

# Clarifications et essais de définition

**Ce cours aborde une partie des ressources urbaines, qui n'est pas sans importances, en se basant sur des cas concrets de projets appliqués à certains pays de l'Amérique latine.**

## Environnement urbain

### Participation

#### Gestion partagée – gestion intégrée

## 1. Environnement urbain

Au sens large, il est clair que l'environnement urbain recouvre l'ensemble des aspects touchant l'environnement des villes : la santé, l'assainissement, les déchets, l'habitat, les transports, l'énergie, l'aménagement de l'espace, etc.

Cependant, dans le but d'éviter une trop grande dispersion des thèmes de recherche, le Preceup et donc ce CD-ROM traitent principalement des aspects suivants : eau potable et traitement des eaux usées, gestion des déchets ménagers et agriculture urbaine.

## 2. Participation

Que recouvrent les notions générales de "mobilisation", "sensibilisation", "participation" ?

Qu'il y a-t-il de commun entre une simple information de l'habitant, une participation effective à un processus décisionnel ou 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.

### **Participation et notion d'intérêt**

La notion de 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 d'une action de gestion communautaire des déchets à Ouagadougou, menée par une ONG 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 cas des jeunes sans emploi s'organisant pour créer un Groupement d'intérêt économique (GIE), il est clair que la recherche **d'objectifs sociaux** liés à la défense de l'environnement passe au second plan face à l'objectif immédiat de conquête de marchés publics, comme c'est le cas au Sénégal et au Mali.

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 une action. Elle est dans ce cas instrumentalisée pour la mise en place d'un projet quelconque. 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.

### **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 peu comptabilisables 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.

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.

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 de ordures, sans que soit instauré un mode de contrôle de la gestion par la population, puisqu'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**.

### **Participation et objectifs sociaux**

Différents outils de gestion existent dans les quartiers, à vocation plus ou moins économique ou sociale (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 Groupement d'intérêt économique créé pour la collecte de déchets ou 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 ?

### **Contenu de la participation et degrés**

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.

En outre, 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 une 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 dont la population s'approprie réellement le contenu et la portée en intervenant au stade de l'information, de la surveillance du service, de la sensibilisation à l'échelle du voisinage, etc.

Dans la mesure où la participation est un **engagement collectif et individuel** des citoyens, elle ne peut être considérée comme un processus **normatif**. Nombreux sont les cas où les habitants respectent les règles de collecte des déchets pour échapper aux réprimandes (blâmes à Karachi, amendes, voire discrimination et mise à l'écart) et donc à la pression sociale du voisinage ou à celle des pouvoirs publics.

Cette forme de participation imposée par la norme et la règle 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. 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 et autoritaire.

On peut envisager différents degrés de participation :

p **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

p **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 meetings, 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.

### **3. Gestion partagée – gestion intégrée**

La gestion intégrée de l'environnement urbain n'est pas encore un terme très répandu dans le milieu associatif ou universitaire. Cependant, les préoccupations qu'il recouvre sont nées de ce souci de prendre en compte les besoins réels des populations urbaines et leurs capacités à résoudre elles-mêmes les problèmes liées à leur environnement. L'"intégration" des acteurs est devenue la priorité dans des nouveaux projets de développement dans le tiers-monde. A la conception d'un développement dicté "par le haut", pas toujours en prise avec les aspirations des populations défavorisées, s'oppose donc maintenant une vision venue "d'en bas" et plus "durable" des expériences d'amélioration des conditions de vie, dont le souci est d'assurer à long terme une réelle prise en charge des problèmes d'environnement urbain par la population tout en lui assurant des emplois et des revenus réguliers.

En abandonnant un peu plus à leur sort les populations les plus pauvres, le retrait croissant de l'État, parallèlement à la privatisation croissante des services urbains, a renforcé cette nécessité. C'est dans ce contexte émergent que s'inscrivent les projets du Preceup ainsi que la recherche mise en œuvre dans le cadre de la deuxième phase de ce programme.

Dans le cadre d'un développement durable, la gestion d'un espace donné par les représentants locaux d'une collectivité porte un nom, celui de (bonne) gouvernance, largement utilisé depuis le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en juin 1992.

Ce terme désigne "une politique multisectorielle et librement décidée puis mise en œuvre par une grande diversité - la plus exhaustive possible - d'acteurs (public, privé, associatif, communautaire, jeunes, vieux, femmes, hommes, etc.) qui apportent des perspectives spécifiques, afin d'enrichir la vision globale de la ville dans laquelle chacun doit pouvoir se reconnaître" (Malick Gaye, "Villes entrepreneuruses").

Pour parvenir au "stade suprême" de la participation qu'est la "gouvernance", on se doute bien qu'un certain nombre d'ingrédients doivent être présents dès la conception d'une expérience et que ceux-ci doivent perdurer et/ou évoluer pour permettre la durabilité environnementale mais également économique (c'est essentiel) de l'expérience, ainsi que son éventuelle extension à une échelle plus large.

Un des axes de la recherche Preceup a été de mettre clairement en évidence ces conditions dans le cadre particulier de la gestion des déchets et des eaux usées, tout en sachant qu'elles varient

sensiblement selon les contextes politiques, institutionnels, légaux, économiques, socioculturels des cas étudiés

### **Le terme " intégré "**

Aussi polysémique que " gestion ", cette épithète peut s'appliquer à une gestion globale ou sectorielle. Dans le premier cas, l'étude de la gestion intégrée de l'environnement cherchera à englober l'ensemble des problèmes d'environnement (assainissement, déchets, santé, habitat, transport, énergie) et privilégiera une approche forcément " macro " des relations entre tous les groupes sociaux. Dans le second cas, l'étude de la gestion de l'environnement s'intéressera à un secteur particulier de l'environnement (comme, par exemple, les déchets) et tentera de décrire plus en détail les relations entre les différents acteurs concernés par cette problématique, voire d'étudier les logiques de la filière.

Ces deux conceptions ne sont pas exclusives dans la mesure où la première peut englober la seconde. Ainsi, dans son refus d'une approche " technicienne " et trop réductrice, Jean-Jacques Guibbert (Enda T.M.) a proposé de travailler sur la double dimension de la " gestion intégrée " au sein du Preceup : la dimension " politico-sociale ", liée à la présence de l'ensemble des acteurs dans la gestion de l'environnement ; Organisations communautaires (comités de quartier, associations de femmes, de jeunes...), économie populaire (micro-entreprises, coopératives, GIE...), secteur privé (entreprises de services urbains, industriels divers, sociétés de services), pouvoirs publics (municipalités, régions, services du gouvernement), ONG (locales ou internationales), bailleurs de fonds, etc.; mais aussi la " *dimension environnementale conçue comme une approche trans-sectorielle intégrant les aspects déchets, santé, alimentation, énergie, aménagement de l'espace, emploi, etc* ".

Un certain nombre de projets s'inscrivent dans cette démarche : au Guatemala (Alameda Norte, El Mezquital), Villa El Salvador au Pérou, barrio San Jorge à Buenos Aires, Calcutta, Curitiba ou Diadema au Brésil... Ces expériences illustrent parfaitement l'intérêt de développer une approche globale des problèmes des communautés du fait des liens évidents existant, par exemple, entre l'absence d'eau potable, l'assainissement et les problèmes de santé.

La gestion intégrée implique également la prise en compte d'un ensemble de contraintes et donc une approche multidisciplinaire. " *Par rapport aux études réalisées dans les années 80, au cours desquelles l'accent était mis sur les techniques et les transferts, les recherches*

*actuelles tentent d'être plus intégrales et d'aborder plus à fond les contraintes économiques, culturelles, politiques, techniques que les expériences de participation des habitants à la construction et à la gestion des services urbains à caractère environnemental rencontrent pour durer et fonctionner réellement "* (Marie-Dominique de Suremain, Enda Medellin).

Cette gestion intégrée de l'environnement urbain se conçoit plutôt d'abord au niveau d'un quartier, échelle normale des projets de développement et où l'étude des relations entre les acteurs est la plus aisée. Toutefois, rien n'empêche d'étendre l'étude à une municipalité entière. C'est le but fixé par les " études transversales" du programme Preceup. C'est également l'ambition du modèle de " gestion intégrée durable des déchets ", conçu par l'ONG hollandaise Waste Consultants.

### **Le modèle de Gestion intégrée durable des déchets (Waste Consultants)**

Ce modèle requiert cinq conditions pour s'appliquer à une ville :

- Une participation de tous les acteurs concernés
- Une approche multidisciplinaire (prise en compte des aspects technico-financiers, environnementaux, sociaux, sanitaires, institutionnels, liés aux déchets),
- Une gestion financière globale (coûts/bénéfices induits par la collecte et le dépôt des déchets, économies liées à la prévention et revenus liés à la revalorisation de la ressource)
- L'existence d'" interactions " avec les autres services urbains (assainissement, santé...)
- la prise en compte de la diversité des habitats dans la même ville pour ajuster les services selon les situations