



CAHIER DE CAPITALISATION

# Développer des services durables de gestion des eaux usées et des déchets dans les petites villes : les acteurs locaux ont un rôle à jouer !

Enseignements tirés du projet Acteurs locaux de l'assainissement et des déchets – **Innovations au Sénégal et en Mauritanie**

Le projet « Acteurs de l'assainissement et des déchets – Innovations au Sénégal et en Mauritanie » est mis en œuvre par le Gret et Eau Vive.

Avec le soutien financier de :

- l'Agence Française de Développement via sa Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG) ;
- l'Union Européenne via son guichet Autorités Locales et Acteurs Non Étatiques (AL-ANE) et la Facilité Eau ;
- les communes de Boghé, Rosso et Magtha Lajar en Mauritanie, Keur Baka, Gainte Painté, Ourosogui et Diawara au Sénégal.

*Rédaction : Marion Santi, Anne-Sophie Sainte-Marie, Jean-Marie Ily*

*Coordination : Jean-Marie Ily, Joseph Ndiaye*

*Photographies : Gret, Eau vive, sauf mentions*

*Maquette : Hélène Gay*

*Mise en page : Anne Foulquier – Calao Print*



## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. INTRODUCTION</b>                                                                                                       | <b>5</b>  |
| <b>II. QUELS SONT LES ACTEURS IMPLIQUES DANS LES SERVICES D'ASSAINISSEMENT ET DE GESTION DES DECHETS ?</b>                   | <b>7</b>  |
| 1. Les Communes : avec ou sans « compétence transférée », elles ont un rôle à jouer !                                        | 7         |
| 1.1 Quelles compétences leurs confie la loi ?                                                                                | 7         |
| 1.2 Mettre autour de la table les forces vives de la commune pour s'atteler aux questions d'hygiène et d'assainissement      | 8         |
| 1.3 Promouvoir l'accès à l'assainissement liquide et les pratiques d'hygiène                                                 | 9         |
| 1.4 Planifier la gestion des eaux usées, des déchets ménagers et des eaux pluviales sur leur territoire                      | 12        |
| 1.5 Financer, concevoir, mettre en œuvre le développement des services                                                       | 14        |
| 1.6 Gérer en régie directe ou confier la gestion à un opérateur privé ?                                                      | 16        |
| 1.7 Suivre régulièrement le fonctionnement des services et apporter les améliorations nécessaires                            | 16        |
| 1.8 Comment gérer les eaux pluviales et anticiper le risque d'inondations ?                                                  | 17        |
| 2. Les opérateurs privés de service d'assainissement et de gestion des déchets : des acteurs aux profils très divers         | 19        |
| 3. Les services déconcentrés de l'État : comment les impliquer ?                                                             | 20        |
| 4. Au centre du service : les usagers                                                                                        | 20        |
| <b>III. METTRE EN PLACE, SUIVRE ET GERER UN SERVICE DE COLLECTE DES DECHETS</b>                                              | <b>22</b> |
| 1. A Diawara, une maîtrise d'ouvrage déléguée à une association d'usagers, et une exploitation du service confiée à un privé | 22        |
| 1.1 Quels rôles, pour quels acteurs ?                                                                                        | 22        |
| 1.2 Fonctionnement du service                                                                                                | 24        |
| 1.3 Un mode de gestion qui a su évoluer pour faire face aux contraintes                                                      | 25        |
| 2. A Boghé, le choix d'une régie municipale                                                                                  | 26        |
| 2.1 Quels rôles, pour quels acteurs ?                                                                                        | 26        |
| 2.2 Les modalités de fonctionnement du service                                                                               | 27        |
| <b>IV. RENFORCER LES CAPACITES D'INTERVENTION DES COLLECTIVITES LOCALES : QUELQUES ENSEIGNEMENTS</b>                         | <b>30</b> |
| 1. Assainir le territoire communal, c'est d'abord une question d'organisation !                                              | 30        |
| 2. Développer les compétences des agents publics comme privés                                                                | 32        |
| 3. Définir les modalités d'organisation des services de manière participative                                                | 32        |
| 4. Développer des outils de suivi des services facilement appréhendables par les agents locaux                               | 33        |
| 5. L'ONG dans un positionnement d'« assistant à maîtrise d'ouvrage »                                                         | 34        |
| <b>V. CONCLUSION ET PERSPECTIVES</b>                                                                                         | <b>36</b> |

## RESUME

De 2013 à 2016, sept communes de 12.000 à 45.000 habitants du Sénégal et de Mauritanie, appuyées par le Gret et Eau Vive, ont cherché à développer des mécanismes d'assainissement amélioré des eaux usées et pluviales et de gestion des déchets sur le long terme.

Ces initiatives, appuyées par l'Agence Française de Développement (Facilité d'innovation pour les ONG « FISONG ») et l'Union Européenne (guichet « Autorités Locales ») ont été regroupées sous l'intitulé « Acteurs locaux de l'assainissement et des déchets : Innovations » ou « ALADIN ».

Les services publics d'assainissement testés dans le cadre de cette démarche se voulaient fondés sur la coordination des compétences présentes sur leurs territoires, construits sur la base de la mobilisation des ressources locales et pouvant être pérennisés sans reposer sur des subventions extérieures pour leur fonctionnement.

A l'issue de presque quatre ans d'appui aux communes, le potentiel de mobilisation des ressources humaines, techniques et financières locales est apparu comme important, notamment grâce à l'animation de processus participatifs de planification et de suivi des services.

Les citoyens des communes rurales et des petites villes du Sénégal et de Mauritanie sont apparus sensibles aux questions de santé, d'environnement et de cadre de vie, et exigeants en termes de qualité de service. Même si leur confiance dans les institutions locales doit encore être renforcée.

Les communes, à condition d'un engagement politique sur la durée et d'un accompagnement technique dégressif, peuvent piloter des processus de planification, conception, gestion et suivi des services publics d'assainissement et mettre en œuvre des activités d'information et de sensibilisation à destination des populations. Leur légitimité s'en trouve renforcée. Mais de fortes contraintes institutionnelles et de capacités humaines et financières pèsent sur elles et doivent être considérées pour toute action dans ces domaines.

Cinq axes de travail principaux émergent désormais pour l'avenir de ces services d'assainissement :

- la maîtrise de leurs ressources budgétaires et la mobilisation de ressources supplémentaires par les communes,
- le développement d'une offre de formation des professionnels de tous horizons en charge du développement et de la gestion des services d'assainissement en milieu rural et dans les petites villes,
- le suivi continu de la performance et de la qualité des services afin d'assurer leur durabilité,
- le renforcement des capacités d'encadrement et d'appui-conseil des services déconcentrés de l'état,
- et enfin l'émergence nécessaire de modalités adaptées de gestion des eaux pluviales sur fond d'adaptation au changement climatique.

## I. INTRODUCTION

---

L'assainissement au sens large regroupe plusieurs domaines distincts : la gestion des eaux usées (domestiques ou industrielles), la gestion des déchets solides, et la gestion des eaux de pluies.

En zone rurale au Sénégal, 66% de la population n'a pas accès à un équipement d'assainissement amélioré pour les eaux usées. En Mauritanie, ce taux atteint 86%<sup>1</sup>. Ces retards s'expliquent notamment par la superposition d'obstacles techniques, financiers, sociaux, organisationnels et politiques.

En ce qui concerne la gestion des déchets solides, s'il existe encore peu de données précises aux niveaux nationaux, la pratique la plus courante est le rejet des ordures ménagères dans des dépotoirs sauvages disséminés en ville, auxquels on met le feu de temps en temps, avec de graves conséquences pour la santé des personnes (maladies respiratoires) et des animaux (qui consomment les déchets) et donc pour l'économie locale (dépenses de santé, réduction des revenus d'élevage, etc.).

Quant aux eaux pluviales, faute d'une gestion appropriée et d'une prise en compte dans les processus de planification et de construction du bâti, elles causent d'important dégâts aux habitations, infrastructures publiques et équipements collectifs, et entraînent un certain nombre de risques pour la santé et l'environnement.

De 2013 à 2016, sept communes de 12.000 à 45.000 habitants: Diawara, Ourosogui, Keur Baka et Gainte Painté au Sénégal, Rosso, Boghé et Maghta Lajar en Mauritanie, appuyées par le Gret et Eau Vive, ont cherché à développer des mécanismes d'assainissement amélioré des eaux usées et pluviales et de gestion des déchets sur le long terme.

Ces initiatives, appuyées par l'Agence Française de Développement (Facilité d'innovation pour les ONG « FISONG) et l'Union Européenne (guichet « Autorités Locales ») ont été regroupées sous l'intitulé « Acteurs Locaux de l'Assainissement et des Déchets : INnovations » ou « ALADIN ».

Les services publics d'assainissement testés dans le cadre de cette démarche se voulaient fondés sur la coordination des compétences présentes sur leurs territoires, construits sur la base de la mobilisation des ressources locales et pouvant être pérennisés sans reposer sur des subventions extérieures pour leur fonctionnement.

Ce cahier a pour objectif de présenter succinctement les acteurs en présence et les services d'assainissement et de gestion des déchets qui ont pu être mis en place et d'analyser les processus de décision qui ont conduit à ces services. Un troisième point d'analyse porte sur les méthodologies d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale, testées par les ONG partenaires des communes concernées par cette expérience pilote avec le triple souci de renforcer les compétences des communes, d'atteindre les résultats fixés dans le cadre de ce projet et d'éviter l'écueil de la substitution.

---

<sup>1</sup> Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation – UNICEF/WHO, *Progrès en matière d'assainissement et d'eau potable : rapport 2015 et évaluation des OMD, 2015* – p. 74 à 83.

Développer des services durables de gestion des eaux usées et des déchets dans les petites villes :  
les acteurs locaux ont un rôle à jouer !



## II. QUELS SONT LES ACTEURS IMPLIQUES DANS LES SERVICES D'ASSAINISSEMENT ET DE GESTION DES DECHETS ?

---

La mise en place et l'exploitation de services publics d'assainissement et de gestion des déchets fait intervenir plusieurs types d'acteurs : les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État pour ce qui est des acteurs du secteur public, les entrepreneurs, bureaux d'étude ou délégataire de service pour ce qui est du secteur privé, et les usagers.

Dans le cadre de la démarche du projet « Acteurs locaux de l'assainissement et des déchets : Innovations au Sénégal et en Mauritanie », les ONG Gret et Eau Vive, avec l'aide des partenaires financiers que sont l'Agence Française de Développement et l'Union Européenne, ont apporté à ces différentes catégories d'acteurs locaux un appui technique (formations, conseils, expertises) dans la conception, la mise en œuvre et l'exploitation de services publics d'assainissement des eaux usées et pluviales et de gestion des déchets.

Chaque acteur a des rôles et des responsabilités spécifiques, qui sont abordés dans les paragraphes suivants.

### 1. Les Communes : avec ou sans « compétence transférée », elles ont un rôle à jouer !

#### **1.1 Quelles compétences leurs confie la loi ?**

En Mauritanie, l'assainissement autonome (c'est-à-dire l'assainissement via des installations sanitaires qui ne sont pas reliées aux réseaux collectifs mais qui nécessitent malgré tout la collecte et le traitement des boues de vidange) et la gestion des déchets relèvent de la responsabilité des communes qui en sont les maîtres d'ouvrage sur leurs territoires.

Au Sénégal, l'assainissement des eaux usées n'est pas une compétence transférée aux communes. Toutefois, les collectivités sont responsables de la promotion d'un milieu de vie sain, elles sont donc amenées à planifier, organiser et suivre des services d'assainissement et organiser des campagnes de promotion de l'hygiène et assainissement. Elles ont par contre officiellement la maîtrise d'ouvrage des services de gestion des déchets solides.

Dans les deux cas, les responsabilités en matière de gestion des eaux pluviales semblent plus dispersées, puisque si les communes sont censées jouer un rôle important de prévention à travers le pilotage des documents de planification locaux, les offices d'assainissement entreprises publiques d'État – des deux pays sont, du moins en théorie, responsables du développement et de l'exploitation des réseaux d'évacuation et des installations de traitement.

Quant aux services déconcentrés de l'État dépendants des ministères de l'hydraulique et assainissement, environnement, santé, etc. Ils doivent, d'après les lois de la Mauritanie et du Sénégal, jouer un rôle important en matière de prévention, de contrôle et d'appui aux Collectivités Locales maîtres d'ouvrages.

## **1.2 Mettre autour de la table les forces vives de la commune pour s'atteler aux questions d'hygiène et d'assainissement**

### **• Dans les communes rurales sénégalaises, les Commissions Hygiène et Assainissement**

A Keur Baka et Gainte Painté deux commissions d'hygiène et d'assainissement (CHA) ont été mises en place par arrêté signé par le Président du Conseil rural (remplacé par des maires de communes depuis l'Acte III de la décentralisation qui a promulgué la « communalisation intégrale » au Sénégal à partir de 2013).

La CHA regroupe des élus ainsi que des représentants de différents services qui s'avèrent pertinent à l'activité de la commission. Parmi ceux-ci, on retrouve des représentants des services techniques déconcentrés et des personnes formées dans le cadre du projet tels que des relais, des maçons. Les membres ont été formés suite à la mise en place des commissions.

Les objectifs de la CHA sont :

- de servir d'interface entre la commune, les services techniques, les populations et les partenaires sur toutes les questions liées à l'hygiène et à l'assainissement ;
- de promouvoir l'accès à des latrines familiales à moindre coût sous forme de crédit ;
- de permettre à la communauté rurale d'améliorer son niveau d'accès à l'assainissement et ses pratiques en hygiène.

**Tableau 1 - Composition des commissions d'hygiène et d'assainissement de Keur Baka et Gainte Painté**

| <b>CHA Keur Baka</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>CHA Gainte Painté</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 conseillers ruraux,</li> <li>• 1 représentant des structures de santé,</li> <li>• 1 représentant du service de l'assainissement de Kaolack,</li> <li>• 1 représentant du service d'hygiène de Kaolack,</li> <li>• 2 représentants des relais hygiénistes,</li> <li>• 2 représentants des opérateurs privés.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 conseillers ruraux,</li> <li>• 3 représentantes des groupements féminins,</li> <li>• 3 représentants des comités villageois de salubrité,</li> <li>• 2 relais,</li> <li>• 2 maçons,</li> <li>• l'infirmier chef de poste,</li> <li>• 1 représentant du service de l'assainissement de Kaffrine,</li> <li>• 1 représentant du service d'hygiène de Kaffrine.</li> </ul> |

La formation des membres des CHA a été animée par les chefs des Services régionaux de l'assainissement (SRA). Elle a porté sur :

- les généralités sur l'assainissement en milieu rural (définition, État des lieux et innovations);
  - les rôles, responsabilités, atouts et limites de la CHA ;
  - des notions sur la gestion des projets et la planification ;
  - les outils de sensibilisation en assainissement (SARAR/PHAST) ;
  - des notions sur le suivi-évaluation participatif ;
  - la typologie des approches de l'assainissement en milieu rural ;
  - les contraintes et limites de ces approches ;
  - les mécanismes de financement de l'assainissement rural au Sénégal.
- ***Un défi : faire vivre les instances de dialogue au-delà des projets***

Un peu plus de deux ans après sa création, la CHA de Keur Baka n'est plus en activité. Le renouvellement des instances communales, suite aux élections de 2014, a causé un frein important à ses activités. Une commission essentiellement constituée d'élus s'avère fragile. Le risque est d'autant plus important que la mise en place de la commission se fait à échéance rapprochée d'élections locales. Toutefois, les conseillers municipaux présents ont pu affirmer que les formations ont apporté un renforcement de leurs capacités notamment d'organisation de la collectivité. Cette organisation plus structurée a ainsi inspiré la jeunesse à prendre en main des projets de construction de latrines traditionnelles pour les personnes âgées, ou encore à entreprendre le désherbage du village. Enfin le plan local d'hydraulique et d'assainissement (PLHA), élaboré en mai 2014, reste officiellement en vigueur bien qu'il ne soit plus effectivement suivi, et malgré le fait que la CHA n'ait pas été renouvelée.

A Gainte Painté, la CHA - désormais intitulée CCHA (Commission communale d'hygiène et d'assainissement) - est toujours en fonction, mais toutefois peu active. Deux animations ont été organisées par la CCHA, sur les thèmes du lavage de mains et de l'utilisation des latrines, et elle a sollicité un appui pour la construction de 500 latrines auprès du nouveau responsable du Service régional d'assainissement. Mais la principale difficulté à laquelle la CCHA fait face est le bénévolat de ses membres : certains éprouvent des difficultés à respecter leurs responsabilités puisque cette activité non rémunérée vient en concurrence avec leurs activités quotidiennes. Ils éprouvent également des difficultés à financer leurs déplacements. Le plan d'action trimestriel prévoit des activités de mobilisation sociale, la redynamisation des relais et des causeries dans de nouveaux villages. Toutefois, la pérennisation de la CCHA risque d'être compromise si la commune ne parvient pas à trouver les ressources nécessaires à son fonctionnement.

### **1.3 Promouvoir l'accès à l'assainissement liquide et les pratiques d'hygiène**

La sensibilisation est une fonction qui peut être mise en œuvre par les communes par le biais de campagnes de sensibilisation à l'hygiène et aux bonnes pratiques en matière d'assainissement : visites à domicile, événements de masse comme les concerts ou les émissions de radio, etc. Pour cela, la commune peut travailler conjointement avec les services déconcentrés de l'État, des ONG et des organisations d'habitants. Elle peut également impulser des campagnes de sensibilisation en milieu scolaire, en lien avec les services de l'éducation nationale.

La promotion d'une offre d'installation sanitaire améliorée et les campagnes de marketing pour un service de vidange ou d'assainissement en réseau sont généralement menées par l'opérateur de service, qui peut bénéficier pour cela de l'appui technique et financier de la commune maître d'ouvrage.

- ***Quelques exemples d'activités de promotion de l'hygiène et de l'assainissement domestique par les communes de Keur Baka et Gainte Painté***

Les principales activités de promotion en hygiène et assainissement dans les communes de Keur Baka et Gainte Painté, au Sénégal, ont été :

- la formation de 30 maçons locaux ;
- la création de 119 comités villageois de salubrité (CVS), dont 60 à Keur Baka et 59 à Gainte Painté ;
- la formation d'un cadre de concertation, espace d'échange et d'harmonisation sur les orientations des interventions au niveau de la Commune ;
- la formation des animateurs relais notamment l'animation des causeries ;
- la formation de 52 enseignants.



Photo 1 - Formation à la méthode de sensibilisation SARAR pour les acteurs et élus dans la commune de Keur Baka

Pour chaque commune, 50 boîtes à images ont été conçues pour la promotion de l'hygiène et de l'assainissement.

La formation de 52 enseignants a été une opportunité pour créer un concours des écoles les plus propres, afin de récompenser l'établissement scolaire démontrant les meilleurs comportements d'hygiène et d'assainissement.

La création des CVS a permis que les enseignements acquis lors des formations en hygiène et assainissement soient efficacement transférés aux ménages, aux moyens des causeries effectuées auprès des familles.

Les causeries sont une activité qui a été réalisée à plusieurs reprises dans tous les villages visités. Les thèmes abordés sont variés, du lavage des mains à l'organisation de la cuisine. Ces événements ont connu un fort taux de participation des ménages, dont plusieurs ont acquis grâce aux relais un niveau appréciable de connaissances en hygiène et assainissement.

- **Formation des maçons dans les communes de Keur Baka et Gainte Painté : Une étape nécessaire mais pas suffisante pour aboutir à la diffusion des latrines hygiéniques dans les communes**

Dans les communes de Keur Baka et Gainte Painté, la formation de 15 maçons locaux à la construction d'ouvrages d'assainissement s'est accompagnée par la réalisation de 3 latrines test (1 VIP, 1 TCM et 1 Sanplat) et d'un lavoir test dans chaque commune. Ces activités ont eu lieu lors de la première année du projet, soit en 2013 - 2014.

À la fin de la troisième et dernière année du projet, deux édifices dans des écoles de Gainte Painté et un édifice dans l'école de Keur Baka ont été construits. Par contre, pratiquement aucune autre construction de latrine améliorée n'a été réalisée suite à la formation des maçons.

Pour Aliou Ndao, un maçon formé de la commune de Keur Baka, un seul facteur explique qu'il n'ait pas reçu d'autres demandes de construction de latrines améliorées. Il s'agit de la faible capacité à payer des ménages. Même si la conception des installations permet de baisser leur prix jusqu'à 20 000 - 30 000 FCFA, ce tarif restera inaccessible pour une part importante de la population. Par ailleurs, si le maçon a bel et bien tenu une réunion de compte-rendu dans son village avec le chef du village, il n'a depuis plus eu d'échanges sur la construction de latrines améliorées avec le comité villageois de salubrité de son village (en dehors des causeries, puisqu'il a lui-même également joué le rôle de relais). Depuis, il a eu l'occasion de construire 6 à 7 latrines, incluant son propre domicile, mais uniquement des latrines traditionnelles qui manquent d'entretien, selon lui. Il assure devoir les reconstruire après chaque hivernage.

Un conseiller municipal de Keur Baka a confirmé que le manque de moyens explique l'absence de construction d'ouvrages d'assainissement. Pour autant que les moyens soient là, les maçons sont capables de construire des latrines. Le conseiller a donné en exemple le cas suivant. Lorsqu'une volontaire américaine est arrivée dans un village de la commune, sa latrine a été construite par un maçon formé par le programme. Mais la latrine améliorée, au coût de 50 000 FCFA, se réalise à un montant trop élevé pour les ménages.



Photo 2 - Latrine familiale dans le village de Mboss, Keur Baka



Photo 3 - Blocs sanitaires scolaires à Gainte Painté

Au moment où l'enquête a eu lieu, la CHA évaluait la possibilité d'une proposition qui permettrait à l'intéressé de participer à la construction de la latrine, soit en main d'œuvre soit en matériaux, afin de réduire le coût total de la construction. Aussi, le maçon a indiqué qu'il suscitait beaucoup de curiosité, avec des questions et des échanges avec les villageois, alors qu'il construisait les latrines tests. Il croit par conséquent que si la population le voit construire davantage de latrines, ils seront plus nombreux à venir se renseigner et à essayer d'obtenir des latrines améliorées chez eux.

#### **1.4 Planifier la gestion des eaux usées, des déchets ménagers et des eaux pluviales sur leur territoire**

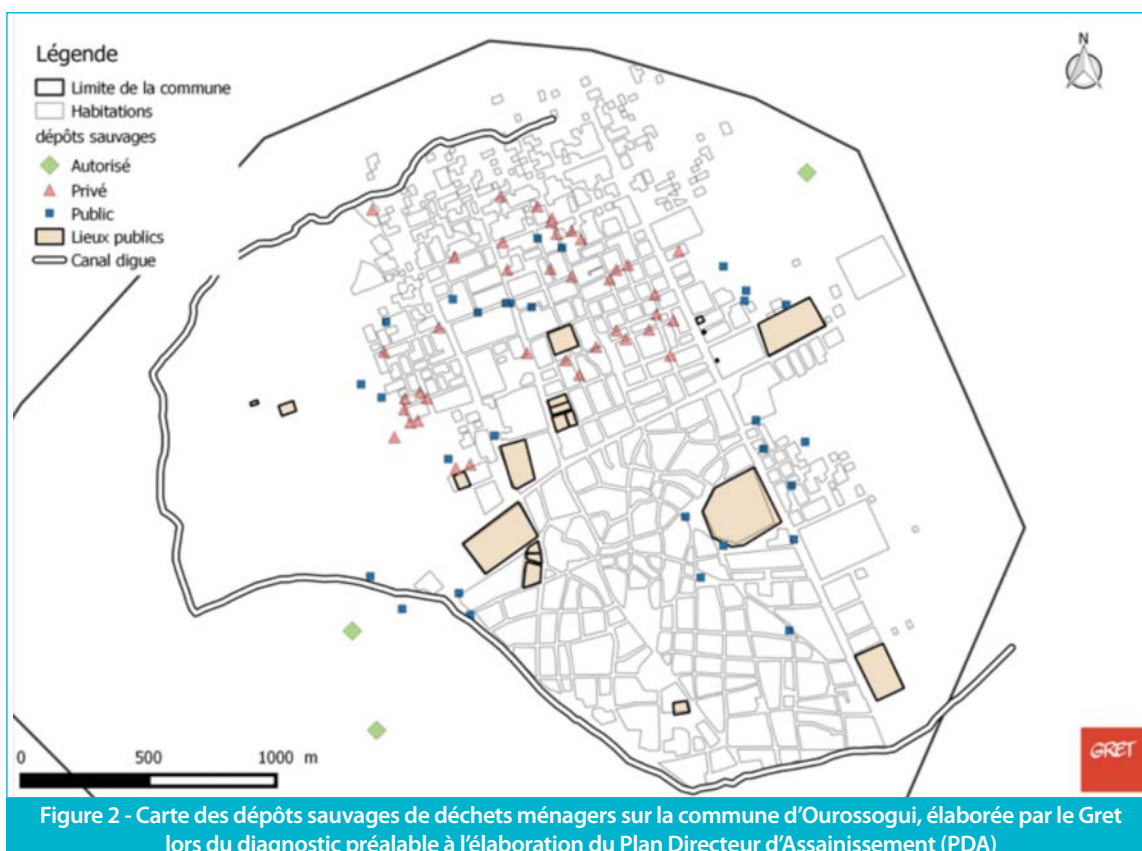
Planifier, c'est développer une vision dans le temps et dans l'espace des besoins en matière de développement des services d'assainissement. C'est les hiérarchiser et les chiffrer, puis veiller à la mise en œuvre de ces orientations par l'ensemble des parties prenantes présentes sur le territoire. La concertation nécessaire à la planification place de fait la commune en position de maître d'ouvrage et de chef d'orchestre de l'ensemble des acteurs. C'est ensuite un outil valorisé par les communes pour rechercher des financements auprès de la société civile.

Pourtant au niveau local, il existe souvent une « sédimentation » d'études et documents de planifications qui sont peu maîtrisés par les acteurs locaux. Dans le meilleur des cas ces documents sont répertoriés et archivés, bien souvent ils sont oubliés, donc pas suivis du développement d'actions souhaité. Ce phénomène souligne l'importance de la concertation et du leadership communal dans le processus de planification, pour qu'il soit réellement approprié par la suite. Cela souligne aussi la nécessité d'établir des documents de planifications compréhensibles par tous et réalistes sur les plans techniques et financiers.

- **Le plan directeur d'assainissement (PDA) d'Ourossogui**

Le Plan Directeur d'Assainissement (PDA) d'Ourossogui a été réalisé en 2014 avec l'appui du Gret. Il a permis d'identifier les priorités de la commune en matière d'assainissement et de chiffrer ces mesures, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes : services déconcentrés de l'État, société civile.

Des « fiches actions » ont été élaborées portant sur la mise en place d'un service durable de collecte des déchets ménagers en régie municipale, la construction de blocs sanitaires dans les lieux publics et la réalisation d'infrastructures prioritaires pour l'évacuation des eaux pluviales.



### **1.5 Financer, concevoir, mettre en œuvre le développement des services**

Il revient à la commune de définir les types de services à développer, sur la base des documents de planification, d'études de faisabilité et en cohérence avec la demande réelle des usagers, les contraintes sanitaires et environnementales locales et les éventuelles normes applicables.

Elle peut financer, ou faire financer, des investissements en mobilisant ses ressources budgétaires propres, celles de l'État ou via l'appui d'autres partenaires financiers.

C'est également la commune qui fixe les cahiers des charges, commande les études et travaux et assure leur contrôle qualité. Même si elle confie leur gestion à un ou plusieurs opérateurs publics ou privés, la commune reste propriétaire des ouvrages et équipements qu'elle a financé. Elle doit donc suivre l'État de ce patrimoine en continu et veiller à son renouvellement lorsque cela est nécessaire.

- ***La gestion des boues de vidange à Rosso : Une alternative moins onéreuse et moins complexe aux projets d'assainissement en réseau, basée sur une dynamique de marché local préexistante***

La ville de Rosso compte environ 45 000 habitants. Le contexte hydrogéologique (nappe phréatique haute) oblige à la construction de systèmes d'assainissement autonomes avec des fosses de volumes importants, 6 m<sup>3</sup> en moyenne, qui recueillent eaux noires et eaux grises. L'infiltration des effluents des fosses dans le sol est quasiment nulle. Ces fosses doivent donc être vidangées très régulièrement, jusqu'à 4 fois par an pour certaines.

Même si la mairie proposait un service de vidange mécanique, géré en régie, le seul camion disponible était souvent en panne, et d'une capacité insuffisante pour couvrir les besoins de la ville. La seule alternative pour les ménages était donc d'avoir recours aux vidangeurs manuels, qui vident les fosses à l'aide de seaux et rejettent les effluents à même la rue, ce qui entraîne des risques importants pour leur santé et celle des riverains, et cause de nombreuses nuisances visuelles et olfactives.



Photo 4 - Vidange mécanique dans la ville de rosso

Aujourd'hui un arrêté municipal interdit le dépotage sauvage des boues de vidange dans la rue. Les vidangeurs manuels ont reçu des formations sur les techniques de vidange manuelle hygiénique, comme l'utilisation de pompes « Gulper », et le transport des boues dans des bidons sur une charrette à âne, à destination d'un site d'enfouissement.

Le service de vidange mécanisé a été amélioré avec l'optimisation de camions triporteurs à faible coût pour le transport des eaux usées et des boues. Un site de traitement combinant filtration des eaux usées et enfouissement des boues a été construit à la sortie de la ville.

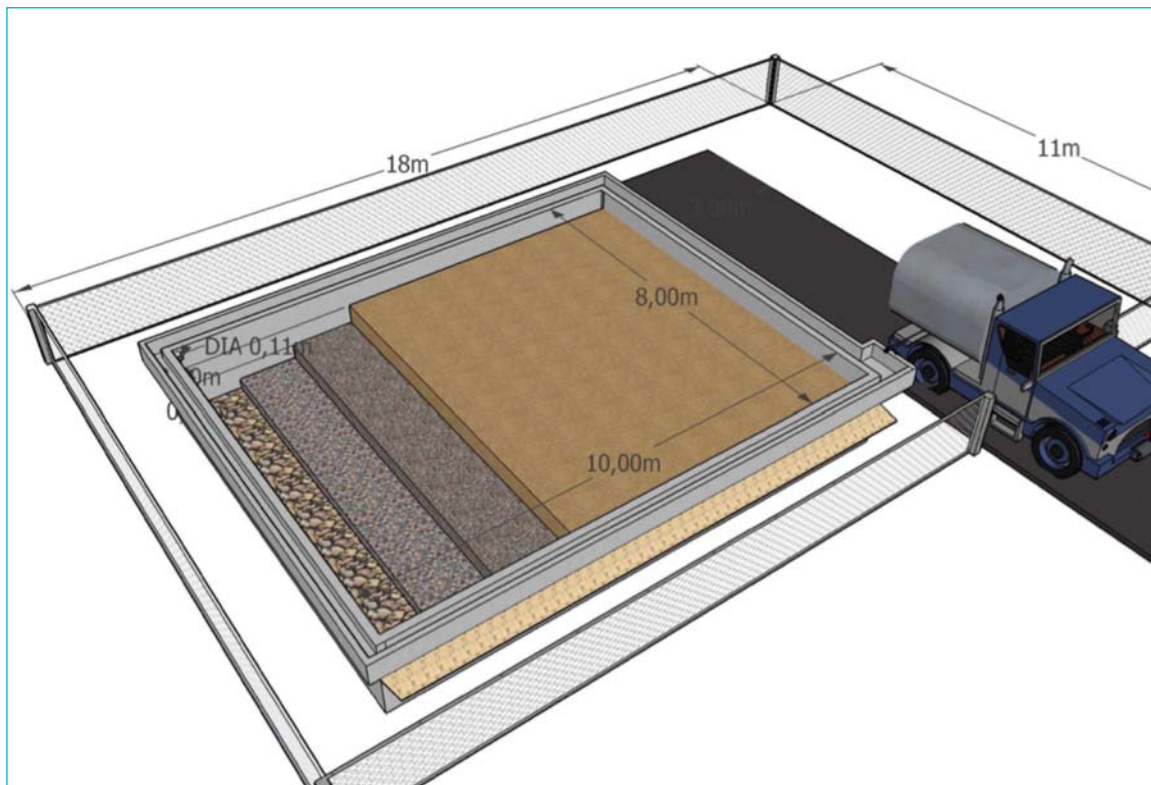


Photo 5 - Dépotage des boues de vidange dans le site de traitement à Rosso

### **1.6 Gérer en régie directe ou confier la gestion à un opérateur privé ?**

Une fois les infrastructures construites, c'est la commune qui fixe, dans le respect des normes nationales, les règles à respecter par chacun des acteurs : qui est responsable de quelles tâches ? Qui assure le financement et comment ? Quels types d'eaux usées peut-on évacuer, par quels moyens, et comment les traiter ?

Pour fixer ces règles et les faire respecter, la commune dispose de différents moyens et outils juridiques :

- le règlement local d'assainissement : il fixe, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le(s) service(s) d'assainissement, les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires ainsi que les pratiques interdites et les sanctions en cas de non-respect de ce règlement ;
- la police de l'assainissement : selon les contextes, elle peut être exercée par des agents municipaux assermentés ou des agents de l'État. Ceux-ci doivent disposer des moyens nécessaires pour parcourir l'espace public, repérer, caractériser, mémoriser et sanctionner (ou transmettre le signalement) d'éventuelles infractions à la réglementation nationale et locale : rejet « sauvage » d'eaux usées, raccordement clandestin au réseau d'assainissement, dégradation (volontaire ou non) d'un équipement public d'assainissement, etc. Cette police de l'assainissement peut s'exercer conjointement avec la police de l'urbanisme, de l'environnement, etc. ;
- les contrats, qui établissent les relations entre deux parties prenantes du service ainsi que leurs droits et devoirs respectifs : contrat d'abonnement entre l'exploitant du service d'assainissement en réseau et ses abonnés, contrat de délégation de service entre le maître d'ouvrage et un exploitant privé, etc.

### **1.7 Suivre régulièrement le fonctionnement des services et apporter les améliorations nécessaires**

Afin de veiller à ce que le service d'assainissement fonctionne correctement, que le cadre réglementaire fixé soit respecté et que chacune des parties prenantes s'acquitte de ses devoirs et voit ses droits respectés, le maître d'ouvrage doit suivre très régulièrement et précisément son service.

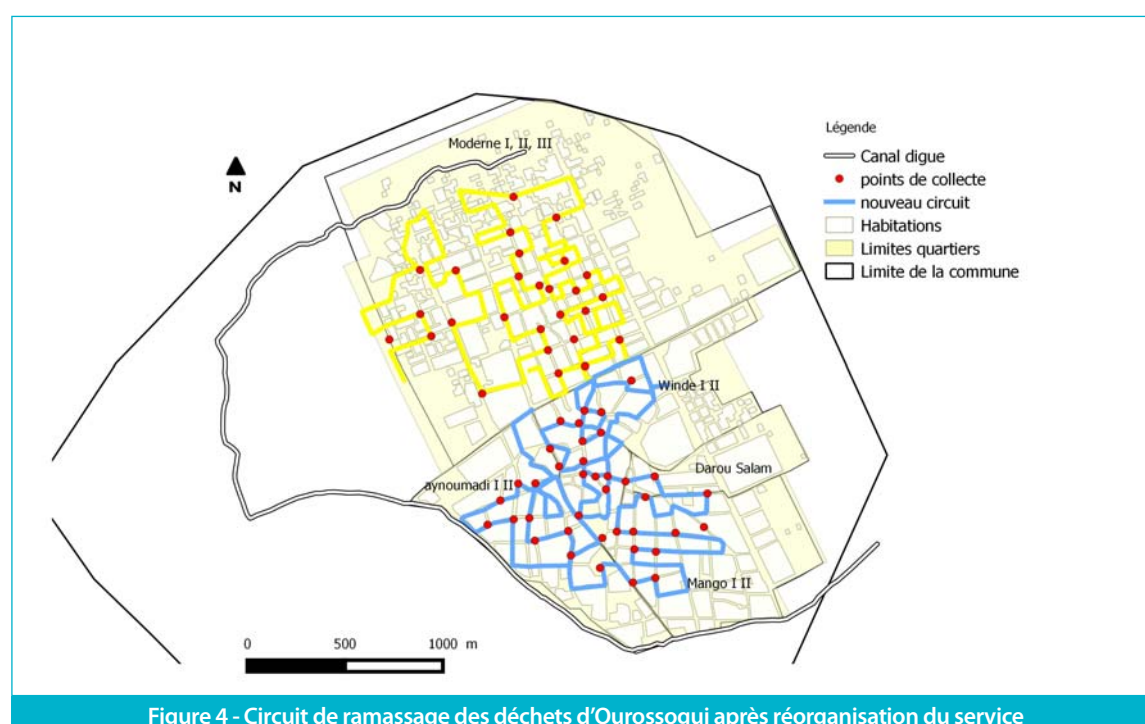
Si un dysfonctionnement est détecté (présence d'une mare d'eaux usées dans une rue, déséquilibres financiers dans l'exploitation du service, pollution persistante des eaux rejetées par une station de traitement, etc.), la commune doit pouvoir rapidement décider des mesures correctives à mettre en œuvre. Elle opère donc, à son niveau, un premier degré de régulation du service. Puis elle doit s'assurer que ces mesures sont appliquées sur le long terme et que tout a été mis en œuvre pour que ces dysfonctionnements ne se reproduisent plus.

Ainsi à Boghé, un agent municipal produit chaque mois un tableau de bord des principaux indicateurs financiers et techniques pour mesurer « l'État de santé » du service collecte des déchets. Il effectue également régulièrement des tournées dans les quartiers et échange avec les représentants des habitants sur leur satisfaction par rapport au service. Ces indicateurs sont analysés et donnent lieu à la rédaction d'un rapport d'analyses et de recommandations succinct, qui est restitué dans le cadre d'une réunion du cadre de concertation local pour l'assainissement.

Le suivi-contrôle (ou suivi/régulation) du service par le maître d'ouvrage doit donc s'appuyer à la fois sur l'analyse d'indicateurs de performance et de qualité technique et financière, mais également sur la satisfaction des usagers. Les résultats de l'analyse doivent être restitués aux décideurs et aux représentants des usagers au moins une fois par an : c'est la finalité du suivi du service.

Ainsi l'amélioration du service de collecte des déchets ménagers rendu dans la commune d'Ourossogui est résumée dans le tableau suivant :

|                                                    | Avant réorganisation du service | Après réorganisation du service |
|----------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Volume de déchets collectés                        | 35 m <sup>3</sup> /semaine      | 125 m <sup>3</sup> /semaine     |
| Essence consommée par le tracteur                  | 20 L/semaine                    | 30 L/semaine                    |
| Taux estimé de population desservie par le service | 15%                             | 75%                             |
| Nombre de quartiers desservis                      | 3                               | 6                               |
| Nombre d'heures effectuées par les agents          | 20 h/semaine                    | 40 h/semaine                    |



### 1.8 Comment gérer les eaux pluviales et anticiper le risque d'inondations ?

Bien que souvent prioritaire, comme on peut le voir dans les planifications locales d'assainissement élaborées par les communes, le sujet de la gestion des eaux pluviales dans les petites villes du Sahel est trop peu exploré. Les connaissances techniques sont peu documentées et les outils, méthodes et bonnes pratiques sur le sujet sont rares. Pourtant le changement climatique ne fait que renforcer l'enjeu de cette thématique, en provoquant des événements pluvieux plus intenses, augmentant les risques d'inondations. Et l'urbanisation, qui croît de manière exponentielle et de manière désordonnée, renforce l'urgence de traiter cette problématique.

Pourtant localement, les seules solutions dont disposent les collectivités sont des infrastructures construites par de grands programmes d'État, souvent sans études socio-économiques fines ni prise en compte des dynamiques en cours sur le territoire, et sans rapport avec les capacités de gestion des collectivités. Quelques années après leur construction, les canaux d'évacuation des eaux de pluies sont le plus souvent comblés par le sable et les déchets et finissent même par disparaître de la mémoire institutionnelle et collective, alors que les pompes sont hors-service faute de moyens pour financer leur fonctionnement (énergie) ou à cause de pannes mécaniques.

A l'instar de la question des déchets solides, les collectivités organisent parfois des campagnes de curages des canaux avant la saison humide, ou mobilisent des motopompes pour soulager des zones inondées. Mais ces actions ponctuelles n'apportent pas de solutions durables à la problématique.

Le Gret a donc appuyé les communes de Boghé et Diawara pour la réalisation de diagnostic détaillés, qui se basent sur l'étude des phénomènes physiques comme les perspectives de variations de niveau du fleuve et des précipitations dans un contexte de changement climatique, des études socio-économiques (perceptions du risque et pratiques d'adaptation), et des propositions techniques d'aménagements adaptées aux capacités financières de ces communes.

Des techniques alternatives aux grands canaux de drainage, plus abordables en termes d'investissement et de gestion pour les petites et moyennes villes du Sahel, sont également à l'étude.



Photo 6 - Canal d'évacuation des eaux de pluie de la ville de Boghé obstrué par le sable et les déchets, avant son curage par la municipalité

## 2. Les opérateurs privés de service d'assainissement et de gestion des déchets : des acteurs aux profils très divers.

Les services d'assainissement solide et liquide font souvent intervenir des opérateurs privés, formels ou informels, de taille et de structure très variables.

En assainissement liquide, il est par exemple possible de rencontrer des vendeurs de latrines, des maçons, des vidangeurs. Les vidangeurs peuvent réaliser des vidanges mécaniques ou manuelles. La vidange manuelle informelle, très fréquente, entraîne de nombreux risques environnementaux et de nuisances pour les riverains, avec par exemple des dépotages de boues à proximité des lieux de vie, sans aucun traitement. Les vidangeurs sont généralement sous-équipés, à la fois en matériel de vidange et en protections individuelles, et ils reçoivent peu de reconnaissance à la fois des autorités publiques et de leurs clients, malgré le service nécessaire qu'ils apportent.



Photo 7 - Opérateur de vidange semi-mécanique à Rosso, Mauritanie *crédit photo : En Haut !*

En matière de gestion des déchets solides, les deux grandes catégories d'opérateurs privés sont les charretiers informels, qui assurent – bien souvent sans agrément ni contrôle des autorités - un service de ramassage des déchets solides, et les récupérateurs – presque toujours informels - qui trient les déchets pour fournir de la matière première (plastiques, ferrailles, etc.) à des opérateurs économiques, comme des commerçants (qui réutilisent les récipients comme de nouveaux emballages) ou des industriels du recyclage par exemple.

Les opérateurs privés ont une motivation économique directe à fournir un service performant répondant à la demande des ménages. Mais d'autres motivations, comme l'acquisition d'un certain prestige social, la volonté de contribuer à l'amélioration du cadre de vie de leur commune, ou encore la diversification de leur activité en direction d'un secteur potentiellement porteur, peuvent entrer en ligne de compte.

Lorsqu'ils ont une taille suffisante et qu'ils disposent d'un environnement favorable, ils peuvent même être en capacité d'investir dans le service : ainsi, l'opérateur de gestion des déchets de Diawara, sous contrat avec la commune, a investi ses propres fonds pour s'équiper en tricycles de collecte des déchets.

A titre de comparaison, le tableau ci-dessous présente trois profils d'opérateurs privés dans les communes de Diawara, Boghé et Rosso :

|                    | Opérateur gestion des déchets de Diawara                                                            | Vidangeur manuel à Rosso              | Collecteur de déchets à Boghé |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|
| Statut             | Formel                                                                                              | Informel                              | Informel                      |
| Nombre de salariés | 5                                                                                                   | 2                                     | 1                             |
| Nombre de clients  | 872 ménages abonnés au service à la fin de son contrat de gestion des services de déchet de Diawara | Un millier de ménages                 | Une centaine de ménages       |
| Equipements        | 2 tricycles                                                                                         | Charrette à âne, pompe gulper et fûts | Une charrette à âne           |
| Autres activités   | Eleveur et commerçant                                                                               | Aucune                                | Transport de marchandise      |

### 3. Les services déconcentrés de l'État : comment les impliquer ?

Au Sénégal comme en Mauritanie, il existe des services déconcentrés de l'État dont les missions sont de veiller au respect de la réglementation nationale et d'appuyer et conseiller les acteurs locaux, en premier lieu les collectivités locales, dans l'exercice de leurs prérogatives. Ils sont basés dans les chefs-lieux de régions ou de départements.

Leur mobilisation est possible – et nécessaire - de manière ponctuelle lors des événements (inaugurations, comités de pilotage, instances de concertation, ateliers d'échanges) ou de missions de suivi-évaluation sur le terrain, et moyennant la prise en charge financière de leur venue.

Par contre, ils sont rarement à même de proposer un véritable appui-conseil aux collectivités locales de manière continue, par manque de moyens humains, techniques et financiers pour assurer leurs missions.

Au Sénégal, il est cependant possible pour une collectivité d'établir des conventions de partenariat avec un service déconcentré pour une prestation de service en appui sur une thématique spécifique, comme la sensibilisation par exemple. Mais les communes connaissent rarement cet outil, et n'ont pas de moyens à déléguer, en dehors d'un financement « projet » forcément circonscrit dans le temps.

### 4. Au centre du service : les usagers

Bénéficiaires finaux des services d'assainissement, les usagers n'en sont pas pour autant des receivers passifs.

L'implication des usagers dans le processus de planification locale, notamment au travers des cadres de concertation, est un élément fondamental pour la bonne adéquation du service avec les attentes des usagers ainsi que pour l'appropriation du service par ces derniers.

Une fois le service mis en place, les usagers sont en position d'exiger de la commune un service d'assainissement de qualité : ce sont eux qui peuvent signaler un dysfonctionnement ou une insatisfaction à la commune par l'intermédiaire d'un cadre de concertation ou au travers un dialogue régulier avec les instances de suivi du service.

Les usagers sont souvent les premiers financeurs du service (via le paiement d'une taxe ou d'une redevance) : leur satisfaction et leur confiance dans le service sera un gage d'un recouvrement des factures et donc d'une meilleure durabilité.

Les usagers peuvent également se regrouper en association pour faire valoir leurs intérêts voire assurer des missions confiées par la mairie, comme par exemple l'ASEDIA : l'association des usagers du service de déchets de Diawara, qui assure la maîtrise d'ouvrage déléguée du service pour le compte de la commune (et qui a choisi de déléguer l'exploitation du service à un opérateur privé).

Les usagers se retrouvent aussi dans les conseils de quartiers, comme à Boghé où chaque quartier a des représentants qui organisent des assemblées pour échanger avec les autorités communales et mettre en œuvre des activités d'information sur le service et de sensibilisation à l'hygiène et à l'environnement.



Photo 8 - Réunion de l'association des usagers du service des déchets de Diawara (ASEDIA)

### III. METTRE EN PLACE, SUIVRE ET GERER UN SERVICE DE COLLECTE DES DECHETS

L'organisation d'un service durable de gestion des eaux usées et de collecte des déchets est souvent complexe et difficile à assurer sur le long terme, et ses équilibres financiers sont toujours fragiles.

Les communes dépensent beaucoup de temps et de ressources (humaines et financières) pour des opérations de « nettoyage » ponctuelles de leur territoire : évacuation ou brûlage de dépotoirs sauvages, opération « point zéro » d'enlèvement annuel des ordures en ville, opérations communautaires de balayage (« set sétal » au Sénégal). Pourtant, utilisés de manière préventive et anticipée, ces mêmes budgets pourraient bien souvent, à dépenses égales, permettre aux communes de disposer d'un véritable service public.

Ainsi les villes de Diawara au Sénégal et de Boghé en Mauritanie ont développé des services de gestion des déchets qui se veulent durables sur les plans techniques et économiques. Comment se sont construits leurs choix de gestion et leurs modèles économiques ?

#### 1. A Diawara, une maîtrise d'ouvrage déléguée à une association d'usagers, et une exploitation du service confiée à un privé

A Diawara, l'absence de service technique et les expériences passées de maîtrise d'ouvrage déléguée à des associations d'usagers - un succès dans le cas du service d'eau potable - ont amené la mairie à privilégier un modèle similaire pour le service de gestion des déchets.

##### 1.1 Quels rôles, pour quels acteurs ?

Lors du lancement du service de collecte des déchets sur la commune de Diawara en 2014, l'organisation institutionnelle du service était celle représentée sur le schéma ci-dessous

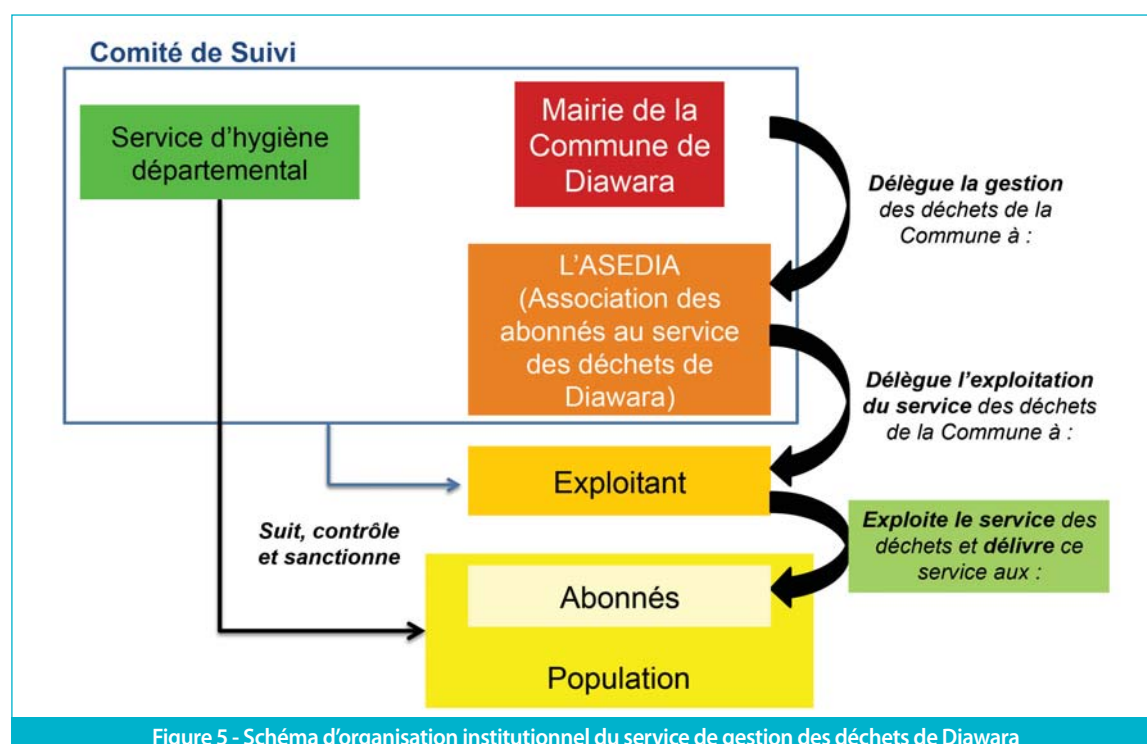
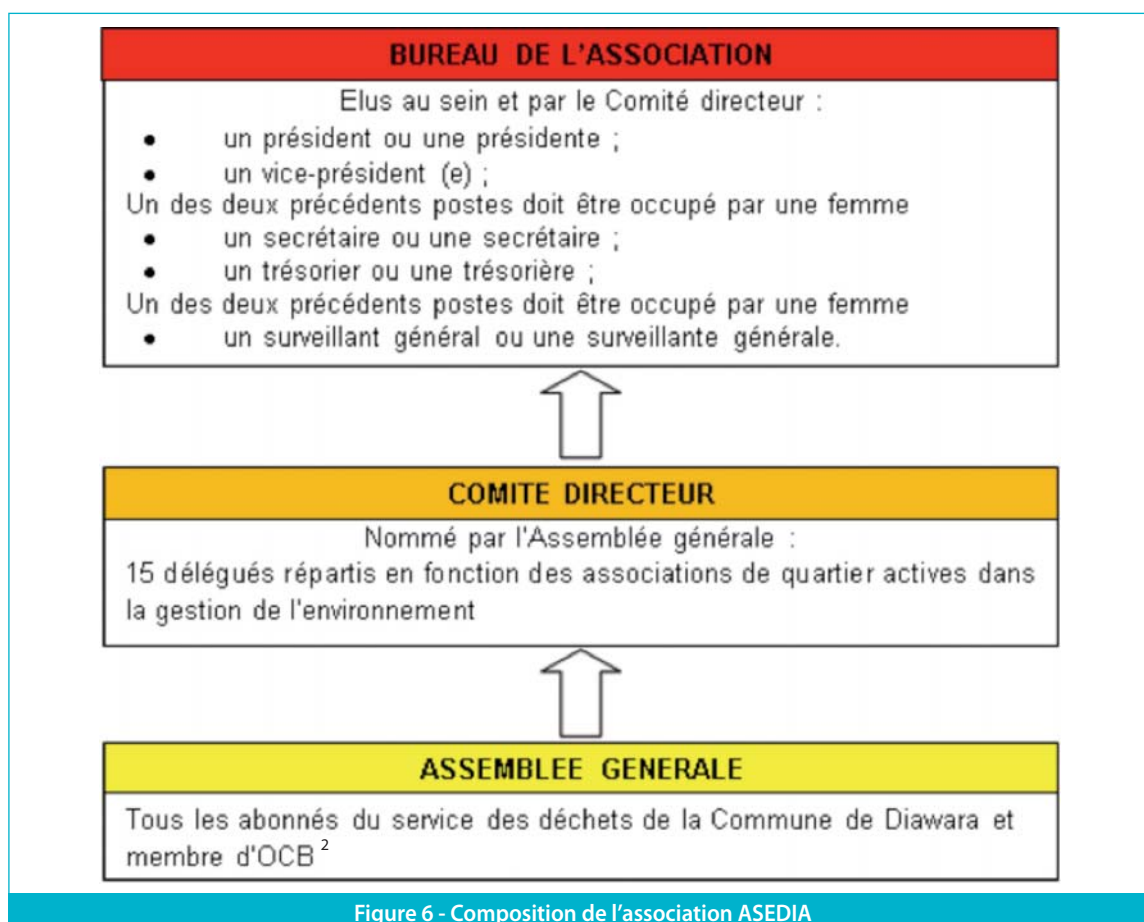


Figure 5 - Schéma d'organisation institutionnel du service de gestion des déchets de Diawara

La mairie, autorité compétente en matière de gestion des déchets, a signé une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage du service de collecte des déchets avec l'association des abonnés au service des déchets de Diawara (ASEDIA). Le schéma ci-dessous présente la composition de l'association.



La mairie assure l'investissement initial en infrastructures et équipements et agréé l'exploitant à qui l'ASEDIA délègue le service, et valide son contrat.

L'ASEDIA représente les abonnés auprès de l'exploitant et administre le fonds de renouvellement des équipements et le fonds du comité de suivi. La mairie et l'ASEDIA ont un rôle commun de sensibilisation de la population au respect des règles de salubrité et d'incitation des ménages à s'abonner au service.

L'exploitant assure la collecte régulière des déchets solides sur toute la commune en conformité avec le contrat d'exploitation signé avec l'ASEDIA, et il recouvre les redevances mensuelles d'abonnement auprès des usagers. Ceux-ci conditionnent les déchets dans les poubelles normalisées de 50 L fournies lors de l'abonnement et apportent les poubelles aux points de collecte lors du passage des collecteurs. Tous les abonnés sont membres de droit de l'ASEDIA.



<sup>2</sup> OCB : organisation communautaire de base

Développer des services durables de gestion des eaux usées et des déchets dans les petites villes :  
les acteurs locaux ont un rôle à jouer !

Au démarrage du service de gestion des déchets, la commune a nettoyé tous les dépôts sauvages présents sur la commune et a publié des arrêtés municipaux pour interdire de jeter ou brûler des déchets sur la voie publique, et de créer un dépôt sauvage. La brigade d'hygiène est chargée de faire respecter ces arrêtés et d'appliquer des sanctions en cas d'infraction.

## **1.2 Fonctionnement du service**

- ***Organisation technique***

Trois fois par semaine, un tracteur tirant une benne effectue un circuit de collecte dans la ville, en klaxonnant pour avertir de son passage. Les abonnés apportent alors leur poubelle pour qu'elle soit déversée dans la benne.

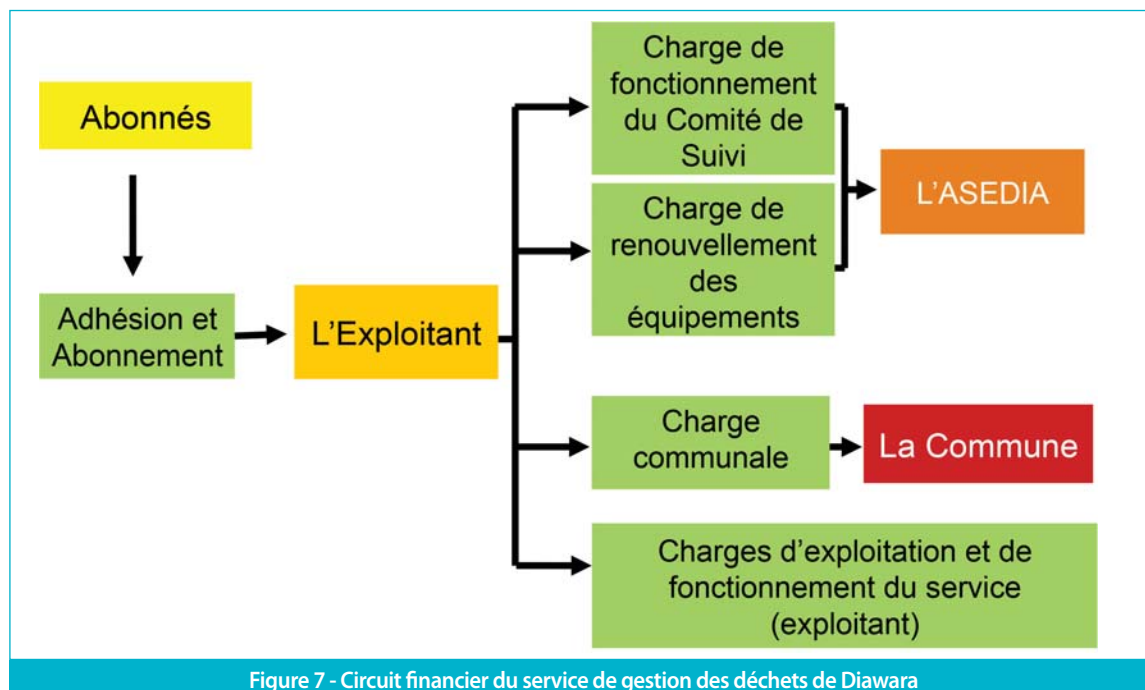


Photo 9 - Collecte des ordures ménagères à Diawara

Une fois le circuit terminé, les déchets collectés sont acheminés au site de décharge finale, contrôlé par la mairie.

- **Organisation financière**

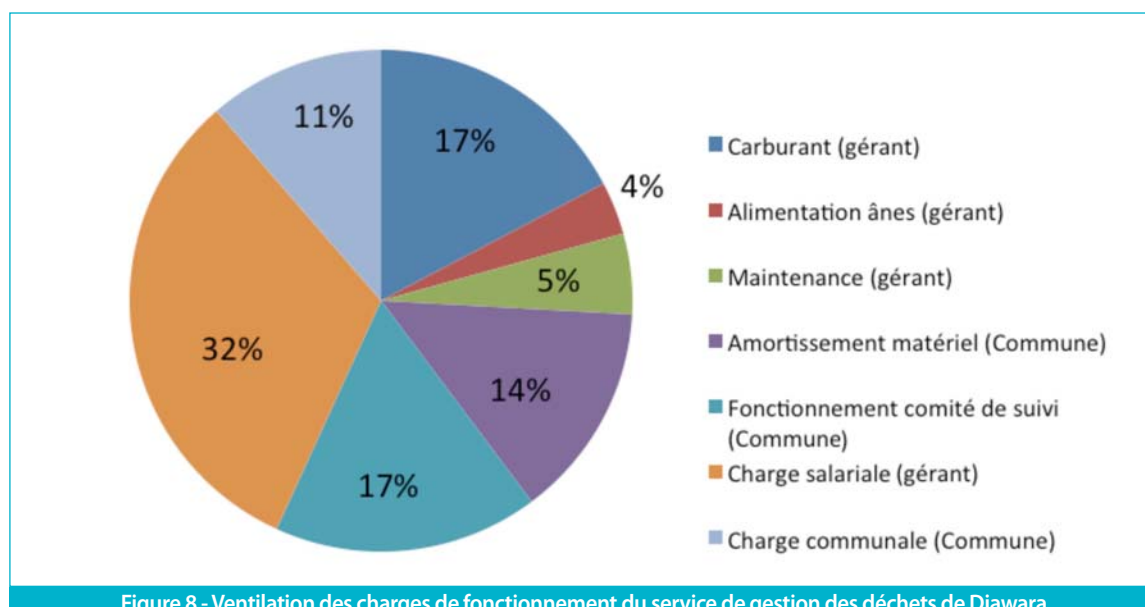
Le schéma ci-dessous illustre les circuits financiers du service de collecte des déchets solides dans la commune de Diawara.



Lors de leur adhésion, les abonnés payent 2 000 FCFA pour recevoir la poubelle de 50 L subventionnée par la mairie, puis ils payent un abonnement mensuel de 1 000 FCFA.

### 1.3 Un mode de gestion qui a su évoluer pour faire face aux contraintes

Le graphique ci-dessous présente la répartition des charges d'exploitation et leurs affectations.



Les recettes du service proviennent exclusivement des abonnés au service. Le seuil est atteint à partir de 800 abonnés.

Néanmoins, malgré l'atteinte des 875 abonnés fin 2015, l'exploitant recruté au lancement du service a connu des difficultés financières dues à un recouvrement insuffisant des redevances auprès des abonnés<sup>3</sup>. Ces difficultés ont conduit à une dégradation progressive du service rendu par l'opérateur privé. En conséquence, l'ASEDIA et la mairie ont pris la décision de ne pas renouveler son contrat et ont repris la gestion directe du service le temps de recruter un nouvel exploitant. En deux mois, l'ASEDIA et la mairie sont parvenus à augmenter significativement les taux de recouvrement et à relancer un service de collecte de qualité.

Devant l'absence de candidat sérieux pour l'exploitation du service du déchet, une piste envisagée est la création d'un comité d'exploitation au sein de l'ASEDIA.

Le marketing et la sensibilisation réalisés par la mairie et l'ASEDIA (par exemple, le premier mois d'abonnement au service est gratuit) ainsi que les différentes étapes de concertation ont fait prendre conscience à la population de l'importance d'adhérer au service de gestion des déchets. Insatisfaits du service offert par le premier exploitant privé, les usagers saluent la reprise en main du service par la commune et les effets immédiats sur la régularité du service.

L'amélioration visible de la propreté et de la salubrité de la ville de Diawara est appréciée par ses habitants qui en ressentent les bienfaits sur le plan sanitaire.

## 2. A Boghé, le choix d'une régie municipale

A Boghé (Wilaya du Brakna, Mauritanie, environ 20 000 habitants), de nombreuses tentatives pour mettre en place un service de collecte des déchets ont échoué par le passé. Les équipes municipales successives organisaient des opérations de nettoyage ponctuelles, coûteuses et sans impact à moyen terme. Mais cela signifiait que la commune était capable de mobiliser des ressources humaines, matérielles et financières. Il semblait donc faisable et pertinent de développer un service en régie directe.

### 2.1 *Quels rôles, pour quels acteurs ?*

Contrairement à la mairie de Diawara, la mairie de Boghé a choisi d'assurer l'exploitation du service de collecte des déchets en régie directe.

La mairie s'appuie sur l'animateur communal, responsabilisé sur la gestion des déchets, pour assurer la coordination du service. A terme, un directeur technique devrait être embauché pour prendre le relai.

Les opérations techniques sont opérées par des employés municipaux, de même que la collecte de la redevance payée mensuellement par les ménages auprès des agents municipaux de recouvrement. Une commission assainissement (aujourd'hui composées d'élus, de l'animateur communal et d'usagers, mais appelée à s'élargir pour inclure des représentants de tous les quartiers) assure le suivi du service.

La mairie a adopté un décret interdisant le dépôt sauvage des ordures ménagères et prévoit une remise à zéro de la ville lors du lancement du service.

---

<sup>3</sup> Un recouvrement facilité est généralement présenté comme un avantage de la gestion déléguée d'un service public marchand dans la mesure où l'exploitant serait plus en mesure de l'assurer, étant libéré de contraintes électorales parfois peu compatibles avec cette opération de recouvrement. Le cas de Diawara, où l'exploitant craignait, plus que la Mairie, d'assurer le recouvrement des factures en est un contre-exemple.

## 2.2 Les modalités de fonctionnement du service

- **Sur le plan technique**

L'organisation technique du service allie plusieurs techniques de collecte pour répondre aux différents contextes des quartiers de Boghé, comme le montre la carte ci-dessous.

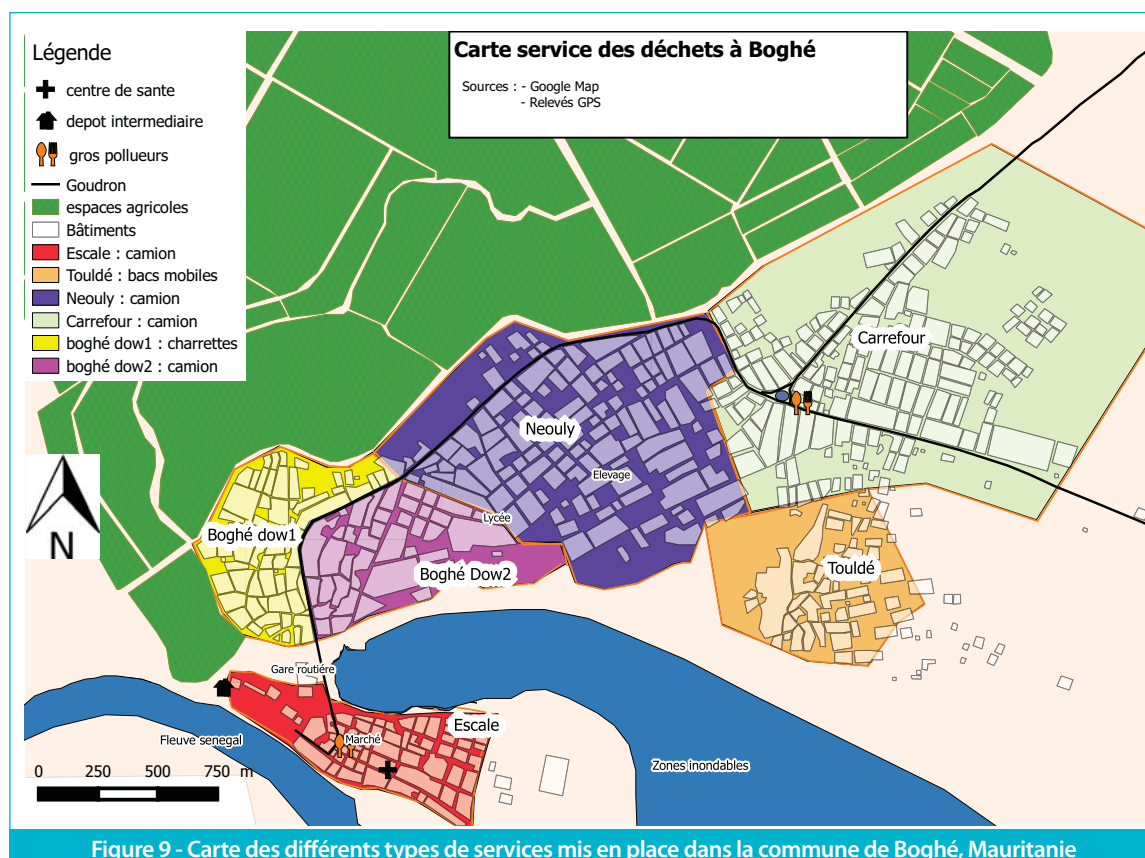


Figure 9 - Carte des différents types de services mis en place dans la commune de Boghé, Mauritanie

Développer des services durables de gestion des eaux usées et des déchets dans les petites villes : les acteurs locaux ont un rôle à jouer !

- **Bacs de collecte**

Certaines rues de Boghé sont trop sableuses pour le passage d'une charrette ou d'un camion triporteur. Ces quartiers bénéficieront donc de bacs d'apport volontaire, placés sous la responsabilité des comités de quartier. Ces bacs seront enlevés pour être vidés à la décharge une fois par semaine également.



Photo 10 - Bacs d'apport volontaire de la commune de Boghé, équipés de cloisons et de fonds en tamis pour permettre au sable de se vider pendant le trajet vers la décharge

- **Camions**

Dans les quartiers aux rues stables, la collecte est effectuée par camion triporteur. Ces camions effectuent des circuits selon un calendrier précis, klaxonnant pour avertir de leur passage. Ils emportent directement les déchets à la décharge.



Photo 11 - Camion triporteur de la commune de Boghé

- **Charrette à âne**

A Boghé Dow, le quartier des pêcheurs, les rues étroites ne permettent pas le passage d'un engin roulant plus large. Un service de collecte « en porte-à-porte » a donc été mis en œuvre en complément de l'apport volontaire dans des bacs. Les charretiers déposent les déchets collectés dans un site de transfert intermédiaire. Une fois par semaine, les déchets sont chargés dans un camion par le tractopelle et transportés jusqu'à la décharge. Ce service apportant un supplément de confort par rapport à l'option « apport volontaire dans les bacs mobiles », il fait l'objet d'un tarif de redevance supérieur, et il est proposé « en option » aux ménages du quartier.

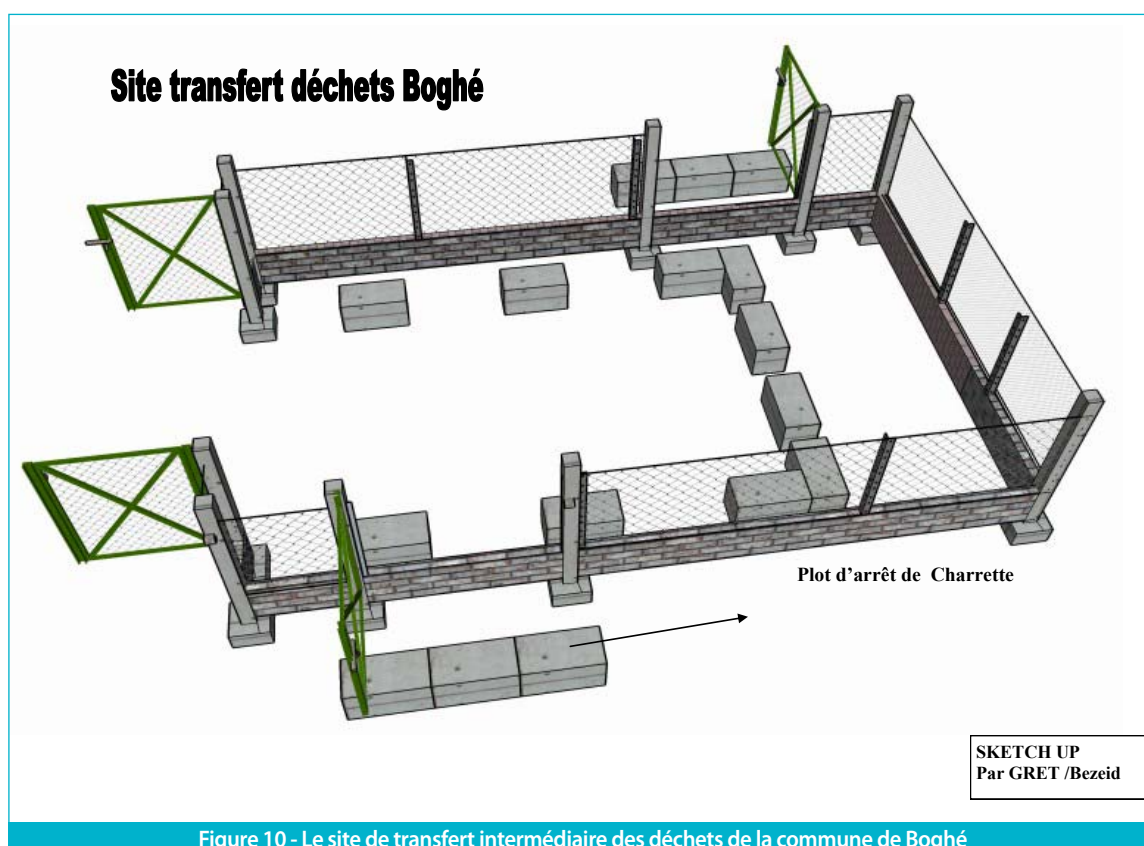
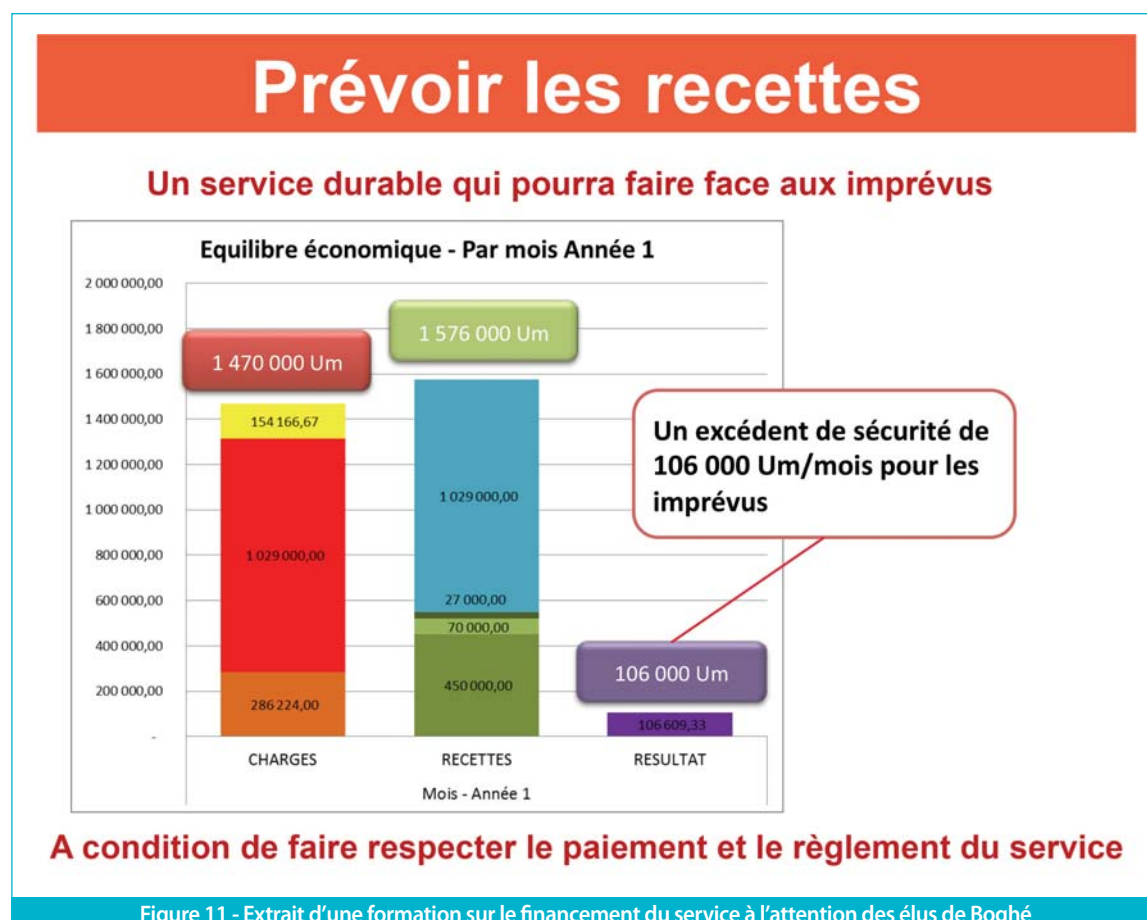


Figure 10 - Le site de transfert intermédiaire des déchets de la commune de Boghé

- **Sur le plan financier**

L'objectif du nouveau service de gestion des déchets est de passer d'un service ponctuel de ramassage des déchets du marché et des dépôts sauvages, financé par les taxes communales, à un service quotidien de collecte des déchets sur l'ensemble de la commune, soutenu par le paiement des redevances par les ménages des zones couvertes par le service et par les taxes déjà collectées auprès des commerçants. Différents tarifs ont été adoptés en fonction du niveau de service : porte à porte ou évacuation aux points de collecte. Un compte d'exploitation prévisionnel a été construit, présentant l'ensemble des charges d'exploitation et de renouvellement et indiquant les sources de financement : le tarif perçu auprès des usagers et une subvention de fonctionnement de la Mairie principalement matérialisé par une dotation de carburant. L'enjeu était de présenter et de convaincre les élus de l'importance de la tarification et du recouvrement pour garantir le bon fonctionnement du service dans la durée.



## IV. RENFORCER LES CAPACITES D'INTERVENTION DES COLLECTIVITES LOCALES : QUELQUES ENSEIGNEMENTS

Les communes partenaires du projet ont bénéficié d'un appui méthodologique et technique du Gret et d'Eau Vive dans la durée pour élaborer une planification locale d'assainissement, et pour définir et mettre en œuvre leur service de gestion des déchets. Cet appui sur une période étendue permet un renforcement dans la durée des capacités de la collectivité et des autres acteurs

### 1. Assainir le territoire communal, c'est d'abord une question d'organisation !

Eau Vive a animé et accompagné la réflexion au niveau des communes pour le vote d'un budget assainissement d'au moins 1% du budget communal. Les communes ont certes adhéré à ce principe mais son application n'est pas encore effective. En effet, le budget des communes de Keur Baka et de Gainte Painté n'a permis, durant ces trois dernières années, que la construction de quelques blocs sanitaires au niveau des établissements scolaires. Mais plus que sur les capacités d'investissement, le développement de services d'assainissement des eaux usées et de gestion des déchets solides dans les petites communes du Sénégal et de Mauritanie se heurte bien souvent à des questions organisationnelles.

En effet, toutes les communes appuyées par Eau Vive et le Gret dans le cadre du projet Aladin avaient reçu, par le passé, des aides en termes d'investissements : matériel roulant (bennes, camions, voitures), sites de traitement ou réseaux d'évacuation des pluviales, etc. Mais la durabilité de ces infrastructures et matériels s'est avérée très faible, en raison entre autre de la mauvaise définition au départ des équipements (dimensionnement, adaptation aux contraintes locales, aux capacités de gestion), mais surtout faute d'un entretien et d'une gestion adéquats.



Photo 12 - Bac mobile de collecte des ordures abandonné et hors d'usage à Boghé, Mauritanie en 2013, avant sa remise en État par la commune

La gestion d'un service requiert avant tout une organisation claire où chaque acteur, chaque personne au sein des structures remplit son rôle et en a les moyens. La construction de l'organisation d'un service requiert une analyse des tâches à effectuer, des relations entre personnes, des flux de communication et d'argent, ainsi que des règles de suivi et d'adaptation. Sans un travail approfondi préalable en matière d'organisation de l'action de leurs services, les conditions de leurs durabilités ne sont souvent pas réunies.

D'autre part, des ressources financières récurrentes existent au sein des budgets municipaux. Elles reposent sur la fiscalité locale, des redevances issues des services marchands, des transferts de l'État et de ses partenaires (PNIDLE en Mauritanie, PNDL au Sénégal...) et dans une moindre mesure, les aides apportées par les ONG de solidarité internationale, les associations de migrants et la coopération décentralisée.

Mais ces ressources financières locales sont essentiellement consacrées à la réalisation d'investissements souvent peu impactant car mal conçus ou inadaptés, ou déconnectés des capacités réelles de gestion des acteurs locaux. Sans un effort approfondi en matière d'organisation de l'action de leurs services, les communes sont donc dans l'incapacité de gérer et suivre le fonctionnement des services publics d'assainissement et de gestion des déchets.

De nombreux mécanismes de fiscalité locale (par exemple la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au Sénégal, ou les taxes sur le foncier en Mauritanie, etc.) sont sous-utilisés, voire méconnus par les élus et les cadres municipaux, et lorsque ces taxes existent, leur taux de recouvrement est souvent très réduit. En outre l'échange d'informations avec les services déconcentrés de l'État compétents en matière fiscale (trésoriers payeurs) est parfois délicat, ce qui rend très difficile la mise en place d'un véritable pilotage budgétaire par la municipalité.

Pour faire progresser cette situation, les approches sectorielles montrent leur limite. Il est nécessaire, de pouvoir travailler sur un renforcement « de base » des capacités d'action publique locale, en associant collectivités et services de l'État et en travaillant notamment sur :

- la fiscalité locale et la gestion financière : adressage, recouvrement des taxes, outils de pilotage budgétaire, etc. ;
- l'organisation des services : établissement des organigrammes et inventaires, gestion des ressources humaines, répartition des tâches et des moyens, etc. ;
- le renforcement de capacités des agents municipaux en termes de gestion administrative et financière, comme sur le plan technique ;
- la redevabilité en matière d'action publique, la transparence financière, le contrôle et la reddition des comptes.

## **2. Développer les compétences des agents publics comme privés**

Gérer un service de collecte déchets solides demande du temps et des compétences spécifiques. Or, les communes ne disposent souvent que d'un seul cadre municipal – souvent peu au fait des enjeux de développement et de gestion d'un service d'assainissement – et de quelques employés non qualifiés : chauffeurs, tâcherons, dont la motivation est souvent entamée par l'attente du paiement de plusieurs mois d'arriérés de salaires.

En cas de choix d'un service en régie directe, comme dans la commune de Boghé, le modèle financier du service doit pouvoir permettre la mobilisation de personnes suffisamment compétentes ainsi que la juste rémunération des employés municipaux qui assument de nouvelles charges de travail pour le suivi et/ou l'exploitation du service de gestion des déchets.

Déléguer la gestion du service à un exploitant privé, comme à Diawara, peut-être une solution pour pallier ce manque de ressources humaines. Dans ce cas, l'opérateur privé devra justifier d'une base assez solide pour pouvoir rendre compte à la mairie. Cette dernière doit aussi pouvoir assurer le suivi du service et le respect du contrat avec l'opérateur : un agent municipal doit donc être responsabilisé et formé pour pouvoir jouer ce rôle.

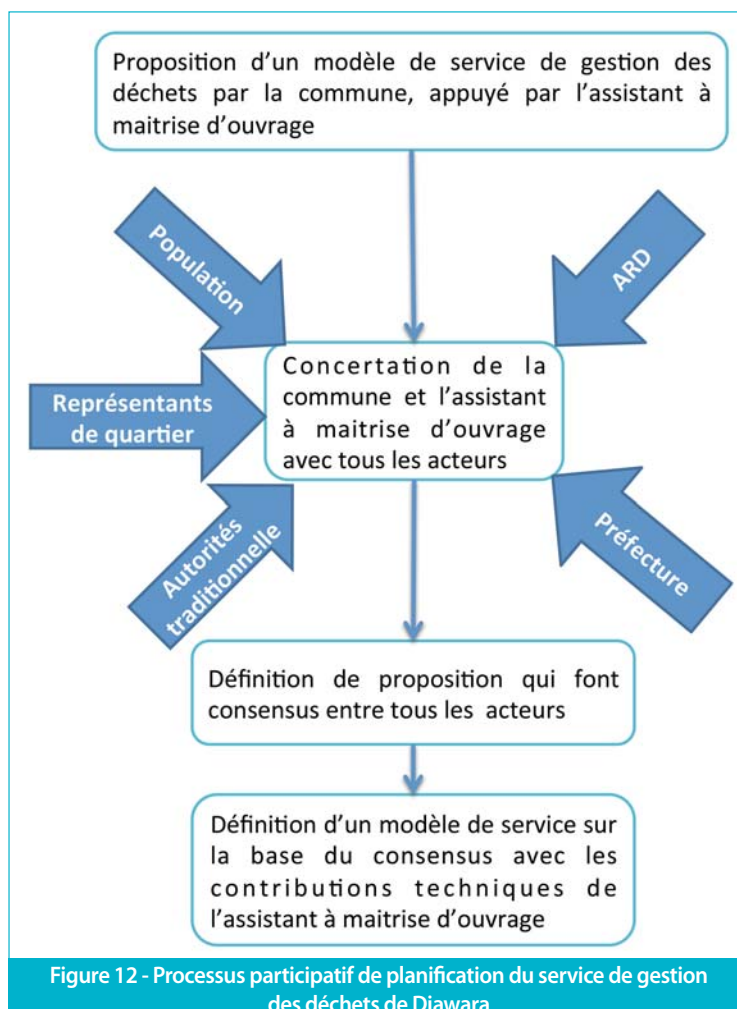
## **3. Définir les modalités d'organisation des services de manière participative**

Au démarrage du projet, la mairie de Diawara a proposé un modèle de service de gestion des déchets en régie qui a rencontré de multiples résistances, à la fois politiques et de la part de la population. Le prix et le volume des poubelles, le prix de l'abonnement, l'organisation en régie étaient quelques-uns des nombreux points de contestation. La population était méfiante vis-à-vis d'un service exploité directement par la mairie, et il ressortait des discussions que les abonnés ne voulaient pas payer le service à la mairie car ils assimilaient cela à « mettre l'argent dans la poche du maire ».

La mairie, appuyée par le Gret en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage et l'Agence Régionale de Développement a donc entrepris un processus de dialogue avec toutes les parties pour construire le service de manière participative et évolutive. Ce processus a permis d'aboutir à une délégation de gestion des déchets qui convient à tous les acteurs et est acceptée par tous. La concertation collective est donc un outil puissant pour faire émerger une vision commune du service et une appropriation par le plus grand nombre.

Mais cette construction participative d'un service public nécessite du temps : il aura fallu plus d'une année pour que le service de Diawara démarre, beaucoup de communication, à la fois pour sensibiliser les populations à l'importance du service et pour organiser le dialogue entre tous les acteurs.

Oltre une expertise technique et financière, le partenaire technique en charge de l'appui à la maîtrise d'ouvrage doit donc disposer en son sein de compétences en matière d'ingénierie sociale.



#### 4. Développer des outils de suivi des services facilement appréhendables par les agents locaux

Pour appuyer les communes dans la mise en œuvre et le suivi des services de gestion des déchets, boues de vidanges ou encore eaux pluviales, les ONG ont proposé de nombreux outils de suivi destinés à recueillir les informations nécessaires, dans le cadre de guides de procédures élaborés pour une gestion du service optimale. Mais bien qu'attrayants « sur le papier », ces outils sont en réalité souvent peu ou pas utilisés par les acteurs locaux, en particulier les services municipaux en charge du suivi des services.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cet abandon. Tout d'abord, il semble important de considérer le fait que les services d'assainissement appuyés par un projet sont souvent nouveaux, et mis en œuvre par des personnes dont la gestion de service n'est pas le métier initial. De plus, lorsque ces services existaient initialement, ils n'utilisaient pas ou peu d'outils de suivi. Ceci est particulièrement vrai pour les agents des services (collecteurs par exemple), qu'ils soient lettrés ou non. Il n'est donc pas facile de passer d'une gestion de service uniquement orale, à l'utilisation de plusieurs outils de suivi papier, à remplir quotidiennement, car cela représente des modifications radicales des habitudes de travail. Et certains acteurs dont on attend l'utilisation des outils de suivi peuvent être illettrés. Les outils doivent donc être adaptés pour eux (utilisation de code couleurs, d'images, etc.).

De plus les outils de suivi ne sont utiles que si quelqu'un prend le temps de les analyser une fois qu'ils ont été remplis et s'ils sont présentés aux décideurs et aux usagers au moins une fois par an.

En considérant les causes précédentes d'abandon des outils de suivi, quelques recommandations apparaissent pertinentes lors de l'appui à un service d'assainissement :

- Introduire un seul outil de gestion à la fois dans le service, et ajouter l'outil suivant uniquement quand l'utilisation du premier est complètement rentrée dans les habitudes de fonctionnement du service ;
- Limiter le nombre d'outils ;
- Adapter les outils aux capacités de l'utilisateur ;
- Présenter les résultats du suivi même s'il ne s'agit que de quelques indicateurs afin de maintenir l'intérêt des élus et des usagers sur le fonctionnement et d'instaurer la confiance.

## 5. L'ONG dans un positionnement d'« assistant à maîtrise d'ouvrage »

### • *Une communication spécifique qui place la commune en chef de file*

L'assistance à maîtrise d'ouvrage aux collectivités demande de sortir des logiques classiques de projet, tant pour l'ONG que pour la commune. Cela demande une bonne communication autour du service mis en place pour fédérer les acteurs autour d'un projet dont la commune est chef de file. Ce n'est plus une ONG qui vient proposer un projet à la commune, mais la commune qui sollicite l'appui technique de l'ONG pour l'aider à formuler une vision pour son territoire puis mettre en place un service public.

Pour amener une commune à se positionner effectivement comme pilote sur des sujets comme la gestion des déchets ou l'assainissement, la fierté d'être une commune responsable et compétente est un message pertinent. L'émulation avec d'autres communes plus avancées dans la mise en œuvre de tels services est aussi un facteur à ne pas négliger.

### • *Appuyer et ne pas se substituer*

L'un des principaux défis de l'appui à maîtrise d'ouvrage est de trouver le bon équilibre entre le « appuyer à faire » pour que la commune soit effectivement maître d'ouvrage actif et que l'assistant à maître d'ouvrage soit effectivement en appui, et le « faire à la place de », parfois nécessaire pour respecter les impératifs imposés par les objectifs et délais d'un projet ou pour faire la démonstration du fonctionnement du service.

Trop souvent les collectivités ne peuvent pas suivre le rythme des transformations imposées par le projet et absorber les opportunités de changements d'infrastructure et d'équipement financées par le projet. L'appui à maîtrise d'ouvrage consiste donc à adopter une démarche de « petits pas », faits au rythme de la commune en prenant en compte les facteurs de blocage et de lenteur (comme par exemple les procédures de décaissement du budget communal ou les ressources humaines et financières limitées).

Un outil essentiel pour cette démarche est la planification, qui permet d'envisager le déroulement des activités dans le cadre des contraintes financières de la collectivité et donc de respecter le rythme d'évolution de celle-ci. La définition de la planification, en particulier la budgétisation, et la priorisation des activités imposent aux planificateurs de réfléchir de manière réaliste aux échéances de ces activités en fonction des capacités et ressources disponibles.

### • *Le protocole semestriel de collaboration : une gestion de projet « au résultat »*

Afin de lier les décaissements des activités « projet » à une contrepartie effective de la commune en termes de mobilisation de ses ressources propres et d'organisation de ses services, le Gret a conclu des protocoles d'accords semestriels avec certaines communes en Mauritanie, fixant les obligations respectives, les objectifs à atteindre pour chaque partie et les moyens à engager.

L'évaluation des résultats se faisaient de manière conjointe à la fin de chaque protocole, de même que l'élaboration du protocole suivant.

Cette approche a été un succès avec la commune de Boghé, qui a bien compris l'enjeu et s'est approprié son rôle de maître d'ouvrage avec l'appui de l'assistant à maîtrise d'ouvrage. Mais à Maghta Lahjar, l'absence de résultats et la demande répétée par la commune de subventions, sans progression sur les activités qu'elle s'était engagée à réaliser ont conduit l'assistant à maîtrise d'ouvrage à interrompre la collaboration. La réussite de la démarche dépend donc beaucoup de la dynamique collective au niveau municipal et de la volonté politique locale d'avancer sur le sujet.

- ***L'importance de l'échange entre collectivités***

A trois reprises, les sept communes impliquées dans la démarche du projet « Acteurs locaux de l'assainissement et des déchets : innovations » ont participé à un atelier d'échange intercommunal sur le développement des services d'assainissement. Elles ont pu échanger sur leur rôle dans la gestion et le suivi des services d'assainissement, des modes de gestion et de financement de ces services ainsi que des stratégies de sensibilisation de leur population, et effectuer des visites de terrain à l'invitation de leurs homologues.

Le fait que cet atelier ait été un partage d'expérience entre communes et non pas une formation par des experts extérieurs a renforcé leur positionnement de leader responsable du service d'assainissement, et compétent en la matière. Et ces ateliers ont créé une certaine émulation entre les communes.

- ***Un appui progressif sur le long terme, mais une présence qui doit diminuer dans le temps***

La disponibilité du personnel de l'ONG partenaire est appréciée et très sollicitée par la commune, surtout au démarrage des activités conjointes. Puis au fur et à mesure que la commune s'approprie son rôle de maître d'ouvrage du service, l'appui et la présence peuvent et doivent diminuer.

Mais l'appui à maîtrise d'ouvrage demande du temps. Dans certaines communes, l'ONG est présente depuis plusieurs années, comme à Diawara où la collaboration a commencé en 2008 sur le service d'eau potable. La relation de confiance construite au fil des années permet d'avoir une approche adaptée au contexte local.

## V. CONCLUSION ET PERSPECTIVES

---

Le projet « Acteurs de l'assainissement et des déchets – Innovations au Sénégal et en Mauritanie » a validé la pertinence de l'approche du renforcement des capacités des collectivités locales, à travers une commune moteur, placée en position de leadership, capable de mener des activités avec un appui technique d'une ONG en assistance à maîtrise d'ouvrage.

Pour que ce renforcement de capacité fonctionne, le projet a mis en évidence quelques facteurs essentiels, tel que la responsabilisation claire d'un acteur communal en matière de service d'assainissement, la conduite d'un processus de planification participatif, un pilotage financier basé sur un suivi fin, tous ces processus accompagnés de manière décroissante par l'assistant à maîtrise d'ouvrage. La volonté politique restant le facteur déterminant du succès ou de l'échec de la mise en place du service d'assainissement.

A l'issue de ces presque quatre années d'appui aux communes partenaires, cinq axes de travail principaux émergent pour Eau Vive, le Gret et les collectivités locales qu'elles appuient.

La question du **financement des services publics d'assainissement**, tout d'abord, reste une équation complexe qui nécessite de prendre en compte à la fois la capacité à payer des usagers mais ne peut faire l'impasse sur la problématique des finances locales : une problématique au cœur des enjeux de construction d'États de droit, inclusifs et efficaces, et pour laquelle les autorités locales ne sont pas complètement maîtresses du jeu. Un travail de plaidoyer auprès des États, notamment à travers les associations d'élus locaux, pourrait être un levier de changement.

La problématique de **l'organisation du service** est particulièrement cruciale pour la gestion des déchets, qui demande une logistique quotidienne, des ressources humaines compétentes et des mécanismes adaptés. Les diverses expériences menées montrent que cette organisation sera d'autant plus robuste que sa mise en place aura été pilotée par la commune et acceptée par les différentes parties prenantes et en premier lieu les usagers. Il est difficile d'identifier du premier coup la bonne organisation. Les mécanismes organisationnels se construisent dans la durée grâce à la capacité des acteurs à adapter le service aux réalités de terrain. La communication entre les différentes parties joue donc ici un rôle primordial.

**Le suivi des services, tant sur les plans techniques, financiers qu'en matière de satisfaction des usagers**, est un enjeu souvent oublié des plans d'actions locaux et nationaux. Une fois les investissements initiaux réalisés, la performance effective des services mis en place, tout comme la satisfaction des usagers, sont rarement testés et mesurés. Or il y a là un enjeu majeur dans la mise en place de services publics d'assainissement réellement durables. Si des processus et des instances de suivi des services ont été mises en place dans le cadre du projet « Acteurs locaux de l'assainissement et des déchets : innovations », il n'est pas garanti qu'ils perdurent. Il y a donc ici un enjeu pour Eau Vive et le Gret de continuer à accompagner et évaluer ces dispositifs.

**Les services déconcentrés de l'État** sont trop rarement en capacité d'apporter un véritable appui-conseil aux collectivités, tout comme faire respecter même à minima la réglementation nationale en vigueur. Ils sont bien souvent les grands oubliés des projets et programmes d'aide au développement : un travail de diagnostic de leurs contraintes de fonctionnement, et un appui spécifique sur le long terme, tant en moyens qu'en renforcement de capacités, apparaît primordial.

Dans un contexte d'urbanisation rapide et de changement climatique, les petites villes de la zone sahélienne font face à des risques croissants liés à l'absence d'une gestion adéquate de **la problématique des eaux pluviales**. Les réponses jusqu'ici apportées, et qui portent essentiellement sur la mise en place de quelques infrastructures de drainage sans réelle réflexion sur la planification urbaine, l'exploitation des installations ou encore sur les technologies alternatives aux réseaux, se révèlent largement inadaptées. Quelques embryons d'expériences innovantes ont été mises en œuvre à Diawara et Boghé, mais elles devront être approfondies et enrichies.

Enfin **la formation de professionnels locaux** capables d'appréhender les enjeux techniques mais aussi et surtout financiers et organisationnels des services d'assainissement est également un enjeu essentiel pour la prise en charge de l'assainissement des petites villes : or il s'avère qu'il n'existe pas actuellement, au Sénégal comme en Mauritanie, de formations spécialisées prenant réellement en compte l'ensemble de ces questions. Les nombreuses formations et outils développés dans le cadre de ce projet pourraient être mis à profit et partagés avec les universités, écoles et centres de formations.

L'ensemble des documents d'information produits dans le cadre du projet Acteurs locaux de l'assainissement et des déchets au Sénégal et en Mauritanie : Innovations, ainsi qu'un certain nombre d'outils mis en œuvre dans les sept communes sont disponibles sur Internet à cette adresse : [www.gret.org/projet/acteurs-locaux-de-l-assainissement-et-des-dechets-innovation-en-mauritanie-et-au-senegal/](http://www.gret.org/projet/acteurs-locaux-de-l-assainissement-et-des-dechets-innovation-en-mauritanie-et-au-senegal/)

### Pour aller plus loin

- ★ *Eau Vive, Etude des conditions de diffusion des ouvrages d'assainissement autonome en milieu rural sahélien, 2010*
- ★ *Gret, Cahier N°1 du programme Aicha Mauritanie, Des blocs sanitaires publics propres et rentables, c'est possible !, 2015*
- ★ *Gret, L'assainissement dans les villes du Sud : un business comme les autres ? Actes des Journées ContrEauverses des 4 et 5 septembre 2014, Collection Débats et Controverses, Décembre 2016*
- ★ *Gret, La gestion des ordures ménagères dans les villes secondaires du Sénégal. Vers des politiques municipales incluant les quartiers périphériques, 2006*
- ★ *Programme Solidarité Eau, Concevoir et mettre en œuvre une stratégie de sensibilisation à l'hygiène et de promotion de l'assainissement, pS-Eau, 2013*
- ★ *Programme Solidarité Eau, Développer les services d'assainissement, 16 questions pour agir, 2014*
- ★ *Programme Solidarité Eau- PDM, Elaborer et mettre en œuvre de stratégies municipales concertées pour l'eau et l'assainissement, 2013*

Développer des services durables de gestion des eaux usées et des déchets dans les petites villes :  
les acteurs locaux ont un rôle à jouer !

## CONTACTS

Gret

Campus du jardin tropical

45 bis avenue de la Belle Gabrielle – 94736 Nogent-sur-Marne Cedex – France

**[www.gret.org](http://www.gret.org)**

**Marion Santi**, [santi@gret.org](mailto:santi@gret.org)

**Thomas Lejeune**, [lejeune@gret.org](mailto:lejeune@gret.org)