau, collecte des ordures,...)

- A *Columbo*, depuis 1989, le Programme National "Million Houses Program" à destination de 120 quartiers défavorisés a permis aux habitants de s'organiser collectivement pour devenir propriétaires de leur parcelle, obtenir des infrastructures. Des Conseils de Développement Communautaire représentant les habitants sont chargés de définir les plans d'action, cordonner les décisions d'aménagement, mobiliser les financements. Dans le quartier étudié de Siddharthapura, les Conseils de Développement Communautaires créés pour la régularisation ont été une forte base pour la mise en place d'une stratégie autour de la gestion des déchets. La régularisation et l'accession des citoyens à la propriété leur ont permis d'être plus attentifs aux problèmes d'hygiène.

## 2.4 Acteurs clefs des projets communautaires dans la gestion des déchets

### 2.4.1 Le rôle des leaders traditionnels et informels dans la régulation des dispositifs

Les **leaders traditionnels** sont les sages, les notables, les chefs de quartier, les religieux. Ils ont un rôle important dans la réussite des actions, sont les médiateurs entre les habitants et les structures communautaires. Ils bénéficient d'une image de respectabilité, en raison leur rang social (anciens, religieux) et sont investis d'un pouvoir traditionnel.

Ils connaissent bien les habitants, les jeunes à l'échelle du voisinage et contrôlent souvent la vie sociale, règlent les problèmes, centralisent les demandes, interviennent auprès des pouvoirs publics.

Ils peuvent aussi s'impliquer personnellement dans les actions, apporter une caution et un soutien moral aux associations. Ils interviennent dans l'arbitrage des conflits entre habitants, associations, micro-entrepreneurs ou municipalités.

- Ainsi à *Dakar* (*quartier de Gueule Tapée*), les sages servent régulièrement d'intermédiaires entre le GIE des Linguères et les ménages pour régler les différents (insatisfaction du service, non-paiement des taxes par les ménages..). A *Ouagadougou*, dans le quartier de la *Patte d'oie*, le GIE de femmes Bao Manégré a dû faire intervenir les imams pour se faire respecter des habitants. A *Karachi*, les Muquattam participent régulièrement aux campagnes de nettoyage.

**Les leaders sociaux** ou informels (leaders d'opinion, enseignants, leaders politiques) sont eux plus impliqués au stade **du management** mais ont une influence à l'échelle du voisinage. Ils sont souvent à l'origine des projets (création de comités, campagnes de nettoyage).

- A *Karachi*, ce sont les leaders politiques du parti MQM qui ont mené le projet urbain de régularisation devant la menace d'expulsion et ont gagné la confiance de la population. Ils se sont ensuite impliqués dans le programme de collecte des déchets.

- A *Ouagadougou*, ce sont deux jeunes leaders de quartier qui ont pris en main le projet de déchets avec l'aide de l'Eglise.

- A *Cebu City* dans le secteur de San Nicolas, les leaders politiques composant aujourd'hui le Conseil local (Barangay) se sont mobilisés depuis 1993 en faveur de l'environnement, et pour la représentation des populations défavorisées dans les décisions locales. Le Conseil Local, autorité politique et administrative de quartier est aujourd'hui très impliqué dans la campagne de nettoyage mené avec les Organisations communautaires.



Photo 2 : Trois gardiens communautaires travaillent à plein temps sur la collection de déchets.

source : Community Participation in Urban Solid Waste Management in Metro Manila and Metro Cebu (Philippines) - UWEP Case study

D'une façon générale, les leaders savent par leur engagement individuel, traduire des demandes collectives jusque là non exprimées. Mais le leadership individuel, lorsqu'il est

assimilé à un projet personnel et politique peut être aussi un frein à la participation des habitants. Ainsi, à *Ouagadougou*, le GIE de collecte des ordures était mal considéré au démarrage en raison de l'engagement politique de ses leaders.

#### **2.4.2 Le rôle des jeunes**

Les jeunes sont signalés comme étant les moteurs des projets. D'autant qu'ils connaissent leurs quartiers, mesurent les enjeux sanitaires et de salubrité, de développement, ils aspirent au changement, se démarquent des structures politiques ou des espaces de regroupement traditionnel, pour organiser leurs propres projets communautaires. Ils sont très efficaces dans les tâches d'animation, communication avec les habitants, participent aux campagnes de nettoyage comme bénévoles.

Les GIE, les associations de quartier sont souvent constitués de jeunes sans emploi et disponibles pour des actions volontaires et bénévoles. La participation à une action collective représente une opportunité pour démontrer des compétences, les mettre au service d'un quartier et d'un projet sanitaire, et éventuellement prétendre à un emploi (charretier, animateur, éducateur, balayeur..). A Ouagadougou, l'association Bao Manégré a réuni à son démarrage 150 jeunes intéressés par les perspectives d'emploi.

#### **2.4.3 Le rôle des femmes dans la participation communautaire**

Les femmes sont les premières concernées par la dégradation de l'environnement et du cadre urbain. Elles subissent le poids quotidien de l'insalubrité à l'échelle domestique : maladies infectieuses et infantiles, absence d'eau, accumulation des déchets, insalubrité. Ayant en charge l'entretien de l'espace domestique, la santé des enfants, elles sont donc dotées d'un sens civique et d'une volonté pour améliorer l'habitat, la santé.

Elles sont donc très engagées dans des réseaux de solidarité pour rechercher des solutions collectives à l'amélioration de l'environnement. Elles se trouvent à l'origine de nombreuses initiatives dans le domaine de la santé, la potabilisation, la sensibilisation sanitaire et font pression sur les pouvoirs publics pour que soient représentés les plus défavorisés.

- A *Cebu City*, deux tiers des membres du Comité de lutte contre la pauvreté (BUCCP) composé d'associations (et qui travaille en liaison avec les autorités locales pour le nettoyage des espaces et la collecte des ordures) sont des femmes. De même, les comités de surveillance de zone ("sitios") sont majoritairement composés de femmes.

Pourtant, si elles sont de plus en plus impliquées dans la sphère publique, les difficultés sont nombreuses pour qu'elles soient mieux représentées, écoutées et associées aux décisions, en raison des barrières religieuses, des hiérarchies sociales, du poids des traditions.

#### **2.5 De la notion d'échelle de participation et de gestion communautaire**

Chaque expérience présentée pose la question de l'échelle d'intervention des opérateurs, pour la collecte des ordures comme pour tout autre service urbain de base.

Dans la mise en place de services de collecte des déchets, *l'échelle de voisinage* (unités d'habitation, rues, mosquées, marchés et places) apparaît clairement *comme l'espace pertinent*

*de sensibilisation* et d'information. Le voisinage est en effet l'espace naturel d'expression, de rencontre des habitants et notamment des femmes. Il est également l'espace identifiable pour les leaders d'opinion, les chefs de quartier les associations.

Quand les différents niveaux d'intervention entre *espace domestique, quartier et ville* sont bien articulés et identifiés, toutes les potentialités de la participation peuvent être exploitées.

- A *Columbo*, la gestion des déchets est basée sur une articulation claire des rôles et une représentation des habitants aux différentes échelles : 'small group' et 'core group' pour l'unité de voisinage, Conseil de Développement Communautaire qui représente le quartier auprès des ONG et des partenaires.
- A *Cebu City*, la campagne d'hygiène et de nettoyage des espaces est très ancrée au niveau des "sitios" (îlots) et surveillée par des volontaires membres du Conseil de Lutte contre la Pauvreté en collaboration avec les autorités de quartier.

**Mais l'échelle technique d'intervention** de l'opérateur ne recouvre pas **forcement l'échelle sociologique de participation** de la communauté. Les opérateurs quand ils interviennent sur une large échelle (plusieurs quartiers) peuvent être aussi éloignés de la demande ou connaissent mal les pratiques de proximité. Ils ont du mal à identifier les ménages et donc à les influencer pour une meilleure appropriation, information sur le service de collecte.

- Ainsi le GIE intervenant à *Dakar (Quartier de Gueule Tapée)* est une structure de gestion identifiée, reconnue sur le plan administratif mais peu présente à l'échelle du voisinage car il n'existe pas de structure de communication, de suivi, d'information avec les habitants (comité de suivi, comité de salubrité, comité de gestion).

Dans ce cas, **le déficit d'articulations entre Participation et Gestion**, l'absence de relais, de campagne d'information sont préjudiciables à la qualité du service de collecte des déchets et à son appropriation par les habitants. En l'absence d'espace de responsabilisation, l'habitant a du mal à identifier les responsabilités, à s'intéresser au suivi du service et à garantir sa pérennité.

- A *Ouagadougou*, les comités de sensibilisation mis en place pour le nettoyage avec l'aide des notables ne disposent de relais opérationnel (suivi du service, paiement de cotisations) en dehors du Comité Provincial de sensibilisation, jugé non adapté à l'échelle d'un quartier.

La délimitation des échelles d'intervention et de participation renvoient aux stratégies des opérateurs, ONG, municipalités, micro-entrepreneurs et associations. Dans certains cas, il s'agit **d'ancrer un dispositif de participation** le biais d'un comité de zone (comité de salubrité, civique, de gestion) qui élargira son champ d'action à l'ensemble des services de base ou de la filière des déchets et qui sera démultiplicateurs de projets.

C'est le cas par exemple des *GIE de Thiès* intervenant dans toute la filière de la collecte, du tri, au compost, maraîchage et dans la santé, alphabétisation.

Dans d'autres cas, il s'agit au contraire d'appuyer des structures **limitées dans leurs activités** (la collecte d'ordures) mais qui soient répliquables à l'échelle de la ville (*cas de Karachi* où le programme mené sur Ghousia Colony doit être étendu à toute la ville).



## CHAPITRE 3 APPROCHE DU MANAGEMENT COMMUNAUTAIRE DANS LA GESTION DES DECHETS

### 3.1 Différentes formes de structures de gestion

On distingue deux formes de gestion de la collecte des déchets :

- la gestion de type privatif que confie la collectivité à des sociétés privées ou à des micro-entrepreneurs,
- la gestion de type communautaire par les organisations de base (associations, comités de développement..), qui contrôlent et managent le service en relation avec les pouvoirs publics et où les habitants ont une participation active.

#### 3.1.1 Cas d'une gestion privative : les micro-entrepreneurs



Photo 3 : Une "famille" du GIE à Dakar.

source : Community Participation in Urban Solid Waste Management in Dakar (Senegal) - UWEP Case study

A *Surat (Inde)*, la Municipalité a privatisé la moitié des services de collecte, transports des déchets. en fixant des contraintes et un contrôle strict sur les entreprises (obligation de pratiquer le tri des ordures, pénalités si la collecte est mal effectuée ou effectuée avec retard). Elle intervient en parallèle auprès des habitants dans la prévention sanitaire, surveillance de l'environnement

A *Dakar*, le Groupement d'intérêt économique "Les Linguères" intervient comme prestataire de l'agence parapublique (AGETIPE) créée par le gouvernement dans le cadre de la décentralisation des services urbains et la lutte contre le sous emploi.

Le GIE est lié par contrat avec l'AGETIPE et la Communauté Urbaine de Dakar. Celle ci fixe les zones de collecte, les circuits de pré-collecte, les jours et les tarifs (selon un décret municipal). Des sociétés privées (Dakar) assurent le service de collecte secondaire (des voies publiques aux zones de dépôt).

*Dans le cas de Bamako*, le GIE Faso Kanu qui dessert 4000 habitants est prestataire de service de la Commune qui octroie une autorisation d'intervention. Le GIE dispose d'un comité de gestion composé de 2 à 7 membres qui sont les interlocuteurs de la Municipalité pour les problèmes techniques, administratifs. **Un comité des sages** a été mis en place pour chaque secteur, composé de 6 membres représentant les habitants, choisis par le chef de quartier. Il est l'intermédiaire entre le GIE et la population. Un comité de coordination réunit les sept comités de secteur et inclut les conseillers municipaux.

Les GIE sont dotés d'un Conseil d'administration qui se réunit régulièrement pour évaluer la gestion, arrêter les comptes.

### **3.1.2 Cas de la coopération entre structures communautaires et pouvoirs publics**

Il s'agit d'un partenariat entre les autorités locales ou l'Etat et les organisations de base (comités d'habitants dans le cadre d'une politique volontariste en matière de déchets). Les pouvoirs publics sont partis prenante du service de collecte appuyé ou supervisé par les organisations de base, qui assurent le ramassage des ordures en relation avec la population.

- A *Basak San Nicolas, quartier de Cebu City (Philippines)*, la Municipalité a pris des mesures incitatives mais aussi légales pour la protection de l'environnement, comme un décret municipal sur le nettoyage sous la pression des ONG d'environnement. Un conseil de coordination de lutte contre la pauvreté (BUPCC), composé de 32 associations de quartiers coordonne la campagne de sensibilisation au nettoyage menées par des volontaires.

**Des comités d'inspection de secteur** veillent à l'application du décret sur l'obligation de respecter les zones de dépôts des déchets, informent les habitants, identifient les propriétaires en infraction, établissent des rapports au BUPCC. Les comités d'inspection sont reconnus par les autorités locales du quartier (le "barangay", composé de 6 élus). Celui-ci accompagne le dispositif par la mise à disposition de contrôleurs qui peuvent délivrer des contraventions aux habitants en infraction ne respectant pas l'Arrêté Municipal sur les zones de dépôts. Les Volontaires peuvent également faire appel au Bureau de Santé pour l'information aux ménages et aux entreprises.

La collecte des déchets par camion poubelle est assurée par des employés rémunérés par les autorités locales.

- A *Columbo*, un important programme national d'environnement et d'amélioration de l'Habitat a débouché sur la création de **300 Conseils de Développement Communautaire (CDC)** dans les quartiers populaires et composés d'organisations de base. Les CDC sont des opérateurs communautaires qui interviennent dans la collecte des ordures, la construction d'infrastructures, la mobilisation de ressources financières. Ils élaborent des programmes de sensibilisation et des plans d'action discutés avec la Municipalité. Ils supervisent des comités de zones ("**Core zone**" et "**small group**") constitués d'habitants choisis qui sont les interlocuteurs pour le quartier. Le suivi du service, pour chaque îlot est assuré par les "small group" regroupant 13 ménages et désignant un représentant. Les représentants forment les Core group où sont discutés les problèmes d'assainissement (coordination avec services municipaux, plan d'action à long terme pour la propreté du quartier, prévention). A l'échelle du quartier, le Conseil de Développement Communautaire composé de 6 représentants est l'interlocuteur de la Municipalité et des ONG. Les comités de zones représentant les habitants ont donc des responsabilités importantes. La Municipalité, elle, assure gratuitement le ramassage aux points de dépôts sur les voies publiques et suit le programme d'environnement.

- Dans le quartier pilote *de Subahal à Patan City*, la mise en place du projet intégré (avec un volet gestion des déchets) dans le cadre du programme de Conservation de la Ville, repose sur un réel partage des responsabilités et des décisions entre la Section de Développement communautaire de la Municipalité, les Comités de développement de secteur composé d'habitants, chargés de mobiliser la communauté et de superviser la campagne de nettoyage, et les "Self help Group" comprenant 13 travailleurs chargés du nettoyage et de la collecte des déchets.



Photo 4 : Nettoyage du quartier par le GIE – Patan City.

source : Community Participation in Urban Solid Waste Management in Patan City (Nepal)

- A *Karachi*, le programme de nettoyage repose sur une forte participation communautaire, avec la formation de Comités de Management composés de membres de différentes ethnies,

des balayeurs rémunérés et supervisés par des managers et un fort volontariat des habitants au stade de la sensibilisation

## 3.2 Organisation technique des services de collecte de déchets

### 3.2.1 Collecte des déchets

En général, les opérateurs communautaires ou les micro-entrepreneurs assurent la pré-collecte des déchets, des habitations aux zones de dépôts municipales (containers ou poubelles).

Les charretiers sont répartis géographiquement et ont en charge des zones de collecte assez importantes, définies ou non avec la Municipalité.

Quand les zones de collecte sont larges, des modes de repérage existent : à Ouagadougou, les charretiers disposent d'un plan cadastral pour mieux connaître leurs zones. Ils repèrent chaque maison. A *Bamako*, chaque habitation abonné se voit attribuer une croix sur la porte.

La pré-collecte se fait généralement manuellement par des charretiers équipés de charrettes fournies par les ONG. Les opérateurs ne disposent pas de véhicules (camions, tracteurs) et les voies secondaires de desserte sont de toute façon peu accessibles aux véhicules motorisés.

- A *Columbo*, ce sont les ménages qui sont chargés de regrouper les déchets domestiques dans des poubelles jusqu'au passage des collecteurs municipaux (camions). La coordination du service est assurée par les comités d'habitants (small et core Group).

### 3.2.2 Nettoyage des espaces

Le nettoyage des espaces publics se fait manuellement par des balayeurs ou les équipes de charretiers en plus de la collecte :

- A *Thiès (Sénégal)*, les GIE se répartissent les tâches entre hommes et femmes : les femmes balayent les ordures, les déposent dans les bacs à ordures et les hommes se chargent de les vider dans les bennes municipales. Les tâches de pré-collecte sont ici bien articulées avec le service municipal qui coordonne ses horaires de passage avec les charretiers.

- A *Patan City*, les jeunes travailleurs des Self Help Group nettoient les rues, munis de paniers, regroupent les déchets dans les poubelles municipales jusqu'au jour de passage des véhicules de la Municipalité (hebdomadaire) qui avertissent les habitants par une cloche. Ce sont les habitants eux-mêmes qui effectuent le dépôt des ordures domestiques dans les camions.

- A *Bamako*, le GIE a une convention avec la Municipalité pour le balayage du marché le soir à sa fermeture. Ce sont les femmes qui assurent le balayage.

### 3.2.3 Gestion intégrée

Les expériences de **gestion intégrée** des déchets menées par des structures de quartier sont rares.

- A *Thiès*, quinze GIE appuyés par ENDA GRAF et regroupés dans une coordination de programme ont mis sur pied une expérience de recyclage incluant le tri à la source par des jeunes, des **activités de compost** et d'agriculture urbaine, des ateliers de recyclage du

plastique et de fabrication de sachets de toile avec un programme de formation des jeunes filles au tricot.

Les jardins potagers sont gérés par 65 agriculteurs exploitants formés aux méthodes du compost. Les déchets issus de la vente de légumes reviennent en partie aux exploitants et aux GIE, qui ont mis en place une caisse de crédit. Le projet intégré permet de dégager des ressources financières (compost, recyclage) réinvestis dans le financement d'équipements d'assainissement (puisards).

### 3.3 Modes de contrôle du service et aspects financiers

Différents modes de coordination des charretiers, balayeurs volontaires existent :

Soit les membres des organisations de base, assurent bénévolement le contrôle du service (le cas du Comité Watasen à *Cebu City*, membres des Core Group à *Columbo*).

Ils peuvent aussi recruter des contrôleurs rémunérés qui surveillent chaque zone de collecte et de nettoyage. Le contrôleur recueille les plaintes de ménages, répond aux demandes, assure la médiation entre charretiers et habitants en cas de conflit. Ils ont une autorité sur les balayeurs ou charretiers et quelquefois ont en charge la collecte des taxes (*Gie de Bamako*).

- A *Karachi*, les balayeurs recrutés par la Municipalité sont supervisés par **un surveillant de zone** (Lane Manager) habitant le secteur. Il rend compte de la qualité du service à **un comité de management**, intégrant l'Inspecteur municipal sanitaire, des représentants de chaque ethnie et le Muqattam. La zone couverte par les balayeurs et le lane manager est très restreinte (2 à 3 rangées de maisons) pour permettre une maîtrise maximale du service et pour garantir une qualité du nettoyage. Le balayeur démarre son service par la maison de son manager qui enregistre ses horaires et reste vigilant tout au long de la journée.

#### 3.3.1 Recouvrement des taxes auprès des ménages

Le niveau de recouvrement des taxes pour le service de collecte est un point clef des dispositifs, car il met en jeu l'équilibre financier et donc la durabilité et l'autonomie des structures de gestion (GIE ou comités d'habitants). Mais il renseigne également sur le niveau de motivation des ménages et leur sens civique dans les domaines de l'hygiène, la propreté, le respect de leur environnement.

Le niveau de recouvrement des cotisations auprès des ménages varie généralement de 50 à 70% du nombre d'abonnés. L'équilibre financier de la structure et surtout la rémunération des charretiers, leur motivation restent tributaires du niveau de recouvrement des taxes auprès des usagers.

Toutes les études de cas montrent que le paiement de la cotisation par les habitants, n'est pas un acte spontané. De plus, il n'est pas obligatoire à chaque passage du charretier, à la différence d'autres services, comme l'eau pour lesquels le paiement est immédiat et obligatoire, intégré dans les pratiques domestiques.

**L'acceptation de la non-gratuité du service** et le niveau de paiement par les ménages dépend directement de leur niveau de satisfaction et d'intérêt. Quand les objectifs sanitaires de

la collecte ou son utilité publique sont compris par les habitants, et que ceux-ci sont satisfaits du service, ils règlent facilement leurs cotisations.

- A *Dakar*, la pré-collecte n'est pas payée par les usagers aux GIE, mais à la Municipalité dans le cadre de l'impôt local dû par tout propriétaire ou locataire. **Le coût du service n'est ainsi pas identifiable par les ménages.** Le système fiscal se trouve ici en contradiction avec les objectifs d'appropriation sanitaire et de rentabilité. Les habitants identifient mal les charretiers (qui sont assimilés à des employés municipaux) et sont moins motivés à contrôler, valoriser, promouvoir un service considéré comme public et donc à en régler le coût.
- A *Bamako*, le tarif du service est fixé par la Municipalité (750F CFA par mois) et le GIE estime son montant insuffisant.

Des stratégies existent pour optimiser la rentabilité du service. Des mesures incitatives sont mises en place qui passent par un **démarchage des animateurs**, des contrôleurs au porte à porte pour collecter les taxes mais surtout instaurer une qualité de relations avec les ménages. Ils enregistrent les plaintes, les demandes (*Ouagadougou*).

Le recouvrement des recettes dépend aussi de **la couverture géographique** : les ménages doivent pouvoir être identifiés par les charretiers, les balayeurs.

- A *Ouagadougou*, le CREPA estime que le comité de sensibilisation qui collecte les taxes n'est pas adapté à l'échelle de proximité, est peu organisé ou motivé, ce qui entraîne des retards dans la perception des cotisations.
- A l'inverse, à *Karachi*, c'est le Lane Manager qui a en charge le contrôle des balayeurs qui se charge de la collecte des taxes et peut facilement faire pression sur les ménages. Il règle aussi les salaires des balayeurs.

### 3.3.2 Suivi des recettes et de la gestion

Le paiement des cotisations n'est pas toujours bien enregistré : à *Ouagadougou*, le contrôleur distribue les factures en fin de mois, puis les animatrices repèrent les ménages ayant réglé leurs taxes mensuelles par une croix sur les maisons lisible par les charretiers. Mais il n'est pas toujours aisé pour eux de refuser l'évacuation des ordures des ménages débiteurs.

Des arrangements peuvent être trouvés avec les ménages :

- délais de paiement accordés (trois mois à *Bamako* par le GIE),
- tarifs adaptés pour les ménages en difficulté (malades, femmes seules),
- règlement à chaque passage des balayeurs (*Karachi*).

Enfin, sur le plan de la gestion, du suivi financier, les pratiques sont variables. Les comptes sont plus ou moins bien maîtrisés, les factures plus ou moins bien émises et il est difficile de pouvoir contrôler le nombre exact d'abonnés. Les GIE ne disposent pas toujours des compétences, d'un personnel comptable, administratif pour suivre la gestion.

A l'inverse, des efforts peuvent être faits pour rationaliser la gestion :

- recensement précis de tous les abonnés avec utilisation du *cadastre* (*GIE Bao Manégré à Ouagadougou*) pour repérer toutes les habitations desservies par les charrettes,
- prime attribuée aux animatrices qui collectent les cotisations et quand elles parviennent à recouvrir 90% du nombre des abonnés (*Ouagadougou*),

- motivation des charretiers avec un intéressement financier (prime) quand ils arrivent à rationaliser le service.

### 3.3.3 Stratégies de réinvestissement des recettes et dynamique économique

Les services de pré-collecte et nettoyage des espaces publics ne nécessitent pas d'investissements importants (à la différence de l'eau, l'assainissement) et la gestion est finalement peu complexe.

Le matériel est généralement attribué par les ONG ou les Municipalités, les structures n'engagent pas d'investissements, sauf à Ouagadougou où le GIE a contracté un prêt pour l'acquisition d'un terrain destiné au compost.

Mais les services de collecte demeurent finalement peu lucratifs, **difficilement bénéficiaires** et génèrent peu de profits ou de ressources productives. Quand ils existent, les bénéfices sont affectés à la maintenance du matériel (*Karachi*), les soins aux animaux ou à la création de caisses d'épargne (*GIE de Thiès*).

### 3.3.4 Statut social et comportements des balayeurs et charretiers

Balayeurs et charretiers (hommes ou femmes) sont les points clefs du service de collecte des ordures car ils sont au quotidien en relation avec les habitants et exercent un contrôle social dans les quartiers, veillent à la propreté et règlent les conflits. Ils ont aussi un lien direct avec les responsables des structures (comité civique, comité de management, comité de gestion).

Or ils ne sont pas toujours reconnus socialement, acceptés. Les représentations anthropologiques, religieuses autour de la pureté gênent quelquefois à leur reconnaissance sociale notamment en Inde où les balayeurs sont considérés comme inférieurs. De même ils ne sont pas toujours respectés par leur hiérarchie (contrôleurs) qui ont des tâches plus nobles. Leur statut est variable au sein des différentes expériences communautaires.

- Soit-ils sont bénévoles et volontaires, motivés par un projet collectif. C'est le cas des balayeurs des "Self Help Group" à *Patan City*,
- Soit-ils sont employés par les pouvoirs publics (*Cebu City*) ou les GIE et perçoivent une faible rémunération pour des journées de travail très longues.

Dans les GIE, les balayeurs sont de fait associés aux décisions en tant que membres constituants.

## 3.4 Place des femmes et relation hommes / femmes dans les structures de gestion

Quel est le degré de responsabilités des femmes dans les structures de gestion assurant la pré-collecte des déchets ou le nettoyage des espaces ? Existe-t-il des pratiques de discrimination entre hommes et femmes ?

Toutes les expériences s'accordent à reconnaître le dynamisme et la motivation des femmes quand elles sont charretières au regard de la difficulté des tâches : portage des ordures, longueur de trajets, heures de travail qu'elles assurent en plus des tâches domestiques.

Les femmes employées des services de collecte se trouvent au cœur des difficultés familiales et urbaines et donc **des stratégies de survie**. Elles doivent recourir à l'exercice d'un travail extérieur qui puisse apporter une rémunération à leur famille. Ainsi, au sein du GIE des

*Linguères à Dakar*, 4 femmes sur 10 sont divorcées. Elles sont donc moins réticentes que les hommes à prendre un emploi non-forcement valorisant (charretiers, balayeurs) ou informel. Des comportements des habitants peuvent être **discriminatoires** à l'égard des femmes charretières moins respectées que les hommes : à *Ouagadougou*, les femmes du GIE, mal vues par la population n'ont pu acquérir une crédibilité que grâce à l'intervention des sages et des notables.



Photo 5: Balayuses à Dakar

source : Community Participation in Urban Solid Waste Management in Dakar - Sénégal UWEP Case study

Une discrimination existe également **dans la répartition des rôles dans les GIE**. D'autant qu'elles sont peu éduquées, voire analphabètes, elles exécutent les tâches non valorisantes (charretiers). Elles restent affectées aux activités tenant à la sphère domestique et privée (le nettoyage). Le territoire des affaires et des décisions publiques (comptabilité, direction) reste celui des hommes.

**Elles restent peu associées aux décisions** concernant le management du service en raison de leur faible disponibilité (de leur double journée de travail), mais surtout en raison du manque

de formations adaptées. Leur faible niveau de scolarisation limite leur accès aux responsabilités clefs (trésorier, comptable président de comité de gestion, de GIE).

Ayant en charge à l'échelle domestique la gestion du budget familial, elles sont soucieuses de l'utilisation des fonds, des dépenses et de la transparence financière des projets. Elles revendiquent le droit à des formations adaptées (*Ouagadougou, Bamako*) et font pression dans bien des cas sur les dirigeants pour être réellement associées au processus de décision qui aillent dans le sens de la qualité des projets et surtout de la responsabilisation sanitaire. A Ouagadougou, l'évaluation du GIE montre un changement des modes de gestion depuis que les femmes sont associées au management.

Dans toutes les expériences, les femmes sont en revanche **affectées aux tâches de sensibilisation, animation** en raison de leur connaissance pragmatique de l'environnement, des enjeux sanitaires et de leurs capacités à régler les conflits de voisinage. A Cebu City, deux tiers des membres des équipes de surveillance de l'hygiène mis en place par les organisations communautaires sont des femmes.

### **3.5 Modes de participation des habitants à la gestion des services et modes de sensibilisation**

Le degré d'appropriation des services de collecte et de leurs enjeux sanitaires dépendent des liens établis par les opérateurs avec les habitants au stade de l'animation, sensibilisation et au stade du contrôle du service.

Or l'habitant n'est pas associé de la même façon selon que le service est géré par un GIE, un comité de développement ou un exploitant privé.

Dans le cas des micro-entreprises il n'existe pas **de relation fonctionnelle et directe** entre comité de gestion et usagers. Ceux-ci sont avant tous des contribuables, réglant un service mais n'interviennent pas directement dans le contrôle du service, même s'ils sont en relation avec les charretiers, les animateurs.

A l'inverse, des actions de salubrité reposent sur la participation volontaire des habitants au stade de la sensibilisation, animation et du contrôle du bon fonctionnement du service.

- A *Patan City* les groupes (Self Help Group) créent avec des travailleurs communautaires (jeunes formés) ont en charge l'animation, auprès des habitants et qui ont un regard direct sur la campagne de nettoyage.

- A *Cebu City*, des contrôleurs volontaires affectés à chaque 'sitio' ; issus des associations de base, ils sont formés par le BUPCC (Conseil de lutte contre la pauvreté) et veillent au respect des consignes sur le jet des déchets, le respect de l'environnement.

Ils n'ont pas d'autorité pour délivrer des contraventions aux citoyens qui ne respectent pas l'ordonnance municipale (interdisant le dépôt d'ordures dans les zones non autorisées) mais effectuent un travail de sensibilisation dans les quartiers. Ce sont les gardiens municipaux qui délivrent des contraventions.

Dans tous les cas, l'habitant quand il fait partie d'un dispositif **d'animation** demeure le **premier vecteur de communication**, d'information pour promouvoir les enjeux sanitaires autour de la collecte des déchets.

Les exemples montrent que l'habitant peut intervenir efficacement pour **faire respecter des consignes** de salubrité, pour transmettre l'information, influencer sur les voisins réticents, exercer une discipline collective et individuelle, dès lors que les enjeux sont compris : nettoyage spontané des abords de rues, surveillance du voisinage, réprimandes voire dénonciation aux autorités, mais aussi pression sur les pouvoirs publics pour obtenir des équipements sanitaires, modifier les zones de collecte (*comme à Columbo*).

En tant qu'usager payeur d'un service, il est soucieux de sa qualité, intervient auprès des GIE, des comités pour signaler les problèmes, même s'il n'est pas forcément concerné par la gestion.

Le degré d'acceptation du service et de son coût dépendent directement des modes de sensibilisation et d'animation qui ont un rôle clef dans l'apprentissage des comportements sanitaires et culturels.

**L'espace de proximité est en effet l'échelle de sensibilisation** où peut s'effectuer les campagnes de nettoyage et de sensibilisation. Quand elles sont menées dans les écoles, les marchés, espaces publics elles sont efficaces car elles ont des résultats directs en matière de propreté, mais surtout car elles appellent une participation volontaire de chaque habitant. Dans tous les cas, elles sont bien perçues, intégrées comme moment de la vie sociale et comme événements domestiques et publics.

Des actions incitatives peuvent être plus ciblées : c'est le cas des concours de propreté des maisons qui motivent les habitants, des messages oraux dans les mosquées, les marchés, les centres de santé, plantations d'arbres (*Cebu City*).

A *Karachi*, un important programme de sensibilisation a été mis en place, **adapté aux rythmes sociologiques** dans un contexte ethnique conflictuel. L'association de Protection de l'Environnement (APE) a su considérablement réactiver un processus communautaire latent, suite à l'échec d'un précédent programme municipal de nettoyage, avec des étapes adaptées au cycle de maturation des projets, allant de la mobilisation des habitants à la formation de volontaires.

Elle a su renforcer la cohésion sociale d'une communauté divisée en réunissant toutes les ethnies jusque là dispersées ou écartées de la vie publique, en s'appuyant sur les leaders religieux, les résidents les plus anciens.

Une attention particulière a été apportée aux modes d'information adaptés à la division sexuelle : au coin de la rue pour les hommes, dans les foyers pour les femmes, et en veillant à la représentation de toutes les ethnies dans la programmation des réunions. La vidéo était employée pour la sensibilisation à l'environnement.

La **Municipalité était invitée à tous les meetings de sensibilisation pour crédibiliser** la campagne de nettoyage mais aussi pour recueillir l'avis des habitants sur le fonctionnement du service de nettoyage et de collecte par les balayeurs municipaux.

Les premières campagnes de nettoyage et de désinfection du quartier ont été menées avec des volontaires formés par l'Association (APE) en collaboration avec les leaders ethniques. Les volontaires bénéficiaient de cadeaux.

Progressivement, le service de collecte a été mis en place par l'association : campagne de vaccination, formation des femmes aux problèmes de santé, installation de containers privés.

- Les jeunes volontaires se chargent d'éduquer la population sur **l'utilisation de containers**, en lieu et place des plastiques et que peuvent acheter les ménages. L'association prend en charge le coût de livraison des containers.
- **Des élèves des classes** choisis par l'association sont formés par les instituteurs pour effectuer des campagnes d'information à domicile en sensibilisant aussi bien les enfants que leurs parents.
- **Des certificats de propreté** sont délivrés aux ménages dans le cadre d'un festival. Des meetings mensuels ont lieu entre les structures communautaires et la Municipalité qui, elle-même forme ses balayeurs en complément des balayeurs volontaires.

Les campagnes de sensibilisation sont efficaces quand elles **sont cordonnées aux actions municipales** et notamment aux directives en matière d'environnement : information sur les lois concernant la propreté des espaces, sur les amendes en cas de jets ou dépôts d'ordures. Les campagnes peuvent être menées par les contrôleurs municipaux eux-mêmes (*Karachi*). L'autodiscipline, la surveillance collective peuvent se transformer en mesures coercitives sur les habitants non respectueux des règles de propreté : blâmes, injures, voire menaces physiques (à *Columbo*).

### 3.6 Relation des organisations de base avec les partenaires extérieurs

La réussite et l'appropriation du service de collecte tirent parti d'une relation plus ou moins favorable entre les organisations de base ou GIE et les pouvoirs publics auxquels il faut ajouter les ONG.

Les communes sont directement impliquées dans la collecte de déchets en raison de leurs prérogatives en matière d'environnement. Mais les relations entre municipalités et organisations de base diffèrent selon les expériences. Soit les communes se contentent d'encadrer de façon lointaine les expériences communautaires sans s'impliquer, soit elles sont des partenaires actifs et perçoivent la gestion de la collecte des déchets comme un enjeu de développement.

Dans bien des cas, il existe des conflits de légitimité avec les Organisations de base ou les GIE, ceux-ci se revendiquant d'une représentation populaire.

- A *Ouagadougou*, la collecte souffre d'un manque de coopération et d'appui de la part de la municipalité, en ce qui concerne les autorisations données au GIE pour les zones de dépôt. Les autorisations sont délivrées en retard par les services, sans consultation du service d'hygiène, si bien que les ordures restent en transit dans des zones de dépôt intermédiaires.

- A *Bamako, Dakar*, la répartition géographique entre zones de collecte municipale et de pré-collecte par les GIE n'est pas clairement établie : de ce fait, certaines zones sont mal desservies et d'autres pas du tout.

Certes, les GIE qui sont groupés au sein d'une fédération sont des prestataires de service des Communes et peuvent faire pression pour la mise en place de cadres juridiques, de politiques d'environnement de sensibilisation.

Mais ils ne disposent que de **faibles capacités de négociation** : à *Dakar*, ils ne sont pas associés aux réunions municipales, tandis que la coordination dans la prise de décisions est

insuffisante. Ou encore, la Fédération ne transmet pas toujours l'information concernant les décisions municipales aux GIE.

Enfin, les responsabilités et la répartition des tâches entre opérateurs et Municipalités sont rarement contractualisées. Les cadres de coordination mis en place à Dakar entre GIE et Communauté Urbaine peuvent apparaître **comme un cadre formel**, car il n'existe pas de réel espace de discussion entre les prestataires et la collectivité, sur la participation des habitants, les actions sanitaires et la dynamique possible à partir de la gestion des déchets.

**En l'absence d'articulation entre gestion, développement, participation**, les politiques sanitaires déléguées aux GIE ont un impact limité.

A l'inverse, la bonne réception des programmes de nettoyage par les habitants des quartiers populaires à *Columbo et Karachi* est directement liée au rôle joué par les Municipalités en relation avec les organisations de base.

- A *Karachi*, **un meeting mensuel** réunit les associations, les habitants et la Municipalité sur le bilan du service municipal de nettoyage. Les habitants peuvent y exposer leurs problèmes concrets et font pression sur les services.

- A *Patan City*, la Municipalité est réellement partenaire des **comités de secteur (Tole Development Committee)** créés pour le nettoyage et des groupes de volontaires (SHG). Les TDC sont présidés par le Maire et les SHG sont en relation directe avec les services municipaux.

Un **Service de développement communautaire** a été créé. De plus, un forum réunit régulièrement les ONG et les organisations de base.

C'est tout le **système communautaire** (TDC, SHG) **qui se trouve légitimé** par la Municipalité et les bailleurs de fonds comme échelle de gestion décentralisée.

- A *Columbo*, les **Conseils de développement communautaire (CDC)** définissent également les plans d'action dans le domaine de la collecte qui sont discutés avec la municipalité et les ONG. La reconnaissance des plans d'action par la Mairie permet de mieux mobiliser les habitants autour des problèmes de déchets. Les CDC ont des relations partenaires avec la Commune, imposant des obligations contractuelles : une mobilisation des habitants d'un côté, l'intervention technique de la Municipalité de l'autre.

### **3.7 Rôle des organismes d'appui et ONG dans le management communautaire**

Le rôle des ONG est très inégal, selon les expériences.

Un fort appui est apporté *au GIE Bao Manégré à Ouagadougou* par le CREPA (Centre de recherche pour l'assainissement). Il apparaît comme l'acteur clef au démarrage avec des interventions adaptées à la demande sociale :

- une identification des besoins de la population faite par enquêtes,
- formation des animateurs,
- appui continu au démarrage du service de collecte où l'ONG accompagne les charretiers les animateurs.

- A *Karachi*, l'association de développement (APE) a eu également un rôle déterminant dans la relance du programme de nettoyage suite au changement de Municipalité, en veillant à l'équilibre social et ethnique des comités de base, et en associant les leaders, la Municipalité à

toutes les étapes. La campagne de sensibilisation a été menée de façon progressive en tenant compte **du rythme social**, du contexte pluriethnique sans imposer de cadre formel.

- *A Bamako*, l'ONG ALPHALOG apporte son concours financier (prêt) au GIE et pour la campagne de nettoyage dans le quartier de Djicoroni Para.

En revanche, aucune ONG n'intervient en appui du GIE des Linguères à Dakar, ou en appui des organisations de base formant le Conseil de lutte contre la pauvreté à Cebu City.

- *A Columbo*, un réseau d'ONG locales spécialisés dans les projets d'assainissement et d'eau est intervenu en appui au Conseils de Développement Communautaire (fournitures de containers, formation d'un groupe de travail avec les habitants).



## CHAPITRE 4 ENSEIGNEMENTS SUR LE MANAGEMENT COMMUNAUTAIRE

Quels sont les problèmes les plus courants rencontrés dans les expériences aux différentes étapes : problèmes liés à la participation, problèmes de recouvrement des tarifs, articulation avec les partenaires... Quelles sont les solutions mises en oeuvre dans certains cas pour améliorer le service et renforcer les dispositifs ?

### 4.1 Problèmes liés à la participation et à la mobilisation des habitants

Les expériences communautaires dans la gestion des déchets ou dans les autres services ne signifient pas que **les citoyens soient égaux en matière d'information**, de participation, ou de leur représentation au sein des structures, ni même qu'ils adhèrent spontanément et immédiatement aux projets.

D'une part, **les populations éloignées géographiquement et socialement** des sources d'information, des autorités locales, des ONG, c'est à dire les familles les plus pauvres ou marginalisées (castes inférieures, personnes âgées, handicapés, femmes, analphabètes) n'ont pas toujours pris en compte ou informées des projets.

De l'autre, il existe des obstacles à la participation et à la mobilisation, au stade du démarrage d'un programme :

- la perception trop politique des interlocuteurs du projet : c'est le cas des Set Setal ou campagnes de nettoyage quand elles sont organisées par des partis (*Dakar*),
- une certaine méfiance de la population par rapport aux initiatives collectives suite à un précédent échec (*Karachi*),
- des tensions ethniques empêchant le regroupement et les actions de solidarité,
- l'absence de cadres démocratique, d'habitudes du débat et difficultés à formuler des projets faute de leaders,
- mauvaise image des leaders assimilés aux partis politiques (*cas de Dakar, Ouagadougou*).

Certaines structures de base qui sont sur l'initiative de projets de nettoyage **peuvent renforcer les inégalités dans l'accès à l'information**, quand elles privilégient une ethnie, un groupe au détriment de l'équilibre social. Elles ne sont pas toujours représentatives de la demande des habitants, ne connaissent pas bien les besoins de ceux-ci, ni leurs pratiques et leurs possibilités de contributions, ou elles sont mal renseignées ou peu présentes dans les quartiers.

**Ni le quartier, ni la communauté ne sont des entités homogènes.** L'action communautaire ne signifie pas que chaque citoyen participe ou ait intérêt à participer mais, par contre, que soient pris en compte **les potentialités selon les niveaux sociaux**, les attentes. Quand les interventions ne sont pas bien ciblées (en direction des plus défavorisés), quand les objectifs ne sont pas bien énoncés ou compris, ils peuvent être appropriés ou détournés par les citoyens les plus influents, les plus aptes à s'exprimer et participer.

## 4.2 Comment renforcer la mobilisation et la participation des habitants ?

Il est plus facile au stade du lancement d'un projet autour de l'environnement de renforcer un assistancialisme que des pratiques réellement émancipées, allant dans le sens d'une réelle **appropriation** et participation. La promotion d'un projet de collecte ou de nettoyage suppose une **qualité de communication** et d'information et nécessite une **connaissance fine des quartiers**, une prise en compte de leur hétérogénéité sociale, économique, ethnique.

Les expériences de *Karachi et Patan City* ont connu un fort succès car elles sont adaptées à la demande sociale des habitants : formation des populations les moins éduquées avec la mise en place de classes d'alphabétisation parallèle aux campagnes d'information, enquêtes menées auprès de tous les ménages en prenant compte l'ensemble des composantes ethniques, campagnes d'information sur le nettoyage par le porte à porte pour toucher les plus pauvres et analphabètes.

Les expériences montrent que la réception des projets et donc leur appropriation par les citoyens dépendent :

- de **l'échelle d'intervention** qui doit correspondre à l'échelle naturelle de la vie sociale (le voisinage)
- **des relations entre habitants** et organisations de base.

Il est possible de renforcer la proximité des organisations de base avec les habitants à l'échelle de la rue, des secteurs d'habitations :

- en développant l'information dans le voisinage, et dans les lieux de sociabilité (mosquées, écoles, centres de santé, marchés) par des moyens adaptés (panneaux d'affichage, crieur public),
- en confiant à l'habitant des responsabilités en matière d'information à l'échelle de proximité (responsable de rues ),
- en veillant à l'équilibre social, culturel et ethnique, géographique dans les réunions, les structures de représentations,
- en consolidant les bases sociales des organisations, pour permettre une adhésion large et en encourageant à la représentation des femmes ou des plus démunis,
- en encourageant un droit d'expression équitable entre tous les citoyens et en veillant au fonctionnement démocratique des structures (élections, équilibre des représentants),
- en prenant appui sur des organisations qui ont un ancrage, une expérience en matière de participation est attentive aux préoccupations des habitants.

**Les leaders traditionnels** (chefs de quartiers, chefs religieux) ont une autorité naturelle et apportent souvent leur caution aux projets (*Bamako*). Ils encouragent les jeunes, les porteurs de projets. Ils peuvent parrainer le démarrage de projets, mais surtout ils sont médiateurs entre organisations de base, pouvoirs publics à l'échelle du voisinage. Ils peuvent aider les structures à identifier les besoins, réguler les tensions. A *Karachi*, ce sont **les leaders politiques et ethniques** qui ont lancé et dynamisé la campagne de nettoyage auprès des habitants. A *Cebu City*, ce sont les **dirigeants politiques locaux** qui se sont chargés de distribuer les lettres d'information sur le décret municipal portant sur les déchets auprès des habitants.

**Les Organismes d'appui** ont évidemment un rôle clef pour que les organisations communautaires représentent au mieux les préoccupations des habitants, aient une légitimité réelle ou prennent en compte les plus démunis dans l'accès à l'information.

#### **4.3 Comment mieux intégrer les femmes dans la participation et le management communautaire ?**

Les femmes sont de plus en plus présentes dans les dispositifs, comme animatrices, employées volontaires et dynamisent les processus de participation.

Elles restent sous-représentées dans les structures de management et dans la prise de décision alors qu'elles sont des acteurs majeurs : à *Bamako*, 5 GIE sur 100 sont dirigés par des femmes. De même les charretières, balayeurs ne sont pas toujours respectés des usagers, ni même par les membres de leurs structures.

Comme habitantes et citoyennes, elles ont un rôle déterminant dans les actions de proximité, et sont des vecteurs de communication important, en raison de leurs nombreuses pratiques de rassemblement

Or, elles ne sont pas toujours écoutées ni même informées. Le faible niveau d'alphabétisation, les hiérarchies, la séparation des sexes dans les lieux de mobilisation, le poids des traditions, la surcharge des tâches domestiques, les empêchent souvent d'assister aux réunions, d'avoir accès à l'information. Leur participation nécessite souvent l'accord de chef de ménage.

**L'analphabétisme** est partout un obstacle à la participation des femmes. Les élites sociales ou personnalités dominantes (entrepreneuses, enseignantes, femmes plus éduquées) ont un rôle important auprès des moins favorisées pour les inciter à participer (compte rendu oral de documents, passage dans les ménages).

L'action collective n'intègre pas toujours **les habitudes féminines**.

L'insertion des femmes dans les dispositifs de gestion, d'animation des services de collecte passent la prise en compte de leurs contraintes domestiques :

- horaires de réunions adaptées à leurs journées de travail et leurs tâches domestiques,
- prise en compte des traditions culturelles avec des réunions non mixtes séparées de celles des hommes,
- classes d'alphabétisation,
- incitations à participer aux élections des déléguées dans les structures de décisions (GIE, comités) voire à instaurer une parité dans le recrutement de volontaires.

#### **4.4 Faible responsabilité en matière d'environnement**

Les citoyens des quartiers populaires **ne sont pas toujours conscients des risques sanitaires** qu'entraînent l'insalubrité et perçoivent mal le lien entre collecte des ordures et santé publique.

Les ménages les plus défavorisés, préoccupés par des besoins plus prioritaires, comme l'eau, la santé, l'accès à l'emploi ne sont pas toujours attentifs et réceptifs aux campagnes de sensibilisation à l'hygiène, la propreté.

En même temps, les pouvoirs publics sont souvent déficients dans leurs devoirs d'information de prévention, d'amélioration sanitaire.

Pour la plupart des actions étudiées, des campagnes de sensibilisation sont menées mais ne sont pas toujours bien articulées avec celles des municipalités ou ne sont pas adaptées aux attentes, aux priorités urbaines.

**L'impact des campagnes de sensibilisation pourrait être nettement renforcé** si celles-ci savaient exploiter toutes les potentialités communautaires, qu'il s'agisse des habitudes sociales (réunions, pris en compte des comportements en matière de nettoyage) ou de la valorisation de l'échelle de proximité.

Les **leaders** politiques ou sociaux ont un rôle important en donnant l'exemple (dépôt des ordures dans les containers, nettoyage des espaces).

**Les travailleurs sociaux, les instituteurs** ont des missions éducatives qui peuvent être valorisées. A Patan City, ce sont les enfants qui sont chargés d'éveiller les parents et le voisinage aux nécessités du nettoyage.

Le porte à porte, les visites du quartier s'avèrent efficaces quand ils sont effectués par des animateurs volontaires, les leaders, voire les responsables politiques.

- A *Karachi*, les volontaires et les leaders sont intervenus conjointement dans chaque ménage pour effectuer des démonstrations sur l'usage des poubelles distribuées à chaque passage. La campagne a enregistré rapidement des changements de comportements.

Les modes de communication tiennent compte des pratiques traditionnelles et culturelles : sketches et messages oraux, prières et sermons des imams dans les mosquées, démonstrations dans les lieux de réunions des femmes.

- A *Cebu City*, les dirigeants locaux rendent visite aux éboueurs, aux volontaires formant les comités d'inspection pour le respect des zones de dépôts.

#### **De la différence entre éducation et responsabilisation**

La responsabilisation de l'habitant et l'appropriation des enjeux sanitaires dépend moins de l'impact de campagnes d'information, d'éducation externe que d'une autodiscipline ou d'un **apprentissage empirique et autochtone**.

Les expériences montrent **que les discours des habitants ne recourent pas forcément leurs comportements collectifs** et qu'il est difficile d'évaluer le résultat des campagnes de sensibilisation : un habitant peut prétendre être bien informé sur le nettoyage tout en continuant de mal gérer son environnement.

L'appropriation des enjeux de salubrité doit être comprise comme le résultat d'un processus créatif et collectif incluant des comportements d'autodiscipline, des transmissions spontanées de savoir-faire, des adaptations aux techniques traditionnelles et populaires, plutôt qu'un **dispositif d'information imposée par l'extérieur**.

La responsabilisation collective doit être évaluée à partir de **la transmission empirique des savoir-faire**, des connaissances adaptées aux habitudes locales (changements de comportements alimentaires, modification des techniques de balayage) plutôt qu'à partir de l'ampleur de campagnes d'information, qui elles-mêmes peuvent se trouver détournées par les habitants.

La réussite d'une campagne de sensibilisation dépend aussi pour **beaucoup du rôle joué par les volontaires**, leur niveau de formation sanitaire et donc des stratégies de recrutement.

- *A Karachi*, les volontaires sont recrutés selon leur motivation, éducation, selon l'image qu'ils ont dans voisinage. Leur formation aux techniques de nettoyage, du tri à la source, utilisation des poubelles s'accompagne d'un programme d'alphabétisation (spécialement adapté aux jeunes filles).

La sensibilisation et la responsabilisation peuvent être stimulées par des mesures incitatives : concours avec distribution de prix, fêtes, mais aussi utilisation des médias, visites des autorités pour la remise de prix de propreté (prix remis par le Premier Ministre à *Patan City*).

#### **4.5 Faibles capacités des ménages à régler le coût du service de collecte ou nettoyage**

Les habitants peuvent être réticents à régler leurs cotisations parce qu'ils ne perçoivent pas toujours l'intérêt du service, son impact, sa qualité.

Les plus défavorisés ne disposent pas toujours des moyens financiers pour régler leurs cotisations ou préfèrent une contribution de substitution (participation physique à une campagne, aide aux collecteurs...).

Lorsque les gestionnaires, les interlocuteurs du service, ou le caractère d'utilité publique du service sont mal identifiés, le recouvrement des abonnements est difficile. Les GIE, par exemple, sont souvent assimilées à des services municipaux et publics, d'autant qu'il n'existe pas de structure de concertation avec la population.

Les tarifs, modalités de paiement sont quelquefois inadaptés et la population n'est pas informée sur les délais de paiement.

Le personnel (charretiers ou percepteurs) peut avoir une mauvaise image auprès de la population.

**La disponibilité financière des ménages** et notamment des plus pauvres, leur motivation pour régler un abonnement pourraient être mieux mesurées.

- *A Karachi*, des enquêtes sont menées directement par les balayeurs pour connaître leurs moyens financiers (80% de ménages se déclarent prêts à payer le service de nettoyage). Les habitants sont également consultés sur les modalités de règlement, donnent leurs avis sur les tarifs de nettoyage.

La population pourrait être **mieux associée au démarrage** du service pour que celui ci s'adapte à ses besoins, ses moyens et pour que puisse être évaluée sa faisabilité.

- *A Ouagadougou*, un diagnostic objectif et non partial a été établi par le CREPA, avec l'aide d'un consultant sociologue à partir d'enquêtes faites auprès de tous les ménages avant le démarrage du GIE.

Les opérateurs doivent mieux **fidéliser** les habitants en mettant à leur disposition des cahiers de réclamations sur le service, des enquêtes de satisfaction menées par les animateurs.

- *A Ouagadougou*, les animatrices délivrent les factures mensuelles enregistrent toutes les plaintes et les transmettent au GIE. C'est aussi le cas à Karachi par le biais des managers de zones.

Les balayeurs, les charretiers, animateurs ou contrôleurs peuvent être mieux formés aux techniques de communication, à la pédagogie, pour expliquer les objectifs.

- A *Ouagadougou*, les contrôleurs perçoivent une prime selon le niveau de recouvrement des abonnements
- A *Karachi*, les Managers de zone (Lane Manager) que supervisent les Comités de management habitent dans le secteur qu'ils suivent et sont en contact avec la population. Ils sont aussi responsables du matériel. Des réunions hebdomadaires entre Lane manager et le Comité de Management ont lieu pour le suivi de chaque zone de nettoyage.

Les leaders traditionnels, les chefs de quartiers, comités des sages ont un rôle important pour sensibiliser les ménages à la non-gratuité du service et à son intérêt, et trouver des solutions en cas de problèmes financiers des abonnés.

Des facilités de paiement peuvent être accordées aux ménages les plus démunis et les tarifs peuvent être étudiés selon le niveau de revenus.

#### **4.6 Difficultés de gestion et de rentabilité : le cas des micro-entreprises (GIE)**

Les difficultés financières, le mauvais fonctionnement du service peuvent mettre en cause l'autonomie, la rentabilité et la durabilité des organismes gestionnaires.

Les GIE, notamment peuvent rencontrer des problèmes techniques et d'organisation :

- manque de compétences en matière de suivi de gestion,
- mauvaise répartition des rôles entre membres,
- conflits entre charretiers et responsables (présidents, comptables),
- mauvais fonctionnement des structures de médiation avec la population (comité de gestion, comité des sages).

**La communication entre les GIE**, ou le Comité des Sages et **la population** n'est pas toujours suffisante et les GIE ne se soucient pas toujours de rendre compte de leur gestion, de l'état financier du service auprès de la population (*cas de Dakar*).

**Les charretiers, les balayeurs** sont les interlocuteurs de fait des ménages. Leur faible rémunération, les difficultés de leurs tâches sont un obstacle à leur motivation et à la continuité du service : absentéisme, mais aussi maladies. Dans certains cas, les tâches des balayeurs sont mal délimitées, si bien qu'ils effectuent des services supplémentaires gratuitement à la demande des habitants (balayage des abords des maisons *comme à Dakar*).

Certaines équipes assurent mal **la maintenance des équipements** (charrettes, brouettes), le soin aux animaux ou manquent de moyens en matériel. Les charrettes ou les animaux ne sont pas toujours suffisants pour couvrir les zones de pré-collecte (*Ouagadougou*), ce qui entraîne une démotivation ou l'abandon du service.

C'est donc globalement **l'absence de rationalisation de la gestion** qui handicape la rentabilité et la pérennité des services qui peuvent s'arrêter faute de moyens (*à Bamako*, le service de pré-collecte s'est arrêté pendant une année).

Les services ne sont pas toujours gérés dans un souci d'autonomie financière qui permette de financer des investissements, des campagnes de sensibilisation, de dégager des bénéfices pour d'autres actions sanitaires.

Certes, des stratégies internes existent pour optimiser la rentabilité :

- **le contrôle accru du service** par les managers et la formation du personnel.
- une délimitation claire entre tâches payantes et gratuites effectuées par les balayeurs et charretiers,
- la mise en place de règlements internes à destination des salariés,
- une couverture sociale minimale attribuée aux charretiers exposés aux accidents et aux maladies (à *Dakar*, l'AGETIPE met en place des carnets de santé pour les membres des GIE),
- le financement du matériel par les ONG, les associations d'appui,
- le recensement des points de collecte dans les secteurs d'intervention des GIE,
- l'affectation d'un budget pour la maintenance du matériel, animaux,
- le rapprochement avec les recycleurs pour la vente des ordures pré-collectées.

**Les difficultés** que rencontrent les GIE au stade de la continuité, régularité des services renvoie souvent à l'absence de lisibilité **de leurs objectifs et de leurs statuts**. En tant que micro-entrepreneurs ils ont les contraintes des prestataires privés et doivent assurer une rentabilité minimum, régler des salaires et des impôts, même s'ils sont appuyés matériellement et financièrement par les ONG et les bailleurs de fonds. Or, ils ne sont pas libres de fixer le coût de leurs services qui est décidé par les pouvoirs locaux. Ils peuvent être aussi en concurrence d'autres sociétés privées.

En outre, les habitants les assimilent à des services publics gratuits ou à des associations, leurs membres faisant souvent partie d'organisations de quartier.

Ils ont aussi, de part leur vocation d'utilité publique des missions d'animation, sensibilisation que leurs confient les Municipalités au même titre que les associations et pour lesquelles ils ne sont pas préparés, ni disponibles.

Les difficultés de fonctionnement de certains GIE résultent de **ces doubles contraintes économiques et sociales**, mais aussi de leurs difficultés à instaurer un partenariat avec les usagers, faute de moyens ou d'efficacité des structures de médiation (comité de gestion, comité des sages).

**Les ONG ont un rôle clef** pour aider les micro-entrepreneurs mais aussi les opérateurs communautaires (comités de zone...) à définir des stratégies économiques, suivre la gestion et la rentabilité pour chaque zone.

#### **4.7 Difficultés de coopération avec les pouvoirs publics**

Le bon fonctionnement des services de collecte et l'intégration des activités liées aux déchets, tout comme la mise en place de politiques sanitaires autant qu'il dépendent de la coopération des habitants dépendent de celle des pouvoirs publics.

Les communes ne sont pas toujours des partenaires actifs dans l'appui aux initiatives de base. Elles ne disposent pas toujours des moyens techniques et financiers pour articuler leurs interventions avec celles des opérateurs communautaires ou des GIE :

- absence de cadre législatif et juridique pour accompagner les initiatives (lois sur les dépôts d'ordures),
- absence de délimitation géographique entre zones d'intervention des services municipaux et communautaires.

Des conflits de légitimité peuvent exister, liés à l'absence de dialogue, à la mauvaise répartition des rôles qui se soldent pour beaucoup par des retards dans la collecte, dans la mise en place de zones de dépôts et de tri.

Ainsi, le service et l'articulation des tâches de pré-collecte, collecte et tri, recyclage des ordures, qu'il s'agisse des GIE ou des Comités d'habitants, **restent très dépendants de la désorganisation des services municipaux**. L'évacuation des ordures après la pré-collecte est faite avec retard, les Municipalités ne réservent pas de terrains pour le dépôt ou le tri, si bien que les opérateurs déposent les ordures sur des terrains intermédiaires. Les points de dépôts intermédiaires (containers, bennes à ordures) peuvent être mal répartis, obligeant ainsi les collecteurs à effectuer de longs trajets, ce qui entraîne des retards dans la pré-collecte.

Dans ces conditions, les habitants ne sont guère incités à gérer leur environnement et la mauvaise gestion des services municipaux (prolifération des zones anarchiques) est préjudiciable à l'image des opérateurs communautaires.

Dans le même sens, les actions ne sont pas coordonnées entre l'installation d'ouvrages d'assainissement individuel et d'évacuation des eaux usées et la collecte des ordures, ou le nettoyage, si bien que les projets ont un impact technique et sanitaire limité.

**Le manque de coopération entre Communes**, organisations de base ou GIE est un obstacle à la mise en place de politiques globales d'environnement.

Ainsi, les Communes anticipent rarement la réalisation d'ouvrages d'assainissement et d'évacuation des eaux usées préalablement aux campagnes sanitaires, à la collecte des déchets.

Il n'existe pas toujours de rapprochement entre structures publiques de gestion (centre de santé, services d'hygiène, et structures communautaires) et les organisations de base ne sont pas toujours associées à la définition de politiques publiques.

- *A Dakar*, l'évaluation montre que les GIE prestataires de la Communauté Urbaine sont plus des **exécutants** que de réels partenaires. Les GIE revendiquent la mise en place de forum de coordination avec les sociétés privées et les services municipaux, la mise en place de comités de surveillance.

Enfin, la participation des habitants à des actions d'intérêt général est encore quelquefois mal perçue par les collectivités qui craignent que soit portée atteinte à leurs prérogatives.

**Les interfaces entre gestion municipale et communautaire** pourraient être mieux définies avec :

- une contractualisation des tâches en matière de collecte, d'évacuation des dépôts, en matière d'animation avec des missions qui peuvent être confiées à des ONG ou associations,
- un partenariat pour le financement des ouvrages,
- un rapprochement entre Municipalités et porteurs de projets au stade de l'élaboration des programmes. Les Communes sont plus motivées et dynamiques quand elles sont **associées à l'amont et régulièrement** par les organisations de base (comme c'est le cas à *Karachi, Cebu City*).

Certaines expériences montrent que les pouvoirs publics sont capables **d'intégrer des micro projets à l'échelle municipale ou nationale**, d'articuler les différents secteurs (santé, assainissement) et de cogérer des services avec les organisations de base.

- *A Patan City*, la Municipalité a mis en place un **Service de Développement Communautaire** pour la salubrité, le nettoyage, l'assainissement, dotée de moyens financiers et en personnel. Il est l'interlocuteur unique des habitants : il répond à leurs demandes, appuie et forme les associations dans le domaine sanitaire, mène des travaux d'aménagement. Il coordonne également toutes les ONG (Forum), est un partenaire légitime reconnu par les bailleurs de Fonds pour qui elles représentent une sécurité. Le service doit évoluer vers son autonomie financière (actuellement 25% de son budget est autofinancé).
- *A Columbo*, les Conseils de Développement Communautaire et les "Core group" travaillent en étroite collaboration avec les services Municipaux pour la définition stratégie d'assainissement sur tout le quartier de Siddharathapura, l'articulation des responsabilités entre collecte primaire et secondaire.

*A Surat*, la Municipalité a entièrement **organisé ses services** en fonction de sa politique sanitaire, à destination des quartiers irréguliers touchés par les épidémies. Les services de nettoyage, de prévention sanitaire, de suivi de la collecte des déchets et la surveillance des zones de dépôt sont **entièrement décentralisés**, gérés au niveau des quartiers par des cellules de gestion qui peuvent élargir leurs champs d'action et mettre en place une politique globale liée à l'environnement, à la gestion urbaine, à la prévention sanitaire.

Des responsabilités sont clairement attribuées aux services aux différents niveaux : zones, secteurs, ville. Des objectifs sont attribués : **la diminution de la mortalité**, notamment infantile qui passe par des mesures volontaires sur l'espace public et la discipline des usagers matière de déchets.

Cette approche dynamique, pour la mise en place d'un projet de ville s'appuie :

- sur une organisation horizontale et non hiérarchique des services, l'autorité municipale déléguant ses pouvoirs à l'échelle des quartiers,
- une valorisation de toutes les ressources en personnel,
- un rapprochement des services au niveau des quartiers (inspecteurs hygiène, médecins, surveillants de travaux).

Une qualité de relations est instaurée entre les différents services qui poursuivent un objectif sanitaire commun et qui accroissent leur efficacité.

Sur le plan administratif, chaque zone dépend d'un service local qui coordonne les interventions dans le nettoyage, la prévention sanitaire (vaccinations, éducation..), et contrôle la collecte des déchets confiées à des sociétés privées. Les services comprennent un médecin, des inspecteurs sanitaires et sous inspecteurs, ingénieurs sanitaires, des balayeurs (un balayeur affecté pour une zone de 3500m<sup>2</sup>). Les inspecteurs suivent les collecteurs privés délivrent les amendes, pénalités quand ceux-ci ne respectent les règles du service (irrégularité du ramassage, négligence, retard).

Les services sont supervisés par un **Commissaire de zone**, nommé par l'Equipe municipale, doté d'un pouvoir décisionnel. Chaque commissaire de zone dépend du **Commissaire central**, au niveau municipal.

Les Commissaires se réunissent chaque semaine pour évaluer objectifs et les résultats, notamment en relation avec les inspecteurs sanitaires qui effectuent des visites quotidiennes dans les quartiers.

Au niveau municipal, il existe un comité de Coordination qui réunit le Maire, la Direction de la planification, les élus de quartier et le médecin municipal. Un service technique central supervise les travaux faits pour chaque zone et prend en charge la maintenance du matériel, mais aussi les aspects sociaux du programme.

Ces dispositifs de gestion décentralisée concernent aujourd'hui la quasi-totalité des quartiers de Surat (52 zones où interviennent 300 balayeurs, de 15 à 30 inspecteurs et sous inspecteurs, soit au total 1200 employés affectés à la politique d'environnement).

La Municipalité a choisi clairement mener à bien ses objectifs de renforcer non pas la participation Communautaire mais **ses capacités opératoires techniques et institutionnelles** avec une organisation non hiérarchique et non verticale.

Via les Commissaires, elle s'attache à développer une culture professionnelle autour de l'environnement et du projet sanitaire :

- dispositifs de formation du personnel multidisciplinaire,
- objectifs affectés au personnel qui s'implique individuellement (le Commissaire participe aux travaux de démolition, réhabilitation des habitations insalubres),
- règlement interne pour la discipline et régulation de problèmes qui sont discutés à l'échelle locale et non centrale,
- rapprochement des compétences puisque n'existe pas de division fonctionnelle des services.

## CHAPITRE 5 QUEL EST L'IMPACT GLOBAL DE LA PARTICIPATION ET DU MANAGEMENT COMMUNAUTAIRE DANS LA GESTION DES DECHETS ?

Il existe des effets immédiats des politiques de collecte, comme la diminution du dépôt d'ordures, la propreté et donc le confort urbain.

Mais quels sont les critères qui permettent de mesurer les changements sanitaires, institutionnels, sociaux et la dynamique économique liées aux projets de collecte gérés par les habitants ou les micro-entrepreneurs ?

Il reste difficile d'évaluer de façon précise **l'impact social et sanitaire** des programmes mobilisant l'habitant, au nettoyage, tri de déchets et globalement celui des campagnes sanitaires et d'information.

L'évaluation des changements sanitaires nécessiterait de disposer d'indicateurs, d'études et d'observations anthropologiques précises : enquêtes sur les modifications de comportements sanitaires, en alimentation, nettoyage, indicateurs épidémiologiques.

De même **sur le plan économique**, il est difficile de mesurer la dynamique engendrée par les dispositifs communautaires : emplois directs et indirects créés, heures de travail, salaires perçus, bénéfices financiers des GIE ou comités et réinvestissement.

Les structures disposent rarement d'indicateurs comptables et financiers qui permettraient de mesurer la création d'emplois et de ressources productives et leur impact dans l'économie locale et la lutte contre la pauvreté.

D'une façon générale, les services de collecte dans les quartiers restent assez peu créateurs d'emplois, sauf s'ils interviennent à grande échelle (34 emplois créés par le *GIE Faso à Bamako*). Balayeurs, animateurs sont souvent recrutés par les programmes municipaux ou par les ONG, donc rémunérés sur des fonds publics ou sont volontaires.

Le statut économique des charretiers des GIE demeure dans l'ensemble précaire et tributaire de la rentabilité du service.

Par contre, l'expérience de gestion intégrée de la filière de déchets par plusieurs *GIE à Thiès* allant du tri à la source à l'agriculture est évaluée comme productive de richesses locales : investissements en matériel et achat de terrains, bénéfices réalisés sur la vente de produits par les exploitants des jardins redistribués en partie dans des caisses de crédit et création de 30 emplois permanents.

### 5.1 Résultats sanitaires et impact social de la Participation communautaire

On peut évaluer le degré de responsabilisation de l'habitant, quand il est mobilisé sur un programme de nettoyage, quand il participe financièrement ou physiquement, à partir **des changements de comportements** individuels et collectifs, en matière d'environnement.

Les indications les plus courantes sont :

- le dépôt régulier des ordures à l'extérieur des maisons, dans des réceptacles mis à disposition (containers, poubelles). Le dépôt des ordures, voir leur tri devient une habitude intégrée dans les comportements domestiques, notamment des femmes,
- la diminution du jet d'ordures dans les rivières, rues et l'incinération des ordures,
- la diminution des dépôts sauvages, des mauvaises odeurs,
- le recul des maladies infantiles,
- l'usage croissant des toilettes et édicules publics,
- la plus faible présence des enfants mendiant aux alentours des zones de dépôts d'ordures (*Surat*).

Indirectement, la pré-collecte des ordures permet d'alléger les tâches domestiques des femmes et des artisans.

Il faut aussi rendre compte des effets structurants de la participation à la collecte, à partir des pratiques de responsabilisation et de la prise de conscience des problèmes liés à l'environnement. Les campagnes de sensibilisation de l'habitant permettent à celui-ci d'acquérir des **connaissances empiriques** pour le nettoyage, l'hygiène qu'il va transmettre et mettre au profit de la collectivité.

L'habitant se montre d'autant attentif à la gestion des déchets que le service a un coût et qu'il en apprécie les effets de confort.

Au-delà, l'habitant se trouve inséré dans une **dynamique de contrôle collectif**. Il intervient auprès du voisinage, donne des conseils, constitue des groupes spontanés de nettoyage. Il fait pression sur les pouvoirs publics, et demande de nouveaux équipements. La discipline collective agit comme une pression sociale sur les ménages non respectueux des consignes. Cette prise de conscience sanitaire peut déboucher surtout sur des actions structurées, qui sont des formes de participation plus ou moins citoyennes, comme la création de comités de réflexion (*Thiès*), la formulation de projets de quartier, d'équipements.

L'habitant quand il est reconnu comme citoyen, se mobilise, **acquiert une capacité d'expression, de dialogue, de coopération** et une confiance. Les relations de voisinage se trouvent renforcées.

- *A Patan City*, les balayeurs volontaires sont mieux acceptés et ont davantage confiance en eux.
- C'est également le cas des jeunes filles (animatrices, balayeurs) qui acquièrent une capacité d'expression dans l'espace public et sont reconnues en tant qu'acteurs sociaux.
- L'évaluation de *Surat* souligne que ce sont les **plus démunis** qui sont les plus attentifs aux effets de propreté, qui souhaitent améliorer l'image de leur quartier et qui sollicitent le Conseil de pauvreté pour des projets nouveaux.
- *A Patan City*, c'est la dynamique sanitaire engendrée par le programme de nettoyage qui a permis aux réfugiés squatters de formaliser un **projet de régularisation foncière**, de même qu'elle a renforcé la cohésion sociale et ethnique.
- *A Bamako*, le Comité des Sages (comité de médiation entre le GIE et les habitants) a acquis une légitimité et fait figure de comité de quartier.

La plupart des expériences enregistrent une **démultiplication des demandes des habitants** auprès des organisations de base pour augmenter la couverture des services. La plupart des opérateurs ont dû étendre leurs zones d'intervention aux quartiers environnants.

- A *Thiès*, les équipes de collecte ont été doublées en deux ans sur 29 quartiers (1300 ménages).

## **5.2 De l'impact institutionnel des programmes de gestion communautaire**

Des niveaux de coopération très divers peuvent être ouverts entre les ONG, les organisations de base et les pouvoirs publics, les entreprises privées.

La coopération en matière de collecte de déchets va du simple partenariat contractuel sur des tâches techniques, à la mise place d'outils communs de gestion, d'animation, à l'intégration des dispositifs communautaires dans les politiques municipales.

### **5.2.1 Modes de coopération technique entre opérateurs et Municipalités**

A un niveau opérationnel et quand il existe un projet social communautaire fort, les organisations de base stimulent les Municipalités pour qu'elles s'impliquent dans les dispositifs. Des blocages existent sur les plans administratif et juridique, notamment au niveau des services centraux, liés à la technocratie, à l'absence de moyens ou aux conflits de légitimité.

Mais les Communes font des efforts pour accompagner les GIE ou les organisations communautaires :

- mesures incitatives sur l'environnement (lois, décrets) comme à *Bamako*,
- mise à disposition de personnel (services techniques, services d'hygiène),
- campagnes faites pour la promotion des poubelles (*Dakar*),
- études faites sur la valorisation de la filière des déchets et sur le compost (*Bamako*),
- actions pilotes : à *Bamako*, la mairie appuie des projets de traitement de boue, installation de puisards, expérimentation de véhicules avec la formation des GIE et des organisations de base appuyées par l'ONG ALPHALOG,
- financement de matériel de collecte (bennes à ordures, poubelles à *Ouagadougou*),
- renforcement des moyens en personnel pour la collecte en parallèle à la pré-collecte,
- clarification des politiques municipales en matière des déchets et du cadre institutionnel avec les bailleurs de fonds et les gouvernements (*Bamako, Dakar*).

### **5.2.2 Reconnaissance de la place de l'habitant dans les politiques municipales**

Les communes sont conscientes de leurs responsabilités croissantes dans le domaine de l'environnement et de la gestion urbaine et de leurs difficultés à répondre aux demandes des populations.

L'environnement tout comme la participation urbaine peuvent devenir des enjeux électoraux.

- A *Cebu City*, les candidats locaux ont développé leur campagne municipale autour du programme de nettoyage, en échange de quoi ils sont soutenus par le Comité de lutte contre la pauvreté.

D'autre part, la décentralisation entraîne de nouveaux modes de gestion et de partage des responsabilités. Très généralement la place de l'habitant comme usager, citoyen, ayant des droits et des devoirs, comme acteur collectif est reconnue par les Municipalités.

Comme les ONG font du lobbying et cherchent à influencer les politiques publiques, les municipalités se rapprochent de plus en plus des acteurs communautaires, voire leur délèguent la gestion des services (cas des GIE en Afrique de l'Ouest).

Elles expérimentent des dispositifs en animation et gestion avec les ONG et organisations de base :

- recrutement de balayeurs mais en collaboration avec les comités de base,
- participation aux réunions d'animation, d'information menées par les associations,
- campagne de sensibilisation menée en commun,
- aménagements en commun (*Patan City*).

### 5.2.3 Intégration des projets communautaires dans les politiques publiques

Les communes se montrent de plus en plus capables de relayer les acteurs communautaires, voire d'anticiper la demande sociale et instaurer un débat public autour de l'environnement. Différents **degrés d'intégration** de la participation et du management communautaire par les pouvoirs publics existent :

Les dispositifs communautaires sont utilisés pour asseoir une politique municipale. Il vaut mieux parler dans ce cas **d'alliances stratégiques** plutôt que de copartage de responsabilités (cas de *Dakar*). La municipalité cherche avant tout à avoir des résultats immédiats (collecte, propreté des espaces) qui soient lisibles par les citoyens.

Les projets communautaires **sont expérimentés à petite échelle** pour tester la mise en place de politiques municipales (santé, eau, déchets) ou d'outils décentralisés avec la participation des usagers à la gestion de services.

Ils peuvent reposer sur un réel partage des responsabilités et des décisions entre pouvoirs publics et organisations de base.

- L'expérience de *Cebu City* dans le secteur pilote de Basak San Nicolas est significative de la co-gestion d'un programme de lutte contre la pauvreté et d'amélioration de l'environnement mis en place au niveau municipal mais **cogéré** à l'échelle locale par les organisations communautaires et les autorités de secteur ("Barangay"). La Municipalité encadre la campagne de propreté au niveau juridique (Arrêté Municipal), le barangay a la responsabilité technique de la collecte (équipes de gardiens et éboueurs). Les organisations communautaires, elles (au sein d'un comité Watasen) coordonnent la campagne de sensibilisation, responsabilisation auprès des habitants.

L'impact est lisible au niveau institutionnel : les organisations de base sont reconnues comme acteurs sociaux et politiques, la Commune et les autorités de quartiers en retour assoient leur légitimité dans les quartiers populaires.

**Les projets communautaires sont directement intégrés ou réappropriés** par les pouvoirs publics, Municipalités ou Agences Gouvernementales. La participation communautaire est quasiment institutionnalisée et intégrée dans des programmes volontaires et d'ampleur.

- *A Patan City*, le Service de développement communautaire (CDS) créée par la Municipalité est l'outil opérationnel, l'interlocuteur privilégié des habitants. Elle dispose de son propre personnel, mène toutes les missions d'animation, réalise et gère des ouvrages (assainissement, rues, toilettes). Sa pérennité et la continuité de ses missions dépend

directement de sa capacité technique financière, de gestion et donc de ses relations avec les populations.

- A *Columbo*, les 300 Conseils de Développement Communautaire ont été mis dans le cadre d'un programme national d'amélioration de l'habitat irrégulier, mené par le Ministère de l'Habitat.

### 5.3 De la notion de changement d'échelle de participation et de gestion

Quand il existe un projet social et sanitaire fort, des outils de gestion innovants et **territorialisés** peuvent être créés par les communes en partenariat avec les organisations de base. Ils reposent sur une **décentralisation effective des décisions** et en même temps un élargissement des compétences, des capacités d'action qui ne concernent plus seulement le nettoyage ou la collecte des déchets mais les autres services urbains (assainissement, santé, eau, développement économique..).

Ces outils innovants correspondent bien au contexte institutionnel de plus en plus décentralisé, car ils articulent habitat, hygiène, santé, création de revenus dans un copartage de responsabilités entre Collectivités et organisations communautaires.

C'est le cas de la **Coordination des Partenaires de l'assainissement en Commune IV à Bamako** qui, si elle n'est pas directement gestionnaire, représente un espace de dialogue large. Créée à partir du lobbying des GIE et OCB de quartiers, et appuyée par l'ONG ALPHALOG, la CPAC est devenue le cadre permanent de concertation et de propositions pour l'assainissement, l'eau, l'environnement.

La CPAC définit la politique d'assainissement et d'environnement de la commune IV (sur la base d'études, propositions techniques), le règlement d'assainissement, et supervise l'intervention des différents acteurs (GIE, bureaux d'études, Université, services privés). Elle mène un certain nombre d'actions pilotes (compost, tri..)

Parrainée par des OCB et les chefs de quartier, elle dispose d'un bon maillage d'acteurs, de l'îlot à la commune. Les chefs de quartier sont présidents d'honneur.

Il existe un collectif des chefs de quartier et chefs de secteur. Ceux-ci sont assistés dans leur quartier respectif de comités civiques issus de la population, associés à la définition d'une politique communale et territoriale.

La CPAC s'appuie par ailleurs sur des relais opérationnels (GIE, coopératives, associations), qui sont gestionnaires à l'échelle des quartiers.

La CPAC a surtout un rôle d'interface entre les partenaires de l'environnement. Son ancrage institutionnel et territorial, lui permet d'interpeller tous les partenaires : privés, concessionnaires, associatifs, autour de l'environnement.

Elle doit évoluer vers un quasi-statut d'agence d'environnement doté de moyens en études, et s'instaurer comme cadre politique et institutionnel permanent.

L'enjeu de la décentralisation de la gestion urbaine, tout comme la dégradation sanitaire croissante des villes impliquent pour les Communes de pouvoir fixer des priorités, ancrer des projets dans les quartiers et donc de mettre en place des coopérations durables avec les ONG et les acteurs communautaires.

Il s'agit donc **d'un véritable changement d'échelle d'intervention publique** qui passe par des actions territorialisées. C'est le cas à *Surat* où la Commune est très présente à l'échelle de proximité avec une décentralisation effective de ses pouvoirs, de ses moyens qui fait la preuve de son efficacité dans la mise en œuvre d'une politique d'environnement.

- A *Surat*, le taux de mortalité a chuté de 70% en deux années, celui du paludisme de 50% (devenant ainsi le taux le plus faible de la région) et celui de l'hépatite de 60%.

Aujourd'hui, 90% des déchets sont collectés et 95% des containers sont vidés chaque jour, en raison du contrôle municipal sur les sociétés privées et de la prévention menée auprès des habitants, des commerçants.

Ces expériences montrent ainsi que l'impact social et sanitaire dépend moins de leur **couverture géographique que de leur échelle sociale** d'intervention. Elles autorisent à s'interroger sur des critères d'évaluation qui soient plus qualitatifs :

- quelle est la réelle décentralisation des décisions ?
- quel est l'ancrage des projets dans les quartiers ?
- quelles sont les capacités des structures à élargir leurs interventions à l'ensemble de la gestion urbaine et mettre en place une politique intégrée d'environnement ?
- quel est le degré d'innovation sociale et technologique des dispositifs ?

## CHAPITRE 6 CONCLUSION : POUR LA DURABILITE ET LA CONTINUTE DES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES EN MATIERE DE COLLECTE DES DECHETS

La gestion de déchets représente **des enjeux concrets, immédiats** pour le citoyen des quartiers défavorisés, même s'ils ne sont pas toujours une priorité, ou ne sont pas formulés. Les services de gestion des déchets gérés par des comités de quartiers ou dépendant de l'économie populaire (GIE) tout comme les autres services de base (eau, santé, assainissement) offrent **des potentialités complémentaires voire supérieures** aux entreprises privées ou aux services publics, car ils sont globalement **producteurs de rapports sociaux et de solidarité** :

- Ils permettent aux citoyens exclus du champ d'intervention des pouvoirs publics (dans les quartiers irréguliers notamment) d'obtenir un confort urbain minimum, voire d'accéder à la reconnaissance foncière et donc urbaine,
- Ils leur permettent de s'impliquer dans un processus collectif, de faire l'apprentissage de la gestion, de la participation, et de s'exprimer dans l'espace public, voire d'être reconnus par les pouvoirs locaux.
- Enfin, ils leur permettent de développer des pratiques responsables pour prévenir, contrôler, surveiller les risques de dégradation de leur espace de proximité.

Pour autant, l'apprentissage et la participation à la gestion urbaine par les acteurs communautaires et leurs ONG sont complexes. On leur demande tout à la fois de faire preuve de leurs compétences à gérer un service, de garantir l'accès à celui-ci aux plus démunis, de créer des ressources et de mettre en place des dispositifs de responsabilisation sanitaire dans les quartiers.

Les initiatives en matière de collecte des déchets et de nettoyage étudiées montrent qu'elles **ne sont pas durables si elles ne sont pas, à un moment ou à un autre, reconnues** et relayées par les pouvoirs publics.

La construction de cadres de partenariat pour la gestion, la participation est partout nécessaire, d'autant que la décentralisation ouvre des enjeux importants.

Les services de collecte communautaire, pour qu'ils puissent être durables, ne doivent pas être abordés à partir de leur **seule portée opérationnelle à court terme** : réparer les insuffisances des services publics. Ils doivent être considérés comme producteurs de politiques globales en matière d'environnement qui soient aussi correctrices des inégalités sociales dans l'accès aux services de base.

Cela suppose tout à la fois d'intervenir sur les plans institutionnels, économique, technologique pour :

- **renforcer les conditions d'une meilleure participation**, responsabilisation de l'habitant,
- **renforcer les conditions d'autonomie financière** et de continuité des services pour qu'ils puissent répondre à la demande sociale et mettre en place des services de qualité et intégrés,
- instaurer une présence des pouvoirs publics au côté des structures communautaires dans les quartiers.

## 6.1 Renforcer les conditions d'une meilleure participation

Les habitants et leurs organisations ont un rôle clef en matière de prévention sanitaire, de construction de dispositifs pour la propreté des quartiers qui n'est pas toujours valorisé. La qualité sociale des projets liés à l'environnement suppose que leurs porteurs puissent répondre à la demande sociale croissante et mettre en place des systèmes de concertation, de décision égalitaire qui associent les populations minoritaires (femmes, personne âgées) et les reconnaissent comme acteurs collectifs.

L'association des **populations les plus défavorisées** au processus d'information, de décision de gestion collective revient à :

- **s'appuyer sur les acteurs clefs** qui contribuent pour beaucoup à la responsabilisation en matière de gestion de l'environnement, aux objectifs de solidarité et d'égalité (leaders traditionnels, femmes, religieux),
- **à consolider les bases sociales** des organisations pour qu'elles sachent reconnaître la demande sur un mode égalitaire,
- de créer des espaces d'information et de s'appuyer sur les organisations qui sont porteuses d'intérêt général, qui aient un ancrage dans les quartiers.

On l'a vu, pour que l'appropriation des services par les citoyens soit durable, il faut ceux-ci soient responsabilisés aux enjeux d'environnement.

Ce qui suppose moins de l'informer par des campagnes, que de l'associer réellement et le consulter à toutes les étapes d'un projet, d'intégrer ses habitudes culturelles, ses comportements sanitaires, ses rythmes sociaux et valoriser ses pratiques informelles dans la gestion des déchets.

**Les femmes apparaissent comme porteuses de transformations sociales** et de modernisation politique. Les expériences montrent que si elles sont dominées économiquement, elles ne sont pas pour autant marginalisées.

Au-delà de leur rôle d'acteur de l'économie urbaine populaire, elles contribuent aux changements de comportements sanitaires, en tant que relais de sensibilisation, en tant que gérante de services communautaires.

La participation des femmes désormais lisible et reconnue par les pouvoirs publics apparaît comme significatif **de la prise de parole, de la mobilisation des populations défavorisées.**

## 6.2 Renforcer les performances économiques et sociales des structures de gestion des déchets

Au stade de la mise en œuvre d'actions, beaucoup reste à faire pour que les programmes de nettoyage, collecte et recyclage des déchets soient durables et intégrés.

Leurs résultats économiques et techniques dépendent autant de la rentabilité du service que de la capacité à créer **des ressources productives** (emplois, bénéfices, investissement) dans les différents secteurs (tri, pré-collecte, collecte, recyclage, compost, agriculture urbaine). Ce qui suppose la création d'outils originaux, redistributifs et démultiplicateurs de projets d'utilité sociale (réinvestissement des bénéfices, caisses de solidarité).

L'autonomie financière des projets et, de ce fait, leur degré innovation technologique ou économique, sont une condition indispensable pour leur continuité, pour que les structures communautaires **soient moins dépendantes des ONG**, des bailleurs de fonds.

Les projets communautaires doivent aussi être encadrés selon les objectifs d'intérêt général, de meilleur partage des responsabilités internes, de l'amélioration des connaissances techniques, opérationnelles de leurs porteurs. De même, elles doivent être appuyées dans la recherche et l'expérimentation d'outils technologiques par la formation au nettoyage, aux techniques de tri, de compostage et de recyclage, ou à l'animation  
Leur légitimation par l'interne (parrainage par les instances traditionnelles) et par l'externe (techniciens, élus, bailleurs de fonds) est une étape importante.

### **6.3 Partager des territoires de gestion et d'action avec les pouvoirs publics**

Le partenariat avec les collectivités territoriales est incontournable au regard des enjeux liés à l'environnement.

Les structures communautaires et les GIE peuvent profiter des opportunités qu'ouvre la décentralisation, pour partager des responsabilités avec les pouvoirs publics. Cela appelle :

- de nouvelles cultures techniques et professionnelles,
- des liens officiels et contractuels à toutes les étapes, l'adaptation des cadres juridiques (règlements d'assainissement, législations en matière de dépôt, suppression de taxes pour les micro-entrepreneurs, définition de zones et de tarifs non concurrentiels),
- l'appui en ressources humaines ciblé sur la décentralisation de la gestion et sur les quartiers,
- la décentralisation effective des services publics pour qu'ils accompagnent ou complètent les initiatives communautaires.

Cette perspective de rapprochement qui est déjà à l'œuvre dans certaines expériences inaugure de nouveaux modes de gestion urbaine et de **nouveaux rapports entre citoyens, et pouvoirs publics**.

Ceux-ci vont dans le sens d'un bon **exercice du gouvernement** local, basé sur la reconnaissance de l'usager, du citoyen comme ayant des droits et des devoirs, et sur la correction des inégalités en prenant mieux en compte les devoirs de solidarité à l'échelle des quartiers pour l'accès aux services de base.

En fin de compte, la durabilité des actions communautaires dépend tout autant de la création de ressources économiques, de l'intégration de la filière des déchets articulée avec la gestion urbaine, que de cette qualité de relations entre acteurs et pouvoirs publics à l'échelle locale.