

Quel système de régulation pour l'assainissement autonome en Afrique ?

1 Objectif de cette note

L'initiative d'implication du secteur privé a pris forme avec le programme pilote de structuration du marché des boues de vidange initié au Sénégal. Même si ce programme fut un succès, certains ajustements sont actuellement nécessaires. Il y a eu des avancées très importantes aussi bien dans le maillon transport et que dans le maillon gestion des stations un grand nombre de pays ont entrepris des réformes dans ce sens.

Cependant dans les programmes en cours il est noté une application de '**copier-coller**' dans pratiques au Sénégal avec les mêmes erreurs. L'objectif de cette note entre dans le cadre de l'amélioration des méthodes à travers une mise en avant des meilleures pratiques. Elle fait suite à des missions de benchmarking effectuées dans différents pays qui ont des approches différentes.

2 Pourquoi réguler les services de l'assainissement

Depuis quelques années on a noté une implication de plus en plus importante des acteurs du secteur privé dans la gestion des services d'assainissement en Afrique. Cette tendance a pour principal objectif l'accélération de l'accès sécurisé pour les ménages. Cette dynamique doit cependant être accompagnée par une régulation bien équilibrée qui est une composante essentielle de la gouvernance des services d'assainissement.

La régulation des services d'assainissement dans ses dimensions économiques, sociales, environnementales et de santé publique est une fonction essentielle de la gouvernance. Elle garantit de meilleurs résultats en termes d'accessibilité financière, de protection des consommateurs, de qualité des services, de santé publique et de protection de l'environnement. Elle vise également à garantir que toutes les parties prenantes remplissent leur mandat et que les normes, les obligations et les performances sont respectées.

L'atteinte des ODD ne peut être réalisée sans une surveillance de cinq (5) leviers que sont : le financement, la gestion de l'information, le développement des capacités, l'innovation et la gouvernance que la régulation contribue à mettre sous surveillance.

3 Les domaines prioritaires à réguler

3.1 La Tarification des services d'assainissement

La réglementation des prix peut être définie comme l'établissement et la mise en œuvre d'un ensemble de règles spécifiques pour la définition des tarifs et des prix, incitant les opérateurs à obtenir des résultats optimaux en termes de prix adoptés, de quantités produites et de normes de qualité offertes.

Il est considéré comme l'un des domaines réglementaires les plus importants, et que les services soient décrits par la propriété publique ou privée et indépendamment du modèle de régulation, la fixation des tarifs est nécessaire et essentielle pour garantir la durabilité des services d'assainissement.

Les tarifs doivent être suffisants pour couvrir les coûts de fourniture du service.

3.2 La qualité de service

La qualité de service est un élément essentiel dans la fourniture d'assainissement autonome surtout chez les usagers. La réglementation de la qualité des services se définit comme l'établissement et la mise en œuvre d'un ensemble de règles spécifiques pour atteindre un certain niveau de service en fonction de certaines caractéristiques telles que les exigences techniques ou la réactivité du client.

Les paramètres de qualité de service dans le cas d'une régulation de l'assainissement autonome peuvent comprendre des indicateurs comme le temps de réaction par rapport aux requêtes des usagers, le délai de traitement des plaintes, la propreté des lieux après un service chez un usager.

Dans le cas de la mise en œuvre, les paramètres de qualité de service doivent être inclus dans le contrat de service, les opérateurs étant récompensés ou pénalisés en fonction de leur niveau de conformité.

3.3 La régulation de la concurrence

La régulation de la concurrence est définie comme l'établissement et la mise en œuvre d'un ensemble de règles spécifiques visant à empêcher l'abus d'une position dominante par un ou plusieurs opérateurs. La concurrence est importante dans la fourniture de services d'assainissement et de gestion des boues de vidange.

La chaîne de valeur des services d'assainissement peut être fragmentée, et différents opérateurs peuvent travailler sur la vidange de l'assainissement sur site, le transport, le traitement et la décharge, ou la réutilisation éventuelle des sous-produits.

Il est important de veiller à la qualité du service et aux réglementations en matière de santé publique lorsque l'on tente d'établir la concurrence sur le marché - par exemple, en évitant une situation où les prestataires de services limitent l'équipement des agents d'assainissement pour réduire les coûts.

3.4 La protection des agents d'assainissement

La réglementation de la protection des agents d'assainissement est définie comme l'établissement et la mise en œuvre d'un ensemble de règles spécifiques applicables aux fournisseurs d'assainissement afin d'assurer la protection de la santé des agents d'assainissement (chauffeurs, ouvriers, agents techniques).

Les acteurs de la réglementation sont tenus de vérifier par des visites sur le terrain tous les mécanismes disponibles et d'évaluer dans quelle mesure ils sont conformes.

Les acteurs réglementaires peuvent cependant recueillir les avis des agents d'assainissement par le biais de différents processus de consultation, examinent les résultats et modifient éventuellement les politiques réglementaires.

3.5 La protection de l'environnement

Dans le domaine de l'assainissement, la réglementation environnementale est définie comme l'établissement et la mise en œuvre d'un ensemble de règles spécifiques applicables à l'ensemble de la chaîne de valeur afin de protéger l'environnement.

L'autorité de régulation réglemente les normes de quantité et de qualité des rejets et le traitement/utilisation/élimination des eaux usées, des effluents et des boues fécales, afin d'empêcher le rejet de substances fortement polluantes dans l'environnement.

Cependant dans la majorité des pays en Afrique ces normes ne sont pas opérantes dans la mesure où les stations de boues de vidanges sont très souvent en sous capacité.

3.6 La réglementation en matière de santé publique

Il existe une forte interconnexion entre la santé publique, la réglementation de la qualité du service et l'environnement dans la réglementation de l'assainissement.

La réglementation de la santé publique pour une gestion sûre de la chaîne d'assainissement est un domaine de réglementation émergent. La législation, la réglementation et les éléments pertinents peuvent être trouvés dans les domaines suivants : santé publique des collectivités locales, santé et sécurité au travail, environnement, etc.

Des normes réglementaires peuvent être mises en place à chaque étape de la chaîne de valeur comme les normes de planification et de construction pour les toilettes et les technologies de traitement sur site, l'octroi de licences aux prestataires de services de vidange et de transport des boues fécales,

Les réglementations en matière de santé et de sécurité au travail pour protéger les travailleurs, et les normes minimales pour le traitement des eaux usées et des boues ainsi que les normes spécifiques pour une utilisation sûre des eaux usées et des boues en fonction du type d'utilisation.

4 Les différentes stratégies de régulation

Il n'existe pas de modèle unique de régulation. Chaque modèle présente des options bien précises en fonction du contexte des pays et des objectifs des pouvoirs publics.

Par exemple, en ce qui concerne l'assainissement, il existe différentes options de mécanismes réglementaires qui peuvent être appliquées à l'ensemble de la chaîne de la chaîne de valeur (confinement, transport, traitement et utilisation finale/élimination).

Le modèle réglementaire le plus efficace dépend d'une multitude de facteurs, notamment le système juridique et politique du pays, ainsi que sa structure de gouvernance.

4.1 Réglementation par contrat

Également connu sous le nom de modèle français. Il s'agit de l'un des modèles prédominants, notamment dans les pays où les municipalités ou les pouvoirs publics ont la responsabilité de la prestation de services.¹

4.2 Réglementation par le gouvernement

Le secteur public est propriétaire des actifs et a la responsabilité de la gestion. Le modèle existe au Burkina Faso².

4.3 Régulation par une agence publique indépendante

Il s'agit de la création d'une agence chargée de conduire la régulation de manière plus ou moins autonome et d'adapter les règles à l'évolution des circonstances. C'est le modèle dans le domaine de l'assainissement dans la majorité des pays membres de ESAWAS³ l'exemple de la Zambie est souvent cité en référence.

4.4 Régulation par une partie externe

Dans ce modèle, on fait recours à des contractants externes pour effectuer certaines tâches telles que l'examen des tarifs, l'analyse comparative ou le règlement des différends.

4.5 Autorégulation

Les prestataires de services réglementent leurs propres activités, fixent les tarifs et les normes de qualité et contrôlent leurs propres performances.

5 Quelle régulation dans le secteur de l'assainissement autonome en Afrique

A la différence de l'eau potable l'implication du secteur privé dans les services d'assainissement en Afrique est très récente. Toutes les études ont prouvé que cette stratégie est un élément qui peut favoriser l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD) mais également assurer la durabilité des ouvrages.

Fort de ce constat dans une grande partie des pays d'Afrique, des réformes sont en cours pour une meilleure implication du secteur privé dans la gestion des services d'assainissement autonome.

Cependant cette implication du secteur privé doit être obligatoirement accompagné d'un dispositif de **régulation performant** qui permettra de clarifier les rôles de responsabilités de toutes les parties prenantes.

5.1 Organisation de la régulation

Le principe de base d'un système de régulation, c'est l'existence d'un organe de contrôle indépendant.

Cette situation n'est cependant pas conforme à certaines pratiques. La solution pourrait l'installation d'une équipe autonome au niveau des institutions

¹ Système de régulation utilisé en Côte d'Ivoire et au Sénégal

² L'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA) du Burkina Faso assurent la gestion & la régulation des services d'assainissement, il s'agit principalement des opérations de vidange

³ L'Association des régulateurs de l'eau et de l'assainissement de l'Afrique de l'Est et australe (ESAWAS) est un réseau de régulateurs régionaux de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement.

(ministères, organismes publiques ou municipalités) pour assurer le rôle de régulateur. C'est le cas à la Communauté urbaine de Yaoundé⁴.

Cependant cette approche doit être accompagnée par la mise en place d'un **contrat de performance** qui porterait sur les différents indicateurs à surveiller mais surtout une **approche de partenariat** entre les parties dans la conduite des opérations d'évaluation.

Il y a cependant un important besoin de transfert de compétences au niveau des administrations publiques.

5.2 Régulation sur le maillon transport

Le maillon transport est un élément important dans la chaîne de valeur de l'assainissement autonome. C'est à ce niveau que l'implication du secteur privé est la plus importante en Afrique.

5.2.1 Caractérisation des opérateurs privés du maillon transport

La grande majorité des vidangeurs sont dans le secteur informel. Des efforts de structuration importants sont en cours avec la création d'associations locales mais également la mise en place de l'Association Pan Africaine des Acteurs de l'Assainissement (APAA)⁵.

Les principales difficultés des vidangeurs tournent autour de l'accès au financement et au renouvellement des camions de vidange. Plusieurs études ont été effectuées dans ce sens par Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)⁶ et l'Agence Française de Développement (AFD)⁷.

5.2.2 Règlementation de l'activité du maillon transport

La règlementation du métier de vidange est essentielle pour une bonne structuration de la chaîne de vidange de l'assainissement autonome. C'est le seul cadre qui permet de définir les rôles et responsabilités de chaque partie.

Cependant très peu de pays africains ont mis en place un système de règlementation du maillon transport.⁸

5.2.3 Régulation des prix

Le coût de la vidange est un élément très important dans la gestion de la chaîne de valeur. Il doit permettre de rémunérer le service fourni par le vidangeur.

Cela étant dit il ne faut pas perdre de vue qu'un tarif très élevé pénalise l'accès des plus démunis et un tarif très bas ne va pas assurer la viabilité et la durabilité des services d'assainissement.

La fixation doit être faite de façon inclusive entre toutes les parties prenantes et des révisions opérées de façon périodique.

⁴ Dans le cas de la délégation de la gestion de la station de boues de vidange de Yaoundé la communauté urbaine a mis en place une équipe autonome chargé d'évaluer les performances des opérateurs privés.

⁵ L'APAA regroupe l'ensemble des acteurs africain du secteur privé de l'assainissement

⁶ Vue d'ensemble du secteur bancaire WASH / 2018

⁷ Étude d'appui technique des vidangeurs Securia/Veolia Janvier 2020

⁸ L'ONAD en Cote d'Ivoire et la Communauté urbaine de Yaoundé ont mis en place des systèmes de règlementation de la vidange.

Dans la pratique aucune étude n'est menée pour définir les tarifs de vidange. Dans les pays où la vidange n'est pas règlementée les opérateurs dictent les tarifs.

5.2.4 Régulation portant sur les agents de l'assainissement

La protection des agents de l'assainissement est un élément très important il s'agit des opérateurs qui sont dans les véhicules (chauffeurs et manœuvres).

L'opérateur public doit veiller à ce que les mesures soient prises pour assurer leur santé : vaccination, visite médicale régulière, port de tenues de protection.

5.2.5 Régulation portant sur le respect des normes environnementales

La régulation va porter sur la mise en place de dispositifs pour empêcher le rejet de substances fortement polluantes dans l'environnement.

Cette disposition n'est pas opérante dans la mesure où très peu de pays en Afrique subsaharienne ont la capacité pour traiter l'ensemble des boues de vidanges qui sont collectées.⁹

5.2.6 Régulation sur la qualité de service

Les paramètres de qualité de service comprennent essentiellement la propreté des lieux après un service de vidange chez les usagers.

5.3 Régulation du maillon exploitation des stations

5.3.1 Contractualisation du maillon exploitation

Il s'agit d'un contrat d'affermage est un contrat par lequel l'autorité publique (l'autorité affermante) confie, pour une durée déterminée à une personne morale (le fermier), de l'exploitation des ouvrages d'assainissement qu'elle en assure la fourniture d'un service public.

Dans le principe, le fermier ne réalise pas les investissements ni initialement, ni pour les travaux de renforcement et/ou extension. Le fermier perçoit directement des redevances auprès des usagers, mais verse à l'autorité affermante une redevance.

Des difficultés récurrentes sont notées dans les contrats

- Une durée de contrat de longue permet de mieux sécuriser l'opérateur afin qu'il puisse s'engager dans des investissements ;¹⁰
- Les contrats mettent plus souvent en évidence les obligations des fermiers. Les obligations des autorités affermantes sont souvent pas mentionnés. **Les performances sont liées aux obligations de toutes les parties.**

Une approche de partenariat basée sur une vision commune et des objectifs partagée permet d'arriver à des résultats probants.

⁹ Le Cameroun a une seule station de boues de vidange ; Le Benin comme beaucoup d'autres pays ne disposent pas de station de vidange ; le Sénégal autorise le 'dépotage sauvage' dans des zones règlementées. Au Burkina-Faso, la capacité des stations est nettement en deca des besoins.

¹⁰ La durée des contrats varie de 3 ans (Cameroun) à 10 ans (Sénégal).

5.3.2 Indicateurs à réguler au niveau du maillon exploitation

Les indicateurs prennent en compte tous les éléments portant sur le maillon transport comme le respect de l'environnement, la protection des travailleurs de l'assainissement et la tarification. Ils se matérialisent sous forme de contrat de performance adossé au contrat d'affermage (Voir en annexe un modèle de contrat de performance).

5.3.2.1 Régulation du prix

Comme pour le maillon transport les analyses doivent être adossées à un **modèle financier** pour assurer la viabilité du partenariat. Le prix est un élément très important dans la chaîne de valeur transport. Il y a le prix de la collecte mais également celui du dépotage. **L'analyse doit être globale** et tous les paramètres doivent être pris en compte. Le principe de base est de partir d'un **modèle financier**.

Une analyse exhaustive des charges doit être faite au moins une fois par année ou chaque fois que de besoin pour ajuster les prix. Cette analyse doit se faire entre l'organe chargé de la régulation et les acteurs privés. **Si des ajustements sont à effectuer à la hausse ou à la baisse, elles doivent être effectives.**

6 Conclusion

Dans une grande partie des pays d'Afrique, des réformes sont en cours pour une meilleure implication du secteur privé dans la gestion des services d'assainissement autonome. Cependant cette implication du secteur privé doit être obligatoirement accompagné d'un dispositif de **régulation performant** qui permettra de clarifier les rôles et situer les responsabilités de toutes les parties prenantes.

Il n'existe pas de modèle unique de régulation. Le modèle réglementaire le plus efficace dépend d'une multitude de facteurs, notamment le système juridique et politique du pays, ainsi que sa structure de gouvernance.

Un esprit de partenariat entre les parties prenantes est un passage obligé pour construire des systèmes performants dans la durée et offrir aux usagers une qualité de service optimale.

ANNEXE 1 : INDICATEURS DE PERFORMANCES

N°	Intitulé	Définition	Valeur cible
1	Qualité des boues brutes	Rendement de la Station de des boues de vidange	80%
		Taux de conformité des analyses bactériologiques	90%
		Taux de réalisation des analyses contractuelles	90%
2	Valorisation des boues récupérées	Taux de valorisation des boues séchées	80%
3	Indice de discontinuité de service	Temps d'arrêt dans le fonctionnement de la station	10%
4	Niveau de satisfaction des usagers	Taux de réclamation des usagers	2%

ANNEXE 2 : ACTIVITES CONTRACTUELLES DE GESTION

Fonctions	Activités	Documents à produire
Exploitation	Identifier les mesures correctives ou additionnelles à apporter aux équipements et installations pour un meilleur fonctionnement	Rapport de Mise en conformité
	Mettre en place les modes opératoires d'exploitation, d'entretien et de maintenance des ouvrages	Consignes d'exploitation Feuille de marche Registre d'incidents
	Gérer et entretenir les principaux ouvrages	Rapports Mensuels
Gestion Clientèle	Identifier les mesures correctives ou additionnelles nécessaires pour la bonne comptabilisation des volumes dépotés et traitées	Rapport de Mise en conformité
	Faire souscrire des abonnements aux camions de vidange	Rapport Mensuels
	Concevoir et appliquer un système de gestion informatisée des camions vidangeurs	Logiciel de Gestion Commerciale
	Mettre en place une procédure de gestion des requêtes et plaintes des usagers	Manuel de procédures
	Suivi des réclamations des usagers (vidangeurs, populations riveraines, etc)	Rapports Mensuels
Gestion administrative et comptable	Mettre en place une comptabilité générale	Manuel de Procédures administratives
	Recruter un personnel dédié aux activités d'exploitation des stations de traitement des boues de vidange	Plan de Système comptable de la société de projet Décisions d'affectation et contrats de travail
	Se conformer au personnel clé présenté dans l'offre et celui de la société	CV du personnel recruté
Mise en place d'une comptabilité analytique	Mettre en place un système de suivi des coûts d'exploitation par centre de coûts	Plan comptable Comptabilité analytique.

On note qu'il n'y a aucune obligation pour le délégataire de service publique