

LA GESTION PARTICIPATIVE DE L'ENVIRONNEMENT PAR LES COMMUNES D'ARRONDISSEMENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE DAKAR, SENEGAL : UNE APPROCHE COMPARATIVE

Résumé

La création de communes d'arrondissement au sein de la Communauté urbaine de Dakar, répond à l'un des objectifs de la régionalisation : promouvoir le développement local. Le pouvoir central accepte au terme de la loi de transférer neuf de ses compétences régaliennes aux collectivités locales, dont la gestion de l'environnement. La capacité de ces dernières à faire face à leurs nouvelles responsabilités s'évalue à l'aune du degré de mobilisation de leurs administrés organisés ou pas dans diverses structures (associations de jeunes, groupements de promotion féminine, etc.). Le triptyque éducation/formation/communication qui sous-tend une telle politique, renvoie aux concepts de multi culturalité dans le creuset ethnolinguistique qui caractérise la ville africaine, de démocratie participative en terme de processus de prise de décision, de stratégies de formation en congruence avec les objectifs de gestion d'un espace urbain multiforme, de solidarité connectée aux réseaux de la coopération décentralisée, de genre... conçus comme principes et modalités d'une approche participative de développement local.

Mots-clefs : commune, régionalisation, développement local, éducation, environnement.

Les villes africaines sont devenues des espaces de plus en plus bariolés. Des quartiers urbains en bonne et due forme, cohabitent avec des quartiers spontanés ou flottants, lieux de refuges de néo citadins chassés des campagnes par la paupérisation. Les problèmes d'environnement se jouent de ces ségrégations spatiales, vu les implications globales de leur caractère localisé. En conséquence ils s'accommodent difficilement des politiques de régionalisation, sauf à créer des synergies dans les modalités et mécanismes de leur prise en charge par les collectivités décentralisées.

Une approche qualitative et comparative de la gestion de l'environnement par les administrations de deux

communes d'arrondissement de la ville de Dakar, peut offrir une jauge valide pour mesurer la profession de foi participative qui sous-tend les politiques de régionalisation.

1. L'agglomération dakaroise, entre macrocéphalie et régionalisation

1.1. Une presqu'île remplie comme un œuf

Dakar est bâtie sur une presqu'île de 550 km², à peine 0,3% de l'étendue du Sénégal. Plus de 2 500 000 personnes s'y pressent, soit plus du quart de la population du pays (Ministère de l'économie, 2005). Près de cinq personnes s'agglutinent sur chaque mètre-carré. Plus préoccupant encore est le rythme d'accroissement de la population de la capitale, puisqu'elle ne comptait que 300 000 âmes en 1960. En l'espace d'un demi-siècle ce chiffre a été multiplié par près de 10, augmentant en moyenne de 4% par an, contre un taux d'accroissement de 2,5% pour l'ensemble du pays (Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Nationale de la Statistique et de la Démographie, Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, recensements généraux de la population et de l'habitat, 1976, 1988 et 2002).

Dakar a vu sa population augmenter très rapidement à partir des années soixante-dix. Les décennies soixante-dix et quatre-vingt ont été marquées par un exode rural massif au profit de la capitale du fait de la sécheresse et de la chute de la production agricole dans les campagnes. Alors qu'à partir des années quatre-vingt-dix la capitale commençait à purger son trop-plein de ruraux vers l'Afrique centrale et l'Europe dans un vaste mouvement de migrations internationales, les guerres et crises politiques dans les pays de la sous-région (Mauritanie, Libéria, Sierra-Léone, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Guinée...), alimentaient un exode sans précédent de réfugiés.

L'explosion urbaine de la capitale a entraîné plusieurs conséquences dont deux, bien liées l'une à l'autre, sont

de nature à péjorer son statut de mégapole moderne ouest-africaine : l'occupation incontrôlée de l'espace urbain et l'émergence d'une économie populaire urbaine. Deux abcès qui ont ruralisé la capitale du Sénégal avec la prolifération de bidonvilles et la production exponentielle d'ordures ménagères.

Les problèmes de gestion de l'espace urbain ont sans doute accéléré la réforme de son administration dans le cadre de la mise en œuvre de la régionalisation à l'échelle du pays.

1.2. La gestion de l'espace urbain et de l'environnement : le transfert d'une compétence encombrante

La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales marque une étape décisive dans le processus de décentralisation amorcé depuis le début des années soixante-dix au Sénégal. Elle pose un nouveau jalon dans la politique de régionalisation en créant la région, la commune et la communauté rurale « dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière (et s'administrant) librement par des Conseils élus au suffrage universel » (Ministère de l'intérieur, 1996, p.9). Le code des collectivités locales prévoit en son article 77 que les grandes communes peuvent être divisées en communes d'arrondissement. Le décret 96-745 du 30/04/1996 applique cette disposition par la création de 43 communes d'arrondissement dans l'agglomération dakaroise dont 19 dans la seule commune de Dakar.

La création des communes d'arrondissement affine l'un des objectifs de la régionalisation, celui de promouvoir le développement local par une approche participative des acteurs à la base. Le pouvoir central accepte au terme de la loi de transférer neuf de ses compétences régaliennes aux collectivités locales, dont la gestion de l'environnement.

Le transfert de cette compétence sonne comme un déficit aux communes d'arrondissement de la communauté

urbaine de Dakar, et comme un soulagement au pouvoir central vu l'échec de toutes les politiques et stratégies d'enlèvement des quelque 5000m³ d'ordures que secrétait quotidiennement la ville (Camara, 1994, p.2).

Le transfert des compétences n'entraîne pas automatiquement celui des ressources conséquentes, prévu dans le cadre d'un « fonds de dotation aux collectivités locales ». Ce qui explique en partie l'indigence des administrations communales issues de la réforme, confrontées par ailleurs à des difficultés de recouvrement de la fiscalité locale (taux moyen de 70% dans la commune d'arrondissement de Dalifort). La capacité de ces dernières à faire face à leurs nouvelles responsabilités s'évalue à l'aune du degré de mobilisation de leurs administrés organisés ou pas dans diverses structures (associations de jeunes, groupements de promotion féminine, etc.), dans un élan participatif au développement communal.

Il y a sans doute quelque vertu éducative à cerner les stratégies de mobilisation sociale déployées par les communes à des fins de comparaison. Le triptyque éducation/formation/communication qui sous-tend une telle politique, renvoie aux concepts de multi culturalité dans le creuset ethnolinguistique qui caractérise la ville africaine, de démocratie participative en terme de processus de prise de décision, de stratégies de formation, en congruence avec les objectifs de gestion d'un espace urbain multiforme, de solidarité connectée aux réseaux de la coopération décentralisée, de genre... conçus comme principes et modalités d'une approche participative de développement local.

La méthode consiste en une analyse comparative des stratégies mises en œuvre par deux communes d'arrondissement à partir de documents de travail inédits des deux communes et des entretiens directs libres avec leurs édiles respectifs :

- La commune de Grand-Dakar au cœur de la capitale ;

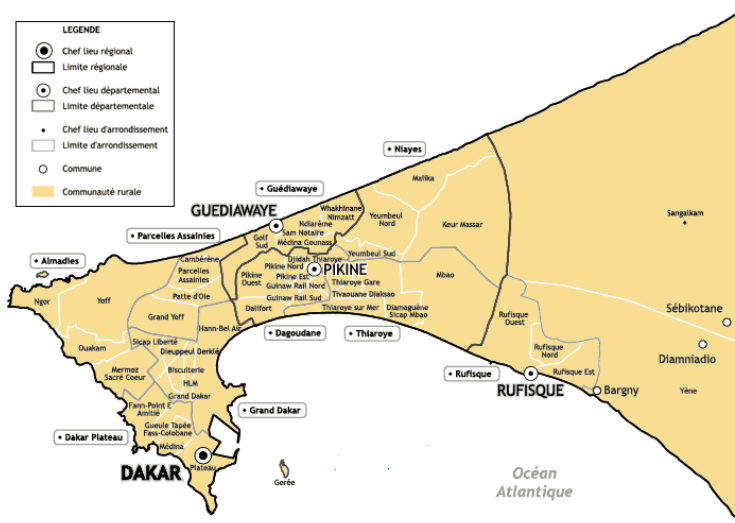
- La commune de Dalifort dans la banlieue dakaroise.

Grand-Dakar est une commune d'arrondissement de Dakar peuplée de 65 000 habitants. Elle coïncide avec un ancien bidonville auquel l'usine de biscuiterie de Dakar qui la jouxte, a donné son nom, « Usine ». Les constructions en dur y ont supplanté baraques et paillottes, conférant à l'ancien quartier spontané une allure relativement urbanisée. La commune de Grand-Dakar est coincée entre les quartiers résidentiels des HLM et de la SICAP, avec lesquels elle présente un double contraste, à la fois morphologique et sociologique. Les derniers quartiers cités sont des aménagements urbains modernes occupés par des classes moyennes ; tandis que Grand-Dakar est plus hétérogène tant dans la forme de l'habitat que dans l'appartenance sociale de ses habitants, où cohabitent ouvriers, marchands ambulants, petits fonctionnaires, sans-emplois...

A l'origine Dalifort était un quartier spontané où déguerpis des vieux quartiers de Dakar et immigrés de fraîche date avaient construits des habitations de fortune à la porte de la ville, profitant de la dévalorisation d'un espace inter dunaire immergé par les eaux de pluie sur un bon tiers de l'année. Il a maintes fois échappé à la délocalisation avant qu'un organisme de la coopération allemande, la GTZ, ne procède à la restructuration de l'habitat dans les années quatre-vingt. Depuis cette période, une « ville » de 32 000 habitants a émergé sur ses flancs, où sénégalais de l'extérieur et commerçants plus ou moins fortunés ont bâti des villas cossues en dépit d'un déficit de viabilisation des lieux. Dalifort vit paradoxe : géographiquement contigu à la commune de Dakar, il n'en demeure pas moins une des seize communes d'arrondissement de la ville de Pikine, la grande banlieue de la capitale du Sénégal.

Les thèmes suivants alimentent l'approche comparative entre les communes de Grand-Dakar et de Dalifort : la dimension des problèmes environnementaux, les formes de prise en charge du déficit environnemental en termes de

gestion participative et d'éducation. L'objectif est de mobiliser une masse critique susceptible d'apporter quelque réponse pertinente à la question suivante : « Peut-on modéliser la gestion participative de l'environnement au sein de l'espace régionalisé de la communauté urbaine dakaroise ? ».



Carte administrative de la région de Dakar

Source : AEL, www.au-senegal.com

2. Le défi environnemental

Les deux communes ont en commun trois problèmes environnementaux majeurs qu'elles partagent du reste avec la plupart des entités décentralisées de la communauté urbaine dakaroise : l'assainissement, les ordures ménagères et l'occupation irrégulière de la voie publique.

Les problèmes d'assainissement se déclinent en déficit d'aménagement de la voirie, d'égouttage et de lotissement. Le second se pose avec acuité en termes de santé publique, puisque l'absence de branchement à l'égout, incite les populations aux branchements clandestins ou au creusement de fosses septiques, avec les problèmes d'évacuation des eaux usées, de pollution de la nappe phréatique et d'encombrement des

égouts...qui en découlent surtout dans des périodes cruciales comme la saison des pluies.

Les ordures ménagères ont toujours constitué l'un des principaux problèmes de gestion de la ville de Dakar qui en produit annuellement près de 500 000 tonnes (**CAMARA, 1994, p. 2**). Il y a une vingtaine d'années, la Société Industrielle d'Aménagement Urbain du Sénégal (SIAS), organisme parapublic avait en charge le ramassage des ordures dans la ville de Dakar ; tâche dont elle ne s'acquittait qu'à hauteur de 25%, vu l'augmentation très rapide de la population face à ses moyens limités. Avant elle le ramassage des ordures ménagères, avait emporté une autre la Société Ouest-africaine de Diffusion et de Promotion (SOADIP) ; après elle l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (AGETIP) n'avait guère fait mieux ! Le dépôt de bilan de la SIAS a coïncidé avec la régionalisation et le transfert de cette compétence aux collectivités locales (**CAMARA, 1994**).

Aujourd'hui, règne une grande confusion à propos du ramassage des ordures ménagères. Après l'échec de la concession à AMA-SENEGAL par l'Etat qui considère qu'en dépit du transfert de la compétence, cette question trop sensible pour être laissée aux seules communes, les collectivités locales se sont organisées autour d'une entente entre la Communauté des Agglomérations de Dakar (CADAK) et la Communauté des Agglomérations de Rufisque (CAR) pour jouer leur partition avec le soutien de l'Etat. La collecte et l'acheminement des ordures jusqu'aux lieux de ramassage relèvent en principe des populations elles-mêmes sous l'encadrement des communes.

La confusion des rôles venant s'ajouter l'incivisme de certaines populations, beaucoup de communes ploient régulièrement sous des déchets, particulièrement dans des périodes de fêtes, ne devant la salubrité qu'au travers de ponctuelles opérations « coups de poings ».

L'occupation anarchique et indue de la voie publique apparaît comme une épine dans le pied de la capitale. Le développement du secteur informel jette marchands ambulants, mécaniciens et bricoleurs de tout acabit dans la rue où ils disputent la voie aux automobilistes et autres calèches. Les autorités communales sortantes ont dû reculer plus d'une fois dans leur bras de fer avec ces irréguliers. Depuis près d'un an les nouvelles équipes municipales font de la lutte contre l'occupation irrégulière de la voie publique, un des axes majeurs de leur gestion.

La commune de Dalifort ajoute à ces écueils environnementaux deux préoccupations de sécurité publique : la lutte contre les inondations et la prévention des risques. La commune est en effet, bâtie sur un site à la topographie accidentée, faite de succession de dunes et dépressions inter dunaires. Les autorités avaient fait preuve de laxisme en laissant les populations s'installer dans cette zone devenue « habitable » à la faveur des décennies de sécheresse 1970-1990. Le retour de la pluviométrie à la normale depuis une quinzaine d'années, a réalimenté les nappes, provoquant des inondations chaque année d'août à novembre sur les 2/3 des 250 ha de l'étendue communale. Populations sinistrées, ouverture des classes retardée...sont le lot annuel de cette collectivité !

Dalifort cumule ces handicaps avec une forte exposition aux risques. La commune est traversée par un pipeline de la Société Africaine de Raffinage (SAR) et par un réseau Haute-Tension de la Société Nationale d'Electricité (SENELEC). A cette exposition vient s'ajouter la prolifération des sachets plastiques usagés du fait de la proximité de marchés de bétail et de poisson.

Au regard de ces exemples, force est de constater que la municipalité de Dalifort ne gère que des problèmes environnementaux qui compromettent le développement d'une commune aux moyens dérisoires (budget annuel de 105 millions FCFA).

3. Gestion participative et Commune éducatrice

La gestion participative, credo des nouvelles autorités municipales depuis leur arrivée aux affaires en mars 2009, apparaît comme la panacée pour faire face aux périls environnementaux. Elle participe de la stratégie globale d'éducation à l'environnement qui peut cibler différents segments de la société et revêtir des formes différentes d'une commune à l'autre, en dépit de quelques similitudes.

a. Les acteurs de la gestion participative

Les deux communes ciblent les organisations locales de leurs administrés, particulièrement les organisations de jeunes (associations sportives et culturelles -ASC-) et celles des femmes (groupements de promotion féminine-GPF-). Les ASC sont des formes de groupements dont le terrain de prédilection est l'investissement dans les activités de vacances, en particulier les championnats populaires de football appelés « navétanes ». Leurs programmes comportent aussi des volets culturel, récréatif et social avec l'organisation d'investissements humains. Ce dernier aspect offre aux autorités municipales dont le budget comporte une rubrique « subvention aux ASC », l'opportunité de s'attacher les services de ces associations à des fins communautaires.

Les GPF sont des mutuelles d'épargne et de crédit dont l'objectif est de financer des activités productives au profit de leurs membres. Ils peuvent cependant revêtir un caractère religieux, culturel et/ou social. Les autorités communales recourent souvent à leurs services, notamment dans les campagnes de sensibilisation et de lutte contre l'insalubrité et l'occupation anarchique de la voie publique.

A Grand-Dakar où prolifèrent des garages de fortunes pour l'activité informelle de la mécanique auto, le maire met à contribution les associations de mécaniciens dans les campagnes d'éducation au respect des normes

d'occupation de la voie publique et à l'environnement, là où son collègue de Dalifort mobilise les élèves des écoles comme relais pour la diffusion de messages destinés au respect du cadre de vie.

Dalifort capitalise une longue expérience de coopération avec les organisations non gouvernementales et les associations caritatives. Elle est restée dans cette logique partenariale par le recours aux services d'organisations bien connue comme ENDA (Environnement et Développement en Afrique), Children Fund ou Léo Lagrange. La commune bénéficie aussi de l'appui d'opérateurs économiques évoluant dans son espace de gestion.

Profil comparé de la gestion participative de l'environnement par les deux communes

	Grand-Dakar	Dalifort
Type de quartier	Ancien bidonville à habitat amélioré	Quartier spontané plus ou restructuré
Problèmes d'environnement	-ordures ménagères -assainissement -branchements clandestins à l'égout -occupation irrégulière de l'espace public	- ordures ménagères -assainissement - branchements clandestins à l'égout -occupation irrégulière de l'espace public -inondations -risques : lignes HT, oléoducs, sachets plastiques...
Organes communaux de gestion de l'environnement	-agent voyer -commission de l'environnement	-adjoint chargé de l'environnement
Partenaires et acteurs locaux	- Associations sportives et culturelles (ASC) - Groupements de promotion féminine (GPF) - Associations de mécaniciens	- Associations sportives et culturelles (ASC) - Groupements de promotion féminine (GPF) - Ecoles élémentaires
Partenaires	-----	- ONG (ENDA-

extérieurs		TIERSMONDE, Children Fund...) - Patronat
Types d'actions	-Opérations de nettoyage des quartiers (SET-SETAL) - Journées de sensibilisation et de mobilisation sociale - Subventions aux ASC pour des actions d'éducation (journées des ASC)	-Opérations de nettoyage des quartiers (SET-SETAL) - Journées de sensibilisation et de mobilisation sociale - Subventions aux ASC pour des actions d'éducation (journées des ASC) - Opérations de ramassage de sachets plastiques par les écoliers -Foras populaires sur la gestion de l'environnement, la prévention des risques et la citoyenneté fiscale.

b. Les formes de gestion participative

L'organisation communautaires de type « Augias » appelées « set-sétal » ou rendre propre, est le modèle le plus courant de lutte contre l'insalubrité et qu'on retrouve naturellement dans les deux communes. Ces vastes opérations de mobilisation sociale ciblent sous la conduite des ASC, aussi bien les espaces publics (marchés, formations sanitaires, écoles, voiries...) que privés (les lieux à usages d'habitation). Elles constituent aussi de grands moments de sensibilisation pour le respect du cadre de vie et la protection de l'environnement urbain.

La commune de Dalifort met en œuvre des stratégies originales, gages de durabilité de l'action éducative. L'implication des écoles dans le ramassage des sachets plastiques usagés vise le double objectif d'opération « commune propre » et d'éducation à l'environnement. Organisée régulièrement pendant l'année scolaire, cette activité est périodiquement renforcée par la tenue de fora

sur des questions d'environnement, généralement après l'hivernage quand l'espace sort défiguré par les intempéries de la saison. C'est ainsi que les 9 et 10 avril 2011 un forum populaire et multilingue a été organisé sous l'égide d'ENDA, autour du triptyque : inondations et gestion des risques, insalubrité et citoyenneté fiscale.

La gestion participative comme stratégie d'éducation à l'environnement investit deux cadres de la vie publique : le cadre non formel à travers la vie associative et le cadre formel d'éducation par les biais des écoles. Vu l'étroite imbrication entre l'école et les ASC dont elle constitue le vivier en termes de recrutement de leurs membres, c'est finalement la jeunesse qui est le fer de lance de cette l'action en faveur de l'environnement dans les communes. Jeunisme pourrait bien se conjuguer avec Développement Durable pour peu que les autorités communales poussent l'imagination vers l'émergence d'une économie de recyclage des ordures ménagères, à la fois comme moyen de lutte pour un cadre de vie salubre et pour la promotion d'une activité potentiellement génératrice de revenus comme antidote contre le chômage des jeunes ! Il suffit pour cela d'une remise en ordre de cette activité qui alimente déjà à Dakar un sous-secteur de l'économie informelle.

Bibliographie sommaire

1. **Agence Nationale de la statistique et de la démographie, Ministère de l'Économie et des Finances (2005)**, *Situation économique du Sénégal*, Edition 2005, Dakar, Sénégal
2. **Agence Nationale de la statistique et de la démographie, Ministère de l'Économie et des Finances (2002)**, *Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH-III), Résultats définitifs*, Dakar, Sénégal.
3. **Ministère de l'Économie et des Finances, Direction de la Statistique et de la démographie (1976 et 1988)**, *Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH I et II), Résultats définitifs*, Dakar, Sénégal.
4. **Programme des Nations unies pour le Développement-PNUD- (2005)**, *Agir au niveau local pour promouvoir le développement humain, rapport national sur le développement humain au Sénégal*, Dakar, Sénégal.
5. **United Nations Population Fund-UNFPA- (2003)**, *Population et développement en Afrique au sud du Sahara*, document de travail n°7, Dakar, Sénégal
6. **République du Sénégal, Ministère de l'Intérieur (1996)**, *Textes de lois sur la décentralisation*, Dakar
7. **CAMARA A-M. (1994)**, *Au-delà des nuisances et de la dégradation de l'environnement, les ordures alimentent à Dakar un sous-secteur de l'économie informelle générateur d'un sous-espace urbain spécifique*, thèse annexe, Doctorat ès-sciences, Université Libre de Bruxelles (ULB).