



*Programme gestion durable des déchets
et de l'assainissement urbain*



Assainissement A03

***La question des déchets et de l'assainissement
dans deux villes moyennes du Niger***

Synthèse – février 2003



MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

LASDEL
**Laboratoire d'études et recherches sur les dynamiques
sociales et le développement local**

Préambule

Cette synthèse présente les principaux résultats issus des deux rapports remis par notre équipe:

- un rapport socio-anthropologique qui comprend (outre une introduction dont les principaux éléments sont repris ici) deux études détaillées menées respectivement à Dogondoutchi (sous la direction de G. Blundo) et à Tillabéri (sous la direction de E. Hahonou), avec une coordination de JP. Olivier de Sardan.
- un rapport juridique (sous la direction de D. Maiga)

Résumé des principaux résultats

L'absence de solution durable aux nombreux problèmes rencontrés doit être imputée en premier lieu à des formes inadaptées ou inefficaces de gestion (ou de non gestion) des biens communs urbains, qui sont liées principalement aux logiques et stratégies des principaux acteurs publics et municipaux (et qui ne sont pas seulement liés au « dénuement » ou à l'« absence de moyens », généralement invoqués, mais également à un manque de volonté politique, à une gouvernance locale inefficace, à des pratiques clientélistes, et à une prévalence des intérêts particuliers sur l'intérêt général).

Mais deux autres facteurs explicatifs des difficultés en matière d'hygiène et d'assainissement peuvent également être dégagés : d'une part les comportements des citoyens, qui renvoient aux représentations et pratiques populaires relatives à l'hygiène ou aux espaces publics ; d'autre part l'inadaptation des modes d'intervention extérieurs, quels que soient leur bonne volonté et leurs efforts.

Par ailleurs, des textes existent en ce domaine (lois et réglementations diverses) mais ils ne sont pas adaptés aux conditions locales, et de toute façon ils ne sont pas appliqués.

Toute réforme en matière d'hygiène et d'assainissement est donc particulièrement complexe et doit jouer sur de multiples facteurs.

1. Introduction : rappels

Les partenaires

Notre recherche était au départ combinée à une proposition de « recherche-action », sous l'égide de l'AFVP, qui devait s'inspirer de nos résultats et dont nous devons suivre la mise en œuvre. Cette recherche-action aurait été centrée sur l'expérimentation, dans les deux villes, de quatre modes de gestion des déchets menés en parallèle dans des quartiers différents (gestion directe par les services municipaux ; gestion par un opérateur privé ; gestion par les comités de quartier ; gestion par une structure associative de type GIE). Elle devait associer divers partenaires : les deux municipalités, l'AFVP (qui gère les actions de la coopération décentralisée de Juvisy et d'Orsay), les associations Juvisy-Tillabéri et Orsay-Dogondoutchi, et enfin le LASDEL (pour un suivi). Le conseil scientifique de l'appel d'offre n'a pas retenu cette proposition de recherche-action.

Nous devons ici souligner la qualité de la collaboration avec l'AFVP, qui nous a toujours aidés pour nos enquêtes, et à qui nous avons régulièrement exposé nos résultats.

Les terrains d'enquête

Le choix de Dogondoutchi et Tillabéri correspondait à deux critères :

1) Cibler des villes moyennes du Niger. En effet, la question des villes moyennes est souvent négligée au profit des seules grandes métropoles, alors que leur développement, qui est pourtant important, devrait s'accélérer les prochaines années (au Niger comme plus généralement au Sahel) et pose de très redoutables problèmes d'assainissement. L'échelle plus réduite de ces villes permet aussi de traiter la question des déchets et de l'assainissement dans sa globalité, de développer des enquêtes socio-anthropologiques plus intensives et plus exhaustives (à l'interface entre opérations de développement et populations), et de mener des expérimentations en grandeur réelle. Notre étude peut donc avoir un double impact : général, pour une approche « holiste » de la gestion de l'assainissement urbain et des déchets en Afrique ; spécifique, sur les problèmes des villes moyennes, plus particulièrement au Sahel.

2) Choisir des villes où des expériences en matière de collecte des déchets et d'assainissement avaient été menées depuis une bonne dizaine d'années. C'était le cas à Tillabéri et Dogondoutchi, qui ont bénéficié, en ce domaine, du soutien, dans le cadre de la coopération décentralisée, de deux villes françaises (Juvisy et Orsay). Il en a résulté de nombreuses actions : puisards, canalisations, dépotoirs à ordures, tamisage, ramassage par benne, ramassage par charrettes, services de voirie, agents d'assainissement, comités de quartiers, mobilisation associative, actions de sensibilisation, épandage sur champs... Or, manifestement, de nombreuses difficultés sont apparues au fil de ces actions, que notre étude a tenté d'identifier, de décrire et de comprendre.

Les objectifs

Ils correspondaient à deux axes pour le volet socio-anthropologique :

- Recueil et analyse des représentations et pratiques populaires concernant les déchets de tous ordres, et, plus généralement, la propreté et l'hygiène, que ce soit au niveau personnel, dans l'espace domestique, ou dans les espaces collectifs et/ou publics.

- Recueil et analyse des représentations et pratiques populaires en matière de services collectifs, et des logiques d'acteurs à l'œuvre autour des expériences antérieures et actuelles d'hygiène et d'assainissement comme forme particulière d'espace public.

Pour le volet juridique, il s'agissait d'étudier l'évolution de la législation et des pratiques administratives au Niger concernant l'hygiène et d'assainissement, et les compétences des communes urbaines, et d'évaluer le degré d'application des textes juridiques aux niveaux des municipalités concernées.

L'équipe de recherche

Pour le volet socio-anthropologique, elle comportait deux sous-équipes, une par ville, avec un chercheur socio-anthropologue (G. Blundo pour Dogondoutchi, et E. Hahonou pour Tillabéri) menant personnellement une partie des enquêtes et encadrant en outre deux enquêteurs, étudiants de niveau maîtrise en sciences sociales, ayant déjà une expérience de nos méthodes de travail (N. Issaley et A. Tidjani Alou pour Dogondoutchi, I. Younoussi et S. Ali pour Tillabéri). Un autre chercheur (JP. Olivier de Sardan) a coordonné l'ensemble du travail.

Les deux chercheurs responsables des enquêtes ont effectué en tout 48 jours de terrain. Les enquêteurs ont effectué en tout 148 jours de terrain.

Pour le volet juridique, un enseignant-chercheur en droit (D. Maiga) était assisté de deux étudiants avancés (Jean-Innocent Senou et Moussa Souleyman). D. Maiga et les deux enquêteurs ont fait une enquête collective de 7 jours dans les deux villes, et ont participé en outre à l'enquête collective du volet socio-anthropologique. Les enquêteurs ont d'autre part effectué en tout 30 jours d'enquête individuelle.

La méthodologie

En ce qui concerne le volet socio-anthropologique, ni les approches par questionnaires classiques, ni les méthodes d'enquête rapide et leurs variantes centrées sur les "*focus groups*" ne permettent ¹, selon nous, de saisir de façon fiable et compréhensive l'ensemble des problèmes qui se posent autour des opérations de développement en milieu urbain, et en particulier autour de l'assainissement. Celles-ci font en effet intervenir un ensemble complexe d'interactions cognitives et pragmatiques entre des catégories d'acteurs multiples, dotés de ressources et de compétences différentes, soumis à des contraintes différentes, et mobilisant des stratégies différentes au service d'objectifs différents : usagers (jeunes ou vieux, hommes ou femmes), notables (commerçants, marabouts, imams, mécènes) et chefs administratifs (de quartier, de village, de canton), membres des comités de quartier, employés municipaux, cadres administratifs (maire, sous-préfet, chefs des services techniques), charretiers, associations (de femmes, de jeunes, de développement) et ONG nationales, volontaires expatriés, animateurs embauchés par l'AFVP, responsables des associations de jumelage de Juvisy et d'Orsay, autres projets intervenant dans le secteur, etc...

D'où le choix d'un protocole d'enquête qualitative qui se donne les moyens d'appréhender, par l'observation comme par l'entretien, cette multiplicité d'interactions entre acteurs occupant des positions aussi variées. La méthodologie adoptée (études qualitatives

¹ Les enquêtes par questionnaires, dès lors qu'elles s'intéressent aux connaissances, attitudes et pratiques, connaissent de nombreux biais, en particulier en Afrique, biais liés aux situations d'enquête, aux réticences des enquêtés, à la compétence des enquêteurs, aux langues utilisées, à la pertinence pour les enquêtés des questions posées, et à la fiabilité des réponses enregistrées... D'autre part, le recours exclusif à des "*focus groups*" aboutit à privilégier des entretiens collectifs en situation artificielle, où le contrôle social peut être fort, et à ignorer l'observation directe des pratiques.

approfondies menées dans 2 villes selon le canevas ECRIS²) est fondée sur une enquête multi-sites caractérisée par une succession de phases collectives et de phases individuelles.

Phase collective initiale

Elle a pris place en juin 01, pendant dix jours, successivement dans les deux villes, avec l'ensemble de l'équipe (pour l'occasion augmentée de quelques stagiaires, soit 15 personnes). Un repérage de deux jours avait précédé l'enquête collective. Celle-ci a commencé par une journée d'atelier (présentation de la problématique de départ, présentation des sites, définition des groupes stratégiques et des indicateurs provisoires, organisation des groupes d'enquête) et s'est terminée par une autre journée d'atelier (bilan et définition du cahier des charges pour les enquêtes individuelles dans chaque ville).

On a privilégié (au cours de la phase collective initiale) l'étude des malentendus, des ambiguïtés, des conflits et des dysfonctionnements autour des déchets, de l'assainissement, des espaces publics et de l'hygiène, et on s'est attaché à interroger et observer une variété de « groupes stratégiques » locaux, participant même de loin aux interactions en ce domaine, ou en étant témoins.

Cette phase collective a permis : (a) l'élaboration en commun de pistes de recherches et d'indicateurs qualitatifs ; (b) l'analyse comparative des résultats provisoires ; (c) la constitution de références empiriques sur le thème de l'étude partagées par l'ensemble de l'équipe d'enquête.

Phases individuelles

Les deux phases individuelles qui ont suivi ont permis au chercheur et aux enquêteurs d'approfondir les pistes, de mettre en œuvre de façon détaillée des indicateurs qualitatifs, et de constituer des « dossiers », dotés de « comparabilité ». Elles ont été basées sur des séries d'entretiens approfondis auprès d'interlocuteurs variés, dans la langue locale, et sur des observations in situ.

La première phase a eu lieu en juillet 01, en début d'hivernage (saison des pluies), quand les villes sont confrontées à divers problèmes d'évacuation des eaux pluviales, à la non potabilité du fleuve (pour Tillabéri), et au départ des paysans qui vont résider sur leurs champs (pour Dogondoutchi).

La deuxième phase a eu lieu en février 02, en saison sèche. Elle a permis non seulement d'observer l'état de l'hygiène et de l'assainissement dans un autre contexte climatique, mais aussi de procéder à la recherche de compléments d'information ciblés, à l'issue d'un dépouillement des données de la première phase.

Au total, notre travail a permis de constituer un solide corpus d'entretiens, d'observations et d'études de cas. Toutes les cassettes enregistrées des entretiens (soit un corpus de 309 entretiens) ont été transcrites et saisies sur ordinateur, de même qu'un certain nombre de fiches portant sur des observations et des études de cas.

Par ailleurs, des fiches plus détaillées et systématisées au niveau de 40 unités d'habitations (concession) par ville, portant sur l'équipement sanitaire, les représentations et

² Cf. Bierschenk, T. & Olivier de Sardan, J.P., 1997. Cette procédure ECRIS a déjà été utilisée par notre équipe pour plusieurs études menées au Niger pour le compte de la Coopération suisse, de l'Union européenne, de l'UNICEF et de la Coopération française, et de l'AFD, et également pour des recherches menées par notre équipe en collaboration avec d'autres équipes européennes et africaines au Mali, au Sénégal, en Guinée, en Côte d'Ivoire, en Centrafrique (sur la corruption, les dysfonctionnements des systèmes de santé, ou les pouvoirs locaux). Elle n'est en rien figée, doit évoluer en fonction de nouveaux chantiers, et a donc été adaptée, avec diverses innovations, au contexte de la présente étude.

les pratiques des habitants de la concession en matière d'hygiène et d'assainissement, ont été remplies.

Enfin, nous avons collecté une documentation variée : PV de réunions (instances municipales, administratives ou associatives), budgets, fiches de suivi de crédits, cartes des emplacements de dépotoirs, rapports courants et rapports d'évaluation, etc.

Réunions de synthèse

Plusieurs réunions de l'ensemble de l'équipe ont permis de présenter des résultats partiels ou intermédiaires et de les discuter, de réorienter certaines enquêtes à mi-parcours, de débattre du rapport provisoire de février 02, et du présent rapport final.

Restitutions

Nous avons procédé à deux restitution des résultats provisoires à Niamey pour les agents de l'AFVP concernés (pour l'une d'entre elles, avec la présence de A. Bussery, ancien maire de Juvisy, fondateur de l'association Juvisy-Tillabéri), ainsi qu'à une restitution à Tillabéri même (début septembre 02). Un séminaire public du LASDEL à Niamey a présenté les résultats définitifs le 29 octobre.

2. L'état des lieux publics à Dogondoutchi et Tillabéri

2.1. Les deux villes sont sales (rues et lieux publics), non seulement aux yeux de l'observateur extérieur mais surtout de l'avis général des habitants, qui le déplorent. Dans chaque ville, les terrains vagues, les abords des koris (cours d'eau temporaires) ou du fleuve, les concessions inoccupées ou les champs à la limite de la ville sont le lieu de convergence de tous les déchets et immondices (et restent encore pour nombre de personnes des alternatives préférables à l'usage de latrines). En période d'hivernage, la situation empire nettement.

2.2. Les déchets plastiques (sachets usagés et plus encore débris de sachets, très volatiles) sont partout devenus la principale nuisance, là aussi selon tous nos interlocuteurs : nuisance esthétique, certes, mais aussi nuisance sanitaire (les plastiques sont considérés comme des réceptacles de saletés) et enfin nuisance productive (ils empêchent l'infiltration de l'eau dans les champs ; les animaux qui les ingèrent meurent). Il n'y a, à ce jour, pas de véritable solution proposée (les actions de ramassage, rémunéré ou bénévole, restent trop épisodiques et apparaissent, en l'état actuel des choses, comme quelque peu dérisoires face à l'ampleur du problème).

2.3. Les lieux publics qui abritent les acteurs responsables de l'hygiène, eux-même censés diffuser des messages éducatifs en ce domaine, sont eux-mêmes sales et mal entretenus, dans les deux villes : hôpitaux, bureaux des différents services.

2.4. Les seuls endroits propres de façon régulière sont les mosquées (auto-discipline à base religieuse), et, dans une moindre mesure, les écoles (discipline collective institutionnalisée).

2.5. Une stratégie assez générale consiste à repousser les déchets de la maison vers la cour, de la cour vers la rue, et du centre-ville vers la périphérie.

3. Représentations et pratiques populaires autour de l'hygiène, de la propreté et des déchets

3.1. Dans les deux villes, l'une de culture dominante songhay-zarma, l'autre de culture dominante hausa-mawri, les représentations et les pratiques populaires autour de l'hygiène, de la propreté et de l'assainissement sont très sensiblement analogues (mêmes définitions du propre et du sale, mêmes métaphores et euphémismes autour des excréta, même opposition main droite/main gauche, même influence de l'Islam, mêmes croyances aux génies...).

3.2. La propreté est très valorisée dans les discours, soit en termes de bienséance (une valeur centrale étant attachée à l'*apparence*, à l'*ordre* et à l'*odeur* des gens et des lieux), soit en termes de *pureté* (en particulier en référence à l'Islam et aux ablutions rituelles), soit en termes de *santé* (on retrouve là beaucoup de thèmes développés par les services de santé et passés dans le langage courant).

3.3. Mais le contexte et les pratiques ne permettent guère à cet idéal proclamé d'être réalisé, sauf de manière *épisodique*. Un entretien *permanent* est sans doute impossible, là où les sols ne sont pas cimentés, où la poussière et le sable sont omniprésents, où les animaux circulent, etc. Toutes les formes de nettoyage et de lavage se font donc par intermittence : une ou deux fois par jour dans le monde domestique, « de temps en temps » dans les espaces publics. Entre deux balayages, entre deux parfumages, entre deux vaisselles, entre deux lessives, entre deux « opérations coup de balai », on ne s'occupe guère de *maintenir* l'ordre

ou la propreté, autrement dit on tolère largement le désordre et la saleté (par exemple jeter n'importe quoi par terre), jusqu'au prochain « coup de nettoyage ».

3.4. D'autres pratiques communes s'observent : déversement des eaux usées dans la rue devant les concessions, remblai des creux dans les cours ou les rues par des déchets, tas de banco (argile pour la construction) obstruant les rues, caniveaux à ciel ouvert où l'on jette tout, évacuation des déchets domestiques par les enfants, etc.

3.5. Les endroits vacants au sein des villes sont traités *dans les faits* comme des dépotoirs « naturels », c'est-à-dire comme s'ils représentaient en ville ce que reste encore « la brousse » pour les villages, le lieu « naturel » d'évacuation³, alors que, paradoxalement, *dans les mots* tout le monde déplore ce résultat.

3.6. La rue, aux abords des concessions, semble considérée comme un espace semi-vacant (et donc non comme un espace public ou municipal) sur lequel les habitations mitoyennes ont une sorte de droit d'usage naturel, entre autres pour y stocker matériaux ou déchets.

3.7. Ceux qui manipulent les déchets (cantonniers, vidangeurs) sont peu considérés, et relèvent de castes ou statuts inférieurs.

4. Les interventions extérieures

Points communs

4.1. Les interventions extérieures (en l'occurrence la coopération décentralisée Juvisy-Tillabéri et Orsay-Dogondoutchi agissant à travers l'AFVP) ont tenté de façon volontariste (par l'injection de crédits et subventions, et la présence permanente d'animateurs) d'impulser différentes actions dans les deux villes, sur le même modèle institutionnel (en passant par l'édification de comités de quartier), et sur le même modèle technique (dépotoirs, charrettes, tamis, puisards et latrines modernes, etc...), *sans rencontrer de véritable volonté politique en face*, autrement dit sans partenaire local *efficace*, ni du côté des municipalités, ni d'ailleurs du côté de la « société civile ».

4.2. Une partie des actions proposées est passée par la diffusion de charrettes (pour la collecte des déchets domestiques, pour l'épandage dans les champs, pour la vidange des fosses). La très grande demande qui existe dans le pays pour des charrettes explique sans doute que cette diffusion par les projets ait été surtout perçue par les habitants comme une bonne occasion de s'équiper (en charrettes ou en animaux tracteurs), en bénéficiant de subventions ou de crédits, mais sans intérêt véritable pour la finalité « assainissementiste » du projet...

4.3. Dans le système de « comités » (de quartier ou de zone) mis en place par l'AFVP dans les deux villes, les femmes ont finalement peu de place, alors qu'elles sont de très loin les acteurs sociaux les plus concernés par la propreté et les plus actifs en ce domaine : la propreté domestique repose quasi exclusivement sur elles, directement ou par le biais des enfants qu'elles commandent, et ce sont d'autre part elles qui assurent principalement les séances collectives de balayage dans les espaces publics.

4.4. Les actions entreprises n'ont pas réussi à prendre en charge de façon satisfaisante toute la chaîne des déchets domestiques. L'existence de dépotoirs « sauvages » et

³ « Aller en brousse » est une expression courante pour « aller déféquer ».

l'engorgement des dépotoirs officiels témoignent bien du goulot d'étranglement de cette chaîne : les gens amènent leurs ordures aux dépotoirs les plus proches (qu'ils soient sauvages ou officiels), mais c'est là que la chaîne s'arrête en partie. Le ramassage aux dépotoirs à fins d'épandage dans les champs n'est à l'évidence pas suffisant pour assurer une évacuation satisfaisante (Dogondoutchi), ou bien il est complètement défaillant (Tillabéri). La collecte depuis les dépotoirs vers une décharge ne se fait nulle part : *il n'y a aucune décharge*, ni véritablement de moyens d'évacuation, si jamais il y en avait une. D'autre part, en amont des dépotoirs, les ordures ne sont pas triées (Tillabéri) ou bien ce sont les déchets impropres à l'épandage qui sont justement amenés aux dépotoirs (Dogondoutchi).

4.5. Les actions impulsées de l'extérieur n'ont que peu réussi au niveau public (dépotoirs engorgés, latrines publiques non fréquentées, tamis non utilisés), mais ont connu plus de succès au niveau privé (surtout les latrines domestiques cimentées, et à un moindre degré les puisards individuels). Cependant, la vidange des puisards qui se fait dans la rue (donc dans l'espace public) montre qu'il reste le même problème non résolu en aval que pour les déchets domestiques : celui de l'évacuation finale.

4.6. Paradoxalement, les interventions extérieures, par leur volontarisme sympathique, ont sans doute, par contraste avec l'inaction des municipalités, contribué indirectement à décrédibiliser encore plus ces dernières aux yeux des populations (au lieu de les renforcer, comme c'était l'objectif).

4.7. Les conventions passées par les associations françaises avec les municipalités, l'AFVP et les comités locaux accordent de fait un rôle mineur aux municipalités, et privilégient « les habitants eux-mêmes », dans un indéniable flou juridique sur ce que recouvre cette expression. Pendant longtemps l'architecture institutionnelle (comités) mise sur place par la coopération décentralisée n'a pas eu de base juridique (la transformation des comités en associations légales est en cours désormais dans les deux villes), pas plus que l'octroi de crédits, et certaines actions sont menées en contradiction avec les textes (construction subventionnée de puisards privés sur la voie publique).

Différences

4.8. L'épandage des déchets ménagers sur les champs, impulsée par le projet, n'a pas « pris » à Tillabéri, alors qu'elle a été un grand succès à Dogondoutchi, où l'on pratiquait déjà la fumure organique. La cause essentielle est d'ordre climatique: la pluviométrie nettement supérieure de la zone de Dogondoutchi permet de valoriser les engrais sur cultures pluviales, alors que, dans la zone de Tillabéri, la récurrence de saisons déficitaires en pluies entraîne des risques importants de « brûlure » des semis.

4.9. A Dongondouchi, l'architecture institutionnelle mise en place (comités de zone et comité central) semble nettement plus solide, plus stable, et plus fonctionnelle qu'à Tillabéri. Les dépotoirs et la collecte des déchets y ont connu plus de succès, malgré des difficultés persistantes au niveau de l'organisation. Cependant on peut se demander si ce dispositif, soutenu à bout de bras, en vaut la peine, dans la mesure où la collecte et l'épandage des déchets domestiques sur les champs est nettement mieux assurée quantitativement comme qualitativement par une pléthore de charretiers privés indépendants (plus de 500). D'autre part cette architecture est l'objet de certains soupçons et d'une grande indifférence du côté des populations, et représente beaucoup moins qu'il n'y paraît au premier abord un « consensus communautaire ».

4.10. Tillabéri connaît une situation catastrophique pour l'eau potable en saison des pluies (le réseau s'alimente dans le fleuve sans décantation), ce qui est considérée par tous comme un problème non pris en charge à régler prioritairement (cf. manifestations sur ce thème).

4.11. A Dongondoutchi, ce sont les inondations récurrentes pendant la saison des pluies (fautes de canalisations) qui constituent un problème prioritaire non pris en charge (un projet lié à Orsay est en voie de réalisation sur cette question).

5. Le rôle des municipalités et des associations locales

Points communs

5.1. Les mobilisations collectives épisodiques (journées de salubrité, i.e. balayages collectifs), dont l'origine remonte à la période coloniale (à l'époque dans un registre coercitif), et qui ont continué sous le régime du parti unique puis sous la dictature militaire, sont surtout aujourd'hui des rituels associatifs ou politiques. Il semble y avoir un certain déclin sur ce front, malgré une nostalgie des *samariya*⁴ et de l'« esprit de quartier » qu'elles incarnaient.

5.2. Cependant, dans un quartier de chacune des deux villes, on rencontre un groupe dynamique de femmes qui maintient cette tradition de balayage collectif de façon régulière et spontanée.

5.3. Il y a, en matière d'assainissement urbain, une prépondérance d'opérations de type « *cosmétique* », autrement dit où la fonctionnalité réelle finale n'est pas l'objectif premier des principaux acteurs locaux, qui privilégieraient plutôt l'apparence, le symbole ou la mise en scène : cf. les actions épisodiques de balayage public évoquées ci-dessus, la désignation de « brigadiers sanitaires » sans moyens d'action, l'existence même d'un service de voirie qui n'en a que le nom, et aussi la demande ou l'offre persistantes de certains équipements malgré leur actuelle inefficacité (cf. construction de latrines publiques).

5.4. Dans les deux cas, *les acteurs locaux considèrent que l'hygiène et l'assainissement sont une responsabilité municipale, et que la mairie, malgré des ressources qui devraient être non négligeables s'il n'y avait l'incivisme fiscal et les détournements dans la chaîne de perception, se désintéresse de ce secteur*⁵. Autrement dit, le « manque de moyens » systématiquement invoqué par les responsables municipaux n'est pas une explication suffisante. De plus, l'incivisme fiscal est justifié par les habitants par l'inaction des municipalités en termes d'hygiène et d'assainissement.

5.5. Des pressions fortes et collectives sont même parfois exercées directement sur les autorités par les populations, ce qui prouve qu'il s'agit d'un domaine sensible, capable de mobiliser épisodiquement les habitants (on a assisté à une « marche » de protestation contre l'eau potable insalubre à Tillabéri, ou à une rétention des impôts à Dogondoutchi par les chefs de quartier tant que des investissements n'étaient pas réalisés).

5.6. Les communes disposent de toute une batterie de taxes et recettes réglementaires, mais leur taux de recouvrement est faible. Les collecteurs de taxes, recrutés sur la base du

⁴ Associations de jeunes de quartiers, de type « néo-traditionnel », impulsées sous le régime militaire de Kountché

⁵ Il faut rappeler ici que les maires sont des administrateurs délégués nommés par le pouvoir, et qu'il n'y a jamais eu de conseils municipaux élus dans aucune ville nigérienne.

clientélisme politique, n'ont aucun statut juridique, et sont à la source d'une « évaporation » importante des taxes et recettes municipales prélevées. Le budget d'investissement est dérisoire.

5.7. Une *absence de transparence* peut être relevée au niveau de la discussion et de l'exécution réelle des budgets (lesquels apparaissent donc comme largement fictifs), dans le secteur de l'hygiène et l'assainissement comme dans les autres domaines de l'action municipale. Cette absence de transparence favorise évidemment les rumeurs et soupçons permanents de « détournements ». Par ailleurs, on observe une politisation croissante du thème de l'hygiène et de l'assainissement, sur la base de ces rumeurs, ou pour défendre les réseaux au pouvoir.

5.8. Les maires n'ont pas de comptes à rendre aux populations, mais sont avant tout liés aux partis qui les ont nommés. Leur rotation est spectaculaire et empêche toute action prolongée, et même sans doute tout investissement personnel dans la ville (9 maires en 10 ans à Tillabéri - 1989-2000 - et 5 maires en 8 ans à Dogondoutchi – 1994-2002).

5.9. Le désintéret des municipalités pour l'hygiène et l'assainissement n'est pas seul en cause. *Les comportements des populations sont aussi considérés par les acteurs interrogés comme co-responsables de la saleté urbaine actuelle* (mauvaises habitudes, manque d'esprit civique, égoïsme et irresponsabilité...). Il ne s'agit pas seulement de « manque d'éducation » des populations (raison habituellement invoquée par les agents d'hygiène et de santé). La « démocratie » à cet égard est souvent critiquée pour avoir favorisé l'individualisme, la perte de toute autorité, le clientélisme...

5.10. Les « sensibilisations » ou « responsabilisations » menées en direction des populations sur les thèmes de l'hygiène et de l'assainissement (de type « éducation pour la santé ») apparaissent comme souvent infantilisantes ou culpabilisantes ; de plus, les acteurs ou les institutions qui les assurent ne montrent eux-même guère le bon exemple (état pitoyable à cet égard des hôpitaux)... On constate d'autre part une absence de relations entre les institutions en charge officiellement de l'hygiène et l'assainissement (le secteur de la santé) et les municipalités.

5.11. Les difficultés au niveau de l'hygiène et de l'assainissement s'insèrent dans des difficultés plus grandes au niveau de la création, de la transformation ou de la gestion des espaces publics au niveau local comme national, associées à *l'improductivité et l'inefficacité des services publics ou collectifs*. Ainsi, les employés municipaux chargés de l'hygiène et de l'assainissement sont démunis, démotivés, et travaillent peu et mal ⁶. Les personnels auxiliaires sont souvent embauchés sans respecter les lois sociales en vigueur, alors que les cadres, eux, mis à disposition par l'Etat, ne dépendent pas du maire pour leur carrière et sont soumis à la valse des affectations. Les sanctions sont inexistantes, tant au niveau des personnels de la mairie qu'au niveau des citoyens contrevenant aux règlements sanitaires.

Différences

5.12. A Tillabéri, le maire en place a su, bien mieux qu'à Dogondoutchi, collaborer avec la coopération décentralisée (« jouer » l'alliance avec celle-ci pour prolonger la « rente » externe qu'elle fournit), et tenter ainsi de bénéficier de la bonne image locale de « *Jivizi* » (dont on dit partout qu'ils aident la ville et « font tout ce qu'ils peuvent »). Cependant, malgré cet intérêt apparent pour l'hygiène et l'assainissement, qui contraste avec le désintéret ouvert

⁶ Il est significatif que le seul agent qui ait pris au sérieux sa fonction en ce domaine... ait quitté la municipalité pour être embauché par l'AFVP !!!

de la municipalité de Dongondoutchi, les actions réelles de la municipalité de Tillabéri sont faibles.

5.13. Nous avons eu accès aux comptes municipaux à Dogondoutchi, mais pas à Tillabéri.

5.14. Le jumelage entre Juvisy (municipalité et association Juvisy-Tillabéri) et Tillabéri va bien au-delà du seul domaine de l'hygiène et l'assainissement, et s'est depuis 10 ans stabilisé et institutionnalisé (quels que soient en un sens les acteurs aux commandes des deux côtés). Inversement, Orsay s'est désengagé et seule une association de la ville, certes active, maintient un lien avec Dogondoutchi.

5.15. Les pouvoirs « traditionnels » (chefferies) sont beaucoup moins présents à Tillabéri qu'à Dogondoutchi (où ils ont, semble-t-il, plus ou moins pris en main les comités de zone et favorisé l'accès des leurs aux crédits pour les boeufs et aux charrettes).

6. La législation en matière d'hygiène et d'assainissement

6.1. Tout un ensemble de textes législatifs et réglementaires ont été produits partir de 1993, pour compléter l'arsenal juridique souvent incomplet qui existait depuis la colonisation dans le domaine de l'hygiène et l'assainissement⁷. Mais ces textes ne sont pour l'essentiel pas appliqués. L'illustration en est fournie par la législation abondante et précise sur la viabilisation des lotissements urbains : or les parcelles sont vendues par les municipalités (dans une absence totale de transparence et même de comptabilité) sans être viabilisées...

6.2. Inversement, diverses initiatives sont prises par les municipalités dans le domaine de l'hygiène et l'assainissement (comme dans d'autres) sans aucune base légale : cf. l'embauche informelle et sans contrat de gestionnaires de latrines publiques ou de charretiers, ou la création récente de « brigadiers sanitaires » à Tillabéri

6.3. Les infractions à la législation en vigueur sont innombrables (et le fait du plus grand nombre) et ne sont jamais sanctionnées (contraventions rarissimes, pas de plaintes, pas de poursuites) : les puits perdus individuels sont construits sur la voie publique, les eaux usées sont systématiquement déversées dans les rues, les dépotoirs sauvages sont nombreux, les animaux divaguent, et ne sont pas parqués en permanence dans des enclos

⁷ La salubrité était une obsession coloniale, fondée sur la peur des épidémies (mais, déjà, les mesures officielles étaient en fait peu appliquées)