

LA GESTION DES DÉCHETS DANS LA VILLE DE DOLISIE AU CONGO

Faire commun autour d'un service municipal?



LES CARNETS FAIRE COMMUN sont issus du programme de recherche-action Communs et gouvernances partagées initié par le Gret en 2019. Le programme ouvre un espace apprenant pour formuler, tester et documenter, dans le cadre de projets de développement, des approches par les communs capables de susciter et de faciliter des dynamiques de gouvernances partagées pour une gestion durable et équitable des ressources, services ou territoires. Comment créer les conditions de l'action collective et de l'apprentissage collectif ? Comment promouvoir des dispositifs de gouvernance partagée au sein desquels les citoyens usagers ont un réel pouvoir de décision et de contrôle sur les questions qui les concernent, aux côtés des pouvoirs publics et du secteur privé ? Comment réfléchir à la posture d'opérateur de développement, comment penser la stratégie d'intervention, quelles méthodes de facilitation choisir ? Comment utiliser l'outil projet de l'aide publique au développement pour accompagner ces processus de transformations sociales dans la durée ?

Dans la lignée de la collection Cahier projet, la série Carnet Faire commun, au format court et facile d'accès, partage des apprentissages opérationnels tirés d'expériences concrètes dans des géographies variées. Ils visent à enrichir la réflexion et la palette de références des praticiens et décideurs politiques soucieux de promouvoir des formes d'organisation sociale et de gouvernance partagée « en communs ».

 Carnet
Faire
commun

numéro 2

LA GESTION DES DÉCHETS DANS LA VILLE DE DOLISIE AU CONGO

Faire commun autour d'un service municipal ?

Rédactrice : Marion Osmont

Coordinatrice : Marilou Gilbert

Auteurs : Frédéric Makita Bati, Noémie Régeard

Contributeurs : Florian Marchadour, Giglah Bikouya, Adeline Pierrat,
Jean-François Kibler

Édition : Marie Camus, Véronique Beldame

Responsables éditoriaux : François Enten, Marie Camus

Composition intérieure : Nancy Cossin

Photographies : © Gret, sauf mention contraire

© Éditions du Gret, 2022

Pour citer cet ouvrage : Gilbert M. (dir.), Makita Bati F., Régeard N. (2022), *La gestion des déchets dans la ville de Dolisie au Congo : faire commun autour d'un service municipal ?* Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 48 p., Carnet Faire commun, n°2.

Licence Creative Commons



SOMMAIRE

Sigles et acronymes	5
L'approche par les communs	7
Introduction	11
PARTIE 1. LE PARI D'UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE POUR REVITALISER UN SERVICE DÉFAILLANT	13
Les déchets à Dolisie, ville intermédiaire malmenée par les crises	14
Mise en place prometteuse et déclin d'un service hybride de gestion des déchets	14
Une approche par les communs pour impulser une dynamique vertueuse	15
PARTIE 2. D'UNE GESTION CONCERTÉE À UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE : HUIT ANNÉES D'ACCOMPAGNEMENT	17
La conception d'un service municipal de gestion des déchets dans un cadre concerté	18
L'évolution vers un mode de gestion hybride du service	20
La co-construction d'une gouvernance partagée du service hybride	24
Une dynamique de commun inachevée, un service à nouveau en déclin...	25
PARTIE 3. L'APPROCHE PAR LES COMMUNS EN PRATIQUE	27
Une démarche volontariste « pro-commun » pour promouvoir une gouvernance partagée du service	28
L'appui à des mobilisations collectives dans les quartiers : les opérations d'éradication de dépotoirs	31
	.../...

PARTIE 4. QUELS APPRENTISSAGES D'UNE APPROCHE PAR LES COMMUNS ?	35
Acquérir une compréhension fine du contexte d'intervention	35
Identifier et appuyer les porteurs de communs dans le temps	36
Penser et articuler gestion opérationnelle et gouvernance	37
Identifier les freins dans la construction d'une gouvernance partagée du service	38
Inscrire l'accompagnement dans la durée	39
PARTIE 5. PERSPECTIVES	41
Faire émerger une culture citoyenne	41
Tester des modes de gestion moins dépendants de la puissance publique	42
Mobiliser des financements permettant d'inscrire l'accompagnement dans la durée	42
Glossaire	43
Bibliographie	47

SIGLES ET ACRONYMES

AADJFM	Association pour l'assistance et le développement des jeunes filles mères
ATOM	Aire de transit des ordures ménagères
AVESAP	Association des volontaires pour l'éducation de la santé publique
CCR	Cadre de concertation et de réflexion
CCT	Comité de coordination technique
GICOD	Gestion inclusive et concertée des déchets à Dolisie
OPC	Opérateur(s) de pré-collecte
OSC	Organisation(s) de la société civile
PROMAISS	Projet de partenariat mairie et société civile sur la gestion des déchets solides

L'APPROCHE PAR LES COMMUNS

Nos choix de société sont majoritairement opérés par la **puissance publique** (nationale et décentralisée), dont on attend qu'elle défende l'intérêt général, et par le **secteur privé** (entreprises et fondations), jugé plus efficace d'un point de vue managérial. Directement et indirectement, tous deux monopolisent les espaces de gouvernance, c'est-à-dire là où se prennent les décisions. Ils mobilisent un modèle de société bâti sur la compétition et la loi du plus fort, la propriété publique ou privée exclusive, une régulation par le marché et par l'État, et différentes formes de contrôle des comportements des populations.

Ces modèles de gouvernance État-privé **peinent souvent à garantir la justice sociale et environnementale**. Les écosystèmes se dégradent, la biodiversité s'érode, le climat se dérègle, accentuant les inégalités sociales. Au Nord comme au Sud, les services essentiels, tels que l'accès à l'eau potable ou à l'énergie, sous maîtrise d'ouvrage publique associée ou non à des opérateurs privés en délégation de service public, restent par exemple inaccessibles à une large population pauvre peu solvable. De même, les schémas d'urbanisation ou de gouvernance des aires protégées, décidés par les pouvoirs publics ou privés, ont du mal à conjuguer préservation de l'environnement et inclusion des populations précaires qui en dépendent. L'incapacité des systèmes de gouvernance actuels à relever les défis sociaux et environnementaux croissants engendre une défiance des citoyens à l'égard des institutions, dans lesquelles ils ne se reconnaissent plus. Cette situation génère de l'insécurité socio-politique, qui menace la paix.

Ce tableau, qui force le trait à dessein, souhaite souligner **l'urgence d'explorer des façons de dépasser ce paradigme de gouvernance État-privé**. Cette prise de conscience s'exprime notamment à travers l'objectif de développement durable n° 16 (ODD), qui cible la mise en place d'institutions exemplaires et de dispositifs de prises de décision inclusifs¹. Un enjeu de taille pour l'aide publique au développement.

Le mouvement des **communs**, multiforme et en plein essor depuis sa renaissance dans les années 80 avec les travaux de la politologue Elinor Ostrom², ouvre le champ des possibles. Le concept de commun offre un puissant référentiel d'organisation sociale, que l'on peut décrire comme un ensemble d'acteurs, interdépendants et directement concernés par un enjeu commun, qui décide de s'engager dans une action collective pour construire ensemble une gouvernance partagée. Celle-ci définit et met en œuvre, dans le cadre d'un

1. « Cible 16.6 – Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux » et « Cible 16.7 – Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions », Nations unies, « 16 Paix, justice et institutions efficaces », Objectifs de développement durable [consulté le 3 mai 2022], <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/peace-justice/>

2. Dont la publication la plus connue est *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1990.

processus d'apprentissage collectif continu, des règles d'accès et d'usage jugées équitables, qui garantissent la durabilité sociale, économique et environnementale de l'objet du commun (voir figure 1 ci-contre).

Le Gret est convaincu que des formes de gouvernances partagées « en communs » sont plus à même d'assurer justice sociale et écologique pour plusieurs raisons. Elles permettent par exemple une (ré-) appropriation des pouvoirs de décision et de contrôle par les citoyens aux côtés de la puissance publique et du secteur privé. Elles entretiennent également des dynamiques d'action et d'apprentissage collectifs sur les façons de définir et de faire évoluer les règles à respecter, ce qui est source d'adaptation et de résilience. Enfin, elles reconnaissent des faisceaux de droits différenciés et inclusifs (accès, prélèvement, gestion, etc.) et mobilisent les leviers de la coopération et du « faire commun » pour construire la société de demain.

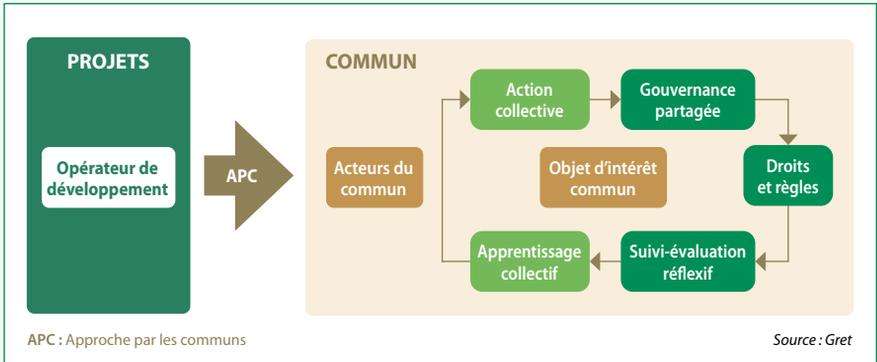
De telles formes d'organisation sociale, à inventer et à construire, sont susceptibles d'être mieux à même de répondre aux ODD et aux enjeux et défis ciblés par l'aide publique au développement.

Le Gret propose de développer une **approche par les communs** qui puisse être adoptée et déclinée par les opérateurs de développement qui souhaiteraient promouvoir de telles formes d'organisation sociale dans le cadre de leurs interventions (voir figure 1 ci-contre). Mise en œuvre dans le cadre de projets de développement, une approche par les communs puise dans le corpus théorique des communs pour promouvoir et accompagner des dynamiques d'organisations sociales et de construction de gouvernances partagées « en communs » autour d'enjeux de ressources, de services ou de territoires. Ainsi, l'approche par les communs recouvre tout ce qu'un opérateur peut mettre en œuvre dans le cadre d'un projet pour notamment :

- révéler les interdépendances entre acteurs et les défis communs qu'ils partagent ;
- motiver l'action collective des acteurs concernés à s'engager dans la recherche de solutions, ensemble ;
- favoriser une représentation équitable des acteurs dans le dispositif de gouvernance partagée ;
- inciter les acteurs à inscrire leur action dans une logique d'apprentissage collectif notamment fondée sur un système de suivi réflexif interne.

Cette initiative du Gret souhaite contribuer et s'inspirer des mouvements des communs, de l'économie sociale et solidaire et de l'éducation populaire. Elle cible explicitement le renforcement de la société civile, l'émancipation citoyenne et la démocratie. Sa spécificité est de porter sur des interventions conduites dans le cadre de l'aide publique au développement, un environnement à la fois privilégié et contraint. Elle rejoint des réflexions engagées par l'Agence française de développement (AFD) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), tout en apportant une contribution additionnelle à l'opérationnalisation d'une approche par les communs dans le cadre de projets de développement ciblant des enjeux liés aux ressources naturelles, aux services et aux territoires.

Figure 1 : L'APPROCHE PAR LES COMMUNS



L'approche par les communs dont il est question ici n'est pas la panacée. Au-delà de l'effet de mode qui risque de la reléguer au rang de simple slogan, mot-valise ou modèle voyageur³, elle cherche, modestement, à favoriser l'exploration d'autres façons de faire société et de gouverner, localement et de façon plus large, pour davantage de justice sociale et environnementale.

L'approche par les communs nous invite à faire un pas de côté pour porter le regard sur les enjeux de gouvernance, et aussi sur la façon dont nous conduisons les projets de développement. Ni recette, ni méthode, elle est une façon d'orienter nos interventions, de lire les situations d'action, de conduire nos actions et de penser notre posture de facilitateur engagé. La meilleure façon d'appréhender à quoi ressemble opérationnellement une approche par les communs est d'en repérer les déclinaisons dans le cadre d'actions concrètes... et, mieux encore, de l'expérimenter soi-même.

Dans le cadre du programme Communs et gouvernances partagées, le Gret formule et expérimente une approche par les communs dans des géographies et des contextes divers avec une ambition opérationnelle et méthodologique. L'enjeu du programme est de réfléchir à l'opérationnalisation d'une approche par les communs, concrètement, dans la pratique. Les expériences conduites dans le cadre des projets fournissent des enseignements tirant leurs origines de contextes variés et de situations d'action diverses autour d'enjeux de communs diversifiés. La capitalisation de ces expériences, ciblée sur la gouvernance et l'approche par les communs, a pour but d'enrichir la réflexion et la palette de références des praticiens et décideurs politiques soucieux de promouvoir des formes d'organisation sociale et de gouvernance partagée inspirées des communs. ●

3. « Toute intervention institutionnelle standardisée [...], en vue de produire un quelconque changement social, et qui repose sur un "mécanisme" et des "dispositifs" [...] censés avoir des propriétés intrinsèques permettant d'induire ce changement dans des contextes de mise en œuvre variés », Olivier de Sardan J.-P. (2021), p. 26.



Collecte par moto-benne

Introduction

Ce carnet relate l'accompagnement conduit par le Gret dans la mise en place d'un service de gestion des déchets à Dolisie, troisième ville de la République du Congo, entre 2012 et 2020. Il montre comment l'accompagnement du Gret sur le temps long a été déterminant dans la création d'un lien de confiance avec les acteurs locaux, permettant ainsi d'engager une dynamique de construction de gouvernance partagée autour du service de gestion des déchets.

Dans un contexte d'urbanisation croissante et de faiblesse d'intervention des pouvoirs publics, la question des déchets crée des problèmes sanitaires et environnementaux importants à Dolisie. Deux premiers projets mis en œuvre par le Gret entre 2012 et 2018 (Promaïss¹, puis Gicod²) ont permis d'instaurer un service de gestion des déchets fonctionnel et peu coûteux, alliant collecte motorisée sur les axes goudronnés et pré-collecte par chariots déléguée à des opérateurs de pré-collecte (OPC) vers une aire de transit des ordures ménagères (Atom), puis une décharge. Ce service hybride associant la municipalité et des petits opérateurs privés a été construit dans une approche participative, *via* la consultation et la concertation, par des tâtonnements et ajustements successifs.

Cependant, après le retrait du Gret en décembre 2018 à la fin du projet Gicod, le service transféré à la mairie en régie a rapidement périclité, questionnant la gouvernance municipale centralisée. Le Gret a alors fait le choix d'expérimenter une approche par les communs, avec l'objectif de promouvoir une gouvernance partagée susceptible de revitaliser et de pérenniser le service. Dans le cadre du projet N'toto Na Mavimpi (Terre et santé) mené entre juillet 2019 et décembre 2020, l'équipe du Gret a ainsi accompagné les différents acteurs (habitants, OPC, organisations de la société civile – OSC –, autorités de quartier, etc.) dans la construction d'une gouvernance partagée et d'une dynamique de « faire commun », en se fondant sur une analyse des rapports de force entre puissance publique et autres acteurs impliqués dans la gestion des déchets.

1. *Projet de partenariat mairie et société civile sur la gestion des déchets solides, 2012-2015.*

2. *Gestion inclusive et concertée des déchets à Dolisie, 2016-2018.*

Ce carnet illustre la manière dont le Gret, au travers d'un processus de mise en discussion ouvert, est parvenu à réunir les parties prenantes autour de ce qui les lie, et à opérer une bascule de la concurrence vers l'entraide autour du service. Il montre qu'il est possible de concevoir un service de gestion des déchets comme un commun, et la façon dont une mobilisation collective a pu émerger par la base lors d'opérations d'éradication des dépotoirs organisées dans les quartiers. Il présente la complexité qu'il y a à construire une gouvernance partagée autour d'un service public ayant pour maître d'ouvrage la municipalité, propriétaire des infrastructures, dans un contexte de forte verticalité du pouvoir. Il souligne également la difficulté à faire émerger des dynamiques collectives dans des contextes économiques délétères, marqués par la précarité et la défiance des populations vis-vis des pouvoirs publics. Pour conclure, il s'efforce de tirer de cette expérience plusieurs apprentissages génériques portant sur l'adoption d'une approche par les communs, lorsque l'intention est de construire une gouvernance partagée autour de services municipaux de gestion des déchets. ●

PARTIE 1

Le pari d'une gouvernance partagée pour revitaliser un service défaillant

Ancienne colonie française d'Afrique centrale ayant accédé à l'indépendance en 1960, la République du Congo, qui comptait 5,6 millions d'habitants en 2021³, présente une densité de population parmi les plus faibles du continent, mais se caractérise par un très fort taux d'urbanisation (68 %⁴ de sa population vit en ville). Le secteur pétrolier représente plus de 80 %⁵ des exportations du pays, ce qui en fait l'un des dix plus importants producteurs d'Afrique.

Dans les années 70, le socialisme congolais semble avoir créé les conditions de l'émergence d'un État providence et se traduit par une large diffusion de services dans les domaines de l'éducation, de la santé et des transports. À partir de 1985 toutefois, avec la crise des prix du pétrole, les conditions de vie se détériorent. Les années 1990 sont marquées par l'apparition de tensions urbaines de plus en plus aiguës, qui débouchent en 1997 sur une guerre civile. Élu président du pays en 1997 après l'avoir dirigé pendant près de vingt ans (de 1979 à 1992), Denis Sassou Nguesso remporte depuis 2002 toutes les élections. Aujourd'hui, les revenus liés à la ressource pétrolière ne contribuent plus à la mise en place de services efficaces. La faible redistribution en matière de services publics, la précarité et la crise de confiance d'une grande partie des Congolais vis-à-vis de leurs gouvernants poussent à la résignation et rendent difficile la mobilisation citoyenne.

3. Banque mondiale, Données – Congo, République du, <https://donnees.banquemondiale.org/pays/congo-republique-du> [consulté le 7 juillet 2022].

4. Idem.

5. Banque mondiale, La Banque mondiale en République du Congo, République du Congo – Vue d'ensemble, <https://www.banquemondiale.org/fr/country/congo/overview> [consulté le 7 juillet 2022].

LES DÉCHETS À DOLISIE, VILLE INTERMÉDIAIRE MALMENÉE PAR LES CRISES

Dolisie est située au bord du massif forestier du Mayombe, sur la route qui relie Brazzaville, la capitale politique du pays, à Pointe-Noire, sa capitale économique. Bâtie autour de l'exploitation du bois et des minerais, et très dynamique dans les années 70 et 80, la ville a beaucoup souffert des troubles politico-militaires qui ont secoué le pays de 1997 à 2001 et qui ont détruit la majorité de son tissu économique et industriel. Au début des années 2010, elle connaît un renouveau grâce à la rénovation de la route la reliant à Brazzaville et à Pointe-Noire (RN1), suivie d'investissements étrangers dans les secteurs forestier, minier et agricole. La crise économique que subit le pays depuis 2015, liée à la chute du prix du baril du pétrole et accentuée par la crise de la Covid-19, a cependant coupé court à cet élan.

Depuis le début des années 2000, l'urbanisation croissante de la ville⁶ fait apparaître de nouveaux problèmes, notamment en matière d'assainissement : dépotoirs sauvages persistants, lacs et cours d'eau obstrués par les déchets, voiries et canaux mal entretenus, etc. Les répercussions sanitaires et environnementales ne cessent de s'aggraver, et les autorités locales peinent à y apporter des réponses. La gestion des déchets devient ainsi un enjeu majeur pour la collectivité.

MISE EN PLACE PROMETTEUSE ET DÉCLIN D'UN SERVICE HYBRIDE DE GESTION DES DÉCHETS

C'est dans ce contexte que le Gret intervient pour améliorer le service de gestion des déchets à travers deux projets successifs, menés entre 2012 et 2018 : le projet Promaiss (Projet de partenariat mairie et société civile sur la gestion des déchets solides, 2012-2014), axé sur la concertation avec la municipalité, et le projet Gicod (Gestion inclusive et concertée des déchets à Dolisie, 2015-2018), axé sur les aspects sociotechniques de la gestion des déchets. Ces deux projets successifs permettent de mettre en place un service hybride de gestion des déchets, conjuguant un service de pré-collecte par chariots délégué à des opérateurs de pré-collecte (OPC) et un service de collecte géré en régie par la municipalité. Des mécanismes de concertation associent également au suivi du service les organisations de la société civile (OSC), les autorités de quartier

6. En 2012, Dolisie comptait 120 000 habitants qui produisaient annuellement 17 550 tonnes de déchets. Le taux d'accroissement démographique est estimé à 3,5 % par an, et l'on estime que la production de déchets ménagers atteindra 40 000 tonnes par an en 2035 (Marchadour F. et al., 2013).

et les usagers. Le modèle de gestion et les dispositifs de concertation sont efficaces, sous une maîtrise d'ouvrage municipale qui bénéficie de l'expertise du Gret.

À la fin du projet en décembre 2018, le Gret retire son équipe et, très vite, le service de gestion des déchets périclité. Sa dégradation entraîne un cercle vicieux préoccupant : désabonnement des ménages, recrudescence des dépotoirs sauvages, baisse des recettes, désengagement de la mairie.

UNE APPROCHE PAR LES COMMUNS POUR IMPULSER UNE DYNAMIQUE VERTUEUSE

Le Gret analyse cette situation comme résultant en grande partie d'un déficit de gouvernance, centralisée par un pouvoir municipal en faillite financière qui s'avère incapable de faire vivre les dispositifs de concertation mis en place. La promotion d'une gouvernance partagée apparaît comme une alternative possible. L'idée est de relancer le service grâce à un accompagnement permettant une appropriation de sa gouvernance par l'ensemble des acteurs. Il s'agit plus spécifiquement d'analyser les rapports de pouvoir entre parties prenantes afin de créer les conditions de leur rééquilibrage dans la gouvernance du service, pour réactiver les mécanismes de collaboration mis en place lors des projets Promaiss et Gicod. L'objectif est d'impulser un **cercle vertueux**. Le renforcement du dialogue entre parties prenantes pourrait permettre une mobilisation collective *via* des actions communes, une appropriation du service par les différents acteurs, tandis que l'augmentation du nombre des abonnements



Lancement du service de pré-collecte des déchets par moto-benne, projet Promaiss

permettrait de consolider financièrement le service. Dans ce schéma cyclique idéal, l'augmentation du nombre d'acteurs impliqués et motivés dans le service de gestion des déchets devient une force pour maintenir la pression vis-à-vis des pouvoirs publics et, par-là, l'efficacité du service.

L'expérimentation d'une approche par les communs a été pensée comme un moyen de construire une gouvernance partagée qui permettrait *in fine* de pérenniser le service de gestion des déchets développé dans le cadre des deux projets précédents.

Le Gret fait alors évoluer sa stratégie d'accompagnement des acteurs de la mise en place d'une gestion concertée vers la construction d'une gouvernance partagée. De juillet 2019 à décembre 2020, dans le cadre du projet N'toto Na Mavimpi, il met en œuvre une approche par les communs afin de faire émerger un processus d'apprentissage collectif pour construire et faire vivre une gouvernance partagée entre puissance publique, société civile et usagers du service, capable d'assurer un service de qualité, équitable et pérenne. ●

PARTIE 2

D'une gestion concertée à une gouvernance partagée : huit années d'accompagnement

En 2010, dans le cadre de la décentralisation amorcée dans les années 2000 qui prévoit le transfert de compétences et de ressources aux collectivités locales, la mairie de Dolisie choisit de déléguer le service de gestion des déchets à deux entreprises privées de Pointe-Noire. Les services techniques municipaux en charge de l'assainissement assurent le suivi et le contrôle du service. Ce mode de gestion entraîne un coût important (entre 15 et 30 millions de FCFA mensuels) partiellement couvert par l'État (à hauteur de 24 millions de FCFA mensuels), le tout pour un service insuffisant. Le système repose alors sur l'apport volontaire des déchets dans des bacs par les ménages. Ces bacs sont peu nombreux, éloignés pour certains ménages, et leur évacuation n'est pas assez fréquente. Les dépotoirs persistent. Malgré les subventions de l'État, la mairie de Dolisie ne parvient pas à faire fonctionner le service.

La municipalité reprend le service en régie en 2011. Elle sollicite alors le Gret qui, à partir de 2012, accompagne la ville dans la conception et la mise en œuvre d'un service de gestion des déchets qui soit efficient, peu coûteux, accessible et pérenne. Après sept ans d'appui à la municipalité pour construire, mettre en place et rendre opérationnel un mode de gestion hybride en concertation avec les OSC, les autorités de quartier et les usagers, le Gret décide à partir de 2019 de se positionner en facilitateur d'un processus de co-construction d'une gouvernance partagée du service. Il retire ses équipes en décembre 2020, à la fin du projet N'toto Na Mavimpi.



Atelier de suivi-évaluation de l'engagement des acteurs dans la gouvernance (OPC, comités de quartiers, OSC, mairie)

LA CONCEPTION D'UN SERVICE MUNICIPAL DE GESTION DES DÉCHETS DANS UN CADRE CONCERTÉ

Financé par l'Union européenne et mis en œuvre par le Gret, le projet Promaiss concerne initialement le renforcement du lien entre les autorités locales et la société civile *via* le développement de micro-projets urbains. Le maire de l'époque, dont l'ambition est de « faire de Dolisie la ville la plus propre du Congo », demande au Gret de réfléchir plus largement à un service de gestion des déchets. Pendant près de deux ans, de 2012 à 2014, le Gret **apporte son expertise** en matière de conception d'un système de gestion de déchets, dans une **démarche participative** visant à associer la population et les autres acteurs dans les réflexions sur les différentes options techniques.

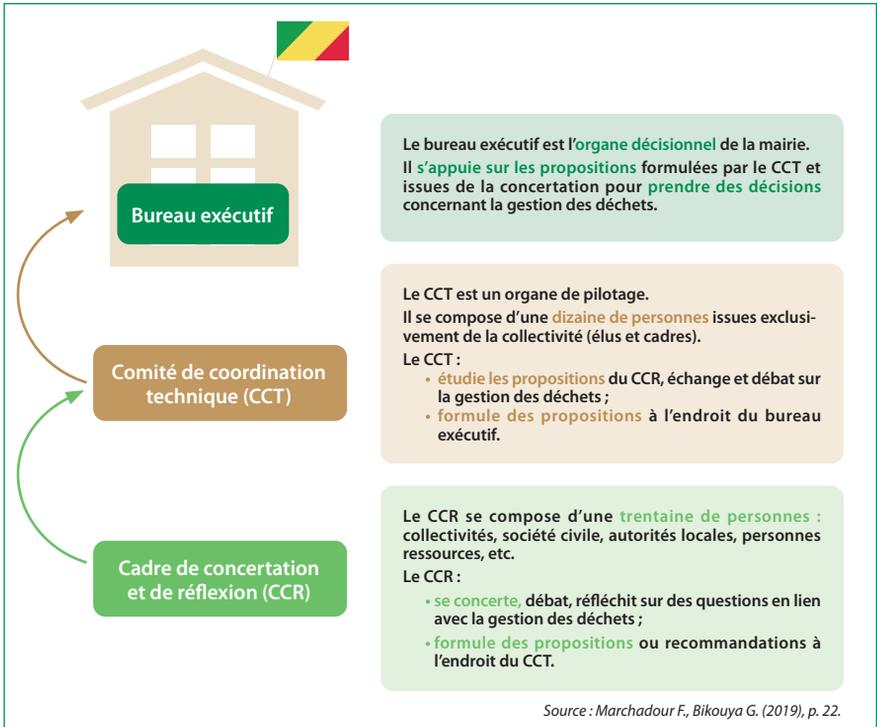
En novembre 2012, l'équipe du Gret conduit un diagnostic qui débouche sur la mise en place d'un cadre de concertation et de réflexion (CCR). Cette instance se compose d'un noyau d'une trentaine de personnes issues du département et de la collectivité (élus et cadres communaux), d'autorités locales (chefs de quartier, représentants des arrondissements) et de représentants de la société civile (associations de pré-collecte et en lien avec la santé publique). Le CCR se réunit trois fois par an pour réfléchir et échanger sur différents scénarios de gestion du service, sur son modèle économique ou sa gouvernance future (post-projet).

Le CCR trouve toute sa pertinence dans son lien avec l'organe de pilotage du service, à savoir le comité de coordination technique (CCT). Créé en 2013 à l'initiative du CCR, celui-ci est présidé par une secrétaire générale de la commune et se compose de deux élus et de cadres communaux, représentants des différentes directions de la commune. Cet organe se réunit une fois par trimestre pour assurer le suivi de la mise en œuvre du service et aider à la prise de décision en formulant des propositions au bureau exécutif. Pour ce faire, il s'appuie sur les recommandations formulées par le CCR. Le CCR et le CCT forment ainsi une courroie de transmission entre la population et l'organe décisionnel de la commune.

Dix ateliers de concertation sont organisés avec les usagers durant toute la durée du projet Promaiss, au cours desquels le Gret appuie la construction des règles en matière de tarification, de fréquence du service, de modalités de gestion, etc. Il accompagne les différents acteurs lors des réunions de concertation, avec l'objectif d'animer la réflexion et la production de savoirs autour du service. Dans une démarche participative, le Gret souhaite favoriser le dialogue entre les parties prenantes avant que la décision finale ne soit prise par la mairie qui, en tant qu'exécutif municipal, reste décisionnaire des grandes orientations.

Lors de la sélection du système de collecte des déchets, trois propositions sont présentées et mises en débat par le Gret : collecte par motos-benne avec de grands

Figure 1 : DE LA CONCEPTION AU PILOTAGE DU SERVICE



points de regroupement des déchets, collecte par chariots avec de petits points de regroupement, ou apport volontaire et collecte mobile par petits camions. Malgré les recommandations du Gret et du CCR de se tourner vers une solution *low-tech* et moins coûteuse, la mairie opte pour une collecte par motos-benne.

En 2015, le service est lancé pour 15 000 habitants sur cinq quartiers, et une aire de transit des ordures ménagères (Atom) – infrastructure dédiée au stockage provisoire des déchets qui préserve le quartier des nuisances – est inaugurée.

Le service répond aux attentes d'une grande partie de la population, qui accepte de s'acquitter de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Bien que le caractère consultatif du CCR n'ait pas permis aux acteurs privés et associatifs de faire valoir leurs recommandations, le cadre de concertation offre toutefois aux acteurs la possibilité de discuter collectivement autour d'un service commun. L'Atom est correctement dimensionnée, le service est viable, et à un coût inférieur aux expériences précédentes de délégation privée.

Ce service présente cependant des limites, qui relèvent en partie du choix technique opéré par la mairie : la pratique montre en effet que la collecte par motos-benne a un coût d'investissement et de fonctionnement trop élevé. Ces limites relèvent également de la gestion en régie par la mairie, du fait du caractère aléatoire des subventions étatiques, de l'insuffisance du portage politique et de la lenteur administrative du circuit financier (paiement/décaissement des mandats). Enfin, dans un contexte d'importante précarité, la gestion des déchets ne s'avère une priorité ni pour les autorités, ni pour la population.

L'ÉVOLUTION VERS UN MODE DE GESTION HYBRIDE DU SERVICE

En 2015, la crise économique que traverse le pays a des répercussions directes sur l'appui de l'État aux collectivités. Les subventions affectées à l'assainissement des communes s'amenuisent, et la question du coût du service prend davantage de sens dans le choix du modèle technique de gestion des déchets.

Le Gret poursuit son accompagnement des acteurs *via* le projet Gicod, financé par l'Union européenne, Syctom, la Fondation Suez et la mairie de Dolisie. De 2015 à 2018, le Gret se positionne en **appui à la maîtrise d'ouvrage auprès de la mairie**. Il est perçu comme l'**opérateur du service**, car disposant des moyens techniques et des compétences requises, et inspirant globalement confiance aux usagers (contrairement à la mairie).

Sous l'impulsion du projet Gicod, et après la consultation du CCR, la validation technique du CCT et la validation définitive par le bureau exécutif du conseil municipal, un changement de modèle de gestion du service est décidé : il inclut désormais une étape de pré-collecte des déchets effectuée par des opérateurs privés avec des chariots, ce qui permet de réduire les coûts du service. **Ce format hybride de gestion des déchets** s'inspire du fonctionnement des villes de Brazzaville et de Pointe-Noire.

La mairie délègue une partie de sa compétence à 24 opérateurs de pré-collecte (OPC). Ceux-ci sont recrutés *via* un appel à candidatures, puis formés à la gestion financière, aux risques sanitaires et aux techniques de marketing. Ils sont ensuite accompagnés pendant plusieurs mois par les associations locales recrutées par le projet – créant un lien de proximité entre associations et OPC. Les formations sur le métier d'OPC sont dispensées par le Gret et s'appuient sur les modules de formation développés dans le cadre du projet Filipa (Appui à la filière privée et associative de la pré-collecte des déchets à Brazzaville, 2014-2019).

À partir de 2016, le service de collecte des déchets fonctionne en tandem :

- un service de pré-collecte des déchets à domicile dans les quartiers, proposé par les OPC : les déchets sont transférés dans les Atom, puis évacués par la mairie chaque semaine vers une décharge finale par chargeur et camion-benne ;
- un service par camion-benne qui dessert uniquement les voies goudronnées : les déchets des marchés sont collectés puis transférés directement à la décharge finale par la mairie.

Le dispositif est mis en place dans cinq quartiers avant d'être étendu à 24 des 28 quartiers de Dolisie en 2017. Afin de renforcer l'efficacité de la pré-collecte, trois nouvelles Atom sont construites en 2018 en complément de celle déjà existante. Dans trois d'entre elles, un système de tri-valorisation décentralisé permet de trier papiers, cartons et plastiques durs afin de les envoyer à l'Atom du centre-ville pour être recyclés ou revendus. Une rampe de tri-valorisation est mise en place dans l'Atom du centre-ville pour trier les déchets du marché central afin de valoriser la matière organique en vue de produire du compost pour les maraîchers de la ville. Ce système permet de valoriser les déchets et de réduire le coût de l'évacuation vers la décharge finale.

Des réunions hebdomadaires de suivi du service sont organisées dans les Atom avec les gestionnaires et les coordonnateurs, les OPC, les comités de quartiers, les usagers, les OSC et la mairie.

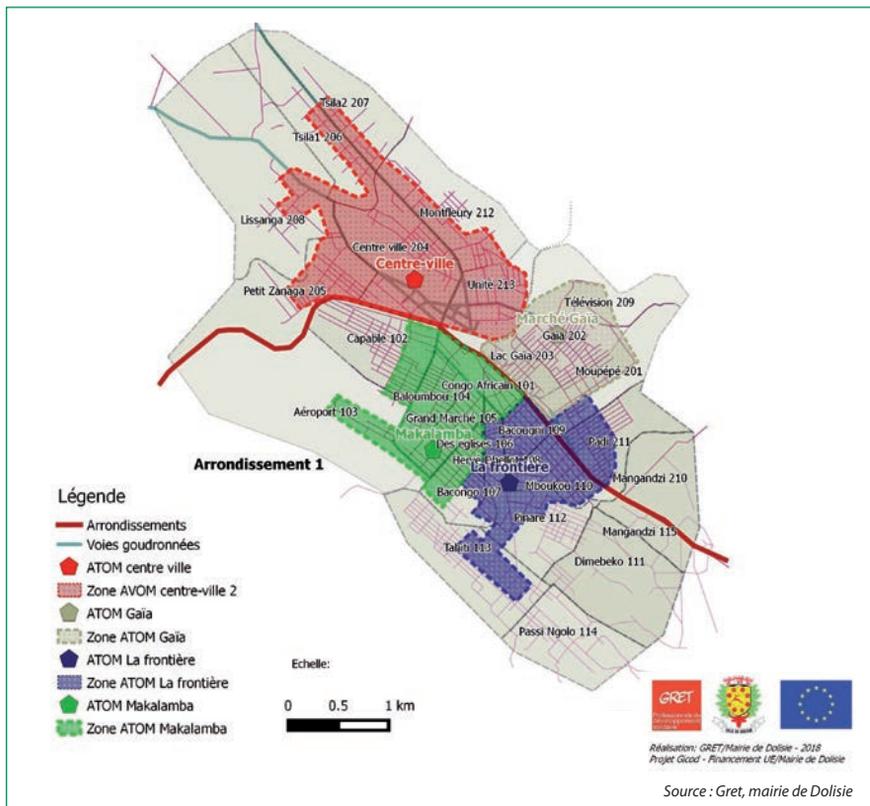


Atom du centre-ville juste après sa construction



Collecte des déchets par un OPC

Figure 2 : LOCALISATION DE SITES D'IMPLANTATION DES QUATRE ATOM ET DES ZONES DE PRÉ-COLLECTE



Constamment critiqué par les usagers et la société civile du fait des défaillances observées lors du projet Promaïss, le portage municipal du service est pourtant conservé, et ce pour plusieurs raisons : l'assainissement est le domaine de compétence des communes depuis 2003, la mairie est propriétaire des infrastructures et des engins, mais aussi – et surtout – il apparaît indispensable de mobiliser la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) comme cofinancement de la mairie au projet Gicod⁷.

7. Dans le cadre de certains appels à projets de l'Union européenne, un cofinancement externe de 25 % est demandé, et plus spécifiquement une participation financière des collectivités concernées. Dans le cadre du projet Promaïss, la mairie s'était engagée à apporter 100 000 €, soit 9 % du budget total de 1 100 000 €. N'ayant pu honorer cet engagement par paiement direct, il a été acté qu'elle s'acquitterait de ce cofinancement via la TEOM, récupérée à la source par le Gret, jusqu'à atteindre 100 000 €. Le projet a finalement pu mobiliser 73 % de cette somme.

LA CO-CONSTRUCTION D'UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE DU SERVICE HYBRIDE

Sept mois à peine après son transfert à la mairie, le service hybride de gestion des déchets montre des signes de déclin. Le dispositif de gouvernance imaginé fin 2018 est resté lettre morte.

En juillet 2019, le projet N'toto Na Mavimpi, dans le cadre du programme Communs et gouvernances partagées, permet au Gret de revenir vers les acteurs de Dolisie pour les accompagner dans la co-construction d'une gouvernance capable de pérenniser le service. Le Gret leur propose de réfléchir à une gouvernance partagée qui valorise et associe davantage les OPC, les chefs de quartier, les OSC et les usagers dans les prises de décision, de façon plus horizontale et moins dépendante de la mairie.

Pendant un peu moins de deux ans, jusqu'en décembre 2020, le Gret se positionne en **facilitateur d'un processus de co-construction d'une gouvernance partagée**, conduit dans une **approche par les communs**.

La première étape consiste en la réalisation d'un diagnostic participatif de la gouvernance du service avec les différents acteurs de la gestion des déchets. Des réunions de concertation permettent d'identifier les intentions et opinions de chacun tandis que les *focus groups*, organisés à l'échelle des Atom et des quartiers, permettent d'identifier les points forts et les points faibles des actions engagées. Les informations recueillies dans les quartiers sont ensuite consolidées afin de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun dans le cadre d'une gestion commune du service. Cette clarification pose les bases pour construire le dispositif de gouvernance partagée. Enfin, des réunions de concertation sont organisées avec les différents acteurs pour faciliter le processus d'apprentissage collectif des principes d'une gouvernance qui leur corresponde. Ce processus suscite beaucoup d'intérêt et débouche sur la formulation d'un schéma de gouvernance partagée du service de gestion des déchets.

En parallèle des concertations conduites au niveau des quartiers, des données de géolocalisation sont recueillies afin d'élaborer une carte numérique de la ville. Cet outil permettra aux opérateurs de planifier les opérations d'éradication des dépotoirs. La mise en place d'opérations communautaires de propreté dans les quartiers, soutenues par les OPC en collaboration avec les chefs de quartiers et la population, permettent de faire émerger le sentiment d'une « propreté commune », de « construire un commun » ou de « faire communauté » autour du service.

Mais le projet prend fin, et le Gret retire ses équipes de Dolisie en décembre 2020.

UNE DYNAMIQUE DE COMMUN INACHEVÉE, UN SERVICE À NOUVEAU EN DÉCLIN...

Moins d'un an plus tard, en septembre 2021, le Gret effectue une visite pour rencontrer les acteurs de la ville (mairie, OSC, OPC) et échanger sur l'état du service des déchets. Au début de l'année 2022, l'équipe du Gret conduit une analyse approfondie du travail réalisé pendant les huit dernières années, et constate l'état du service de gestion des déchets.

Ce dernier est à nouveau sur le déclin : la gestion des déchets n'est pas une priorité pour la mairie, dont l'objectif est alors de parvenir à mobiliser suffisamment de ressources pour payer ses agents municipaux, qui accusent 63 mois d'arriérés de salaire et sont en grève. Le maillon de la pré-collecte perdure cependant grâce au travail des OPC, qui font commun autour des déchets : malgré les tensions, des règles tacites de couverture de zones de collecte sont établies. Sur l'ensemble de la filière, les maillons les plus défaillants restent ceux de la collecte (service en régie) et du transfert (évacuation des Atom).

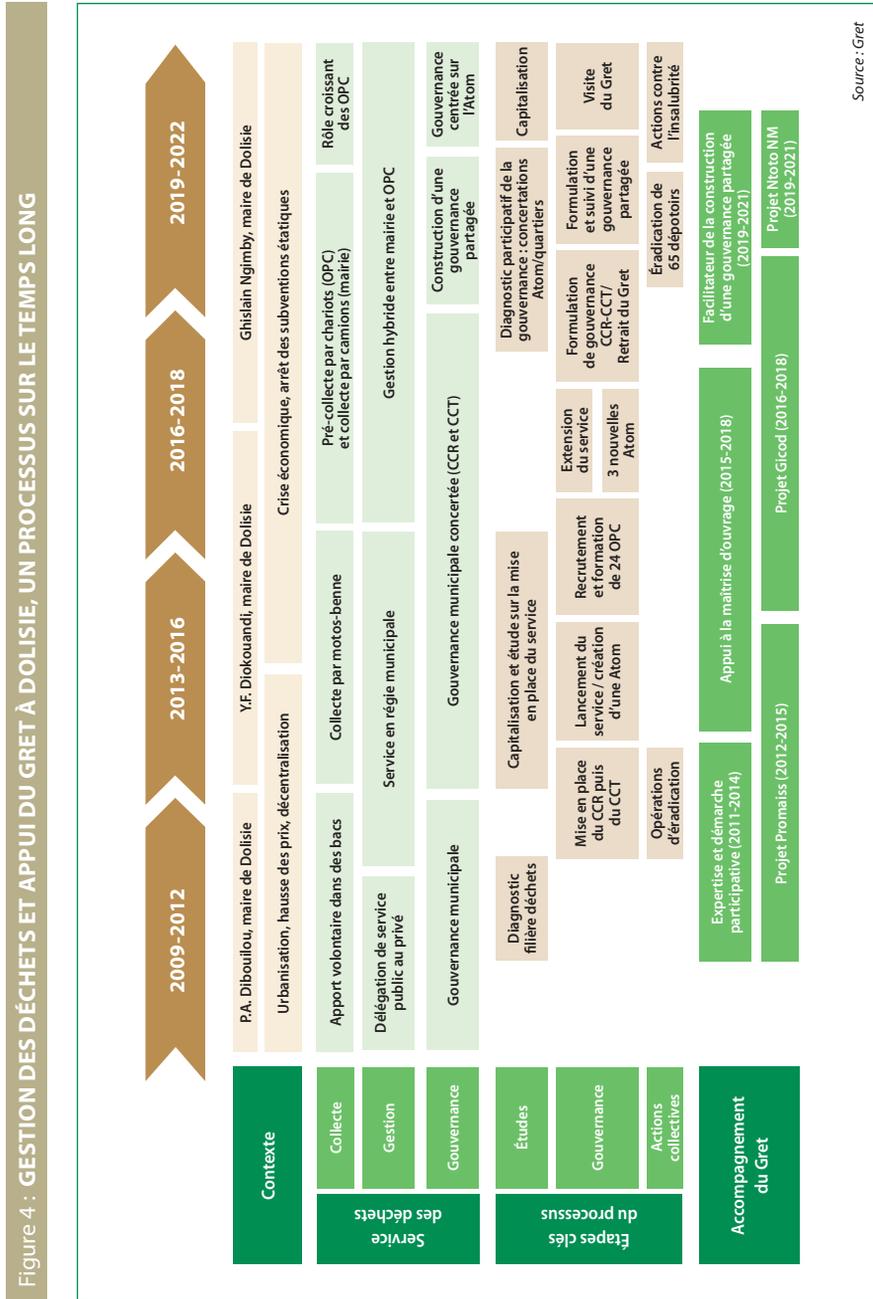
Le processus engagé de construction d'une gouvernance partagée ne s'est pas poursuivi après le départ du Gret. Les dynamiques de commun initiées par les OPC et les populations peinent à se maintenir lorsque les Atom ne sont plus évacuées par la mairie, faute de moyens.

Face au déclin du service, quelques actions populaires ponctuelles émergent toutefois : l'une des églises de la ville fait par exemple appel à un particulier pour pousser les déchets devant l'Atom avec un chargeur, tandis qu'un groupe de riverains a décidé de porter plainte contre la mairie pour mise en danger de la vie d'autrui. Cette mobilisation en temps de crise est intéressante : la population semble considérer que la situation est suffisamment préoccupante pour s'engager dans une action collective. Au regard des communs, cette situation d'engagement « d'urgence » questionne face à un engagement citoyen habituellement faible dans un contexte d'importante défiance politique. ●

LA PAROLE À

« Les ordures dérangent tout le monde. Quand le problème n'est pas réglé entièrement, il peut conduire au soulèvement populaire. D'ailleurs, nous sommes solidaires des menaces faites aux OPC qui continuent à dépoter leurs chariots au niveau du dépotoir sauvage créé par eux pour la circonstance. Ainsi, nous nous organisons avec les jeunes du quartier pour dissuader les populations à recréer davantage des dépotoirs sauvages dans le quartier. »

Focus group auprès de ménages de Grand quartier, enquête Gret, 2022



PARTIE 3

L'approche par les communs en pratique

L'approche par les communs expérimentée par le Gret depuis 2019 vise à susciter la construction d'une gouvernance partagée à deux niveaux : celui du service de gestion des déchets de l'ensemble de la ville d'une part, et celui plus local des quartiers et des Atom où se sont mises en place des dynamiques de communs autour d'opérations d'éradication des dépotoirs sauvages.

Parler de dynamiques de communs nous ramène au concept d'action collective développé par Elinor Ostrom⁸ et qui constitue le cœur, le point de départ d'un commun. Les services essentiels n'apparaissent pas dans les expériences de « communs » documentées et analysées par Ostrom. Néanmoins, le Gret considère qu'une action collective, aussi appelée *commoning*, peut émerger autour d'un service dans la mesure où un ensemble d'acteurs s'engagent à définir, à mettre en place et à suivre des règles collectives autour du service d'intérêt commun par la construction d'un dispositif de gouvernance partagée.

On parle de gouvernance partagée lorsque celle-ci associe l'ensemble des acteurs concernés aux prises de décision, privilégiant les principes de coopération et d'auto-organisation. Si un tel mode de gouvernance n'est pas des plus simples à imaginer sur des services souvent rattachés au domaine public et relevant de compétences techniques, l'expérience montre qu'il importe autant de s'intéresser aux modes de prises de décision qu'aux modes de gestion.

8. Ostrom E. (1990).

UNE DÉMARCHE VOLONTARISTE « PRO-COMMUN » POUR PROMOUVOIR UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE DU SERVICE

L'une des originalités de la démarche adoptée par l'équipe du Gret a été le fait de **mettre ouvertement en discussion la gouvernance du service à partir des notions de communs et de gouvernance partagée**. À travers l'organisation et la facilitation d'un processus de dialogue et de réflexion entre les différents acteurs, la démarche a abouti à la formulation par l'ensemble des parties prenantes d'un dispositif de gouvernance, qui sera testé puis évalué quelques mois plus tard. La dynamique collective suscitée par le Gret peut être considérée comme une première tentative encourageante d'un processus de construction d'une gouvernance partagée... qui est cependant loin d'être atteinte, si l'on en juge par le pouvoir limité accordé aux usagers et par l'omniprésence du pouvoir politique à tous les niveaux.

Le point de départ de ce processus de construction est la conduite, sept mois après le départ du Gret, entre août et novembre 2019, d'un **diagnostic participatif du service de gestion des déchets** associant l'ensemble des parties prenantes. L'objectif est alors d'appréhender les perceptions et les suggestions des OPC, des associations et des habitants pour tirer les leviers de construction d'une gouvernance plus horizontale du service. Tous les échanges sont orientés autour d'une vision commune : celle du bon fonctionnement du service de gestion des déchets par l'ensemble des acteurs. La réflexion collective est organisée à plusieurs niveaux et sous différentes modalités, des *focus groups* mono-acteurs aux ateliers pluri-acteurs. Des **réunions d'échange** sont tout d'abord organisées avec chacun des 24 comités de quartiers. Composé du chef de quartier, d'un secrétaire, des chefs de zone et de bloc, chaque comité représente la mairie et constitue un acteur incontournable du quartier. Des *focus groups* sont ensuite conduits auprès des ménages dans quatre quartiers, puis auprès de l'ensemble des OPC des quatre Atom. Ils portent sur l'identification des points forts et points faibles du service.



À l'issue du diagnostic participatif, travaux de groupe débouchant sur la formulation d'un dispositif de gouvernance partagée à l'hôtel de ville de Dolisie

LES FOCUS GROUP

Chaque *focus group* organisé au niveau des ménages réunit entre dix et quinze participants, qui représentent les différents blocs et zones de chaque quartier, avec environ cinq abonnés pour dix non-abonnés au service. Un ensemble de points y sont débattus, relatifs au rôle et à l'implication des habitants concernant la gestion des déchets et le service de pré-collecte des déchets. Chaque groupe mène ensuite une analyse collective de ce que serait une gouvernance partagée du service, en définissant les rôles et les responsabilités que chacun pourrait y endosser. Les différents acteurs prennent ainsi conscience de leur interdépendance et de la nécessité d'unir leurs efforts pour garantir le bon fonctionnement et la durabilité du service. La tenue de ces *focus groups* permet également de comprendre les raisons pour lesquelles certains ménages n'adhèrent pas au service : incapacité financière, méconnaissance des risques sanitaires ou encore absence de délibération municipale rendant le service obligatoire.

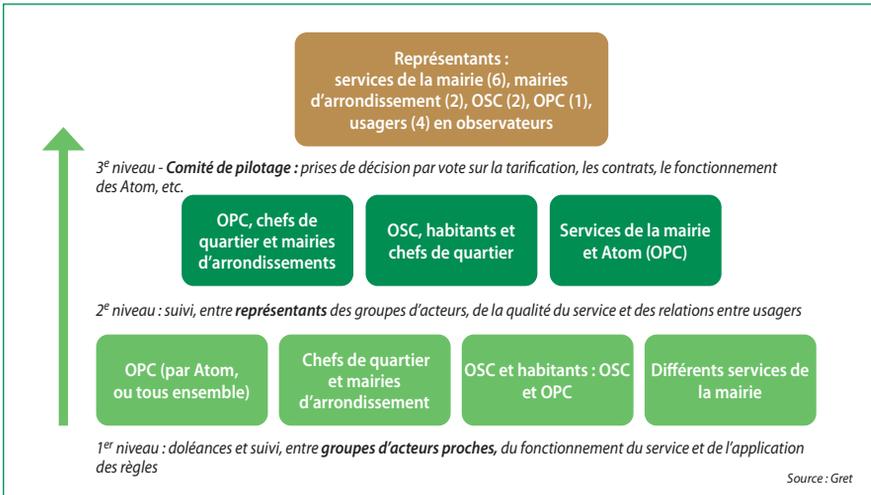
Des **réunions organisées par Atom** permettent notamment aux OPC d'échanger sur les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans l'exercice de leur métier ainsi que sur les questions liées au bon fonctionnement du service et, *in fine*, de proposer des solutions. Enfin, afin de trianguler les informations collectées, des **entretiens individuels** sont conduits auprès des cadres techniques municipaux, des chefs de vie de quartiers et des responsables des associations de sensibilisation AADJFM (Association pour l'assistance et le développement des jeunes filles mères) et Avesap (Association des volontaires pour l'éducation de la santé publique), mobilisées depuis 2012.

À l'issue de ce processus d'échange et de consultation, le Gret organise en décembre 2019 un **atelier multi-acteurs de restitution du diagnostic**. L'équipe projet y explicite la notion de commun et, par extension, celle d'approche par les communs. L'équipe promeut ainsi ouvertement l'idée de gouvernance « en communs » auprès des différents acteurs du service, suscitant leur intérêt pour formuler une proposition de schéma de gouvernance partagée. Au cours de cet atelier, les parties prenantes passent en revue toutes les questions liées au fonctionnement du service, établissent une cartographie des acteurs impliqués et entreprennent la formulation d'un schéma de gouvernance partagée. Les services techniques municipaux et le cabinet du maire participent activement à la réflexion et apparaissent très motivés à s'engager dans une dynamique de définition des rôles autour du service.

Après les propositions et les mises en débat, les acteurs valident de manière consensuelle les rôles et les responsabilités de chacun. Puis, ils définissent des mécanismes d'échanges entre eux, afin de faciliter la circulation de l'information.

C'est ainsi qu'ils **formulent un schéma de gouvernance à trois niveaux** : un premier niveau de proximité permettant à tous les acteurs de contribuer au suivi du service et du respect des règles ; un deuxième niveau de suivi effectué par les représentants des parties prenantes ; un troisième niveau avec le comité de pilotage où sont prises les décisions portant sur la tarification, les contrats, le fonctionnement des Atom, etc.

Figure 5 : **SCHÉMA DE SYNTHÈSE DU DISPOSITIF DE GOUVERNANCE PROPOSÉ**



Quelques mois plus tard, en 2020, la mise en œuvre effective des engagements de chacun est évaluée par les parties prenantes lors d'un **atelier pluri-acteurs de suivi-évaluation** au cours duquel le représentant de chaque catégorie d'acteurs rend compte des activités mises en œuvre au cours de la période écoulée. Cet atelier pose la première pierre d'un processus d'apprentissage collectif.

Pensées par le prisme d'une approche par les communs, la démarche adoptée et les méthodes mobilisées par l'équipe du Gret ont eu un impact significatif. **Elles ont tout d'abord libéré la parole.** Elles ont permis aux parties prenantes de **prendre conscience de leur interdépendance, d'interroger la verticalité du pouvoir** exercé par la municipalité et de **formuler ensemble des propositions.** Elles ont également **renforcé le sentiment d'appartenance des OPC à un groupe** autour de chaque Atom, avec l'identification d'un représentant des OPC par Atom. Elles ont ainsi **clairement contribué à susciter des dynamiques d'action collective** pour la construction d'une gouvernance partagée, tant au niveau de l'ensemble du service qu'au niveau de chacune des Atom.

Pour autant, le processus d'apprentissage est à peine engagé, et il **serait prématuré de parler à ce stade de gouvernance partagée**. Le schéma de gouvernance prévoit certes la participation des habitants et de leurs représentants au suivi du service (niveaux 1 et 2), mais ils n'ont qu'un rôle d'observateur au sein du comité de pilotage. Il semble aussi pertinent de s'interroger sur la représentativité et la légitimité des parties prenantes dans le dispositif. Dans un contexte fortement marqué par une verticalité du pouvoir, on peut en effet se demander de quelle manière les différentes instances (quelles soient préexistantes ou que leur création ait été impulsée par le Gret dans le cadre du processus) reproduisent des rapports de pouvoir – il serait par exemple intéressant de comprendre finement le processus de formation des comités de quartier, composés du chef de quartier, d'un secrétaire, des chefs de zone et de bloc – et la façon dont les lieux de réflexion et de discussion, de concertation puis de gouvernance, peuvent agir sur ces rapports de pouvoir.

Dans les faits, le service reste porté par la mairie et s'inscrit dans une hiérarchie administrative verticale. Le préfet, le maire, les chefs de quartier et les chefs de zone et de bloc appartiennent tous au parti politique au pouvoir, le Parti congolais du travail (PCT), et la population, qui fait preuve de défiance envers les représentants politiques, montre la même attitude vis-à-vis des comités de quartier.

LA PAROLE À

« La capacité mobilisatrice des comités de quartiers est très limitée [...]. La population les identifie aux représentants du pouvoir central. Or, la population rejette tout ce qui vient de l'autorité politique et administrative. »

Moukoko Joseph, membre de la société civile

L'APPUI À DES MOBILISATIONS COLLECTIVES DANS LES QUARTIERS : LES OPÉRATIONS D'ÉRADICATION DES DÉPOTOIRS

Constatant la difficulté à engager la mairie dans une réelle démarche de partage du pouvoir, l'équipe du Gret appuie alors des actions collectives dans certains quartiers. Portées par les OPC, ces actions prennent la forme d'opérations d'éradication de dépotoirs, qui persistent malgré la mise en place du service de collecte des déchets.

Le diagnostic participatif permet de repérer des formes d'entraide et de solidarité dans certaines Atom. Dans le cadre des *focus groups* et des réunions de concertation orga-

nisés par le Gret, les OPC conçoivent une stratégie **d'éradication des dépotoirs mobilisant l'ensemble des acteurs locaux** au niveau des quartiers. Ils l'élaborent autour de quelques points simples : les OPC proposeront un calendrier aux différents chefs de quartier, puis aux associations AADJFM et Avesap ; chacune de ces opérations devra mobiliser l'ensemble des acteurs locaux (OPC, comités de quartier, usagers, OSC, services techniques municipaux) ;



Activité de sensibilisation dans le quartier de Bacogni par l'association Avesap lors d'une opération d'éradication de dépotoirs

les opérations de grande envergure nécessiteront l'utilisation du camion-benne de la mairie. Une interrogation persiste concernant les modalités de financement de ces opérations : les parties prenantes proposent de collecter des fonds auprès des riverains des dépotoirs ou de ponctionner une partie des taxes recouvrées par les Atom.

Afin d'impulser la dynamique, le Gret décide de prendre en charge l'achat du carburant et d'accompagner les cinq premières opérations d'éradication de dépotoirs, à titre expérimental. Par la suite, treize nouvelles opérations seront initiées par les OPC (la mairie, de son côté, met ses camions à disposition pour éradiquer les plus gros dépotoirs et finance le carburant). Conduites autour d'actions précises et débouchant sur des résultats visibles, ces opérations permettent de faire émerger un sentiment de « propreté commune ». Elles permettent également *in fine* d'augmenter le nombre d'abonnés au service, qui double presque entre janvier et décembre 2020, passant de 97 à 171 clients par OPC.

Le rôle des OPC dans ce processus est déterminant et reconnu socialement.

L'organisation de ces opérations favorise chez eux un sentiment d'appartenance à une communauté. Alors qu'ils constituent un groupe social habituellement dévalorisé et rejeté aux marges économiques et sociales⁹, ces opérations collectives sont pour eux sources de sociabilité et de valorisation sociale.

L'action collective a également permis de renforcer les liens de confiance et de réciprocité

entre acteurs (OPC, OSC, comités de quartier, services techniques municipaux), qui ont décidé, organisé et conduit ensemble des actions de gestion des déchets. La mobilisation des OPC a amélioré leurs relations avec la mairie, avec laquelle des solutions concrètes à certains problèmes ont pu être trouvées, notamment en matière de financement. Par exemple, un dispositif de renouvellement des chariots par le biais

9. Cirelli C., Florin B. (2015).

d'un contrat signé avec un soudeur (réparation de trois chariots par mois) a été mis en place. Le prix de la location du chariot est partagé entre le soudeur et la mairie qui, de son côté, s'engage à doter les OPC d'un nouveau chariot lorsque le leur doit être réparé. Enfin, des règles de fonctionnement et des sanctions ont été définies dans les Atom par les OPC. Ainsi, l'une des Atom a mis en place des sanctions financières en cas d'absence d'un OPC sans raison valable le jour de l'opération d'assainissement, conformément au calendrier établi et validé par tous. L'OPC absent doit alors s'acquitter du paiement de sa contravention auprès de la caisse de l'Atom.

On observe ainsi plusieurs manifestations d'une dynamique collective d'auto-organisation et de *commoning* : la mobilisation des acteurs pour définir et mener ensemble les opérations d'éradication des dépotoirs, la confiance en eux et dans l'action collective, leur sentiment d'appartenance à une communauté autour de l'enjeu de propreté, leur initiative de mettre en place des règles et des sanctions. **Les Atom et les quartiers se révèlent ainsi être des espaces propices à la construction de nouvelles modalités de gouvernance en communs**, rendue possible par un terreau favorable conjuguant les intérêts collectifs et individuels perceptibles par les acteurs concernés. L'approche par les communs mise en œuvre par le Gret a consisté à faciliter le processus et à financer les premières expérimentations.

Cette dynamique locale reste néanmoins très fragile, car dépendante du financement de la mairie d'une part, et du travail de facilitation du Gret d'autre part. Après le retrait du Gret en 2020, alors que la mairie n'est plus en mesure de pouvoir évacuer les Atom ni rémunérer leurs gestionnaires, les OPC ne parviennent pas à faire perdurer l'organisation des éradications de dépotoirs.

Un OPC interrogé en 2022 à l'occasion de consultations conduites par le Gret auprès des acteurs du service évoque plusieurs facteurs ayant, selon lui, contribué à l'arrêt de cette dynamique collective : d'une part, le manque d'union entre OPC et le manque



Opération d'éradication des dépotoirs dans le quartier Moupéyé



Opération d'éradication des dépotoirs

de participation de certains d'entre eux, et, d'autre part, le déficit d'accompagnement de la mairie ainsi que son incapacité à porter l'animation d'espaces de concertation. Le fonctionnement dégradé du service, avec des Atom qui ne sont plus évacuées, a en effet des répercussions sur les opérations d'éradication des dépotoirs et l'organisation des OPC. La solidarité entre OPC semble s'effriter, notamment chez ceux dont le nombre d'abonnés est important et pour qui les opérations d'éradication perdent de leur intérêt.

L'une des Atom fait toutefois figure d'exception : l'union entre OPC persiste, et ces derniers ont mis en place un système d'entraide. Ainsi, en cas d'absence d'un OPC (maladie, deuil, etc.), les autres assurent à sa place la pré-collecte des déchets sur son circuit afin de lui permettre de maintenir ses abonnés. L'une des conditions de paiement du service réside en effet dans sa régularité, et il est de l'intérêt de chaque OPC de la garantir. Comment expliquer cette exception et les différences entre Atom ? Si des logiques ethniques ou religieuses sont parfois avancées pour expliquer la cohésion – ou l'absence de cohésion – entre OPC, ces hypothèses mériteraient d'être étayées par des enquêtes plus approfondies afin de pouvoir mieux appréhender les facteurs de réussite des dynamiques d'action collective.



LA PAROLE À

« [L'appartenance ethnique] bloque la capacité à s'organiser collectivement, certains OPC ne se comprennent pas parce qu'ils ne parlent pas la même langue, et l'OPC de nationalité étrangère ne trouve pas la nécessité de s'engager dans une action collective car il pense qu'il peut retourner chez lui à n'importe quel moment. »

Mboungou Chanel, OPC de l'Atom du centre-ville

Le départ du Gret met également en évidence l'importance de la fonction de facilitateur. **Les OPC expriment d'ailleurs clairement leur besoin d'un facilitateur** en charge de l'animation et de la relance des campagnes de sensibilisation et d'éradication des dépotoirs, ainsi que du suivi du service. Plusieurs termes sont employés par les acteurs consultés pour désigner cette fonction : expert technique, créateur d'emplois, médiateur, arbitre, facilitateur, formateur, accompagnateur, organisateur ou encore mobilisateur.

La mairie se révélant incapable ou peu soucieuse de porter l'animation de la concertation, **certaines OPC évoquent leur intention de se structurer en association** pour rééquilibrer les rapports de force avec la mairie, tandis que d'autres envisagent de s'associer pour mutualiser l'achat d'une moto-benne. ●

PARTIE 4

Quels apprentissages d'une approche par les communs ?

L'expérience conduite par le Gret à Dolisie montre qu'une approche par les communs pro-active peut contribuer à engendrer des dynamiques collectives de construction de gouvernance partagée autour de la gestion des déchets. Ces dynamiques collectives n'ont cependant pas perduré après le départ du Gret, ce qui nous amène à formuler plusieurs enseignements et pistes de réflexion sur la pertinence et les conditions d'adoption d'une approche par les communs autour d'un service public municipal.

ACQUÉRIR UNE COMPRÉHENSION FINE DU CONTEXTE D'INTERVENTION

L'appui à la construction d'une gouvernance partagée nécessite une connaissance approfondie du contexte d'intervention, en particulier de la diversité des normes sociales et culturelles et de la complexité des rapports de pouvoirs politiques. La compréhension empirique du contexte, que l'équipe du Gret a acquise pendant un accompagnement inscrit dans la durée, a représenté un atout, mais aurait mérité d'être étayée, notamment en conduisant des travaux de recherche. Par exemple, on n'explique pas pourquoi les OPC d'une des Atom ont su organiser un système d'entraide, ni pourquoi les autres n'ont pas été en mesure de le faire. Il apparaît nécessaire de mieux s'outiller afin d'être en mesure de repérer les dynamiques déjà existantes, ainsi que les freins et les leviers à l'action collective.

Il est possible que l'approche sectorielle du Gret (autour des déchets), qui conditionne inévitablement sa compréhension de l'environnement et des acteurs, ne favorise pas l'appréhension de la diversité des facteurs susceptibles d'influer sur l'action collective.

Peut-être faudrait-il adopter une approche plus globale, pluridisciplinaire ? La question des déchets soulève en effet plusieurs problématiques d'ordre social (dynamiques collectives, individualismes, solidarités, etc.), juridique (cadre institutionnel) ou encore géographique (rapport des habitants à l'espace public urbain) qu'il importerait de mieux appréhender.

IDENTIFIER ET APPUYER LES PORTEURS DE COMMUNS DANS LE TEMPS

On constate que des personnes jouent au sein des institutions un rôle clé de relais, de facilitateur ou de moteur dans les processus d'action collective et d'apprentissage. Dans la mise en place du service de gestion des déchets à Dolisie, la secrétaire générale de la commune et le directeur des services municipaux techniques (DSTM), motivés par l'amélioration du service, ont par exemple favorisé la mise en place d'un circuit financier *ad hoc* qui a permis pour un temps de viabiliser le service¹⁰. Ces personnes partagent la préoccupation de l'intérêt collectif et agissent en ce sens. Elles sont capables de créer des liens de confiance entre les acteurs pour les mobiliser autour d'un enjeu commun. Qualifiés de « champions¹¹ », de « porteurs de communs¹² » ou de « personnes frontières¹³ » dans le champ académique et institutionnel portant sur les enjeux de gouvernance ou de communs, ces individus participent à la mobilisation des acteurs mais sont également gages de pérennité des dynamiques qu'ils contribuent à construire et à porter. Identifier et construire des alliances avec ces personnes peut s'avérer particulièrement pertinent dans le cadre d'une approche par les communs, en gardant toujours à l'esprit qu'il ne s'agit pas de les instrumentaliser mais au contraire de les appuyer dans le processus de changement social que l'on souhaite accompagner.

Cependant ces alliances, souvent interpersonnelles et à faible visibilité institutionnelle, sont sujettes à évolutions. Des mouvements de personnel peuvent avoir lieu à tout moment au niveau des institutions et ces personnes peuvent perdre une partie de leur influence au gré de ces mobilités. Quelle légitimité et pouvoir d'influence auront-elles alors pour continuer à porter les dynamiques engagées ? Comment continuer à les

10. Face au principe d'unicité des caisses, ils ont mis en place pour les dépenses courantes une caisse parallèle afin de pallier la lenteur du circuit financier (approvisionnement en carburant, réparation d'engins), abondée par les recettes du service déchets et par la vente de matériaux (sable et latérite transportés avec les engins du service). Cette initiative a permis d'optimiser le fonctionnement du service.

11. Borrini-Feyerabend G. et al. (2014), p. 70.

12. Aubert S. et al. (2019), p. 17.

13. Intervention de Geneviève Fontaine lors du séminaire de lancement du programme *Communs et collectivités locales de la Coop des communs*, à la Caisse des dépôts et consignations, le 3 décembre 2021.

mobiliser après qu'elles ont quitté leur poste ? Ces questionnements méritent d'être approfondis, là aussi en faisant appel à des travaux de recherche, notamment ceux portant sur les stratégies des acteurs dans les espaces d'hybridité d'un service, lieux où les rapports de pouvoir sont cycliques et peu stables¹⁴.

PENSER ET ARTICULER GESTION OPÉRATIONNELLE ET GOUVERNANCE

Il convient de distinguer gestion opérationnelle et gouvernance, et de bien considérer ces deux niveaux dans la conception et la mise en œuvre de la stratégie d'accompagnement des acteurs. Dans le cadre des deux premiers projets à Dolisie, le travail du Gret s'est axé sur la construction d'une concertation avec les acteurs locaux pour la validation des options techniques, des modalités de gestion opérationnelle, de la tarification, de la fréquence du service, etc. Le Gret n'avait alors pas approfondi la réflexion sur la gouvernance du service. Or, la concertation n'a qu'une visée consultative, là où la gouvernance a une dimension politique, c'est-à-dire de partage du pouvoir de décision autour de l'objet du commun. La concertation et la participation ont permis de mettre en place un service, mais sans anticiper sa gouvernance, alors que celle-ci pose fondamentalement le problème de la pérennisation du service mis en place.



Suivi des OPC par la mairie de Dolisie, projet Gicod

14. Djabaye A., Risques potentiels des déchets solides sur l'environnement et la santé des populations en milieu urbain : cas de N'Djaména, projet de thèse en géographie, Prodig, Paris

Comment et quand articuler dans le temps la construction de l'organisation fonctionnelle et celle de la gouvernance d'un service ? Il peut sembler judicieux d'appuyer la construction de la gouvernance dès la réflexion sur la gestion fonctionnelle et opérationnelle du service, comme garantie de sa durabilité. Ou, encore, de travailler en priorité sur la fonctionnalité du service, pour ensuite, sur la base de cette fonctionnalité, susciter une mobilisation collective des parties prenantes qui permette de construire une gouvernance partagée. Il n'y a pas là de règle simple. Il apparaît important de penser en même temps les deux dimensions, en réfléchissant d'une part aux implications possibles des choix des modes de gestion sur la gouvernance et vice versa, et d'autre part à l'impact des choix opérés sur la pérennité du service.

IDENTIFIER LES FREINS DANS LA CONSTRUCTION D'UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE DU SERVICE

L'expérience montre l'importance de bien mesurer les impacts positifs ou négatifs de l'implication de la municipalité comme acteur du commun en matière de mobilisation des autres acteurs, de continuité du financement du service et de partage du pouvoir dans les prises de décision. Il importe en particulier d'analyser avec attention les dimensions politiques et financières.

Au Congo, la forte verticalité entre puissance publique, acteurs privés et usagers crée un sentiment de défiance des habitants vis-à-vis de la municipalité, et écarte ces derniers dans le partage de pouvoir autour du service. La concertation et la définition collective des règles d'usage ne sont pas ici suffisantes pour créer les conditions de l'action collective. Il semble indispensable d'impliquer davantage les responsables politiques (ici les élus), et non pas uniquement les personnels techniques de la mairie, dans la réflexion sur la construction d'une gouvernance partagée. Il apparaît également nécessaire de jouer davantage sur les rapports de force pour créer les conditions d'un dialogue équilibré : la simple concertation est clairement insuffisante.

De façon plus générale, la mairie, en tant que propriétaire des ouvrages et du matériel dont dépend le service, est un acteur central et incontournable. Ses décisions, en fonction des priorités politiques du moment et de la disponibilité des financements, peuvent affecter considérablement la continuité et la pérennité du service.

Ces différents constats questionnent la manière de faire commun autour d'un service de déchets municipal, mais aussi la place et le rôle de la municipalité dans une gouvernance partagée autour de ce service.

INSCRIRE L'ACCOMPAGNEMENT DANS LA DURÉE

La crise économique, la verticalité et la faible redevabilité des pouvoirs publics, ainsi que l'absence d'éducation à la citoyenneté, sont autant de facteurs peu favorables à l'émergence d'une dynamique de communs et de gouvernance partagée. Malgré ces difficultés, le Gret a réussi à créer les conditions de dialogue entre acteurs autour de l'amélioration du service, qui ont débouché sur des pratiques de collaboration et des propositions de schéma de gouvernance partagée, tant au niveau de l'ensemble du service que des quartiers et des Atom. Ces actions ont permis à l'ensemble des acteurs de s'interroger sur leur interdépendance et sur les rapports de pouvoir. Elles ont ouvert le champ des possibles et contribué à faire émerger des dynamiques d'action collective, inscrites dans le cadre d'une démarche d'apprentissage collectif. Ces dynamiques ne se sont toutefois pas ancrées durablement, faute de facilitation et de soutien politique après le départ du Gret. L'évolution des perceptions et des pratiques demande du temps, et il est indispensable de réfléchir aux conditions d'un accompagnement qui s'inscrive dans la durée, avec des modalités souples et légères à définir, et qui n'exige pas nécessairement des financements élevés. ●

PARTIE 5

Perspectives

Au terme de huit années d'accompagnement, les acteurs locaux de Dolisie ont mis en place un service original de gestion des déchets associant la municipalité, des opérateurs de pré-collecte et deux OSC locales. Le Gret identifie aujourd'hui trois priorités pour leur permettre de faire vivre et évoluer la gouvernance partagée du service.

FAIRE ÉMERGER UNE CULTURE CITOYENNE

Le manque de confiance des populations envers les autorités reste à Dolisie un défi majeur à la construction d'une gouvernance plus partagée autour du service. Il concerne toutes les autorités politico-administratives, jusqu'aux chefs de quartier. Nommés par le pouvoir central, les chefs de quartier incarnent en effet le parti au pouvoir, tant de leur propre point de vue qu'aux yeux des habitants. Cette crise d'autorité et de confiance à l'échelle du quartier entrave ainsi la mobilisation communautaire. S'il s'agit avant tout de considérer et d'analyser dans la durée les perceptions du pouvoir par les populations, il semble aussi nécessaire de mener une réflexion plus en amont sur l'engagement des citoyens. Former les populations à la citoyenneté et à la notion de biens communs pourrait faire émerger une culture citoyenne, jusque-là écornée par le politique, et créer les conditions d'actions collectives et solidaires en milieu urbain à travers l'*empowerment* des habitants. Il s'agirait précisément d'organiser des ateliers auprès d'un large public pour faciliter la définition collective de la trajectoire de changement souhaitée, et d'appuyer de nouvelles formes d'organisations sociales plus soucieuses et respectueuses des aspirations des populations.

TESTER DES MODES DE GESTION MOINS DÉPENDANTS DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

Il semble également judicieux de tester de nouveaux modèles de gestion, avec une approche de prévention et de réduction à la source des déchets. Des pistes émergent : un projet du Gret mené actuellement en République du Congo, intitulé Novai (Nkayi Owando, « des villes assainies et inclusives ») et financé par l'Union européenne, porte en partie sur cette thématique avec la mise en place de compostage à domicile. Il faudrait analyser comment la diminution des quantités de déchets à transporter et à évacuer aurait des répercussions positives sur le service, voire sur la gouvernance. En effet, si des solutions décentralisées à l'échelle des quartiers existent, celles-ci doivent être articulées avec un sentiment de responsabilité des populations concernant la production de déchets. Sur ce dernier point, il y aurait un enjeu à identifier et à accompagner, au niveau des quartiers, des acteurs perçus comme légitimes aux yeux de la population, conscients et porteurs des enjeux politiques que recouvrent les déchets. Il s'agirait alors, par une gestion ancrée à l'échelle des quartiers, de réinventer les déchets comme communs, « de reprendre la main sur les communs négatifs [...], en assumer la responsabilité en propre¹⁵ ». Si les volumes et les solutions techniques sont moindres, les enjeux économiques et politiques le sont aussi, et il est peut-être plus facile de travailler au plus près des acteurs, en mobilisant moins de ressources humaines.

MOBILISER DES FINANCEMENTS PERMETTANT D'INSCRIRE L'ACCOMPAGNEMENT DANS LA DURÉE

Considérant le temps nécessaire à l'éducation citoyenne, aux changements de perceptions et de comportements, il est nécessaire de mobiliser des financements qui permettent un accompagnement dans la durée. Peut-être faudrait-il s'inspirer du modèle de la coopération décentralisée, avec des interventions qui se déploient dans une logique de continuité, avec moins de moyens sur le court terme, mais inscrites sur du très long terme, et qui prennent en charge une partie des frais structurels, renforçant ainsi la durabilité des services ? ●

15. Monnin A. (2021), p. 61.

GLOSSAIRE

ACTION COLLECTIVE. « Action entreprise par un groupe (soit directement, soit en son nom au travers d'une organisation) en faveur des intérêts partagés et perçus de ses membres (Scott et Marshall, 2009). Les théories de l'action collective se réfèrent au partage des coûts et des avantages de l'action collective pour gérer des biens publics ou collectifs¹. »

Le concept d'action collective que nous utilisons s'inscrit dans la théorie développée par Elinor Ostrom en opposition aux thèses qui postulent que les individus ne voient que leurs intérêts particuliers de court terme et sont incapables de prendre des décisions d'intérêt collectif ou de long terme, nécessitant de ce fait des solutions imposées de l'extérieur, *via* l'État ou la privatisation. Ostrom a démontré que les individus, par leur action collective, sont capables de résoudre les problèmes fondamentaux de l'organisation collective sans solution imposée par un acteur extérieur, en créant une institution commune, où chacun s'engage à suivre les règles, et en suscitant la surveillance mutuelle, c'est-à-dire en créant un commun². L'action collective créant le commun est aussi qualifiée de « *commoning* » ou de « faire commun ». Créer les conditions de l'action collective est une dimension centrale de l'approche par les communs.

APPROCHE PAR LES COMMUNS. Façon de réfléchir et de conduire une intervention d'aide au développement lorsque celle-ci souhaite faciliter la construction de gouvernances partagées « en communs ». Une approche par les communs affirme une intention politique de justice sociale et environnementale, mobilise les cadres conceptuels des communs, mais aussi de l'économie sociale et solidaire ou de l'éducation populaire, et fait appel à des méthodes de facilitation.

CHAMPIONS. Concept mobilisé notamment par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) dans ses recommandations pour améliorer la gouvernance des aires protégées. Les « champions » sont des personnes directement concernées, identifiées pour leur volonté de s'investir, pour la conscience qu'elles ont des phénomènes en jeu, pour leurs idées, leur enthousiasme et leur capacité à

1. Antona M., Bousquet F. (2017), p. 125.

2. Ostrom E. (1990).

inspirer les autres acteurs. Favoriser l'émergence de champions et les accompagner peut ainsi contribuer à une dynamique de réappropriation citoyenne de la gouvernance des ressources communes³.

COMMUN. Dynamique d'organisation sociale dans laquelle un ensemble d'acteurs, interdépendants et directement concernés par un enjeu commun, décide de s'engager dans une action collective pour construire une gouvernance partagée. Celle-ci définit et met en œuvre, dans le cadre d'un processus d'apprentissage collectif continu, des règles d'accès et d'usage jugées équitables, qui garantissent la durabilité sociale, économique et environnementale de l'objet du commun (une ressource, un service ou un territoire par exemple).

COMMUN NÉGATIF. La notion de « commun négatif » a été développée par Maria Mies et Veronika Bennholdt-Thomsen en 2001 (cité dans Monnin A. 2021) pour repenser la manière de gérer les effets négatifs produits par nos modèles fondés sur la propriété et l'intérêt privé, détachés du cycle plus global de reproduction de la vie. Elle invite à considérer les ressources dites « négatives » (déchets, centrale nucléaire, etc.) comme des biens communs négatifs dont il s'agit, à défaut de pouvoir en faire table rase, de prendre soin en se saisissant collectivement et politiquement des enjeux qu'ils recouvrent. À gérer comme des communs⁴.

FACILITATION. La facilitation consiste à créer les conditions de la coopération entre différents acteurs, créer les conditions de l'action collective, créer les conditions de l'apprentissage collectif. Le facilitateur aide le collectif à prendre conscience de ses besoins et à trouver ses propres solutions. Dans le cadre de l'approche par les communs, dès lors qu'une intention politique de l'intervention d'aide est précisée, le facilitateur n'est pas neutre mais au contraire « engagé » pour plus de justice sociale, environnementale et de résilience.

FAIRE COMMUN. « Le "faire commun", ou *commoning*, est le processus qui conduit des individus à se mobiliser pour mettre en partage des savoirs, des expériences, des moyens humains, techniques ou financiers, en vue de la réalisation d'un intérêt commun et approprié. Il est l'essence de l'action collective⁵. »

GOVERNANCE. Processus par lequel est créé un répertoire de règles, de normes et de stratégies qui guide le comportement des acteurs dans un domaine donné d'interactions politiques⁶. Un système de gouvernance englobe tant les acteurs et institutions que les normes mobilisées formelles et informelles, ou que les pratiques d'élaboration de règles, leur mise en œuvre et leur contrôle. Ces règles peuvent être objet de consensus ou de mise en concurrence entre les acteurs. De façon prescriptive, la gouvernance se réfère au pouvoir de décider de règles et aux différents registres d'autorité sur lesquels elles reposent.

3. Borrini-Feyerabend G. et al. (2014).

4. Monnin A. (2021).

5. Aubert S., Botta A. (2022), p. 240.

6. McGinnis M.D. (2011).

GOVERNANCE PARTAGÉE. Modèle d'action publique qui postule que chacun des acteurs concernés, notamment les citoyens, mais aussi les secteurs public et privé, exerce un pouvoir réel dans les prises de décision et le contrôle de leur application. Nous pouvons la qualifier de **gouvernance partagée « en communs »** lorsque la gouvernance est construite et constamment améliorée dans une dynamique sociale de commun, notamment d'action collective et d'apprentissage collectif. Le qualificatif « en communs » souligne le caractère dynamique et évolutif de ce type de gouvernance.

INSTITUTION. Les institutions regroupent à la fois les organisations et les règles, les modes de faire et d'être, mais également les structures de pensée, concepts et paradigmes générés et utilisés pour structurer les modes d'interaction au sein de ces organisations dans le but d'influer sur les décisions individuelles et collectives.

Pour Ostrom, « le terme "institution" n'est pas [...] synonyme d'organisation. Le terme signifie "un ensemble de règles réellement mises en pratique par un ensemble d'individus pour organiser des activités répétitives qui ont des effets sur ces individus, et éventuellement sur d'autres"⁷ ».

PERSONNES-FRONTIÈRE. Accompagner la construction de communs sur un territoire implique de s'intéresser aux postures et interdépendances des différentes parties prenantes (citoyens, usagers, acteurs publics, opérateurs privés, etc.). Les « personnes-frontières » sont des acteurs clés qui ont le pouvoir de « parler à plusieurs mondes, de décloisonner et de traduire ». Elles jouent un rôle d'intermédiation et de facilitation entre différents types d'acteurs ayant des usages, des intérêts et des compréhensions différentes de l'enjeu de commun⁸.

PORTEURS DE COMMUN. « Les porteurs de communs sont des personnes physiques impliquées dans une action collective sur le territoire ». Dans le cadre d'un projet de développement mené avec une approche par les communs, ils sont identifiés au moment de la caractérisation de la « situation d'action » et deviennent des interlocuteurs privilégiés. Qu'ils soient issus du domaine public, privé, académique, de l'autorité coutumière ou de la société civile, faire appel à leur expérience permet de « construire sur l'existant et de mobiliser au mieux les solidarités écologiques et sociales existantes⁹ ».

SITUATION D'ACTION. Espace social dans lequel des acteurs observent des informations, sélectionnent des actions, s'engagent dans des modèles d'interaction et obtiennent des résultats de leur interaction. Boîte noire où les choix politiques sont faits¹⁰. ●

7. Ostrom E. (2009), p. 9.

8. Intervention de Geneviève Fontaine lors du séminaire de lancement du programme Communs et collectivités locales de la Coop des communs, à la Caisse des dépôts et consignations, le 3 décembre 2021.

9. Aubert S. et al. (2020), p. 17.

10. McGinnis M.D. (2011).

BIBLIOGRAPHIE

- Antona M., Bousquet F. (dir.) (2017), *Une troisième voie entre l'État et le marché : échanges avec Elinor Ostrom*, Versailles, Éditions Quæ, 143 p.
- Aubert S., Gérard F., Delay E., Lepage C., Gaidet N., D'Aquino P., Karpe P., Boche M., Leyronas S. (2020), *Approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte – Guide opérationnel*, Paris, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, 43 p., Regards sur le foncier, n° 9.
- Bikouya G., Marchadour F. (2019), « Quelle durabilité pour un service de gestion des déchets dans une ville intermédiaire : Retour d'expériences à Dolisie (Congo) », *Afrique contemporaine*, n° 269-270, p. 307-320, <https://doi.org/10.3917/afco.269.0307>
- Borrini-Feyerabend G., Dudley N., Jaeger T., Lassen B., Pathak Broome N., Phillips A., Sandwith T. (2014), *Gouvernance des aires protégées : de la compréhension à l'action*, Gland, Suisse, IUCN., xvi-124 p., Collection des lignes directrices sur les meilleures pratiques pour les aires protégées, n° 20.
- Cirelli C., Florin B. (dir.) (2015), *Sociétés urbaines et déchets : éclairages internationaux*, Tours, Presses universitaires François Rabelais, 450 p.
- Marchadour F., Bikouya G. (dir.) (2019), *Accompagner la mise en place d'un service de gestion des déchets en milieu urbain : retour d'expérience des projets Promaïss et Gicod dans une ville secondaire – Dolisie, République du Congo, 2012-2018*, Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 56 p., Cahier projet.
- Marchadour F., Colombier R., Gandzounou R. (2017), *Bilan et enseignements du projet Promaïss : Dolisie – Congo Brazzaville*, Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 23 p., Cahier projet.
- Marchadour F., Elite Mylla M., Gandzounou R., Colombier R. (2013), *Diagnostic des déchets solides dans la ville de Dolisie, Congo Brazzaville – Rapport final*, Gret, 57 p.
- McGinnis M.D. (2011), "An Introduction to IAD and the language of the Ostrom Workshop: A simple guide to a complex framework", *Policy Studies Journal*, Vol. 39, no. 1, p. 169-183, <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00401.x>
- Monnin A. (2021), « Les "communs négatifs" : entre déchets et ruines », *Études*, n° 9, p. 59-68, <https://doi.org/10.3917/etu.4285.0059>
- Olivier de Sardan J.-P. (2021), *La revanche des contextes : des mésaventures de l'ingénierie sociale en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 480 p.
- Ostrom E. (1990), *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 279 p.
- Ostrom E. (2009), *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions* (trad. et synthèse par P. Lavigne Delville), Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 33 p., Coopérer aujourd'hui, n° 67.
- Pierrat A., Marchadour F., Colombier R. (2021), « Quand les déchets bousculent la politique locale d'une ville intermédiaire en crise (Dolisie, Congo) », *Géocarrefour*, 95/1, mis en ligne le 23 février 2021, <https://journals.openedition.org/geocarrefour/16867> ●

Imprimé en août 2022 sur les presses d'ISIPRINT.

Dépôt légal : septembre 2022.

Carnet Faire commun

numéro 2

LA GESTION DES DÉCHETS DANS LA VILLE DE DOLISIE AU CONGO

Faire commun autour d'un service municipal ?

Ce carnet relate l'accompagnement par le Gret de la mise en place d'un service de gestion des déchets à Dolisie, troisième ville du Congo, entre 2012 et 2018, et la façon dont une approche par les communs a ensuite été envisagée pour promouvoir une gouvernance partagée du service.

Dans un contexte d'urbanisation croissante et de faiblesse d'intervention des pouvoirs publics, l'accompagnement du Gret a permis de créer des liens de confiance entre acteurs et d'engager une dynamique collective autour du service. Cette démarche volontariste a permis de concevoir un service de gestion des déchets comme un commun. Ce carnet revient sur les succès et limites d'une telle démarche, et présente la complexité de construire une gouvernance partagée autour d'un service public municipal dans un contexte de forte verticalité du pouvoir, de défiance des populations vis-à-vis de la puissance publique et de faiblesse des ressources.

Destiné aux associations, ONG et bailleurs de fonds promouvant les initiatives autour des communs, ce document s'efforce de tirer des enseignements utiles pour prolonger la dynamique engagée à Dolisie, et pour penser et mettre en œuvre de telles expérimentations dans d'autres contextes.

AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE :



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue des financeurs.

EN PARTENARIAT AVEC :



Campus du Jardin d'agronomie tropicale de Paris
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. 33 (0)1 70 91 92 00 – www.gret.org

ISSN 2677-9803
ISBN 978-2-86844-341-0



9 782868 443410