

#9 INITIATIVE D'AUTONOMISATION STRATEGIQUE LEGALE DE GROUPES DE GESTION COMMUNAUTAIRE DES DECHETS A HARARE¹

Par Shamiso Mtisi²

1. Introduction

L'objectif de ce document est de dresser le profil et de donner un compte rendu critique des instruments légaux et les stratégies utilisés par l'Association Zimbabweenne du Droit de l'environnement (ZELA) pour développer et entretenir les capacités de cinq groupes de gestion des déchets à base urbaine à Harare de 2003-2007. Ce document traite du développement des capacités légales et de l'amélioration des capacités de plaidoyer des groupes de gestion des déchets. Néanmoins, on m'a toujours posé la question : *"Qu'est-ce que la loi a à faire avec la gestion des déchets et les pauvres qui fouillent dans les sites de décharge ?* Ma réponse a toujours été d'expliquer la pertinence de l'ensemble des instruments légaux que nous avons utilisés pour responsabiliser cinq groupes volontaires de gestion des déchets, pour qu'ils existent comme une puissante force, pour la participation communautaire dans les processus de prise de décisions et les activités de réduction de la pauvreté.

Avant notre intervention, les groupes de gestion des déchets avaient des défauts de jeunesse, y compris :

- ♦ Le manque de capacités légales pour négocier, engager et conduire des transactions d'affaires avec le secteur public et privé comme des entités légales séparées,
- ♦ Des connaissances et une compréhension limitées des droits environnementaux, les procédures judiciaires et les textes règlementaires ou les réglementations.

Tous les cinq groupes ne pouvaient pas participer effectivement aux processus de prise de décision, dans la formulation du budget et la planification faits par les institutions administratives locales.

De façon structurelle, le document est divisé en sections clés touchant les questions suivantes : les problèmes rencontrés par les groupes avant leur enregistrement, l'état des instruments légaux utilisés, les lacunes, les faiblesses et les défis identifiés au cours du processus, une critique des résultats clés et un ensemble de recommandations ou des actions clés pour faire face aux défis. Le document va aussi inclure une brève analyse de l'évaluation

1 Ce texte a été traduit de l'anglais. Titre original: "Strategic Legal Empowerment Initiative for Community-based Waste Management Groups in Harare".

2 Head of Research/Environmental Lawyer, Zimbabwe Environmental Law Association (ZELA)
No. 6 London Derry Road, Eastlea, Harare, Zimbabwe. Tel. 263 4 253381; 263 4 252093
www.zela.org shamiso@zela.org; mtisik@yahoo.com

des documents utilisés pour évaluer l'impact du projet et la question de la durabilité. En effet, les problèmes, les leçons clés, les faiblesses et les occasions seront juxtaposés et débattus dans le contexte de la situation économique, politique et social présente qui se passe au Zimbabwe.

2. Définir le problème

L'initiative du renforcement de la loi était entreprise par ZELA sous le Projet de la Justice environnementale qui a été lancé en 2003. L'objectif stratégique de l'initiative légale était de responsabiliser les groupes de gestion des déchets à base communautaire pour qu'ils existent comme des entités légales capables de faire des transactions et des négociations de relations d'affaires avec le secteur public et privé en leurs propres noms. Sous ce projet, cinq groupes³ de gestion des déchets qui travaillent dans les banlieues pauvres et à faible revenu de Harare ont été enregistrés. Les cinq groupes étaient en grande partie animés par des volontaires engagés dans des campagnes de nettoyage de l'environnement, la collecte des déchets, le recyclage et la réutilisation, en réponse à l'échec de la Municipalité de Harare de fournir des services adéquats de collecte des déchets.

Le besoin d'adopter un mélange d'instruments légaux pour responsabiliser le groupe de gestion des déchets à base communautaire et renforcer ses capacités est venu de la réalisation que ces groupes faisaient face à un certain nombre de défis légaux au-delà de leur capacité légale. Le premier et l'important problème rencontré par les cinq groupes était qu'ils n'existaient pas en tant qu'entités légales et n'étaient pas considérés comme des entités légitimes et authentiques, mais comme des groupements libres d'individus initialement préoccupés de la génération de revenu. Cette perception a conduit à leur échec à engager effectivement l'autorité locale et le secteur privé dans des transactions d'affaires et de donner force à leurs opérations. Des exemples comprennent le refus de la Municipalité de leur accorder la location de terrain parce que le groupe n'était pas une entité enregistrée. En plus, il leur était difficile d'ouvrir et d'exploiter des comptes bancaires pour épargner leurs maigres avoirs. La raison pour laquelle ces groupes n'étaient pas considérés comme des entités authentiques était qu'ils n'étaient pas enregistrés pour exister comme des entités légales aux yeux de la loi, et ce faisant, manquaient de capacité légale.

De plus, à cause de la perception de légitimité, de nombreux groupes avaient même peur d'engager les décideurs au niveau local et national pour la prestation de service et ne pouvaient pas exiger une prestation de service efficace. En tant que groupes libres d'individus avec un programme et des préoccupations communs, ils ne pouvaient pas se mettre effectivement en réseau pour chercher un appui technique ou financier des agences donatrices ou d'appui, qui généralement, préfèrent travailler avec des groupes enregistrés et légalement reconnus. Pour éviter cette situation difficile, certains des groupes ont confié à d'autres organisations la gestion de leurs finances et autres transactions en leur nom.

³ Trust de recuperation et de gestion des déchets deux deux dans la banlieue de Epworth , *Dzivarasekwa Trust de conservation de l'environnement* dans la banlieue de Dzivarasekwa, *Mabvuku Environmental Trust* in Mabvuku Suburb, *National Coalition for Sustainable Development Trust* in Epworth Suburb and the *Zimbabwe Urban Environment Waste Management Group* working in Mbare and Highfields Suburbs

Cependant, cela avait souvent pour conséquence des goulets d'étranglement opérationnels et de la méfiance⁴

Le deuxième défi des cinq groupes en termes de capacité était leurs connaissances limitées des droits environnementaux, sociaux et économiques et comment les revendiquer. La compréhension limitée par les membres des groupes de leurs droits et obligations, aussi bien que l'échec d'apprécier les possibilités légales pour revendiquer et faire valoir leurs droits étaient identifiés par ZELA comme un problème grave dans la plupart des initiatives de gestion des déchets. La majorité des membres des groupes ne connaissaient même pas le cadre légal et politique existant sur la gestion environnementale en général et la gestion des déchets en particulier. Cependant, c'est dans le cadre de la loi que tels groupes sont établis et peuvent demander une autorisation⁵ de gestion des déchets. Dans ce contexte, ZELA s'est rendu compte du besoin de promouvoir la conscientisation sur la loi environnementale parmi les projets à base communautaire et de développer les capacités des groupes communautaires à utiliser la loi pour protéger et faire respecter leurs droits.

Troisièmement, avec les violations des droits humains et l'érosion de la Démocratie et la bonne gouvernance au Zimbabwe, il y avait un besoin pressant de responsabiliser les organisations à la base pour engager les décideurs au niveau local et national ; surtout dans la planification et la budgétisation dans la gestion des déchets. Comme résultat, les groupes ne se sont jamais tracassés pour surveiller la manière dont la Municipalité dépensait le revenu des charges de collecte des déchets ; cependant, en réalité, la Municipalité n'offrait pas de services de collecte des déchets. En tant groupes libres d'individus, ils le trouvaient difficile ou avaient même peur d'engager les décideurs en ce qui concerne les services. Etant donné le besoin pressant des groupes de gestion des déchets d'engager les décideurs, il était important pour ZELA de les aider à lever leur voix et leurs capacités pour le plaidoyer afin d'influencer les processus de formulation de politiques et de prises de décisions au niveau local et national. Le besoin fondamental et urgent était de développer les capacités des groupes d'action locaux pour qu'ils pussent influencer la participation communautaire dans la prestation de service et aider à garder les prestataires de services environnementaux responsables. De l'autre côté, les municipalités locales et les organes publics étaient plus préparés à traiter avec des demandes coordonnées pour la prestation de service faites par des groupes légalement reconnus et responsabilisés qu'avec des demandes similaires venant des individus.

Le quatrième et le dernier problème que le projet a attaqué, ainsi que « Practical Action » était les capacités institutionnelles et systémiques insuffisantes de la gestion du projet des groupes. Les dispositions institutionnelles internes et les structures de gouvernance des groupes eux-mêmes influençaient l'efficacité de la gestion de leur projet et créaient des

4 Les activités de transaction d'affaires par les autres organisations se sont passées dans le cas du Trust de gestion de l'environnement de Dzivarasekwa, lorsque Environment Africa a donné des fonds aux groupes mais doit acheter tout le matériel requis pour le projet au nom du groupe de gestion des déchets. Cela était en partie dû au fait que le groupe n'avait pas de capacités pour gérer le projet et les fonds aussi bien que les capacités légales..

5 The licence is given in terms of Section 15 of the Environmental Management (Effluent and Solid Waste Disposal) Regulations SI 6/2007

conflits, des chevauchements de fonctions et des systèmes financiers inadéquats. La plupart des groupes bénéficiaient seulement des membres des groupes à l'intérieur du cercle.

3. Les instruments légaux utilisés

Pour renforcer les capacités des cinq groupes de gestion des déchets, ZELA a investi du temps et des ressources pour développer un ensemble d'instruments légaux conçus pour traiter de la question de légitimité et de déterminer leur capacité légale. Le premier instrument utilisé pour traiter de la question de légitimité et le manque de capacité légale était l'enregistrement des groupes comme des « trusts » aux termes du droit commun. ZELA a choisi de les enregistrer comme étant des groupes de droit commun puisque cela est la voie la plus rapide de constituer tout groupe comme une entité légale au Zimbabwe. Il est plus difficile et encombrant d'enregistrer un groupe comme une organisation de bien-être sous la « Loi des Organisations Volontaires Privées » à cause du processus d'application complexe et souvent influencé politiquement.

ZELA a reçu des demandes de tous les cinq groupes. Le processus d'enregistrement comprenait une évaluation des besoins participatifs et un processus de consultation par ZELA pour identifier les problèmes majeurs rencontrés par chaque groupe. Ensuite, ZELA ferait le travail notarial nécessaire pour formaliser le groupe et l'enregistrer comme un "trust" avec le Registraire des Titres. Cependant, dans la loi, la constitution légale d'un trust est affectée par l'apparition et l'ajout de signatures de tous les membres fondateurs et des administrateurs auprès d'un notaire public. Le processus d'enregistrement s'était couplé avec une formation légale ciblée et une éducation dans sur les implications légales et sur les droits, les devoirs et les obligations des titulaires de bureau, les administrateurs, les fondateurs et bénéficiaires comme stipulé dans l'Acte notarié de « Trust et Don ». Normalement, l'Acte notarié du Trust et Don fait l'état des objectifs du Trust, fixe les pouvoirs et les devoirs des administrateurs en rapport avec les rencontres, la dissolution, les bénéficiaires du Trust et la vacance de poste. De façon présumée, ZELA donnait des conseils aux groupes sur la signification légale des dispositions. Les sessions de formations ciblées avaient aussi pour but de renforcer et d'améliorer les systèmes opérationnels des trusts.

Pour assurer un engagement continu et total, ZELA a aussi offert des sessions de formation et d'éducation légales à cinq groupes de gestion des déchets enregistrés sur leurs droits environnementaux. Les objectifs des centres de formation légale étaient d'améliorer la compréhension et l'appréciation des droits environnementaux et des devoirs, accroître les capacités pour identifier des cas de violations des droits et de s'assurer que les groupes connaissaient les possibilités légales pour revendiquer et faire respecter leurs droits sociaux, économiques et environnementaux. Au cours des sessions de formation, ZELA cherchait aussi à s'assurer que les groupes comprenaient les cadres légaux et politiques pour la gestion, surtout les procédures à suivre lorsqu'on demande une autorisation pour exploiter une entreprise de gestion de déchets. L'autre outil qui était aussi utilisé au cours des sessions de formation était la distribution des versions résumées de la législation et les politiques appropriées dans les langues vernaculaires, aussi bien que les autres instruments et publications légaux. Néanmoins, la valeur des cliniques d'aide juridique s'applique au fait qu'ils étaient participatifs et libératoires, en dotant ainsi les membres des cinq groupes de

confiance et des connaissances sur leurs droits et comment les revendiquer. Certains des ateliers ont été conjointement organisés avec « Pratical Action » ou « Environment Africa ».

Les cliniques d'aide juridiques impliquaient aussi la formation en plaidoyer et l'identification des questions de plaidoyer pour permettre aux groupes de se positionner pour faire effectivement le lobbying et le plaidoyer pour le changement de politiques au niveau municipal et leur permettre aussi bien d'exiger la consultation et la participation dans des décisions qui affectent leurs opérations. ZELA a aussi donné des conseils juridiques aux groupes. Au niveau national, ZELA a organisé des rencontres de dialogues politiques avec les législateurs et les services administratifs pour plaider en faveur des changements politiques et juridiques qui répondraient aux besoins et intérêts spéciaux des groupes de gestion des déchets.

4. Les résultats

L'application et la mise en œuvre desdits instruments légaux a atteint des résultats pour les cinq groupes de gestion des déchets en améliorant spécifiquement leurs capacités légales et institutionnelles.

Le premier résultat était la capacité des tous les groupes à gagner l'assurance fonctionnelle et la confiance en soi pour engager systématiquement la Municipalité de Harare sur des questions politiques et des procédures pour leurs opérations. Comme conséquence de l'enregistrement, tous les groupes se sont développés pour devenir des agents valables pour la promotion de la participation communautaire dans la gestion des déchets solides et d'exiger de la Municipalité, une prestation de service juste et équitable. En plus, tous les groupes ont été appelés par la Municipalité de Harare pour des rencontres et des consultations sur des questions touchant la gestion des déchets, comme des acteurs clés. Le processus d'enregistrement a aussi permis aux groupes d'exister comme des petites entreprises crédibles avec un programme de développement communautaire. Cela est plus évident avec les groupes qui obtiennent des bénéfices financiers pour le recyclage et la réutilisation des déchets. L'intervention de « Practical Action » dans l'apport d'une assistance technique a aussi aidé certains des groupes à développer leurs activités d'affaires.

Au niveau politique, quatre groupes étaient impliqués dans le processus de consultation pour la formulation du projet de la Stratégie nationale de Gestion des Déchets qui a commencé en 2006. Dans la banlieue de Mabvukun, le groupe s'est arrangé pour identifier et faire un rapport à ZELA des cas de violations des droits environnementaux, l'élimination illégale des déchets et les pénuries d'eau, au nom de la communauté.

Une autre note positive est que le processus de renforcement des capacités légales a aidé deux des groupes à obtenir des subventions de 5000 dollars US de "Global Greengrants Foundation" pour leurs activités écologiques dans la récupération de déchets, le recyclage et la réutilisation. ZELA a facilité les demandes de subvention puisqu'elle avait déjà établis des liens avec le donateur. En plus, les groupes ont réussi à créer des liens et des réseaux avec des organisations internationales telles que l'Organisation internationale du Travail (OIT) qui fait la promotion du développement de petites entreprises. Dans une plus grande mesure, l'enregistrement des cinq groupes a conduit les autres organisations internationales et la société civile locale à avoir confiance à travailler avec les groupes de gestion des déchets.

Par ailleurs, comme résultat de l'enregistrement, deux des groupes ont réussi à négocier effectivement avec la Municipalité de Harare pour un terrain de bail pour leurs opérations de gestion des déchets. Avant que le bail ne fut accordé, une des conditions clés était que le groupe devait exister comme entité légale avant qu'un terrain ne leur fût accordé. Par conséquent, le processus d'enregistrement a aidé les deux groupes à obtenir un terrain. L'autre résultat clé est que tous les cinq groupes de gestion des déchets ont réussi à ouvrir des comptes bancaires et on commencé à gérer leurs propres fonds. Après la formation et l'enregistrement, il y a eu aussi des améliorations d'ordre général dans la gestion de ces groupes aussi bien que la réduction des conflits sur le contrôle des ressources.

Pour évaluer les impacts et les résultats du projet, ZELA a utilisé un certain nombre d'outils de suivi et d'évaluation de performance. En particulier, ZELA a développé un cadre de suivi et d'évaluation pour suivre et évaluer les performances et l'évolution pour tous les projets et programmes. L'impact du projet a été évalué à travers les visites du site du projet et les rapports financiers, les documents du projet et autres gardés par les « trusts ». Le processus de l'évaluation a mis à nu un certain nombre de problèmes de capacités qui seront débattus dans la section sur les maillons faibles.

La durabilité des instruments légaux qui étaient utilisés dépendait du programme de conseil et d'éducation continue de ZELA. ZELA s'est engagé à continuer d'apporter la protection intellectuelle et légale aux cinq groupes. Pour soutenir leurs capacités, les groupes ont basé leur espoir sur les activités génératrices de revenus aussi bien que leur volonté de travailler sur une base volontaire pour améliorer leurs capacités.

5. Les maillons faibles ou défis

A travers ce processus, un certain nombre de maillons faibles et des “interruptions” ont été observés dans les opérations des groupes de gestion des déchets depuis 2006. En premier lieu, le contexte opérationnel des groupes a négativement affecté leurs activités. La situation sociale, économique et politique tendue dans le pays a affecté la plupart des activités du projet et les capacités de tous les cinq groupes. L'environnement politique chargé l'a rendue difficile pour les groupes de s'engager effectivement dans un plaidoyer politique comme une tentative de mettre les décideurs au défi au niveau de l'administration locale était condamnée à être considérée comme une manœuvre politique. Des interférences avec les structures de l'administration locale par le gouvernement central ont aussi affecté les opérations des groupes de gestion des déchets; puisque la Municipalité de Harare ne pouvait pas opérer indépendamment du gouvernement et ne pouvait pas prendre de bonnes décisions. Sur le front économique, l'hyperinflation, l'augmentation des prix des produits de base et des services, l'effondrement des infrastructures aussi bien la suppression de la production industrielle ont affecté les groupes de gestion des déchets dans une plus grande mesure. Un point intéressant, mais de débat est celui lié aux niveaux de la production industrielle, la production de déchets a été aussi faible, rendant les déchets à la production industrielle moins facilement disponibles pour que les groupes les recyclent et les réutilisent. En conséquence, les niveaux opérationnels des groupes de gestion des déchets se sont aussi effondrés et ont grandement affecté par les troubles économiques, sociaux et politiques. L'autre problème avec la situation économique est que quelquefois, les groupes reçoivent des déboursements de frais de la Municipalité en retard, surtout à Epworth puisque la Municipalité paie 50% des

frais qu'elle collecte avec le Groupe environnemental CNM (qui avait signé un contrat avec la Municipalité pour collecter les déchets des ménages). En plus, les frais perdent normalement beaucoup de leur valeur avant d'être transférés aux groupes.

Un autre maillon faible observé était que le cadre légal actuel n'était généralement pas d'un secours au renforcement des capacités des groupes de gestion des déchets à base communautaire au Zimbabwe. Bien que la loi sur la gestion de l'environnement, section 4 (1) donne une possibilité pour la participation de la communauté dans la promulgation des politiques et lois liées à la protection de l'environnement, section 15 de la Gestion de l'Environnement (Effluent et élimination de déchets solides) SI. 6/2007 stipule que toute personne qui désire exploiter une entreprise de collecte des déchets doit faire une demande d'autorisation. Ma lecture de la disposition ci-dessus montre qu'elle est surtout focalisée sur les entreprises de gestion des déchets, sans distinction entre des entités d'affaires intéressés dans l'établissement des entreprises des gestion des déchets avec l'intention de faire de gros bénéfices, et des petits groupes à base communautaire dont l'objectif est d'aider la communauté, mais au même moment, générer un petit revenu pour assurer leur durabilité. La position légale laisse les groupes de gestion à base communautaire compétir avec des grandes sociétés établies. Par conséquent, à cet égard on peut dire que le cadre légal ne vient pas en secours aux besoins spéciaux des groupes de gestion à base communautaire qui sont souvent dirigés par des pauvres volontaires.

Le troisième maillon faible est que, bien que les groupes au regard semblent se fonder sur les aspirations communautaires, sont en réalité dirigés communément par un groupe de champions males qui sont le plus souvent passionnés de la gestion des déchets dans leur communauté. Cela (en théorie et en pratique), donne des possibilités d'exclusion des autres membres de la communauté et des femmes. Il conduit souvent à l'échec d'exploiter le potentiel professionnel et les capacités techniques qui pourraient exister au sein de la communauté.

Un autre problème est comme la loi relève du domaine technique, elle demande des campagnes constantes pour améliorer les capacités et la compréhension des questions légales. Malheureusement, the ressources financières disponibles à ZELA ne pourraient pas permettre cela. Des conflits latents se passent aussi entre les groupes de gestion des déchets, causés peut-être par des interventions par différentes organisations qui ciblent certains groupes pour un appui et ignorent d'autres. Par exemple, ZELA a enregistré seulement deux groupes de gestion à Epworth et recommandé un groupe pour financement à Global Greengrants. Au même moment, un seul groupe à Epworth a signé un contrat pour la collecte de déchets avec la Municipalité et cela est apparu comme un monopole sur les autres groupes.

6. Recommandations

Reconnaissant l'importance des groupes de gestion des déchets à base communautaire comme véhicule pour la promotion de la participation communautaire dans la gestion des déchets solides, il est important de faire quelques recommandations pour améliorer leurs capacités et aptitudes de plaidoyer.

Premièrement, pour que ces groupes grandissent et soient capables d'accroître leurs opérations, il y a un besoin pour eux d'entrer en partenariat avec les organisations de la

société civile ; pour plaider en faveur de la réforme des lois et politiques de sorte à assurer l'inclusion des dispositions qui reconnaissent et prennent en compte leurs besoins spéciaux. Tels besoins comprennent des exigences d'une simple autorisation et le paiement des frais réduits aussi bien que des gratifications pour les groupes.

Il est aussi recommandé que les groupes doivent essayer d'engager des conseillers professionnels pour améliorer leurs structures institutionnelles et de gestion. Les groupes demandent aussi des campagnes éducatives régulières et concertées sur la manière de revendiquer et de faire respecter leurs droits en relation avec la prestation de service, aussi bien que sur comment négocier avec les secteurs publics et privés.

Il a aussi été noté que le renforcement des capacités légales en lui-même n'est pas assez pour responsabiliser les groupes de gestion des déchets à base communautaire pour qu'ils émergent comme une puissante force dans le plaidoyer pour le changement de politique et générer assez de revenu pour réduire la pauvreté. ZELA a besoin de renforcer son travail avec d'autres organisations qui offrent de l'assistance technique et pratique, (ce que j'appelle *assistance matérielle* tels que les bicyclettes et autres équipements et la formation technique) aux groupes. L'approche de l'Action pratique doit être élargie et soutenue.

7. Conclusion

Ce document a cherché à démontrer l'utilité des instruments légaux que ZELA a utilisé pour responsabiliser les groupes de gestion des déchets au Zimbabwe. L'avantage de l'utilisation de la loi est que les groupes existent maintenant comme des entités légales et légitimes qui sont reconnues par les secteurs public et privé, et ils ont appris sur leurs droits and devoirs en relation avec la prestation de services et comment revendiquer leurs droits. Au cours de ce processus, de nombreux défis impliquant le développement des capacités ont été rencontrés ; tels que l'environnement politique et économique actuel qui rend la planification et la budgétisation extrêmement complexes. Cependant, ZELA croit toujours que la meilleure formule pour améliorer les capacités de la communauté est d'adopter un mélange de stratégies qui comprend : les politiques et l'assistance juridique et technologique.