

Thème : Eau, assainissement, déchets : quelles évolutions dans le débat depuis une à deux générations ?

Enjeu : le transfert d'expériences entre « générations »

L'objectif de cette séquence est de permettre aux professionnels juniors de connaître l'évolution des débats de ces dernières générations sur l'eau, l'assainissement et les gestion des déchets dans les villes en développement, auxquels ils n'ont pas nécessairement eu accès, et en particulier de mieux saisir certaines « vérités » qui leur sont données pour acquises dans les rencontres internationales, nationales ou dans les documents officiels (exemple : approche programme, montée en puissance de la coopération décentralisée, association « eau et assainissement », etc.).

La séquence s'est déroulée en deux temps : un temps d'intervention des trois seniors et un temps de débats avec la salle constituée de professionnels juniors. Les trois intervenants :

- Ta Thu Thuy, experte indépendante ;
- Bernard Collignon, président d'Hydroconseil, bureau d'études spécialisé dans les services publics marchands (eau, assainissement, déchets) dans les PED, en particulier dans les bidonvilles et les centres secondaires ;
- Pierre-Frédéric Ténrière-Buchot, gouverneur du Conseil Mondial de l'Eau, vice-président du pS-Eau, ancien directeur de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie (AESN), etc.

1- L'accès à l'eau potable

Intervention de M. Pierre-Frédéric Ténrière-Buchot

Merci à l'AFD pour l'accueil dans ses locaux. Merci à Projection pour l'invitation à intervenir et merci de me donner ce rôle de vieux.

Je vais être amené à parler de moi, pas par vanité, mais pour expliquer que je suis tombé dans l'eau par hasard, car ça n'était pas un secteur qui m'attirait.

Ma présentation s'articulera selon cinq points :

- 1- quelques détails de mon parcours professionnel
- 2- quelques conclusions expérimentales
- 3- l'accès à l'eau
- 4- quelques recettes réussies
- 5- l'importance d'apprendre l'histoire de l'accès à l'eau

1- Mon parcours professionnel

J'ai débuté comme ingénieur aéronautique, avant d'être viré. Je suis allé dans l'eau car il n'y avait que ça à ce moment-là. Je ne connaissais rien à l'eau. De même, je n'y connaissais rien en économie malgré mon diplôme dans ce domaine. J'ai été enseignant pendant 30 ans au Conservatoire National des Arts et Métiers, sans jamais avoir suivi un programme. De même, j'ai travaillé presque toute ma vie dans les services publics, sans jamais être fonctionnaire. Enfin, j'ai été pendant 10 ans patron d'un bureau d'étude privé, sans jamais amasser de l'argent.

2- Quelques conclusions expérimentales

- i) « L'enfer est pavé de bonnes intentions » et sa réciproque « Le paradis est atteint par des actions ambiguës » : même si l'action est mauvaise on peut la corriger, c'est pourquoi je donne la primeur à l'action par rapport à l'intention.

- ii) L'éthique est une mise en pratique discutable de principes moraux et la devise qui m'a guidé est la suivante : « c'est par des chemins tortueux qu'on va vers la gloire »

3- L'accès à l'eau

J'ai travaillé quatre fois dans l'accès à l'eau :

- i) J'ai été ingénieur à l'AESN dans les années 70. A l'époque, l'AESN n'avait aucun intérêt pour l'outre-mer et le tiers-monde. Il y avait une certaine arrogance de « l'école française de l'eau » (qui n'existe pas en fait). Il faut se méfier d'être trop persuadé.
- ii) J'ai été directeur général de l'AESN dans les années 90. J'y ai retrouvé beaucoup des problèmes auxquels j'étais déjà confronté en 1970. J'ai rencontré à cette époque Stéphan Essel (président du pS-Eau) qui a été mon angelot et André Santini, qui m'a persuadé d'utiliser des chemins tortueux et de tricher administrativement (il a été mon diabolotin). Puis j'ai été viré à nouveau.
- iii) Ensuite, j'ai perdu 3 ans au PNUE avant de rejoindre M. Camdessus pour écrire le rapport sur l'eau : cela a été 3 ans de gagnés. J'ai beaucoup appris avec M. Camdessus alors qu'il était d'une idéologie très différente de la mienne.
- iv) Enfin, en 1996, j'ai participé à la création du Conseil Mondial de l'Eau qui est une instance extrêmement équivoque.

4- Quelques recettes de réussite

- i) Agir petit et penser très grand. Ne pas faire de petit projet isolé (c'est extrêmement dangereux parce qu'on ne peut pas critiquer ces petits projets).
- ii) « Le mal court » : quand vous faites quelque chose, vous rencontrez de vrais escrocs. Quand vous ne faites rien, ça n'intéresse pas les escrocs. Un exemple : vous faites un puits dans le Sahel : avant, il y avait quelques morts de soif, mais maintenant, il y a beaucoup de monde donc beaucoup de violence et beaucoup de morts. Conclusion : il faut faire beaucoup de puits.
- iii) L'argent pour l'eau est toujours rare, surtout pour l'urbain. L'argent, c'est de la finance, et la finance, c'est 50% du prix de l'eau. Il faut donc avoir une attitude de comptable et de preneur de risques.
- iv) « L'eau sans assainissement, c'est comme engrosser une fille sans l'épouser ».
- v) La corruption : avec les escrocs, il faut être un escroc, mais pour la bonne cause. Il ne faut pas être naïf.
- vi) « Donner sa confiance à tous, mais à personne en particulier »
- vii) Appliquer le principe KISS : « Keep It Simple & Stupid ». Il faut savoir être simple dans l'action et très compliqué dans le discours (pour que personne ne comprenne).
- viii) Il faut fonctionner par quarts : ¼ technique, ¼ comptable/financier, ¼ gestion des ressources humaines, ¼ promotion/communication. Ne pas hésiter à communiquer (conférences, articles de journaux, cours, etc.).
- ix) Il vaut mieux foncer sans savoir que savoir sans foncer

5- L'histoire de l'accès à l'eau :

- i) L'accès à l'eau a d'abord mis en place à Londres, avant Paris. Autant pour « l'école française de l'eau »...
- ii) Toute l'histoire de l'eau est basée sur des histoires d'escrocs (exemple d'Hausmann et ses combines foncières lors de la construction des égouts de Paris) : il faut savoir cohabiter avec cela.

2- L'assainissement liquide

Intervention de M. Collignon

Présentation PowerPoint. Cette présentation sur l'assainissement exclut les eaux de pluies et les ordures ménagères.

1- Assainissement autonome ou collectif ?

Dans les PED, il n'y a quasiment pas d'assainissement collectif : c'est essentiellement de l'autonome (Exemple : Jakarta avec 10.000.000 d'habitants n'a pas de réseau d'égouts). L'assainissement collectif dans les PED n'a pas évolué depuis 50 ans ; l'amélioration de l'assainissement pour atteindre les OMD se fera essentiellement par l'assainissement autonome or cet assainissement autonome est mal maîtrisé techniquement et institutionnellement.

« L'assainissement autonome pollue la nappe » : Oui. En ce qui concerne l'azote, c'est une fatalité avec l'autonome (Exemple : Dakar la présence des nitrates dans la nappe phréatique est irréversible pour 100 ans au moins). En ce qui concerne la pollution bactérienne, c'est fréquent. Mais, si on ne fait pas d'assainissement autonome, alors les excréta restent en surface et il s'agit alors de dégâts importants en termes de mortalité. Donc il faut creuser des fosses et enterrer les excréta.

Pourquoi y a-t-il si peu d'égouts dans les PED ? A cause :

- du coût de raccordement (200-400 \$/hab, alors que les collectivités locales ont seulement une capacité d'investissement de 1 à 2 \$/hab/an).
- De la faible capacité d'investissement des ménages.
- De la faible consommation d'eau (beaucoup de rejets d'eau sont nécessaires pour évacuer les excréta dans les égouts).

Devant ces différents freins, les ménages ont dû s'organiser pour s'occuper de leur assainissement car il n'y a rien à attendre du secteur public. Les ménages ont donc fait de l'autonome. Tout s'est fait avec le secteur privé qui propose une offre d'assainissement : dans les grandes villes, tout le monde a l'assainissement autonome. Au départ, c'est du précaire, puis les gens évoluent vers du plus solide. Exemple : Ouagadougou.

2- Le rôle de la puissance publique en matière d'assainissement

Que fait la puissance publique dans ce cadre ? Rien. Elle s'occupe de l'assainissement de quelques quartiers centraux et administratifs, de quelques marchés.

Que peut faire la puissance publique dans ce cadre ? Elle peut :

i) Réguler :

- o Imposer des standards pour l'équipement individuel : c'est quasiment impossible dans la pratique, et c'est source de corruption.
- o L'action municipale est plus efficace en ce qui concerne les écoulements sur la voie publique (verbaliser les conduites d'eau usées)
- o Elle peut également encadrer les activités de collecte des boues de vidanges. 4 exemples : 3 échecs (réguler les tarifs, imposer des standards des camions, fixer des horaires), 1 succès (à Cotonou - interdiction de dépotage sauvage).

ii) Collecter et traiter les boues de vidanges : exemple : Ouagadougou

iii) Mettre en place des mesures incitatives :

- o personnellement méfiant en ce qui concerne les programmes d'éducation de la population : c'est paternaliste.
- o Il faut accompagner l'assainissement par :
 - La formation (notamment des maçons) ;
 - Des subventions partielles (9 à 30 %) aux ménages qui investissent dans l'assainissement amélioré.

3- La gestion des déchets

Intervention de Ta Thu Thuy

1- Un basculement radical de logique et de perspective dans les années 1990

Jusqu'à la fin des années 80, la logique dominante partout dans le monde était celle d'un **service public urbain commandé par l'amont (hygiène publique)** : évacuer des zones d'habitation « tout, tout de suite et au moindre coût ». D'où :

- un seul récipient, une seule collecte, une seule filière, un traitement unique (la décharge)
- un seul acteur : la commune (éventuellement avec délégation au privé)
- un seul financement : la taxe d'ordures ménagères ou TOM.

Fin 80 début 90 : prise de conscience environnementale ponctuée par Rio - juin 1992

Qu'est-ce que nous avons constaté dans ces années là : la logique amont seule est arrivée à ses limites. France : collecte à 99% - mise en décharge à 94% - mais malgré une démographie stable, les déchets augmentent toujours et les nouvelles décharges sont rejetées par l'opinion publique.

A partir des années 90, la logique dominante devient celle d'un **service global commandé par l'aval (impact sur l'environnement) tout en maintenant ses acquis amont (hygiène)**. D'où :

- multi filières de valorisation et de traitement
- multi collecte auprès des populations et des activités socio-économiques
- efforts multi acteurs des fabricants, habitants, collectivités locales, prestataires de service urbain, grandes filières industrielles, organes étatiques (administrations, recherche...).

2- Les débats, puis les constats, dans la conduite du changement Déchets dans les pays développés

J'ai eu la chance de conduire le plan départemental des Alpes Maritime à ce moment (1million d'habitants) ce qui m'a permis de comprendre comment s'est fait ce basculement et comment il a été vécu. Ce que je retiens :

- i) L'initiative et l'innovation vient des associations (opérations pilotes, communication militante...) mais leur action est limitée dans l'extension à grande échelle
- ii) Il y a eu une inertie et/ou résistance des autorités locales, maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre dans la gestion des déchets, ainsi que de leurs prestataires d'assistance « classiques » (études autant que services)
- iii) Il a donc fallu une politique nationale volontariste qui a été fondamentale pour procéder à ce changement : c'est par l'obligation publique, la diffusion d'assistances méthodologiques et financières, et la contrainte d'échéances que l'on a commencé à peu à peu à réfléchir à la valorisation des déchets et tout ces préoccupations environnementales. C'est aussi ce qui a permis la création de nouveaux savoir faire et l'arrivée de nouvelles générations de professionnels plus ouverts à ces problématiques
- iv) Il y a eu une relative rapidité d'adhésion des industriels dans les filières de recyclage, même si la mise en place est soumise à l'ampleur des investissements
- v) Et puis ce qui a basculé assez rapidement ce fut l'opinion des habitants et les comportements urbains. Ils ont accepté l'effort physique en plus de l'effort financier, la TOM (les nouvelles gestions des déchets ont doublé les coûts).

3- Des contextes radicalement différents dans les pays développés et en développement

Les bailleurs de fonds, au cœur des débats environnementalistes dans les pays développés, ont diffusé ces problématiques dans les pays en développement. Cependant il y a quelques différences majeures entre pays développés et pays en développement et cela a un impact sur la gestion des déchets :

- i) l'**urbanisation** : ici très ancienne et stabilisée ; là en évolution extrêmement rapide (en population et en surface) et parfois assez récente (en basculant du rural à l'urbain, les modes de vie engendrent des déchets)
- ii) le **développement économique** : ici avancé et organisé ; là en pleine explosion et anarchique (les déchets s'accroissent et se diversifient de façon exponentielle)
- iii) la **gouvernance urbaine** : ici décentralisée et organisée de longue date ; là souvent avec des autorités municipales devant tout apprendre, en même temps que défendre leur légitimité coincée entre un Etat omniprésent et des solidarités communautaires et associatives parfois mieux ancrées socialement
- iv) la **pauvreté** : qui donne aux déchets des usages primaires parfois incompatibles avec l'hygiène publique (agriculture périurbaine, remblais contre les inondations urbaines), qui voit dans les déchets des opportunités de revenus « sauvages » et des opportunités de solidarités urbaines puis de tremplin politique.

1- Quelques constats pour les débats actuels sur la gestion des déchets dans les villes en développement

- 1- En matière de déchets, les difficultés sont tout sauf techniques, et tout le monde a son opinion et sa suggestion. Les réussites sont rarement pérennes et rarement transposables sans adaptation.
- 2- Les projets Déchets sont un creuset d'opportunités pour la création d'activités rémunératrices, l'apprentissage de la gestion d'entreprise, l'apprentissage de la mobilisation communautaire, l'apprentissage de la gestion municipale, l'apprentissage de projets multi-acteurs...
- 3- Les jeux et les demandes sont parfois ambigus de la part des autorités aussi bien locales que nationales, car c'est un poste à gros budgets (20 à 25% des budgets municipaux) et à peu de contrôles de résultats
- 4- L'impact politique des activités Déchets, mais aussi de leurs échecs, est très fort car très visuel, pour les autorités, pour les associations comme pour les acteurs de l'aide extérieure.

5- Attention aux dogmatismes dans la conduite du changement Déchets dans les pays en développement

Soyons lucides : nous sommes tous issus (de naissance ou de formation professionnelle) de pays développés où, depuis les années 1990, la gestion des déchets a peu à peu intégré la logique « aval » environnementale aux objectifs « amont » d'hygiène publique déjà atteints, et cela dans un contexte de démographie urbaine stable et de décentralisation urbaine légitime et paisible.

Les villes en développement sont loin de l'objectif « amont » dans la gestion de leurs déchets, à savoir celui de l'hygiène publique, sans parler du reste. Les défis de cette gestion sont de répondre à cet objectif dans des contextes **en même temps** :

- d'urbanisation galopante et de foisonnement des initiatives non formalisées,
- de développement économique, récemment et enfin, en explosion,
- d'installation d'autorités locales émergentes à la recherche de savoir faire d'une part, et de légitimité d'autre part, face à l'Etat omniprésent et aux organisations diverses de base,

et éventuellement, de répondre aussi aux objectifs de la logique « aval » véhiculés par certains bailleurs de fonds et autres aides des pays développés. Ce qui, pour ces villes, peut vite devenir un immense « casse-tête ».

Illustration - le Viêt Nam

Dans le contexte de la guerre froide, le pays était fermé. Le recyclage s'est alors développé, tout simplement parce que les déchets étaient la seule source de matières premières (et pas du tout pour des raisons environnementales). Dans les années 90, le pays s'est ouvert et, avec le développement économique et l'entrée de matières premières, les chaînes de valorisation qui existaient ont disparu. Lorsque je suis intervenue dans ce pays, Saïgon c'était : 3% de croissance démographique, 10% de croissance économique et 25% par an de croissance des déchets. Pour gérer cette situation, ils ont inventé des solutions adaptées en matière de décharge : un terrain en zone périurbaine est exploité comme carrière pour la construction ; on s'en sert ensuite pour y déposer les déchets, puis on y pratique de l'agriculture urbaine et pour finir, avec la croissance urbaine très forte, la ville atteint ces zones mises en construction. Ce qui fait que les décharges ont une durée de vie de 2 ans.

Il y avait une organisation originale : dans les quartiers où les véhicules ne pouvaient pas passer, il y avait de la pré-collecte manuelle, mais la difficulté était de gérer l'interface entre cette pré collecte et la collecte sans entraver la circulation intense. La solution a alors été de fixer des points de rendez-vous totalement virtuels où les précollecteurs devaient apporter les déchets pour qu'ils soient ensuite emportés.

Tout cela pour vous dire que la réalité des pays en développement est très particulière et qu'il faut en permanence s'adapter (face à un phénomène d'urbanisation et de forte croissance). Il faut savoir également que dans ce domaine, il est nécessaire d'avoir de l'imagination et que les idées émergent également du local.

4- Débats et questions

Question d'une participante : quel rôle peuvent jouer les jeunes professionnels dans tout ça ?

Bernard Collignon : c'est particulièrement difficile ou fragilisant pour un jeune professionnel de ne pas s'appuyer sur des certitudes, et il est vrai que notre formation universitaire ou professionnelle est ancrée sur des réalités du Nord. Le plus dur est de mettre ça de côté, d'être à l'écoute et d'être efficace. Les jeunes professionnels ont une grande rapidité d'adaptation, en gardant en tête qu'ils ont plus facilement le droit de se planter.

Ta Thu Thuy : la force des jeunes professionnels est leur ingénuité : ils peuvent poser des questions qui ne sont pas admises pour les seniors, et les gens l'acceptent. Poser les questions fait que les jeux d'acteurs peuvent changer. Mes conseils aux jeunes professionnels : n'ayez aucun complexe ; soyez étonnés de ce qui mérite l'étonnement (une situation étonnante) ; n'hésitez pas à mettre les pieds dans le plat pour faire avancer la situation.

Pierre-Frédéric Tenière Buchot : quelques conseils pour les jeunes professionnels :

- il faut gagner sa vie ;
- il ne faut pas laisser les autres répondre à votre place
- ne pas hésiter à poser les questions les plus perverses possibles car l'ingénuité des jeunes professionnels excuse beaucoup de choses. Pour faire changer les choses, on peut aussi écrire des articles dans des lettres ou des journaux.

- Ne pas rester au port : « c'est dans la tempête qu'on voit le marin » : il faut sortir de son bureau.
- Il faut faire partie de réseaux.

Question d'un participant : Mme Ta Thu Thuy, vous avez dit : « on peut mettre en place des projets qui ne sont pas uniquement de l'évacuation des déchets ». Avez-vous des exemples ?

Ta Thu Thuy : selon moi, il faut prendre le problème en sens inverse : ce que la population fait pour gérer ses déchets relève de la survie, mais nous, ingénieurs, on peut dire comment améliorer la solution spontanée employée par la population : exemple :

- remblayage de route avec les déchets
- agriculture péri-urbaine : le problème, c'est le plastique mais le reste des ordures ménagères est essentiellement compostable, donc utile. On peut améliorer le système en faisant un tri et en éliminant les plastiques.
- Grande innovation en Afrique de la part de la population : l'arrivée des ânes pour la collecte des ordures ménagères. Les élus africains disent : « on est sous-développés car on travaille sur la gestion des ordures ménagères avec des ânes » mais Ta Thu Thuy leur répond : « en France, j'ai assisté et participé à des débats actuels entre élus et techniciens dont la question centrale était : 'Doit-on mettre 1, 2 ou 3 poubelles chez l'habitant pour que le tri des déchets soit accepté ?' : ça ne paraît pas un débat plus développé que la gestion d'un parc d'ânes ! »

Question d'une participante : Concernant la « carotte » pour promouvoir l'assainissement : les gouvernements des pays du Sud sont-ils enclins à financer l'assainissement ? Faut-il les convaincre ?

Bernard Collignon : Les gouvernants des pays du Sud ont une notion profonde de la culture du résultat et de l'obligation sociale par rapport à leurs administrés. C'est assez à la portée d'un maire de faire de l'assainissement (maîtrise d'ouvrage, etc.), mais ce qui est difficile, c'est l'incitation financière, car il n'y a pas de système de mise en œuvre d'une redistribution fiscale. Les « success stories » en la matière sont l'ONAS (Office National de l'Assainissement du Sénégal) et l'ONEA (Office National de l'Eau et de l'Assainissement, Burkina Faso), qui sont des opérateurs de service public : ces opérateurs ont l'habitude de traiter avec les gens et de traiter avec des chiffres à grande échelle.