

L'assainissement dans les villes en développement : de la politique aux politiques

Laure Criqui (Iddri)

L'assainissement est le parent pauvre des services essentiels¹ : l'attention et les moyens politiques et financiers consacrés sont bien moindres que pour l'accès à l'eau potable. Pourtant, 2,4 milliards de personnes dans le monde n'ont pas accès à des installations sanitaires de base. Par ailleurs, les actions locales et internationales se sont concentrées en milieu rural ; les enjeux de l'assainissement urbain sont donc moins maîtrisés, un défi d'importance compte tenu de l'urbanisation exponentielle dans les pays en développement.

L'amélioration des systèmes d'assainissement dans les villes en développement nécessite une mobilisation urgente et radicale pour atténuer le coût croissant de l'inaction en matière de santé publique, de pollution environnementale, voire d'attractivité urbaine. La communauté d'expertise sur le sujet mène un plaidoyer international depuis les années 1990, et développe des solutions techniques, des modèles commerciaux, des méthodes participatives pour changer les pratiques d'hygiène et des outils d'aide à la décision publique. Des projets pilotes font leurs preuves, mais le problème reste le passage à l'échelle.

En effet, l'assainissement reste perçu comme tabou culturellement, complexe techniquement, coûteux financièrement et donc peu intéressant politiquement. On observe un décalage entre des innovations prometteuses et leur non appropriation par les décideurs. C'est donc à la fois la mise à l'agenda et la mise en pratique qui conjointement s'avèrent complexes. Pour s'attaquer à ce défi, il est nécessaire d'ouvrir la boîte noire de la décision politique, d'identifier les incitations et les mécanismes qui peuvent et doivent faire de l'assainissement un enjeu majeur des politiques de développement urbain durable.

1. Les services essentiels urbains recouvrent eau, assainissement, gestion des déchets, énergie et mobilité.

MESSAGES CLÉS

- La mise en œuvre de solutions techniques, commerciales et sociales ne suffit pas à faire émerger le sujet de l'assainissement sur l'agenda politique dans les villes en développement. Il manque encore des scénarios politico-institutionnels attractifs pour mobiliser et orienter la décision publique, articulant faisabilité technique et économique, bénéfices sociaux et publics, et arrangements institutionnels.
- Concevoir un service d'assainissement urbain de qualité suppose l'intégration d'une multitude d'opérateurs, avec des offres diverses. Le rôle des pouvoirs publics dans la coordination et la régulation de ces services est à inventer, spécifiquement pour des systèmes hybrides mais intégrés d'assainissement urbain.
- Les retours d'expérience et les recommandations sur un environnement politico-institutionnel favorable à l'émergence de l'assainissement sur l'agenda politique en sont à leurs débuts. L'articulation des conditions du portage politique avec les instruments d'action publique reste à construire.
- Il reste des questions à explorer pour mieux informer la décision publique, notamment concernant les intérêts et les interactions des acteurs du secteur, et les incitations et institutions à mettre en place pour encourager et faciliter leur coopération tout au long de la filière.

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

Institut du développement durable
et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

LES AVANÇÉES DE LA RÉFLEXION SUR L'ASSAINISSEMENT URBAIN

Depuis les années 1990, une communauté d'expertise internationale se mobilise et, progressivement, la conception des systèmes d'assainissement urbain s'est enrichie (Rosenqvist, Mitchell & Willetts, 2016) :

- de l'accès aux toilettes à la gestion intégrée de tous les maillons de la chaîne de l'assainissement (accès, stockage, collecte, évacuation, traitement, valorisation) ;
- d'une conception de l'assainissement écologique centré sur les eaux usées à celle d'un assainissement soutenable, intégrant les dimensions d'acceptabilité sociale et économique, d'adéquation technique et institutionnelle, et de protection de l'environnement ;
- d'une approche en termes d'infrastructures d'assainissement à une approche en termes de service aux populations et de système d'assainissement intégré.

En outre, loin du modèle conventionnel des égouts, irréaliste dans des contextes d'urbanisation rapide et de capacités publiques contraintes, cette communauté internationale défend que des solutions alternatives, décentralisées ou autonomes sont nécessaires, faisables et soutenables. Ces offres sont portées par une myriade d'opérateurs aux tailles et statuts variés, répartis tout au long de la filière. Dès lors, l'enjeu n'est plus de trouver « la » solution technologique unique, mais d'articuler techniquement, financièrement et institutionnellement une variété d'offres dans un système d'assainissement urbain inclusif et durable à l'échelle de la ville.

Or le déploiement de services d'assainissement dans les villes en développement fait face à des défis spécifiques :

- une urbanisation rapide, largement non planifiée, avec des quartiers et des populations précaires pour lesquelles l'assainissement n'est pas spontanément considéré comme une priorité, notamment par rapport à l'accès à l'eau ou à l'électricité ;
- une densité et une congestion urbaine propices à la pollution et aux épidémies, aggravées par le manque d'assainissement et impactant la santé publique de toute la ville ;
- des responsabilités pour l'assainissement éclatées entre institutions en charge de l'urbanisme, de l'eau, de l'environnement ou encore de la santé, et en outre à différents niveaux de gouvernement, du local au national ;
- un modèle et des aspirations aux égouts conventionnels centralisés qui perdurent, malgré leur inadéquation aux capacités techniques et financières et à la trame urbaine ;

- des projets pilotes et initiatives entrepreneuriales, notamment dans les quartiers périurbains, qui peinent à passer à l'échelle, à assurer l'équité d'accès sur tout le territoire et à couvrir toute la chaîne de l'assainissement, faute de régulation sectorielle.

Dans ces conditions, le *business as usual* ne permettra pas de satisfaire les objectifs de développement urbain durable et inclusif. Il semble donc incontournable de trouver des alternatives, voire de changer de paradigme. Les appels se multiplient pour développer une approche pour l'assainissement urbain inclusif à l'échelle des villes², notamment en œuvrant pour un environnement institutionnel favorable aux innovations et à une régulation publique. Ces dernières réflexions adoptent ainsi une approche en termes d'économie politique de l'assainissement urbain, afin de comprendre et de susciter l'émergence de l'assainissement comme une priorité d'action politique et publique. Il s'agit d'introduire la notion de maîtrise d'ouvrage locale de tels systèmes, qui met alors en lumière la dimension fondamentalement politique de l'assainissement urbain.

ACTEURS ET DISCOURS DE PLAIDOYER

Afin de changer la donne, la communauté d'expertise sur l'assainissement s'est largement structurée. Débutant dans les années 1990, elle a abouti notamment à la déclaration par les Nations unies de 2008 comme « Année internationale de l'assainissement ». La cible 6.2 des Objectifs de développement durable (ODD, adoptés en 2015) est dédiée à l'amélioration de toute la filière de l'assainissement – et non pas seulement l'accès aux toilettes. Entre temps, quatre conférences internationales sur la gestion des boues de vidange et l'assainissement autonome ont rassemblé les spécialistes, et une plateforme d'information et d'échanges, *Sustainable Sanitation Alliance* (SuSanA)³, rassemble plus de 9 000 membres sur son forum en ligne. On compte entre autres, parmi les acteurs particulièrement engagés, qui collaborent pour informer la décision et l'action :

- des bailleurs et institutions internationales : le programme « Eau et Assainissement » de la Banque mondiale, le Water Supply and Sanitation Collaborative Council des Nations unies, la coopération allemande GIZ, etc. ;
- des ONG qui combinent mise en œuvre de projets pilotes, recherche-action, plaidoyer et

2. Cf. références

3. <https://www.susana.org/en/>

- capitalisation : pS-Eau, Gret, WaterAid, International Water and Sanitation Center (IRC), Water and Sanitation for the Urban Poor (WSUP), etc. ;
- des instituts de recherche et *think tanks* : le Stockholm Environment Institute (SEI), l'Institut fédéral suisse pour la science et les technologies aquatiques (Eawag), l'International Institute for Environment & Development (IIED), l'Overseas Development Institute (ODI), etc. ;
 - enfin, parmi les acteurs plus récents à se mobiliser sur la question, et à fort impact financier ou en expertise : l'association internationale de l'eau (IWA), la fondation Bill & Melinda Gates, la Toilet Board Coalition (TBC) créée en 2014, etc.

Tous ces acteurs commencent à développer un champ de réflexion spécifique sur l'articulation entre assainissement et gestion urbaine, synthétisée notamment dans l'appel *Citywide Inclusive Sanitation* de la Banque mondiale et de ses partenaires⁴. Cette initiative capitalise sur les avancées des dernières décennies ; elle vise à démystifier l'assainissement, faire tomber les idées reçues, et surtout définit quatre principes de base largement partagés :

- prioriser le droit humain de chacune et chacun à l'assainissement ;
- assurer une gestion sûre tout au long de la chaîne de l'assainissement ;
- reconnaître que l'assainissement contribue à une bonne économie urbaine ;
- travailler en partenariat pour fournir un assainissement inclusif à l'échelle de la ville.

En parallèle, des outils d'aide à la décision, la planification et la gestion de l'assainissement se sont multipliés : guides pour élaborer des stratégies municipales, méthodes de diagnostic rapide, méthodologies d'ingénierie sociale et de participation, recueils ou mémentos de mise en œuvre, etc. Tous ces travaux sont principalement destinés aux opérationnels de terrain afin de contribuer au renforcement des capacités humaines et techniques et de promouvoir des choix techniques et des méthodes de participation sociale adaptés aux contextes urbains et institutionnels locaux. Ces ouvrages promeuvent l'idée que les défis ne sont pas tant de faisabilité technique ou de manque de financement que relevant de la gouvernance de l'assainissement urbain : cadres réglementaires, schémas organisationnels, modalités de gestion, partenariats, compétences, etc.

4. <http://pubdocs.worldbank.org/en/589771503512867370/Citywide-Inclusive-Sanitation.pdf>

L'utilisation de ces outils par les porteurs de projet nécessite cependant un certain temps, normal et incompressible. En outre, leur appropriation par les décideurs politiques nécessite encore une transformation des recommandations en messages politiques. Autrement dit, l'alignement des argumentaires techniques avec les agendas politiques locaux reste un champ à explorer pour emporter l'adhésion des acteurs responsables, tant au niveau local qu'international.

ÉCONOMIE POLITIQUE, INCITATIONS ET INSTITUTIONS

C'est dans cette veine que des travaux plus récents ouvrent la boîte noire de l'économie politique de l'assainissement urbain, questionnent les présupposés et discours⁵. De nouveaux pans de réflexion, capitalisation et évaluation viennent encore enrichir l'expertise spécifique à l'assainissement urbain.

En premier lieu, il apparaît que dans les cas où les pouvoirs publics se sont mobilisés pour l'assainissement urbain, la décision a été largement influencée soit par une situation d'urgence (une épidémie par exemple), soit par la motivation personnelle de « champions ». Ces conditions s'avèrent nécessaires, en amont du choix des méthodes de planification et de gestion. Malheureusement, il est à craindre que, dans nombre de villes en développement, on trouve une réticence à recourir à des techniques d'assainissement décentralisées, alternatives ne faisant pas le poids symboliquement face au modèle « moderniste » du réseau d'égout unique et centralisé, pourtant lourd à financer et maintenir. En outre, la moindre perception de l'enjeu collectif par les élites sociales et politiques, forces de changement, tend à limiter leur mobilisation pour un service dont elles considèrent qu'elles ne manquent pas ou dont elles ne voient pas les externalités négatives sur l'ensemble de la ville – à la différence des mouvements hygiénistes dans les villes européennes au XIX^e siècle.

Par conséquent, c'est une gamme de nouvelles incitations qu'il faut identifier : les arguments économiques d'un retour sur investissement (certaines études le chiffrent de l'ordre d'un facteur 5,5) par exemple, pourtant *a priori* porteurs, n'ont pas non plus suffi à mobiliser les pouvoirs publics. Or, pour inciter les acteurs à agir, il faut en amont comprendre leurs intérêts et leurs positionnements. Ce travail de cartographie des acteurs – opérateurs publics, privés et informels, communautés d'usagers, ONG, bailleurs, élus et élus – et

5. Cf. Références

de leurs interactions a encore été peu systématisé. Comprendre et surtout analyser et comparer leurs logiques d'actions, les obstacles à leur engagement pour des actions d'ampleur est un des points aveugles (*knowledge gap*) encore à explorer.

Par ailleurs, l'analyse des interactions entre les acteurs, leurs points de rencontre ou au contraire les blocages au sein de la filière de l'assainissement ou avec des secteurs tiers tels que l'urbanisme ou la santé publique mériteraient encore d'être explicités. Les opportunités de collaboration qui peuvent être observées – ou, de même, les obstacles à cette collaboration – supposent bien un « environnement politico-institutionnel favorable ». Des travaux commencent à s'intéresser aux composantes et conditions d'un tel environnement. Or les institutions, instruments et mécanismes de gouvernance d'un secteur lui sont très spécifiques, *a fortiori* pour l'assainissement urbain.

Considérant que sur le plan technique et commercial, le service d'assainissement dans les villes en développement est et sera assuré par une variété d'offres, il en va de même pour sa gouvernance : le modèle d'un seul opérateur centralisé s'avère largement inadapté. Dès lors, si les pouvoirs publics veulent orienter, réguler, équilibrer financièrement et socialement l'offre de services, ils doivent se positionner comme coordinateurs de la variété des opérateurs impliqués. Et pour cela, ils doivent pouvoir identifier les intérêts et les interactions en jeu afin d'être en mesure de coordonner les logiques en vue de l'intérêt général. Cet appel au positionnement des pouvoirs publics s'impose, mais les modalités et instruments auxquels ils peuvent avoir recours sont encore peu stabilisés.

Ainsi, l'évidence empirique et l'analyse systématique des intérêts et des institutions à l'œuvre dans l'assainissement urbain peuvent encore être étayées. Elles viendraient d'une part alimenter la réflexion et informer les décisions des acteurs engagés dans le secteur, d'autre part faciliter un alignement des discours techniques et politiques pour une prise en main par les pouvoirs publics. La production de recommandations dans ce champ ne fait que débiter, mais offrira sans doute des pistes d'action prometteuses pour atteindre l'objectif d'un assainissement amélioré pour toutes et tous, et plus largement contribuer à des politiques pour un développement urbain durable à la fois inclusif et durable. ■

RÉFÉRENCES

- Cummings C., Langdown I., Hart T. (2016) *What drives reform? Making sanitation a political priority in secondary cities*. London: ODI.
- Garbarino S., Holland J., Brook S., Caplan K., Shankland A. (2011) *The political economy of sanitation: How can we increase investment and improve service for the poor?* Washington DC: Water & Sanitation Program
- ISF-UTS & SNV (2016). *Are we doing the right thing? Critical questioning for city sanitation planning*. Institute for sustainable futures, University of Technology Sydney & SNV Netherlands development organisation.
- Rosenqvist T., Mitchell C., & Willetts J. (2016). A short history of how we think and talk about sanitation services and why it matters. *Journal of Water Sanitation and Hygiene for Development*, 6(2), 298-312.
- WaterAid (2016). *Making sanitation happen: turning 'political will' into action* (Policy brief). London: WaterAid