



MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES



## Programme « Gestion durable des déchets et de l'assainissement urbain »

Journée thématique  
**Le marché de l'assainissement autonome :  
L'offre rencontre-t-elle la demande ?**  
19 décembre 2001

### **Rôle d'une stratégie nationale pour promouvoir l'assainissement autonome (cas du Burkina Faso et du Niger)**

par TA Thu Thuy – 19 décembre 2001

#### **1. L'EXPERIENCE DES PLANS STRATEGIQUES D'ASSAINISSEMENT AU BURKINA FASO** (extraits d'un rapport d'étude rédigé en 1999)

##### **1.1. Le PSAO : une expérience majeure pour l'Afrique subsaharienne**

Démarré au début des années 1990, le plan stratégique d'assainissement de Ouagadougou ou PSAO reste à ce jour une expérience quasiment unique de stratégie d'assainissement qui a été conduite à l'échelle d'une capitale africaine et qui se soit révélée faisable et durable après plus de dix années d'application.

Cette stratégie s'appuie sur deux piliers :

- la volonté politique (exprimée dans le texte de « Stratégie nationale du sous-secteur de l'assainissement au Burkina Faso » de janvier 1996, approuvé en Conseil des Ministres),
- et la stratégie opérationnelle conduite par l'ONEA depuis le début.

Cette expérience a émergé au Burkina Faso grâce à deux facteurs favorables :

- le démarrage d'une première expérience similaire à la fin des années 1980 à Kumasi au Ghana avec l'appui du GREA (groupe régional eau – assainissement pour l'Afrique de l'Ouest d'un programme PNUD – Banque mondiale), qui a confirmé les premières intuitions du PSAO,
- et l'opportunité de la taxe d'assainissement qui a été instaurée en 1985 à travers l'ONEA - de façon clairvoyante - par le Gouvernement du Burkina Faso.

En quoi le PSAO est-il une innovation majeure ?

La grande majorité des plans directeurs d'assainissement produits pour les villes africaines ne dépassent pas le stade des études, d'abord en raison de leur infaisabilité financière.

L'originalité du PSAO n'est pas seulement d'avoir centré ses propositions techniques sur des technologies adaptées aux possibilités financières des ménages, elle est surtout **d'avoir trouvé des mécanismes opérationnels et financiers** qui permettent d'équiper effectivement et progressivement la majorité des ménages à l'échelle d'une ville entière.

## 1.2. Le PSAO : une expérience durable qui continue et s'épanouit

La première période du PSAO a consisté en la conception d'une stratégie innovante (finalisée en 1993) dont les options techniques, organisationnelles et financières ont été testées pendant deux ans (1992-1993) dans deux secteurs de la ville, un secteur central et un secteur périphérique.

La deuxième période du PSAO a été l'application opérationnelle à grande échelle de la stratégie nouvellement conçue. Elle a été conduite par l'ONEA de façon complètement autonome.

La réussite du PSAO peut se mesurer par un indicateur quantitatif : le nombre d'ouvrages construits, **sans assistance extérieure ni technique ni financière depuis 1994**.

En 1999 (date de l'évaluation citée), l'ONEA avait conduit la réalisation de 12.000 ouvrages, au rythme de 1.000 unités par an en 1992-93, puis 2.000 par an en 1994-96, puis 4.500 par an en 1997-98. L'équipe locale de la direction de l'assainissement de l'ONEA est passée à 6.000 unités par an en 1999, toujours sans assistance extérieure ni technique ni financière.

## 1.3. L'organisation institutionnelle du PSAO

Le PSAO, conçu au début des années 1990, visait de multiples objectifs dont le principal était **la production d'une stratégie d'assainissement qui soit – enfin – faisable et durable**. Cette expérience conduite depuis 1992 a précisé le rôle des intervenants à travers les études préliminaires et surtout à travers le pragmatisme de la pratique quotidienne. Progressivement tous les acteurs se sont impliqués dans la mise en œuvre du PSAO de façon de mieux en mieux complémentaire.

Les **habitants** apparaissent comme des demandeurs de biens et services d'assainissement et des demandeurs d'appuis et de garanties de service public. Ils cofinancent les services et installations qui répondent à leurs besoins et qui sont adaptés à leurs possibilités financières – essentiellement de l'assainissement autonome – et sont responsables de l'entretien de cet assainissement.

Les **activités économiques polluantes**, notamment les industriels, sont invitées à cofinancer le PSAO comme le font les habitants. Apparaissant également comme des demandeurs de biens et de services d'assainissement, ils doivent commencer par financer l'installation de prétraitement de leurs eaux résiduaires.

L'**ONEA** apparaît comme le chef d'orchestre, le maître d'ouvrage délégué (délégué de son ministère de tutelle technique, le ministère de l'environnement et de l'eau) et le responsable de la qualité de service public de l'assainissement, tel que celui-ci a été conçu au sein du PSAO.

Notamment, il organise la cohérence des montages financiers à travers le cofinancement du PSAO par la taxe prélevée sur les consommateurs d'eau potable, par l'apport direct des bénéficiaires de l'assainissement, et par l'appui éventuel de financements extérieurs.

Le **secteur privé** est abondamment promu, sollicité et formé pour répondre – avec innovation et qualité – au marché économique émergent des biens et services d'assainissement. Ces acteurs de l'offre de biens et services d'assainissement sont des artisans, vidangeurs, bureaux d'études et entreprises, formateurs...

Les **animateurs**, prestataires de l'ONEA, apparaissent comme un rouage majeur de promotion et de changement des comportements, pour la mise en œuvre effective du PSAO. Ce sont eux qui suscitent, organisent et appuient les demandeurs de services d'assainissement pour bien négocier avec les acteurs de l'offre de biens et services d'assainissement.

Les **services techniques de l'Etat** (services centraux et déconcentrés des ministères compétents sur les questions en rapport avec l'assainissement) sont des partenaires du maître d'ouvrage et du maître d'ouvrage délégué qu'est l'ONEA. En jouant un rôle de « miroir » par l'évaluation permanente qu'ils effectuent concernant les impacts du PSAO sur les conditions de vie des populations urbaines (santé, habitat, environnement, accès à l'eau potable, emploi...), ces services conseillent

l'évolution de la mise en œuvre du PSAO et améliorent le cadre réglementaire et institutionnel environnant le PSAO.

Les **bailleurs de fonds** sont attendus pour accélérer la mise en œuvre opérationnelle du PSAO, en appuyant financièrement et techniquement les éléments les plus irréductibles du PSAO, c'est-à-dire le réseau d'assainissement collectif qui évacuera les eaux industrielles prétraitées et les eaux usées de quelques grands établissements publics, ainsi que le lagunage de traitement des eaux usées.

#### 1.4. Le plan stratégique d'assainissement : un vrai service public d'assainissement

##### **La place considérable accordée à l'assainissement autonome et à l'intervention du secteur privé dans le PSAO pose inévitablement la question du rôle du service public.**

Cette question se pose moins quand on parle d'assainissement collectif parce que le rôle des acteurs publics est alors plus facilement lisible, même s'il est en fait invisible sur le terrain puisqu'aucune stratégie d'assainissement par ouvrages collectifs n'a encore pu se concrétiser réellement au Burkina Faso.

On arrive ainsi à cette contradiction que ce qui est lisible (ou aisément compréhensible) est invisible sur le terrain, et ce qui est visible sur le terrain (les ouvrages d'assainissement autonome du PSAO) n'est pas facilement lisible en tant que service public.

##### **Les caractéristiques d'un service public urbain**

Sans faire un cours théorique sur des considérations juridiques, revenons à ce qui caractérise (ou devrait caractériser) un service public. Avant tout, insistons sur le fait qu'un service public n'est certainement pas un service qui doit être obligatoirement rendu directement par des institutions publiques.

Un service public est un service dont la collectivité publique doit garantir un certain nombre de caractéristiques parmi lesquelles l'équité des habitants face à ce service, la qualité du service rendu et sa pérennité. Ainsi, nombre de services pourtant rendus par des institutions publiques ne répondent pas obligatoirement aux caractéristiques de base d'un service public.

Ainsi, également, une stratégie d'assainissement uniquement basée sur des ouvrages collectifs en Afrique ne peut pas être considérée comme un service public, vu le très faible nombre de ménages qui seraient concernés. De même, l'assainissement autonome tout seul (comme le pratiquent spontanément des ménages ou comme le proposent certaines ONG) ne peut pas être considéré comme une solution de service public.

Un service public se doit de proposer des solutions (techniques, organisationnelles et financières) qui permettent l'équité, la qualité et la pérennité.

##### **C'est l'intégration de l'assainissement autonome au sein d'un plan stratégique d'assainissement qui peut être considéré comme un service public.**

En effet :

- **Concernant l'équité technique** : les différents modèles d'assainissement autonome colportés par les équipes d'animation du PSAO auprès des ménages permettent de proposer des solutions faisables (techniquement et financièrement) pour tous les ménages.
- **Concernant l'équité financière** : la présentation des modèles par les animateurs et non directement par les artisans permettent aussi une certaine transparence des coûts, prélude à l'équité. Les critères d'attribution de la subvention ONEA visent également l'assistance financière aux ménages défavorisés.

- **Concernant l'équité environnementale** : des mesures incitatives ou coercitives envers les ménages récalcitrants à l'amélioration sanitaire de leur habitat (avec les conséquences que l'on peut craindre de ce refus sur l'état sanitaire des espaces publics comme les ruelles des quartiers), permettent une couverture large du service d'assainissement et une amélioration sensible de l'environnement général des quartiers et non pas simplement des habitations.
- **Concernant la qualité** : les mécanismes de formation des artisans et de suivi des constructions réalisées visent à garantir la qualité des installations individuelles, et ainsi, globalement, celle du service d'assainissement apporté aux populations.
- **Concernant la pérennité** : les mécanismes de financement, appuyés uniquement sur les contributions directes des habitants et leurs contributions indirectes via la taxe d'assainissement collectée par l'ONEA, garantissent la pérennité financière du service. Les actions d'animation auprès des habitants sur le suivi des installations ainsi que l'information apportée sur leur utilisation et leur entretien visent la pérennité technique du service.

On voit ainsi que le « PSA à la Burkinabè », avec ses technologies adaptées aux capacités financières des habitants, avec ses mécanismes de structuration de la demande (visant l'équité du service) et ses mécanismes de structuration de l'offre (visant la qualité du service), avec ses mécanismes de financement (visant la pérennité du service) est une véritable réponse de service public, tout en faisant appel à des technologies individuelles et à l'intervention du secteur privé.

**Ainsi, la nature de service public du PSA vient de sa capacité de programmation à l'échelle de toute la ville et de ses mécanismes puissants de régulation.**

### **1.5. Le PSA : un outil de promotion et de professionnalisation du nouveau marché économique des biens et services en assainissement**

Comme la grande majorité des investissements d'un PSA sont des ouvrages privés construits par des artisans privés, le PSA est à l'origine d'un véritable marché économique.

**L'objectif ultime du PSA étant de couvrir le plus rapidement possible la totalité de la ville avec des solutions acceptables d'assainissement, puis de suivre la croissance démographique urbaine pour l'instant toujours galopante, le PSA devient un outil puissant de promotion du marché économique nouveau des biens et services d'assainissement.**

Les progrès réalisés sur le terrain depuis des années par le PSAO permettent de tirer des enseignements sous la forme d'une démarche opérationnelle claire. Pour promouvoir l'assainissement selon les caractéristiques d'un « PSA à la Burkinabè », il faut :

- structurer la demande de biens et services en assainissement (à travers des outils d'animation),
- et structurer l'offre de biens et services en assainissement (à travers des outils de professionnalisation : formation, agrément professionnel, suivi de qualité).

Les acteurs directement concernés par cet objectif du PSA sont :

- le secteur privé (artisans, entreprises, bureaux d'études...),
- les ONG (œuvrant dans l'animation sanitaire et la promotion de micro-entreprises),
- et bien sûr l'opérateur chef d'orchestre de l'ensemble (l'ONEA au Burkina Faso).

## **2. L'EXPERIENCE DU PLAN STRATEGIQUE D'ENVIRONNEMENT URBAIN DU NIGER** *(extraits du document finalisé en 2001)*

### **2.1. Le processus d'élaboration de la stratégie**

L'environnement est fondamentalement une question de comportement, et l'action en environnement urbain ne réussit qu'au prix d'implications importantes et de changements de comportement difficiles, tant de la part des populations que des responsables à tous les niveaux. C'est la raison pour laquelle l'élaboration de la stratégie d'environnement urbain du Niger a été conduite comme un processus continu d'implication des acteurs – dès la phase 1 correspondant à l'établissement du diagnostic de Niamey – de façon de plus en plus élargie et mobilisatrice.

Ce processus a démarré en mars 1998 avec l'établissement du diagnostic d'environnement urbain de la ville de Niamey et l'exploration de pistes de réflexion et d'innovation en vue de la stratégie.

Pour cela, douze études ont été conduites sur des thèmes complémentaires, scientifiques et techniques ainsi que sociologiques, institutionnels et financiers. Ces études sont :

1. Hydrologie urbaine et autres données scientifiques
2. Etat sanitaire des populations urbaines et évaluation des programmes de prévention sanitaire
3. Accès à l'eau potable
4. Equipements sanitaires des établissements publics et recevant du public
5. Pratiques des ménages en assainissement urbain et enquêtes ménages sur leurs comportements et attentes
6. Etude de base pour la maîtrise des eaux pluviales
7. Etude de base pour la gestion des déchets solides
8. Etude de base pour la gestion des espaces non bâtis
9. Etablissements dangereux, incommodes et insalubres
10. Pratiques des communes en matière de gestion financière et de gestion du personnel, en liaison avec l'environnement urbain
11. Acteurs émergents et pratiques émergentes dans les secteurs de l'environnement urbain
12. Diagnostic institutionnel, réglementaire et financier des secteurs de l'environnement urbain

La richesse des informations et propositions réunies dans l'ensemble des 12 études a conduit à en produire une synthèse pour faciliter leur lecture et leur exploitation.

La phase 2 – d'élaboration de la stratégie proprement dite – a démarré en août 2000 et s'est achevée par la tenue d'un atelier national de validation du 5 au 7 septembre 2001 à Niamey.

Après large concertation, la stratégie nationale d'environnement urbain du Niger s'est concentrée sur les volets « Gestion des déchets solides », « Assainissement des eaux usées et des excréta », « Maîtrise des eaux pluviales » et « Maîtrise environnementale des espaces non bâtis ».

### **2.2. Extraits du diagnostic préliminaire à la stratégie**

La Communauté urbaine de Niamey s'étend sur 239 km<sup>2</sup>. Sa population est estimée à 800.000 habitants en l'an 2000. La croissance de la ville se caractérise par son extrême rapidité : ainsi, entre 1970 et 1988, la surface urbanisée ainsi que la population ont été multipliées par 4.

En raison de l'explosion démographique, de l'exode rural massif et de ses constructions essentiellement horizontales, la ville s'étend très rapidement et les zones d'habitats spontanés s'intensifient. Les services d'aménagement et d'urbanisme sont dépassés : le lotissement, l'installation de réseaux d'assainissement, l'adduction d'eau potable et l'électricité ne peuvent suivre. Le décalage croît sans cesse entre l'offre et la demande de parcelles loties. Cette situation engendre de nombreux problèmes de pression démographique, d'hygiène publique et d'insécurité.

D'autre part, la ville garde des aspects ruraux par la proximité des champs, par la présence importante de bétail jusque dans le centre ville, par la pratique du maraîchage le long de la vallée traversant la ville et par les périmètres irrigués le long du fleuve. Dans de nombreux quartiers, on

rencontre des cases en paillote qui contrastent avec les constructions en banco ou en béton, témoins d'anciens quartiers rattrapés par la ville et abritant des populations à faibles revenus ou des campements de nomades sédentarisés.

Les projections démographiques montrent que la barre du million d'habitants sera atteinte vers 2010 et les effectifs de 2000 auront plus que doublé en 2020. En conséquence, dans les vingt ans à venir, les Nigériens devront trouver les moyens de construire et d'équiper un nouveau Niamey.

Au sein du diagnostic sectoriel, la problématique de l'assainissement des eaux usées et des excréta à Niamey est en grande partie causée par les pratiques et comportements des ménages en la matière. Si le taux de couverture global en latrines est élevé, les équipements existants ne sont pas satisfaisants.

Le diagnostic a fait apparaître des besoins urgents dans :

- la promotion et la rationalisation de l'assainissement autonome domestique,
- l'installation de toilettes publiques dans les quartiers denses ou très défavorisés,
- l'amélioration sanitaire des établissements publics et recevant du public,
- et l'organisation du secteur privé de la vidange des fosses, ainsi que son contrôle.

### **2.3. Le volet « Assainissement des eaux usées et des excréta » de la stratégie**

Les principes techniques d'intervention retenus sont :

- le recours prioritaire aux techniques autonomes et semi-collectives d'assainissement,
- l'amélioration sanitaire des établissements publics et recevant du public,
- et le traitement des rejets polluants majeurs.

Les principes financiers d'intervention retenus sont :

- le cofinancement public/privé des investissements d'assainissement autonome,
- et le recours à une redevance assainissement assise sur la facture d'eau.

Les principes institutionnels d'intervention retenus sont :

- l'assistance publique aux investissements privés,
- le renforcement des capacités du secteur privé,
- le contrôle public global et l'instauration d'un véritable service public d'assainissement.

#### *Illustration de l'assainissement des eaux usées et des excréta à long terme*

L'objectif premier du schéma global d'assainissement sanitaire est le traitement autonome (dit « sur site ») maximal des eaux usées et des excréta. Des systèmes semi-collectifs sont réservés aux zones absolument nécessaires et où les consommations d'eau peuvent en garantir le bon fonctionnement hydraulique.

Les matières de vidange sont évacuées par des prestataires privés vers des lieux de dépotage et de traitement désignés et contrôlés par les pouvoirs publics.

Les équipements sur site sont normalisés, construits par des artisans privés formés et labellisés, contrôlés par l'assistance technique publique, et entretenus par les bénéficiaires.

Les équipements sur site sont financés par les propriétaires, ce financement étant stimulé par une aide publique. Cette aide publique est financée de façon autonome et pérenne par une redevance assainissement prélevée sur la facture d'eau. L'entretien et la vidange des équipements sont financés par les propriétaires.

Un opérateur public (service municipal, agence paramunicipale déléguée ou autre forme institutionnelle) est responsabilisé en tant que chef d'orchestre du schéma global.

Il conduit la promotion de l'assainissement autonome, assure l'assistance technique et financière à l'ensemble des acteurs concernés (populations, artisans, prestataires de service d'entretien et de vidange...), gère le fonds issu de la redevance assainissement, et contrôle le respect des règles

communes à tous et des contrats passés. Il programme également l'entretien des éventuels réseaux d'égouts.

#### **2.4. Le volet « Assainissement des eaux usées et des excréta » du plan d'action**

Les innovations techniques, financières et organisationnelles de la stratégie d'assainissement seront d'abord testées dans quelques quartiers avant d'être instituées comme règles communes à l'ensemble des populations urbaines.

Le Projet sectoriel Eau (financé par la Banque mondiale) est l'instigateur opérationnel et financier des opérations pilotes en assainissement, à travers sa composante Assainissement autonome des zones périphériques de Niamey. Un budget de 2,2 millions de dollars a été réservé à cet effet, sur une durée de 2 ans.

Les opérations pilotes concerneront :

- la construction / réhabilitation de 8.000 ouvrages d'assainissement familial (latrines, puisards) pour environ 48.000 personnes,
- la construction / réhabilitation de 12 toilettes publiques et un programme d'assainissement semi-collectif pour environ 3.000 personnes,
- la construction / réhabilitation de 37 blocs de latrines scolaires pour environ 16.000 enfants et 800 enseignants.

Toutes les opérations d'assainissement réalisées dans un passé récent feront l'objet d'un suivi rapproché, notamment :

- les opérations pilotes financées par la coopération japonaise (station d'épuration de type UASB sur le Gounti Yéna et assainissement scolaire de type Jyocaso),
- et les ouvrages réalisés par le Projet sectoriel eau.

Afin de préparer l'extension de la stratégie à grande échelle, les études sectorielles complémentaires suivantes seront réalisées en parallèle à la conduite des opérations pilotes :

- carte d'aptitude des sols à l'assainissement autonome,
- schéma de traitement des matières de vidange,
- schéma d'implantation et de gestion des toilettes publiques,
- amélioration sanitaire des établissements publics et recevant du public,
- schéma de traitement des rejets concentrés les plus polluants,
- et faisabilité de la taxe assainissement assise sur la facture d'eau.

Au terme des opérations pilotes et des études sectorielles complémentaires de planification, la capitalisation concertée de l'ensemble des enseignements tirés permettra d'aboutir :

- à l'extension de la stratégie d'assainissement à l'ensemble de la ville de Niamey et aux autres villes du pays : principes techniques et financiers, clarification de l'organisation institutionnelle pertinente en cohérence avec ces nouveaux principes,
- aux modalités pratiques de sa mise en œuvre opérationnelle à grande échelle,
- et à un programme d'investissements prioritaires, à soumettre aux bailleurs de fonds pour accélérer cette mise en œuvre.