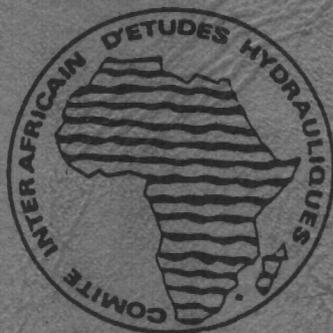


AFW 85

LIBRARY
INTERNATIONAL REFERENCE CENTRE
FOR COMMUNITY WATER SUPPLY AND
SANITATION (IRC)

**CONCEPTION GENERALE DES SYSTEMES
D'ASSAINISSEMENT URBAIN
DANS LE CONTEXTE AFRICAIN**

ASPECTS INSTITUTIONNELS ET FINANCIERS



Financé par le Fonds d'Aide et de Coopération
de la République Française



824 AFW 85 -
5644

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<u>PREAMBULE</u>	1
<u>INTRODUCTION</u>	2
<u>CHAPITRE 1 - LES ETAPES DE LA MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES ET DES PROJETS D'ASSAINISSEMENT URBAIN</u>	5
<u>CHAPITRE 2 - LA MISE EN PLACE D'UNE STRUCTURE INSTITUTIONNELLE</u>	14
2.1. <u>LE REPERAGE DES DIFFICULTES CONCRETES D'ORIGINE INSTITUTIONNELLES</u>	15
2.2. <u>LES CONDITIONS AUXQUELLES DOIT SATISFAIRE UNE BONNE ORGANISATION</u>	16
2.2.1. Principes généraux d'organisation	16
2.2.2. Nécessités communes à la plupart des Etats du C.I.E.H. en matière d'organisation	17
2.3. <u>LES OPTIONS D'ORGANISATION</u>	19
2.4. <u>SOLUTIONS-TYPES</u>	26
2.4.1. Société Nationale Eau et Assainissement	26
2.4.2. Société Nationale Eau et Assainissement sous-traitant l'exploitation à une Société privée ou mixte	27
2.4.3. Société Nationale d'Assainissement	28
2.4.4. Administration Centrale réalisant les investissements et les remettant aux Municipalités pour exploitation	29
2.4.5. Administration Centrale apportant un appui technique aux Services Techniques des Municipalités pour la réalisation des investissements. Exploitation sous la responsabilité des Municipalités	30

<u>CHAPITRE 3 - REGLEMENTATION</u>	32
3.1. <u>NECESSITE D'UNE REGLEMENTATION</u>	32
3.1.1. Les objectifs concrets à atteindre	32
3.1.2. Les moyens complémentaires nécessaires	33
3.2. <u>CLASSEMENT DES TEXTES PAR NATURE DE PREOCCUPATION</u>	34
3.2.1. Les textes organiques	34
3.2.2. Les textes généraux	34
3.2.3. Les textes techniques	35
3.3. <u>CLASSEMENT DES TEXTES PAR NIVEAU</u>	36
3.3.1. Le problème posé	36
3.3.2. Contenu des textes suivant leur niveau	37
3.4. <u>ARCHITECTURE TYPE DE LA REGLEMENTATION</u>	39
3.4.1. Le domaine public	39
3.4.2. La réglementation concernant les constructions	41
3.4.3. La réglementation concernant les rejets liquides, vidanges, ordures ménagères, boues	43
3.4.4. La réglementation concernant le drainage des eaux pluviales	44
3.5. <u>ARTICULATION DE LA REGLEMENTATION EN MATIERE D'ASSAINISSEMENT AVEC LA LEGISLATION GENERALE ET LES LEGISLATIONS PARTICULIERES CONNEXES</u>	45
3.5.1. Articulation avec la législation générale	45
3.5.2. Articulation avec les législations concernant l'eau, l'urbanisme et la santé publique	46
<u>CHAPITRE 4 - LE FINANCEMENT DE L'ASSAINISSEMENT</u>	49
4.1. <u>NATURE DES BESOINS FINANCIERS DU SECTEUR DE L'ASSAINISSEMENT</u>	49
4.1.1. Les investissements publics	50
4.1.2. Les investissements privés	50
4.1.3. Les coûts d'entretien et d'exploitation des installations publiques	51
4.1.4. Le coût d'entretien des installations privées	51

4.2.	<u>LES RESSOURCES FINANCIERES</u>	51
4.2.1.	Possibilités de rentabilisation commerciale de l'assainissement : ressources définitives à caractère commercial	52
4.2.2.	Recettes définitives à caractère fiscal. Subventions et dons d'origine extérieure	54
4.2.3.	Recettes transitoires : emprunts destinés au financement des investissements	55
4.2.4.	Recettes transitoires : emprunts destinés au financement des investissements	57
4.3.	<u>LES MECANISMES FINANCIERS ET L'AUTONOMIE FINANCIERE DU SECTEUR</u>	57
4.3.1.	Principes d'affectation des ressources	57
4.3.2.	L'autonomie financière	59
4.3.3.	Le "pilotage financier" en régime d'autonomie	61
4.4.	<u>LES INSTITUTIONS FINANCIERES</u>	62
4.4.1.	Fonds National	63
4.4.2.	Autorité Nationale	64
4.5.	<u>CONCLUSIONS SUR LE FINANCEMENT DE L'ASSAINISSEMENT</u>	66
5.	<u>CONCLUSION GENERALE</u>	67

PREAMBULE

Devant l'ampleur des problèmes d'hygiène et santé publique posés par l'assainissement des agglomérations dans ses Etats Membres, le COMITE INTERAFRICAIN D'ETUDES HYDRAULIQUES (C.I.E.H.) a décidé d'engager une étude (1) sur les "critères de choix et dispositions à prendre pour assainir les agglomérations dans le contexte économique et socio-culturel africain".

Cette étude, financée par le Ministère Français de la Coopération (2), a été réalisée en 3 phases :

1. Enquête dans les Etats Membres du Comité ;
2. Etude approfondie comportant trois parties :
 - 2.1. étude des aspects techniques,
 - 2.2. étude des aspects institutionnels et financiers,
 - 2.3. étude de l'entretien des ouvrages.
3. Synthèse des études précédentes assortie de recommandations pour la conception et la réalisation d'aménagements adaptés ainsi que pour l'élaboration d'un programme de recherches ultérieures.

Le 1ère phase, commencée en Novembre 1982, a été réalisée par le Service Technique du CIEH.

La première partie de la 2ème phase (étude des aspects Techniques) a été confiée au BCEOM : le rapport définitif a été remis en Juillet 1984.

Les seconde et troisième parties de la 2ème phase ont été confiées au BETURE/SETAME. Elles comportent en première étape un rapport intitulé "Rapport de Missions".

Le présent rapport, présente l'ensemble des résultats et propositions de solutions relatif aux aspects institutionnels et financiers. Il a été élaboré en collaboration avec Monsieur LEROY, expert institutionnel et organisationnel.

(1) Référence AS 2/3 + 4.

(2) Projet FAC 121/CD/82/VI/160/2.

INTRODUCTION

Les réflexions menées sur le problème de l'assainissement urbain en Afrique aussi bien que l'analyse des résultats obtenus montrent que la transposition des méthodes utilisées dans les pays occidentaux dans ce domaine ne permet pas d'atteindre les objectifs fondamentaux qu'on peut se proposer.

On se rend compte en effet que, si les objectifs sont toujours les mêmes :

- protection de la santé publique,
- protection de l'environnement,
- protection physique des personnes et des biens.

Les techniques utilisées doivent être redéfinies en fonction des conditions locales : climatiques aussi bien qu'économiques.

Une réflexion sur ces techniques a été présentée dans le cadre du rapport sur la "Conception Générale des Systèmes d'Assainissement Urbain dans le contexte africain - Aspect Technique" établi par le BCEOM (1).

Il apparaît néanmoins que les objectifs de l'assainissement ne pourront être atteints que si, à côté des techniques appropriées, on dispose également d'une structure institutionnelle, d'une réglementation et d'un système de financement adaptés à la fois aux techniques utilisées et au contexte local des pays africains.

En effet, l'étude des aspects techniques du problème met en évidence le fait que l'assainissement des eaux usées devra bien plus résulter de l'utilisation systématique d'équipements individuels que de la réalisation de grands travaux. Ceux-ci n'interviendront que comme complément et appui aux équipements individuels.

(1) Nous nous référerons dans la suite à ce rapport en utilisant l'expression "Rapport Technique".

Il s'ensuit qu'il ne s'agit pas de mettre en place un système technique relativement autonome et géré de façon centralisée (au moins au niveau de l'agglomération) mais bien plus de concevoir et de faire fonctionner un système (différent dans chaque ville) où le collectif et l'individuel devront se relayer mutuellement pour atteindre les objectifs fixés.

Les problèmes institutionnels, réglementaires et financiers se posent donc dans des conditions originales et dans beaucoup de pays, les solutions transposées des pays occidentaux se révèlent inefficaces ou irréalisables par rapport aux moyens financiers disponibles.

L'objet de la présente étude sera donc de présenter un certain nombre de réflexions sur des solutions susceptibles d'être adoptées par les pays africains dans ces 3 domaines.

Dans les chapitres de cette étude, nous présenterons successivement :

- les étapes de la mise en oeuvre des programmes et des projets ; le fait de passer de la définition d'un objectif général à la réalisation de cet objectif suppose de franchir un certain nombre d'étapes qui nécessitent chacune :

- . une structure institutionnelle claire,
- . un cadre juridique adapté,
- . des moyens d'action et par conséquent des moyens financiers.

La description de ces étapes permettra de recenser les besoins dans chacun des domaines considérés.

- Une méthode de définition de la structure institutionnelle souhaitable. Il n'existe pas de structure idéale et chaque pays doit définir la structure la plus adaptée à ses besoins. Mais, dans ce domaine, chaque choix implique de faire un bilan entre les avantages et les inconvénients de la solution choisie et nous nous efforcerons de proposer un certain nombre de critères qui faciliteront l'établissement de ces bilans.

- Les grandes lignes d'un cadre juridique adapté :
Ici encore nous proposerons une méthode permettant de faire l'inventaire des besoins en matière de législation et de réglementation et d'élaborer un ensemble cohérent de textes de différents niveaux et finalités.

- Les moyens d'assurer le financement du secteur :

Il n'existe pas dans ce domaine de solution miracle applicable en toutes circonstances. Mais il est certain que, sauf rares exceptions, les coûts nécessaires devront bien être payés tôt ou tard par les usagers ou les contribuables. Par contre, suivant les méthodes choisies, les fonds seront plus ou moins efficacement recouverts ou mobilisés spontanément par les usagers ; on se heurtera ou non à l'obstacle que représente une grosse dépense pour un usage de revenu modeste on aura une utilisation plus ou moins efficace des fonds recueillis.

En conclusion, nous proposerons certaines directions de recherche destinées à approfondir les recommandations que nous aurons pu élaborer au cours de cette étude.

CHAPITRE 1

LES ETAPES DE LA MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES ET DES PROJETS D'ASSAINISSEMENT URBAIN

Le souci de l'assainissement urbain répond à des préoccupations générales qui sont claires pour tous dans leur principe et qu'on peut énumérer de la façon suivante :

- une préoccupation de protection de la santé publique : élimination des substances susceptibles de transmettre des maladies, aménagements ou suppression des sites propices au développement des vecteurs de maladie.

Il est clair cependant que l'assainissement en lui-même n'est pas suffisant pour que soit atteint l'objectif de protection de la santé publique : il constitue un élément parmi d'autres tels que le ramassage des ordures, la lutte contre les insectes et les rongeurs, la distribution d'eau potable, les vaccinations, l'éducation sanitaire et, bien sûr, l'action curative du système médical et hospitalier.

- une préoccupation de protection de l'environnement : éviter que les effets d'une présence humaine importante ne dégrade de façon sensible le patrimoine commun représenté par le milieu naturel, en particulier dans la mesure où ce patrimoine constitue lui-même une ressource économique : éviter la pollution des nappes phréatiques exploitées, éviter la pollution des lacs, lagunes utilisées pour la pêche, éviter l'érosion des sols pouvant entraîner des destructions de voies publiques, de terrains constructibles ou même de terrains agricoles à la périphérie urbaine.

Au souci de protection des ressources économiques, peuvent aussi s'ajouter la volonté de protéger un site qui, sans constituer une ressource économique, représente un patrimoine culturel ou esthétique dont bénéficie, consciemment ou non, la population.

- une préoccupation de lutte contre les nuisances physiques, en particulier celles liées aux eaux pluviales et aux inondations qu'elles peuvent provoquer :
 - . protection physique de populations,
 - . protection physique des biens,
 - . confort des populations (éviter la boue, les odeurs, etc ...).

**REPARTITION EFFECTIVE DES TACHES DANS LE SECTEUR ASSAINISSEMENT
EN COTE D'IVOIRE
(au 1.01.1985) ***

TACHES	ORGANISMES	OBSERVATIONS
Définition de la politique nationale (1ère étape)	MTPCPT / Direction de l'Eau	En liaison avec Dir. de l'Urbanisme, Dir. de l'Equipement Urbain et de l'Habitat, Dir. Etude et Programmation du même Ministère ainsi qu'avec le Ministère de la Santé Publique et population
Schémas directeurs (2ème étape)	SETU / DDA	Les études sont sous-traitées. La SETU est un établissement public sous tutelle du MTPCPT
Etudes techniques (3ème et 5ème étape)	SETU / DDA et et DCGTX	Les études sont sous traitées. Direction et contrôle des grands travaux est sous tutelle d'un Ministère d'Etat. Elle est compétente pour tous projets d'un montant supérieur à 700 M. Elle réalise les études elle-même
Programmation et recherche des financements (4ème étape)	SETU / DDA et FNA	Le FNA est un fonds autonome géré par la Cie Autonome d'Amortissement. Il assure la programmation financière, les financements, la Service de la dette. La SETU/DDA assure la programmation technique. Le directeur de la SETU est rapporteur du Comité de Gestion du FNA
Travaux (6ème étape)	SETU / DDA et DCGTX	La DCGTX passe les marchés et contrôle les travaux pour les projets supérieurs à 700 M. La SETU/DDA s'occupe des autres projets
Exploitation (7ème étape)	SETU / DDA	La SODECI est titulaire d'un contrat d'affermage passé par la SETU/DDA. Ce contrat a évolué en prestations de services à la demande. La SETU/DDA utilise également d'autres sous traitants
Réglementation (8ème étape)	MTPCPT / Direction de l'Eau	
Contrôle réglementation (9ème étape)	SETU / DDA	
Evaluation des résultats (10ème étape)	MTPCPT / Direction de l'Eau	

* Une étude de réorganisation du secteur est en cours.

- éventuellement, une préoccupation de mise en valeur du terrain urbain en rendant constructible les zones bien situées par rapport aux différents genres d'activités.

Le problème est donc de passer de ces préoccupations générales à une modification effective et permanente de la réalité dans le sens souhaité. De nombreuses expériences montrent qu'il est finalement plus difficile qu'on peut l'imaginer d'atteindre simultanément ces 3 objectifs : il ne s'agit pas d'un domaine où l'homme peut façonner entièrement la réalité suivant ses désirs mais bien plus d'un système complexe qu'on ne peut maîtriser entièrement et dans lequel on peut simplement espérer par des interventions limitées conduire le système à réagir dans le sens souhaité.

En tout état de cause, l'action à entreprendre devra prendre en compte les contraintes inhérentes à toute action dans ce domaine. Parmi ces contraintes il faut signaler :

- des contraintes techniques : continuité des écoulements, perméabilité des sols ;
- la dépendance vis-à-vis des sous-secteurs connexes tels que le ramassage des ordures ménagères, existence d'un réseau de distribution d'eau ;
- des contraintes culturelles qui peuvent rendre difficile ou impossible l'utilisation de certaines techniques ;
- et surtout, des contraintes financières liées à l'importance des investissements nécessaires tant de la part de la collectivité que des particuliers, à la rareté des ressources disponibles et à l'absence de rentabilité directe et à court terme de ces investissements.

Dans ces conditions, la démarche devra donc passer par une série d'étapes qui seront d'ailleurs parcourues plusieurs fois de façon itérative avec un degré de détail plus approfondi à chaque fois.

On ne peut donc pas parler d'étapes successives telles qu'elles existeraient dans un processus linéaire, mais de phases par lesquelles passeront les différents projets. Certaines tâches auront, par ailleurs, un caractère répétitif ou permanent : ajustements de la politique d'assainissement, programmation des investissements, exploitation des ouvrages, contrôle de la réglementation etc ...

REPARTITION EFFECTIVE DES TACHES DANS LE SECTEUR ASSAINISSEMENT
AU CAMEROUN

TACHES	ORGANISMES	OBSERVATIONS
Définition de la politique nationale (1ère étape)	Comité National de l'Eau + MINMEN ou Ministère Agriculture ou MAETUR	- pour les zones urbaines - pour les zones rurales - pour les zones de lotissement
Schémas directeurs (2ème étape)	MINUH / DUH + collectivités locales + MAGZI + MAETUR	- pour les zones industrielles - pour les lotissements
Etudes techniques (3ème et 5ème étape)	MINMEN ou Ministère Agriculture + MINUH + MAGZI + MAETUR	- pour les zones industrielles - pour les lotissements
Programmation des investissements (4ème étape)	MINMEN ou Ministère Agriculture + collectivités locales + MAGZI + MAETUR	- pour les zones industrielles - pour les lotissements
Travaux (6ème étape)	MINMEN ou Ministère Agriculture + MINUH (DUH/D. Construction) + MAGZI + MAETUR	- pour les zones industrielles - pour les lotissements
Exploitation (7ème étape)	Tâche non explicitement attribuée (collectivités locales ?) sauf MAGZI	- pour les zones industrielles
Réglementation (8ème étape)	MINMEN	
Contrôle réglementation (9ème étape)	MINMEN Ministère de la Santé	
Evaluation (10ème étape)	MINMEN	

Il s'agira donc beaucoup plus d'étapes logiques que d'étapes chronologiques.

1ère Etape : Définition d'une politique nationale d'assainissement

Cette étape devra permettre :

- de fixer de manière réaliste les objectifs de desserte de la population,
- d'évaluer l'enveloppe financière globale,
- de fixer les priorités de réalisation (programme national),
- de mettre en évidence les points de coordination nécessaires avec les secteurs connexes.

Il est certain que cette première étape aura été franchie le plus souvent sur la base d'informations de base assez grossières et d'après les conditions économiques nationales à un moment donné. En conséquence, les décisions prises ne pourront pas avoir un caractère rigide et il est clair que ces résultats devront être remis en cause périodiquement lorsque l'importance des informations nouvelles recueillies justifiera leur réactualisation.

De manière non exhaustive on prendra en compte les remarques suivantes:

- Les préoccupations générales en matière d'assainissement doivent se traduire en objectifs concrets. Il s'agit d'objectifs chiffrables exprimés en taux de desserte de la population dans un délai déterminé (10 à 15 ans).
- Ces objectifs doivent être fixés au niveau national et considérer éventuellement séparément le cas des principales agglomérations. La fixation de ces objectifs doit se faire bien entendu dans le respect des différentes contraintes relevées.
- Ces contraintes techniques et culturelles peuvent se traduire sous la forme d'un montant d'investissements par habitant desservi et d'une évaluation préliminaire des coûts d'exploitation correspondants.
- Il est nécessaire de chiffrer séparément les coûts devant être supportés par les particuliers et ceux devant être supportés par la collectivité.

**REPARTITION EFFECTIVE DES TACHES DANS LE SECTEUR ASSAINISSEMENT
AU GABON**

TACHES	ORGANISMES	OBSERVATIONS
Définition de la politique nationale (1ère étape)	Ministère de la Santé / S. National de l'Assainissement + MERH / DG de l'EAU	
Schémas directeurs (2ème étape)	Ministère Domaine, Cadastre, Urbanisme / Direction de l'Urbanisme	
Etudes techniques (3ème et 5ème étape)	MTPC / Dir. Etudes et Programmation MDCU / Dir. de l'Urbanisme MCRH / DGE	
Programmation des investissements (4ème étape)	Ministère des Finances + MTPC / Dir. Etudes et Programmation	
Travaux (6ème étape)	MDCU / Dir. de l'Urbanisme MTPC / Dir. de l'Infrastructure	
Exploitation (7ème étape)	Communes / SUH	
Réglementation (8ème étape)	Ministère de la Santé Publique / SNA	
Contrôle réglementation (9ème étape)	- Communes - Ministère de l'Habitat et Logement / Dir. de l'habitat - MCRH / DGE	- Contrôle de l'exécution de la réglementation - Délivre les permis de construire - Contrôle des installations
Evaluation des résultats (10ème étape)	Ministère de la Santé Publique / SNA	

- La contrainte de dépendance vis-à-vis des sous-secteurs distribution d'eau et ordures ménagères impose une coordination entre la définition des objectifs en matière d'assainissement et ceux de ces secteurs.
- L'importance des coûts d'investissement et des coûts récurrents par rapport au revenu national et aux possibilités d'investissement du pays dans l'ensemble des secteurs permettra de fixer un rythme de réalisation compatible avec les objectifs généraux de la planification nationale.
- Cette étape donnera lieu également à la fixation de critères de priorité permettant de limiter l'inconvénient de l'inévitable étalement dans le temps des réalisations. Priorités suivant le type d'assainissement : eaux pluviales, eaux usées, eaux vannes et priorités géographiques.

2ème Etape : Etablissement de schémas directeurs par agglomération

Ces schémas directeurs auront pour objectif de préciser, au niveau de chaque agglomération, les moyens à utiliser pour atteindre les objectifs définis dans la politique d'assainissement.

Ils devront être réactualisés à l'occasion des avant-projets de chaque phase de travaux.

Chaque schéma directeur comportera :

- un diagnostic de la situation de l'agglomération en matière d'assainissement ;
- une étude des contraintes socio-économiques (voir rapport "Aspects Techniques), institutionnelles et financières ;
- une définition des besoins en matière d'eaux usées et d'eaux pluviales ;
- une définition des objectifs ;

Ces premières étapes constitueront le "programme" des solutions à définir.

REPARTITION EFFECTIVE DES TACHES DANS LE SECTEUR ASSAINISSEMENT
AU BURKINA FASO
(Organisation existante en Juillet 1984)

TACHES	ORGANISMES	OBSERVATIONS
Définition de la politique nationale (1ère étape)	Ministère Développement Rural / HER	
Schémas Directeurs (2ème étape)	MDR / HER	
Etudes techniques (3ème et 5ème étapes)	MDR / HER Ministère Equipement et Télécommunication / Dir. Urban.	- Collecteurs primaires eaux pluviales - Collecteurs secondaires associés aux routes
Programmation des Investissements et recherche financement (4ème étape)	MDR / HER	
Travaux (6ème étape)	MDR / HER MET / DU	
Exploitation (7ème étape)	Villes / S. voirie HER / Cellule Nationale d'assainissement	- Entretien collecteurs secondaires - Entretien collecteurs primaires
Règlementation (8ème étape)	MDR / HER	Le Ministère de la Santé / S. assainissement s'occupe du développement de l'assainissement individuel
Contrôle réglementation (9ème étape)	Villes	
Evaluation (10ème étape)	MDR / HER	

On étudiera ensuite :

- une définition des grandes lignes des solutions envisagées : dans la plupart des cas l'assainissement individuel devra être considéré comme la solution de base, les solutions de réseau n'étant envisageables qu'en cas d'impossibilité de la solution de base. Il s'agira de préciser pour chaque quartier de l'agglomération la technologie à appliquer ;
- une première évaluation des investissements à réaliser tant par la collectivité que par les particuliers et des coûts récurrents nécessaires à l'exploitation de ces investissements ;
- une étude des modalités de financement envisageables :
 - . pour l'investissement public,
 - . pour le service de la dette,
 - . pour les coûts récurrents,
 - . pour les investissements des particuliers.
- une définition des mesures institutionnelles éventuellement nécessaires. Il s'agira en particulier de s'assurer que les institutions existantes suffisent pour mettre en oeuvre les choix technologiques effectués ;
- une définition de mesures réglementaires à prévoir pour obtenir du public la part de coopération attendue ;
- et, pour finir, un phasage de la réalisation des projets donnant notamment une définition technique de la première phase de réalisation.

3ème Etape : Etablissement d'avant-projets

Ces avant-projets feront le plus souvent suite immédiatement aux études de schémas directeurs. Ils auront pour objectif de s'assurer de la faisabilité de la première phase du projet à réaliser et rassembleront l'ensemble des informations nécessaires à l'évaluation du projet par les bailleurs de fonds éventuels.

Ils comporteront :

- les données de base du projet ;
- les objectifs de la phase de travaux considérés ;
- une description technique de principe ;
- une estimation du montant des investissements et du coût d'exploitation ultérieur ;

- une évaluation de la rentabilité du projet sur la base des coûts et des avantages chiffrables ainsi qu'un recensement des avantages non chiffrables ;
- une étude de la viabilité financière du projet considérant les modalités du financement des investissements et les ressources utilisables pour assurer le service de la dette à contracter et les coûts d'exploitation des ouvrages, compte tenu de la situation financière générale du secteur.

4ème Etape : Programmation des investissements publics du secteur assainissement et recherche des financements

Cette étape aura pour objet de définir un ordre de réalisation (et si possible un calendrier) lorsque différents projets concernant les diverses agglomérations du pays viendront en concurrence notamment sur le plan des financements.

Elle donnera lieu à l'application des critères de priorité définis lors de la fixation de la politique nationale d'assainissement sur la base des informations recueillies dans les études d'avant-projet.

Elle aboutira à un plan d'investissement global pour le secteur intégrant les besoins et les contraintes au niveau national sur la base de projections financières globales.

Cette programmation, appuyée sur les avant-projets des différents investissements projetés, fournira la base nécessaire de la recherche des financements sur le plan intérieur et extérieur (notamment bailleurs de fonds).

5ème Etape : Réalisation des études d'exécution

Cette étape a pour objet de préparer la passation des marchés de travaux :

- pièces écrites à inclure au marché,
- cartes, plans et pièces dessinés,

et à l'intention de l'Administration : mémoire technique justifiant les dispositions du projet, notes de calcul, estimation confidentielle.

6ème Etape : Exécution des travaux

Cette étape inclut :

- appels d'offre, adjudications, établissement des marchés,
- suivi administratif des marchés,
- chiffrage des décomptes,
- règlement des décomptes,
- Réception provisoire et définitive des ouvrages.

7ème Etape : Exploitation et gestion des équipements

Cette étape se caractérise par le fait qu'elle peut exister même en l'absence de gros ouvrages : ceux-ci doivent en effet être exploités mais il en est de même des installations réalisées par les particuliers ou des installations ponctuelles réalisées par l'Administration.

L'exploitation a un aspect technique et un aspect commercial.

- Aspect technique :

Dans le cas des ouvrages collectifs il s'agira des points suivants :

- . curage des caniveaux,
- . nettoyage des canaux de drainage,
- . curage des conduites et dessableurs (en cas de réseau enterré),
- . dégrillage des stations de relèvement et d'épuration,
- . exploitation des stations de relevage et d'épuration,
- . entretien électro-mécanique des stations,
- . réparations de génie civil,
- . évacuation des boues,
- . construction et entretien des branchements.

Dans le cas des installations individuelles il faudra prévoir :

- . la surveillance et l'entretien des fosses et latrines,
- . la vidange des fosses,
- . la surveillance et l'entretien des dépotoirs.

- Aspect commercial

La gestion commerciale sera surtout influencée par les modes de financement utilisés. On aura ainsi suivant les cas :

- . la création et la tenue à jour d'un fichier des branchements ou d'un cadastre des parcelles desservies ou non,
- . la facturation d'une redevance ou l'émission d'avis d'imposition,
- . le recouvrement et le contentieux concernant les taxes et redevances.

8ème Etape : Réglementation ou élaboration de normes

Quelle que soit la solution technique choisie, elle supposera toujours que le public ait une conduite déterminée dans le domaine de l'assainissement.

Cette conduite ne sera effective que si l'effort d'information a été suffisant mais elle supposera également dans tous les cas certains moyens et contraintes : il est donc nécessaire dans tous les cas de prévoir :

- une réglementation,
- des pénalités en cas de non respect de la réglementation.

Cette réglementation devra couvrir notamment les domaines suivants :

- construction des dispositifs individuels et autres obligations au stade de la construction des logements (par exemple : obligation de raccordement au réseau),
- réglementation des rejets dans les réseaux : respect du caractère séparatif des réseaux, interdiction du rejet de certaines substances, interdiction du rejet de matières solides dans les réseaux ouverts, etc ...
- réglementation des rejets dans le milieu : en particulier réglementation du dépôtage des produits de vidange,
- réglementation fiscale liée aux moyens de financement prévus.

9ème Etape : Contrôle du respect de la réglementation

Dans le cas général, le contrôle du respect de la réglementation n'aura pas de caractère technique dans son application et pourra être confié aux autorités chargées de la police générale : interdiction de rejet, interdictions de dépôtage, etc ...

Dans certains cas, ce contrôle aura un caractère technique net et le contrôle ne pourra se faire que par l'intermédiaire d'inspecteurs spécialisés : substances rejetées dans les réseaux eaux usées, substances interdites rejetées dans le milieu naturel. Ce dernier type de contrôle suppose donc la mise en place de moyens spécifiques : hommes et matériels (laboratoires, etc ...).

10ème Etape : Evaluation des résultats

Elle suppose des activités de même nature que celles réalisées à l'occasion de l'établissement des schémas directeurs : Il s'agit donc de diagnostics périodiques de la situation. Ceux-ci seront effectués notamment à l'occasion de l'actualisation des schémas directeurs lors de l'établissement des avant-projet des phases successives de réalisation.

Néanmoins, cette évaluation devra être complétée par l'enregistrement et l'exploitation permanente des informations de différentes sources relatives à l'assainissement.

CHAPITRE 2

LA MISE EN PLACE D'UNE STRUCTURE INSTITUTIONNELLE ADAPTEE

Le problème de l'assainissement dans les différents pays de l'Afrique de l'Ouest et Centrale est loin de se poser d'une manière uniforme : le contexte est différent dans la zone sahélienne et dans la zone côtière, pour les très grandes villes et pour les villes moyennes ou petites.

Certains Etats voient leur budget alimenté par des taxes sur les Matières Premières qu'ils exportent alors que d'autres ne tirent leurs ressources que de l'activité de la population : le mode de financement des Services Publics reflète aussi ces différences.

Il ne faut donc pas s'attendre à ce qu'une structure institutionnelle unique puisse résoudre de façon satisfaisante des problèmes aussi différents : il n'y a pas de structure institutionnelle idéale.

Au contraire, le problème de chaque pays sera résolu par la mise en place d'une structure adaptée à ses objectifs et aux conditions auxquelles il doit faire face : la vraie question est donc de définir ce que doit être cette structure adaptée et de réussir à la mettre en place.

Par mise en place, nous entendons, non seulement établir les textes organiques qui la définiront (et dont nous parlerons au chapitre 3), mais encore la mettre en état de fonctionner, c'est-à-dire la pourvoir des hommes compétents et des moyens financiers nécessaires pour assurer ces tâches. Nous reparlerons au chapitre 4 de l'aspect financier.

Pour l'instant, nous nous contenterons de garder en tête la nécessité de solutions réalistes : celles pour lesquelles la série d'opérations nécessaires pour passer de la situation actuelle à la situation projetée ne comporte aucun maillon sur lequel les Gouvernants n'ont pas une possibilité d'action effective soit par leurs propres moyens, soit avec l'aide de concours extérieurs sur lesquels ils peuvent raisonnablement pouvoir compter.

Nous proposons, pour résoudre le problème de la structure institutionnelle, une démarche en 4 points :

- repérer celles des difficultés concrètes rencontrées actuellement qui pourront être résolues par un aménagement institutionnel,

- définir les conditions à remplir pour une organisation plus satisfaisante,
- élaborer les grandes lignes de la solution recherchée en choisissant un certain nombre d'options d'organisation,
- affiner la solution recherchée en s'inspirant de solutions-type et des précautions particulières que rend nécessaires chacune d'elles.

Nous concluerons ce chapitre par une récapitulation des critères de choix entre les différentes solutions et par un essai de classement de celles-ci en fonction des points-clés des situations rencontrées.

2.1. LE REPERAGE DES DIFFICULTES CONCRETES D'ORIGINE INSTITUTIONNELLES

Ce repérage des difficultés semble parfois évident : on se pose le problème de l'organisation du secteur justement parce qu'une difficulté est apparue et qu'on peut l'attribuer clairement au fait que l'organisation est inadaptée. Même dans ce cas, il est important de procéder à un repérage systématique des faiblesses de l'organisation afin d'avoir une vue d'ensemble des objectifs à atteindre par la nouvelle organisation.

Ce repérage systématique pourra se faire en analysant la situation actuelle et en recherchant, pour chacune des étapes décrites au chapitre précédent, qui est responsable et comment il s'acquitte de sa tâche.

Parmi les difficultés fréquemment rencontrées, on peut citer :

- manque de clarté dans la définition des responsabilités : les différents textes organiques existant laissent dans l'ombre l'attribution de certaines tâches ou au contraire font apparaître des recouvrements entre Ministères (exemple : la programmation n'est pas faite, les responsabilités des différentes branches de l'assainissement sont dispersées, les travaux publics et la santé peuvent être chargés également des travaux...),
- isolement du concepteur du projet par rapport à la réalité concrète : le projet est établi pour "réaliser un projet" et non pour résoudre un problème. En particulier, il arrive que le concepteur ne tienne pas compte des contraintes de l'entretien ou bien néglige les contraintes financières qui ne sont pas de sa responsabilité directe,
- insuffisance de l'entretien : il peut provenir du manque de ressources financières (et nous reviendrons sur cet aspect au chapitre 4) mais aussi d'une mauvaise conception des ouvrages et souvent également du manque de réalisme de la solution prévue (par exemple : con-

- fier l'entretien d'une station d'épuration à une commune dépourvue de personnel qualifié et de matériel),
- réglementation non appliquée faute de moyens de contrôle : mauvaise liaison entre l'assainissement et l'organisme délivrant les permis de construire, vidanges sauvages, utilisation des effluents de station d'épuration pour le maraîchage...

Il est clair que dans ce domaine, chaque agglomération a ses problèmes propres qu'il convient d'analyser.

2.2. LES CONDITIONS AUXQUELLES DOIT SATISFAIRE UNE BONNE ORGANISATION

Pour être satisfaisante, la structure du secteur devra naturellement permettre de faire face dans de meilleures conditions aux difficultés concrètes rencontrées mais elle devra, en outre, éviter de créer de nouveaux problèmes plus gênants que ceux qu'on aura voulu résoudre.

Cela impliquera naturellement de peser les avantages et les inconvénients des solutions possibles mais aussi le respect d'un certain nombre de principes généraux sans lesquels aucune structure ne saurait être viable.

2.2.1. Principes généraux d'organisation

Parmi ces règles, les plus importantes sont les suivantes :

- a) Chacune des tâches qui constituent les étapes décrites au chapitre 1 doit être placée sous la responsabilité d'un organe responsable unique.

Dans la plupart des cas, ce principe implique simplement une définition claire des responsabilités de chaque organe intéressé.

Il est indispensable néanmoins que soit prévu un moyen d'arbitrage en cas de conflit de compétences :

- entre les différents organes d'un même Ministère, l'arbitrage dépendra naturellement du Ministre ;

- entre différents Ministères, l'arbitrage naturel est celui du Gouvernement. Toutefois, cette solution n'est efficace que s'il s'agit de problèmes majeurs entraînant une modification de l'organisation. Dans les autres cas, il sera sage de prévoir l'intervention d'un Comité Interministériel de coordination de l'assainissement.

- b) Les tâches nécessitant des opérations de coordination fréquentes ou essentielles devront être regroupées sous l'autorité d'un même responsable

Cette règle de bon sens est toutefois difficile à mettre en pratique dans la mesure où de nombreuses tâches ne peuvent être exécutées de façon satisfaisante qu'en liaison avec de nombreuses tâches connexes.

Il sera donc nécessaire de privilégier le regroupement des tâches qui supposent des liaisons fréquentes difficilement formalisables dans le cadre d'une procédure permanente.

- c) Il résulte de cette nécessité que les tâches non regroupées mais nécessitant des liaisons non formalisables devront être coordonnées par un Comité.

Dans la plupart des cas, ce Comité devra disposer d'un Secrétariat permanent qui doit être particulièrement motivé et moteur, chargé de préparer ses décisions et de veiller à leur application par les organes responsables.

- d) Chaque organe responsable devra disposer des moyens d'assumer les tâches qui lui sont confiées dans des conditions normales

Il s'agit ici aussi bien des moyens en personnel compétent que des moyens matériels et financiers. Ce principe limitera dans bien des cas le choix entre les solutions possibles.

2.2.2. Nécessités communes à la plupart des Etats du C.I.E.H. en matière d'organisation

La structure institutionnelle doit satisfaire, outre les principes généraux d'organisation, à un certain nombre d'exigences qu'on retrouve dans l'ensemble des pays du C.I.E.H. Ces besoins communs sont les suivants :

LES OFFRES D'ORGANISATION DANS QUELQUES ETATS DU C.I.E.H.

	COTE D'IVOIRE	CAMEROUN	GABON	BURKINA FASO	OBSERVATIONS
Niveaux de liaison : - Investissements - Gestion	National Local	National Local ?	National Local	National National/local	
Séparation / Unité Eaux Pluviales, Eaux Usées	Unité	Séparation par type de zone	Séparation *	Séparation *	* Assainissement Eaux Usées uniquement individuel
Séparation / Unité Travaux et Exploitation	Unité à Abidjan Séparation ailleurs	Séparation	Séparation	Unité à Ouagadougou Séparation ailleurs	La séparation correspond à une exploitation par les Communes
Institutions propres à l'assainissement ou non	Propres pour conception et à Abidjan pour exploitation *	Structure par type de zone	Pas d'institution propres sauf S. National Asst Politique et Règl.	Pas d'institutions propres	* Remis en cause actuellement
Organisme autonome ou administration classique	Organismes autonomes : SETU/DDA, FNA	Administration classique	Administration classique	Administration classique	
Nature des organismes autonomes	Etablissements publics administrat.	-	-	-	

a) Nécessité d'un organe coordinateur

Les objectifs de l'assainissement ont comme caractéristique de nécessiter, pour être atteints, l'utilisation de moyens de natures très différentes : ouvrages, entretien des ouvrages, installations individuelles.

Les actions doivent être adaptées à la situation en matière de distribution d'eau, de ramassage des ordures ménagères, d'urbanisme, de santé publique.

Elles supposent également l'établissement d'une réglementation et du contrôle de l'application de celle-ci.

Il est donc indispensable que les institutions prévoient un organe responsable de la réalisation des objectifs qui ait la possibilité d'adapter ses actions aux données changeantes qu'il rencontre, de vérifier les progrès obtenus et d'ajuster ses actions en conséquence.

b) Nécessité d'une participation des populations

L'assainissement commence chez les particuliers (installations sanitaires, écoulement des eaux pluviales). Les particuliers doivent respecter les ouvrages collectifs (ils ne doivent pas obstruer les canaux...).

Ceci implique que la structure prévoie des moyens de contrôle mais aussi d'explication et de sensibilisation.

c) L'action doit s'étendre à l'ensemble des agglomérations du pays

L'importance des projets dépend dans une certaine mesure de l'importance de la ville : c'est pourquoi la capitale bénéficie souvent d'un traitement de faveur. Pourtant, une action adaptée doit être entreprise aussi dans les villes moins importantes, ce qui implique une décentralisation ou une déconcentration de la structure.

Les objectifs de l'assainissement ont comme caractéristique de nécessiter, pour être atteints, l'utilisation de moyens de natures très différentes : ouvrages, entretien des ouvrages, installations individuelles.

Les actions doivent être adaptées à la situation en matière de distribution d'eau, de ramassage des ordures ménagères, d'urbanisme, de santé publique.

Elles supposent également l'établissement d'une réglementation et du contrôle de l'application de celle-ci.

Il est donc indispensable que les institutions prévoient un organe responsable de la réalisation des objectifs qui ait la possibilité d'adapter ses actions aux données changeantes qu'il rencontre, de vérifier les progrès obtenus et d'ajuster ses actions en conséquence.

2.3. LES OPTIONS D'ORGANISATION

Les grandes lignes de l'organisation du secteur seront définies par les choix effectués entre différents éléments de solution impliquant chacun l'acceptation d'un certain nombre d'inconvénients en échange des avantages qu'ils permettent d'obtenir. Nous passons en revue ci-après ces différentes options en mettant en évidence les avantages et les inconvénients à attendre. Il apparaît clairement que ces options ne sont pas indépendantes les unes des autres et que l'objectif est de parvenir à une combinaison d'options cohérente.

1ère option : les décisions doivent-elles être prises au niveau national, régional ou local ?

A la fin du chapitre précédent nous avons distingué différents types de décision :

- décisions de faire : réaliser un investissement, lancer un programme d'action,
- décisions de choix du responsable de la réalisation : aménagement de la structure ou adjudication à un sous-traitant,
- décisions de gestion : ce sont les décisions courantes de la vie d'un organisme qui se placent dans le cadre de l'utilisation d'un budget de fonctionnement.

L'option retenue peut être différente selon la nature des décisions à prendre.

Les principaux avantages et inconvénients sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Centralisation - Décentralisation

Niveau de décision	Avantages	Inconvénients
<u>National</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Programmation facile - Besoin de peu de personnel compétent - Facile d'harmoniser les différentes étapes 	<ul style="list-style-type: none"> - Difficile de bien connaître la réalité locale - Nécessité de diriger à distance du personnel local pour l'entretien Bureaucratie
<u>Local</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Bonne connaissance des faits - Structure d'exploitation simple - Contrôle des travaux facile - Contrôle de la réglementation facile - Evaluation immédiate des résultats 	<ul style="list-style-type: none"> - Politique nationale complexe à définir - Beaucoup de personnel compétent nécessaire pour les phases d'études - Financement par emprunt plus difficile - La législation générale ne peut qu'être nationale alors que les textes d'application doivent être locaux
<u>Régional</u> (pays très étendu ou très différencié)	<ul style="list-style-type: none"> - On diminue les inconvénients de la solution nationale et ceux de la solution locale 	<ul style="list-style-type: none"> - On perd les avantages de la solution nationale sans gagner vraiment ceux de la solution locale

2ème option : l'assainissement dans son ensemble doit-il être confié à une structure unique ou bien dépendre des structures différentes selon qu'il s'agira d'eaux usées, d'eaux vannes ou d'eaux pluviales ?

Unité ou séparation par branche

Options	Avantages	Inconvénients
<u>Unité de l'ensemble</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Meilleure coordination pour réalisation des objectifs - Structure en personnel compétent - Seule solution si les réseaux sont unitaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Activité hétéroclite si les techniques sont diverses
<u>Séparation des différentes branches</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Evite des activités trop différentes - Peut faciliter le regroupement avec des secteurs connexes - Permet d'envisager des financements spécifiques 	<ul style="list-style-type: none"> - La coordination pour atteindre les objectifs risque d'être perdue de vue

3ème option : la réalisation des ouvrages et leur exploitation doivent-ils dépendre d'une structure unique ou de structures distinctes ?

Séparation ou unité travaux-exploitation

Options	Avantages	Inconvénients
<u>Séparation</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Il s'agit de métiers différents - Améliorer les possibilités de décentralisation - Clarté des comptes si les sources de financement sont différentes - Faciliter le rattachement à des institutions à vocation plus large - Permet de privatiser l'exploitation, les investissements restants publics 	<ul style="list-style-type: none"> - Risque de réalisations difficiles à maintenir et exploiter - Prise en compte difficile des coûts d'exploitation dans la programmation des investissements
<u>Unité</u>	<ul style="list-style-type: none"> - On réunit tous les moyens qui concourent à la réalisation des objectifs ce qui permet d'optimiser l'ensemble investissement-exploitation - Cela permet un meilleur pilotage financier du programme 	<ul style="list-style-type: none"> - Décentralisation difficile - Rattachement difficile à des institutions existantes - Solution probablement plus coûteuse - Risque de ne radier que les tâches rémunératoires

4ème option : l'assainissement doit-il disposer d'institutions propres ou être confié à des institutions à vocation plus large ?

Institutions propres aux communes

Options	Avantages	Inconvénients
<u>Institutions propres</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Les responsables seront jugés uniquement sur leurs performances dans l'assainissement : ce sera leur souci exclusif - Les coûts d'investissement et d'exploitation seront connus avec précision - Autonomie financière possible au moins partiellement (exploitation) 	<ul style="list-style-type: none"> - Système coûteux - Difficile à décentraliser à cause des coûts
<u>Institutions communes avec la distribution d'eau</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Utilisation d'une structure existante nécessairement assez développée : services généraux communs, services décentralisés - Intégration complète du secteur de l'eau - Techniques apparentées - Autonomie financière possible pour l'ensemble eau et assainissement (au moins pour l'exploitation) 	<ul style="list-style-type: none"> - L'assainissement est une activité accessoire - Peu de rapport entre la distribution d'eau et les problèmes d'eau pluviale - L'assainissement est difficile à rentabiliser contrairement à l'eau : confusion dans la mesure des performances
<u>Institutions communes avec les autres Services Publics locaux (Municipalités)</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Utilisation d'une structure existante décentralisée - Possibilité personnel banalisé pour l'entretien eaux pluviales 	<ul style="list-style-type: none"> - Faible technicité de la structure - Pas d'autonomie financière de l'assainissement - Faiblesse générale de cette structure
<u>Institutions communes avec les Services de la Santé Publique</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Communauté d'objectifs - Pas d'autonomie financière 	<ul style="list-style-type: none"> - Technicité différente

5ème option : l'assainissement doit-il être confié à l'Administration classique ou à un organisme autonome ?

L'Administration classique peut intervenir par l'intermédiaire d'une Direction d'un Ministère ou par celui des Municipalités suivant l'option prise en matière de décentralisation.

Administration classique ou Organisme autonome

Options	Avantages	Inconvénients
<u>Administration classique</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle direct des Autorités politiques - Autonomie financière possible (Fonds spécialisé) 	<ul style="list-style-type: none"> - Procédures financières mal adaptées à l'exploitation - Système de rémunération peu favorable pour retenir des spécialistes de bonne qualification - Influence politiques parasites
<u>Organisme autonome</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Mode de gestion plus adapté à une activité à caractère industriel et commercial - Autonomie financière naturelle (mais dépend néanmoins des ressources dont il dispose) 	<ul style="list-style-type: none"> - Peu d'intérêt pour les aspects non rentables de l'activité - En cas de mauvaise gestion l'autonomie disparaît - L'Etat doit garantir les emprunts de toutes façons
<u>Administration classique pour les investissements avec organisme autonome pour l'exploitation</u>	<ul style="list-style-type: none"> - L'Etat conserve le contrôle direct des investissements - L'organisme autonome apporte la souplesse de gestion de l'exploitation - Leurs rapports peuvent être régis par un contrat - L'organisme autonome peut avoir des statuts variés : Société d'Etat, mixte ou privée - L'autonomie financière du secteur peut être complétée par la création d'un Fonds spécialisé 	<ul style="list-style-type: none"> - La coordination investissements-exploitation peut être faible - La fixation de la rémunération de l'organisme autonome est complexe - L'Administration doit veiller à ce que les aspects non rentables de l'activité ne soient pas négligés - Le pilotage du programme d'investissement en fonction des ressources disponibles peut être difficile

6ème option : si l'on prévoit un organisme, quelle doit être la nature juridique de l'organisme ?

Forme juridique de l'organisme

Options	Avantages	Inconvénients
<u>Société d'Etat ou Etablissement Public</u>	<ul style="list-style-type: none"> - L'Etat détermine la politique de la Société par ses représentants au Conseil d'Administration - L'Etat reste propriétaire des investissements publics par l'intermédiaire de la Société - La coordination investissements-exploitation s'opère dans de bonnes conditions - La Direction de la Société dispose en principe de tous les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de l'assainissements 	<ul style="list-style-type: none"> - L'autonomie réelle dépend du statut des Sociétés d'Etat ou des Etablissements publics en général et des modalités du contrôle financier prévues - En l'absence de rentabilité propre à court terme de l'assainissement la Société reste tributaire des ressources qui lui sont affectées par l'Etat - L'assistance technique étrangère est apportée par des conseillers sans responsabilité financière réelle
<u>Société d'Economie mixte</u>	<ul style="list-style-type: none"> - La présence de capitaux privés améliore en principe la rigueur de gestion et permet d'alléger les contrôle financiers - L'assistance technique étrangère est directement impliquée dans les résultats économiques - L'Etat garde une influence importante sur la politique de la Société 	<ul style="list-style-type: none"> - La Société reste tributaire des ressources affectées par l'Etat - Les investissements deviennent partiellement propriété des actionnaires privés à moins que la Société d'Economie Mixte ne soit chargée que de l'exploitation
<u>Société privée</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Le caractère privé de la Société libère l'Etat du souci de l'efficacité de la gestion dans la mesure où les règles de rémunération sont fixées à l'avance - L'Etat peut contrôler les performances et exiger qu'elles soient conformes au contrat 	<ul style="list-style-type: none"> - Si le coût du service ne peut être perçu entièrement auprès des usagers, l'Etat devra contribuer au financement suivant les termes du contrat - Si la Société a en charge les investissements, elle en deviendra propriétaire (1) (le plus souvent on ne lui confiera que l'exploitation)

(1) Dans les conditions prévues au contrat de concession avec obligation le plus souvent de remettre les investissements à la collectivité.

2.4. SOLUTIONS-TYPES

La combinaison des différentes options présentées ci-dessus permet d'envisager un nombre considérable de solutions différentes.

Nous ne décrirons de façon détaillée que celles d'entre elles qui nous semblent correspondre à une idée directrice simple. Mais il est certain que dans des circonstances particulières d'autres variantes pourraient également être envisagées.

2.4.1. Société Nationale Eau et Assainissement

Dans cette solution-type, la politique nationale est définie par le Gouvernement avec l'aide d'un Comité interministériel de l'Assainissement.

L'ensemble des étapes ultérieures est confié à la Société Nationale Eau et Assainissement quel que soit le type d'assainissement considéré (eaux pluviales et eaux usées).

C'est donc la combinaison des options :

- National plutôt que local,
- Unité de l'Assainissement eaux pluviales et usées,
- Institutions communes avec la distribution d'eau,
- Organisme autonome plutôt que administration classique,
- Société d'Etat ou éventuellement d'Economie Mixte.

Ses avantages et inconvénients sont ceux des options correspondantes et nous ne les reprendrons pas ici de façon détaillée.

Parmi les point faibles :

- la méconnaissance des réalités locales sera tempérée par la présence de structures d'exploitation décentralisées,
- le caractère hétéroclite éventuel des activités pourra être limité par la sous-traitance des travaux peu qualifiés,

LA TUTELLE DE LA DIRECTION DE L'ASSAINISSEMENT
DANS DIFFERENTS ETATS DU C.I.E.H.

BENIN	Santé Publique
BURKINA FASO	Office National des Eaux, Ministère de l'Eau
CONGO	Urbanisme
GABON	Santé Publique
CAMEROUN	Mines et Energie
COTE D'IVOIRE	Travaux Publics et Construction
MALI	Hydraulique
MAURITANIE	Hydraulique et Energie
NIGER	Urbanisme
SENEGAL	Hydraulique
TCHAD	Travaux Publics
TOGO	Santé Publique

- le risque de voir le distributeur d'eau négliger l'assainissement devra être compensé par l'influence des Ministères de tutelle au sein du Conseil d'Administration. Il est souhaitable également qu'un Contrat d'Entreprise définisse les obligations de la Société vis-à-vis du public comme de l'Etat et que les Administrations de tutelle s'assurent du respect de ce contrat,
- l'équilibre financier devra être rendu possible par une actualisation périodique des tarifs de l'eau et des autres ressources affectées éventuelles.

Cette solution est particulièrement indiquée :

- si la politique nationale d'assainissement prévoit d'affecter des ressources importantes au secteur,
- s'il existe des réseaux d'eaux usées développés,
- si l'on prévoit d'avoir à exploiter des installations complexes (électromécaniques et chimiques),
- si l'autonomie financière est possible (au moins pour l'exploitation),
- si les ressources du secteur sont liées au tarif de l'eau pour une part importante,
- si l'emploi de spécialistes expatriés reste marginal et que leur utilisation comme simples conseillers peut sembler suffisante.

2.4.2. Société Nationale Eau et Assainissement sous-traitant l'exploitation à une Société privée ou mixte

Dans cette solution, l'organisation générale est la même que dans la précédente à l'exception de l'étape exploitation. Celle-ci est confiée à une Société privée ou mixte liée avec la Société Nationale par un contrat pluriannuel du type contrat d'affermage ou contrat de gérance. La Société Nationale contrôle l'exécution de ce contrat par la Société d'Exploitation.

C'est donc la combinaison des options :

- National plutôt que local,
- Unité eaux pluviales - eaux usées,
- Séparation de la réalisation des équipements et de leur exploitation.
- Institutions communes avec la distribution d'eau,
- Organismes autonomes,

- Société d'Etat pour la réalisation des installations et Société privée ou mixte pour l'exploitation

Les avantages par rapport à la solution précédente sont donc essentiellement la possibilité d'intégrer dans l'exploitation du secteur des spécialistes étrangers financièrement responsables de leurs prestations puisque le contrat liant la Société d'Etat à la Société privée ou mixte prévoira une rémunération forfaitaire de celle-ci.

Un autre avantage sera la possibilité d'éliminer le contrôle financier au niveau de l'exploitation, de pouvoir rémunérer librement le personnel d'exploitation sur la base des conditions du marché et de faire bénéficier indirectement le public de l'efficacité de la gestion privée.

Les points faibles seront les mêmes que dans la solution précédente. Mais il faudra y ajouter en outre les inconvénients résultant de la division des responsabilités en matière de réalisation des équipements et en matière d'exploitation (économies sur les équipements entraînant des coûts d'exploitation gonflés ou pression en faveur d'équipements "luxueux" pour diminuer les coûts d'exploitation). Cet inconvénient devra être atténué par une consultation effective de l'exploitant au stade de la conception des ouvrages de manière à optimiser la dépense globale.

Cette solution est donc spécialement indiquée dans les mêmes cas que la précédente si, en outre, on cherche à améliorer l'efficacité de l'action des expatriés et la rigueur de la gestion en général.

2.4.3. Société Nationale d'Assainissement

Dans cette solution, l'organisation générale diffère de la dernière solution par le fait que l'assainissement bénéficie d'une structure indépendante de la Distribution d'Eau.

Cette solution résulte de la combinaison des options :

- National plutôt que local
- Unité eaux pluviales, eaux usées
- Unité de la réalisation des Equipements et de leur exploitation
- Institutions propres à l'assainissement
- Organisme autonome
- Société d'Etat ou mixte.

Elle a l'avantage de faire de l'assainissement le souci unique des responsables de la Société et de permettre d'isoler complètement les coûts de celui-ci.

Ses inconvénients principaux sont d'entraîner des coûts de fonctionnement élevés surtout si la Société doit intervenir dans des agglomérations nombreuses et souvent peu importantes.

Cette solution devra justifiée surtout lorsqu'il y aura nécessité d'exploiter des installations techniques complexes et lorsque des recettes propres à l'assainissement pourront être envisagées (opérations foncières, revente des produits d'épuration, etc...).

2.4.4. Administration Centrale réalisant les investissements et les remettant aux Municipalités pour exploitation.

Dans cette solution, la politique nationale est définie par le Gouvernement avec l'appui d'un Comité Interministériel de l'Assainissement.

Les étapes aboutissant à la réalisation des travaux sont confiées à une Direction de l'Assainissement au sein du Ministère chargé de l'Urbanisme et de la Construction (une variante peut consister à situer la Direction de l'Assainissement au sein du Ministère chargé des Travaux Publics, du Ministère de l'Hydraulique, du Ministère de la Santé, et du Ministère de l'Environnement.

L'exploitation et l'entretien des ouvrages sont confiés aux Municipalités. La réglementation et les normes sont préparées par l'Administration Centrale et les Municipalités peuvent recevoir la mission de les adapter aux conditions locales. Le contrôle du respect de la réglementation est confié aux Municipalités ou aux délégations locales du pouvoir central suivant l'organisme des pouvoirs (notamment en matière de permis de construire).

Cette solution résulte de la combinaison des options :

- National pour les travaux mais local pour l'exploitation
- Unité de l'assainissement (mais elle est peu adaptée à l'exploitation d'installations complexes pour les eaux usées)
- Séparation de la réalisation des équipements et de leur exploitation
- Institutions communes avec les autres services publics
- Administration classique sans autonomie de gestion.

- Cette solution cumule les nombreux inconvénients liés à ces options. Les avantages sont essentiellement le contrôle direct des autorités politiques sur les investissements et des coûts d'exploitation théoriquement faibles. En pratique, cette solution risque d'être celle qui correspond à l'affectation de ressources minimales au secteur de l'assainissement tout en obtenant des résultats plus minimes encore.

La situation pourra cependant être améliorée dans la mesure où une certaine autonomie financière du secteur pourra être réalisée. Le moyen de réaliser cette autonomie financière est la création d'un Fonds National de l'Assainissement alimenté par des recettes affectées. Les conditions de fonctionnement d'un tel fonds seront étudiées en détail au Chapitre 4. Du point de vue institutionnel se pose le problème de la gestion de ce fonds et de son utilisation.

2.4.5. Administration Centrale apportant un appui technique aux Services Techniques des Municipalités pour la réalisation des investissements. Exploitation sous la responsabilité des Municipalités

Dans cette solution la politique Nationale est définie par le Gouvernement avec l'appui d'un Comité Interministériel de l'Assainissement.

Les étapes aboutissant à la réalisation des travaux sont sous la responsabilité des Services Techniques des Mairies auprès desquels la Direction de l'assainissement joue un rôle de conseil et d'appui technique (éventuellement par l'intermédiaire des délégations locales du Ministère chargé de l'Assainissement).

L'exploitation et l'entretien sont sous la responsabilité des Municipalités qui agissent directement ou par l'intermédiaire d'entreprises sous-traitantes.

La réglementation et les normes sont préparées par l'Administration Centrale et les Municipalités les adaptent éventuellement aux conditions locales. Le contrôle du respect de la réglementation est confié aux Municipalités ou aux délégations locales du pouvoir central suivant l'organisation des pouvoirs (notamment en matière de permis de construire).

Le financement des travaux et de l'exploitation se fait dans le cadre de l'autonomie financière des communes. Celles-ci peuvent recevoir des subventions d'un Fonds National (voir chapitre 4). L'octroi de ces subventions et le contrôle de leur utilisation restent la responsabilité de la Direction de l'Assainissement au niveau de l'Administration Centrale.

Cette solution résulte de la combinaison des options :

- responsabilité locale tempérée par l'appui du niveau central,
- unité des différentes branches de l'assainissement,
- institutions communes avec les autres services publics locaux,
- administration classique au niveau local.

Cette solution est favorable à une bonne adaptation des actions entreprises aux conditions locales. Toutefois, elle suppose un bon niveau de développement des institutions municipales et la présence de personnel qualifié dans leurs services techniques.

La centralisation du financement qu'elle prévoit est la garantie du respect de la politique d'assainissement définie sur le plan national.

CHAPITRE 3

REGLEMENTATION

3.1. NECESSITE D'UNE REGLEMENTATION

Elle vise à donner les bases juridiques nécessaires à une action administrative dans le secteur de l'assainissement.

3.1.1. Les objectifs concrets à atteindre

Les objectifs auxquels répond une législation de l'assainissement peuvent se regrouper autour de deux catégories principales :

- Ceux qui intéressent la construction
- Ceux qui visent les rejets.

3.1.1.1. Les objectifs intéressant la construction

Il s'agit notamment de prévenir l'implantation anarchique des constructions et particulièrement :

- Celles qui sont édifiées en bordure des canaux ou des cours d'eau en empêchant l'accès ainsi que, pour les premiers, le curage de l'entretien.
- Les constructions privées effectuées sur des terrains où l'on compte édifier des ouvrages publics.
- L'urbanisation des zones où l'assainissement est impossible.

Il peut s'agir également :

- de systématiser le principe de l'établissement préalable de schémas directeurs en y intégrant la prise en compte des problèmes de drainage, afin d'assurer un drainage satisfaisant des eaux pluviales dans les zones à urbaniser.
- de limiter le ravinement et éviter les inondations en interdisant les constructions sur certaines zones.

3.1.1.2. Les objectifs visant les rejets

La réglementation devra prévenir des situations telles que :

- le rejet sans traitement dans l'égout ou dans le milieu naturel d'effluents industriels ou de produits graisseux,
- la pollution d'un cours d'eau par des rejets industriels épurés mais déversés en quantité trop importante eu égard au débit du cours d'eau,
- la pollution de puits ou de sources ou de nappes phréatiques par des rejets effectués à proximité,
- l'obstruction des canaux ou des caniveaux par le déversement de déchets solides (ordures ménagères etc...).

Il s'agit également d'éviter que les eaux usées des particuliers et des entreprises ne se déversent dans le réseau eaux pluviales alors qu'un réseau d'égouts passerait à proximité immédiate des bâtiments ou, qu'à l'inverse, le réseau d'égouts ne soit obstrué par le sable et la terre provenant du raccordement, par les particuliers, de leurs eaux de pluies sur l'égout public.

3.1.2. Les moyens complémentaires nécessaires

La réglementation n'étant pas une fin en elle-même, ce qui importe en définitive c'est l'action concrète qui sera menée pour qu'elle soit appliquée, cette action ne pouvant bien sûr être menée que si elle bénéficie d'une base juridique.

Si complète et adaptée qu'elle puisse être, la réglementation ne sera donc pas d'une grande utilité si elle n'est pas appliquée.

Cela suppose d'une part, que les mesures proposées soient telles qu'un contrôle de leur application puisse être exercé et, d'autre part, l'effectivité de ce contrôle, avec pour corollaire des sanctions prises à l'égard des contrevenants.

Les collectivités publiques devront ainsi se doter des moyens nécessaires à l'exercice de leurs attributions de police administrative.

Il leur faudra donc, soit recruter du personnel, soit accroître les tâches du personnel déjà existant mais, plus vraisemblablement, faire les deux à la fois.

3.2. CLASSEMENT DES TEXTES PAR NATURE DE PREOCCUPATION

On peut distinguer trois types de textes suivant la nature de la préoccupation à laquelle ils répondent : Les textes organiques, généraux et techniques.

3.2.1. Les textes organiques

Ils définissent les attributions ainsi que les structures essentielles des organismes dont la création est généralement le fait d'un texte de niveau supérieur dans la hiérarchie des normes.

Ils n'ont cependant pas pour objet de décrire avec précision les structures des organismes en cause, et encore moins leur fonctionnement, un certain degré d'autonomie interne devant toujours être préservé.

Ces textes se retrouvent sous deux formes différentes :

- Celle de dispositions à vocation permanente, que nous appellerons textes organiques permanents, dont le cadre juridique privilégié semble être la loi ou le décret, et qui auront pour objet de définir les attributions et la structure générale de l'organisme ou de l'organe en cause.
- Et sous la forme de dispositions susceptibles d'adaptations ultérieures, dont l'objet est de définir le détail des structures d'un organisme ainsi que son fonctionnement, que nous appellerons textes organiques circonstanciels, leur cadre juridique étant l'arrêté.

3.2.2. Les textes généraux

Ils constituent le cadre légal d'une législation de l'assainissement.

Ils fixent le but à atteindre ainsi que les contraintes et obligations nécessaires pour y parvenir et les sanctions qui pourront être appliquées aux contrevenants.

Ils confèrent ainsi aux autorités compétentes les pouvoirs de police administrative indispensables à la poursuite du but recherché, ce pouvoir de police incluant celui de prendre des arrêtés ou textes équivalents pour faire appliquer localement, ou lorsque cela est nécessaires, la réglementation en cause.

Ces textes édictent par exemple, des interdictions de construire et des contraintes à respecter lors des constructions.

Ils interdisent également les rejets d'eaux usées dans le milieu sans traitement préalable et le dépôt d'ordures ménagères, détritiques, etc... ailleurs que dans les lieux prévus à cet effet.

3.2.3. Les textes techniques

Ils édictent des normes précises auxquelles renvoient les textes généraux.

Ces normes peuvent par exemple concerner :

- les conditions que doivent remplir les eaux usées pour pouvoir être rejetées dans le milieu naturel ainsi que pour être déversées à l'égout,
- celles que doivent remplir les rejets liquides d'origine industrielle pour pouvoir être déversés directement dans les cours d'eau, en fonction notamment de la composition et du volume des rejets, du débit du cours d'eau et de la pollution mesurée en aval,
- et les conditions de construction des équipements d'assainissement individuels,

Les solutions techniques adoptées pourront également nécessiter des réglementations spéciales.

La forme juridique de ces textes sera généralement le décret et l'arrêté.

Le décret définira sur un plan national les modalités qui devront servir de base à la réglementation locale par arrêtés.

3.3. CLASSEMENT DES TEXTES PAR NIVEAU

3.3.1. Le problème posé

Le recours à la loi plutôt qu'à des textes de nature différente pour régler un domaine est parfois souhaitable et peut même être nécessaire.

- il apparaît souhaitable lorsqu'il s'agit de poser des principes généraux et permanents,
- il est nécessaire lorsque la constitution ou une norme de même valeur l'imposent : ainsi en est-il souvent des limitations au droit de propriété, des dispositions pénales ; mais bien d'autres domaines pouvant intéresser une réglementation de l'assainissement peuvent être concernés par ce type d'exigence.

Mais la loi, norme à visée générale et impersonnelle, ne peut ni ne doit se mêler de tout.

Elle doit, les principes généraux une fois posés, confier éventuellement au décret le soin de les préciser mais surtout permettre aux arrêtés d'adapter la réglementation aux conditions locales et à celles du moment.

Il n'est pas souhaitable que la loi régie l'organisation interne et le fonctionnement d'un organisme, car la nécessité de recourir à la procédure législative bloque toute possibilité réelle d'adaptation de cet organisme.

Nous distinguerons essentiellement deux niveaux de textes :

- les textes permanents : ils édictent des dispositions à vocation permanente, ou tout au moins destinées à durer, que ce soit pour créer un organisme et en définir les attributions et les structures essentielles (texte organique permanent), ou pour définir des principes généraux gouvernant un domaine et permettre l'intervention d'une réglementation par arrêtés (textes normatifs permanents) ; leur forme est la loi ou le décret,
- et les textes circonstanciels : ils visent le particulier et le temporaire ; ce peuvent être des dispositions d'application prises sur la base d'un texte général (textes normatifs circonstanciels) ou des textes visant à décrire le détail des structures d'un organisme ainsi que son fonctionnement (textes organiques circonstanciels).

3.3.2. Contenu des textes suivant leur niveau

3.3.2.1. Les textes permanents

a) Concernant le domaine public

Cette matière touchant simultanément à plusieurs domaines, les textes généraux la réglementant peuvent figurer dans un code autre que celui de l'assainissement, ainsi qu'il sera vu ultérieurement.

Selon l'option qui sera choisie sur le plan national en ce qui concerne le domaine public fluvial, ces textes décideront, soit d'une domanialité publique de principe à l'égard de tous les cours d'eau, lacs et étangs, ainsi que des marigots et de leur lit, soit laisseront aux arrêtés le soin de décider cas par cas s'il y a lieu à incorporation au domaine public.

Ils prévoiront en outre le mode de délimitation du domaine public et notamment le régime de l'alignement en ce qui concerne la délimitation du domaine public artificiel (pouvoir de modifier les limites de la voie publique et servitude de reculement).

Enfin, ces textes devront envisager les différents aspects de la procédure d'expropriation.

b) Intéressant les limitations et contraintes apportées aux constructions

Ces textes permanents seront pris pour définir le régime des zones classées comme inconstructibles et celui des réserves foncières, fixer les buts de ces procédures respectives. Ils autoriseront les autorités administratives compétentes à prendre les arrêtés délimitant ces zones et fixant les contraintes s'y rapportant.

Ils édicteront des normes concernant :

- le raccordement à l'égout,
- la construction des fosses septiques ainsi que les caractéristiques techniques des dispositifs d'épuration des entreprises.

c) Concernant les rejets

Les textes permanents autoriseront les autorités compétentes à prendre des arrêtés pour régler les rejets liquides, la collecte et l'élimination des ordures ménagères, l'usage des boues, etc...

d) Concernant le drainage des eaux pluviales

Il sera prévu l'intervention d'arrêtés obligeant les riverains d'un caniveau à nettoyer et entretenir la partie se trouvant devant leur habitation de façon à ce qu'aucun obstacle ne vienne perturber l'évacuation des eaux pluviales.

3.3.2.2. Les textes circonstanciels

Ils édicteront, en fonction des nécessités locales, les mesures d'application des textes permanents visés ci-dessus.

Ces décrets ou arrêtés appliquant localement la réglementation peuvent se présenter sous deux formes différentes :

- sous la forme de règlements ponctuels,
- ou au contraire, sous celle d'une prise en compte plus globale des problèmes du secteur, à l'intérieur d'un schéma directeur, cette solution étant sans conteste préférable à la première, comme permettant notamment d'éviter, dans le cadre d'une agglomération, l'adoption de solutions satisfaisantes pour un secteur, mais peu compatibles avec les nécessités de l'assainissement d'autres secteurs de la ville se trouvant en aval.

La solution du schéma directeur est également préférable dans la mesure où elle apparaît comme étant seule à même de permettre une prise en compte suffisamment précoce des impératifs de l'assainissement au sein d'une opération d'urbanisation ou d'équipement.

3.4 ARCHITECTURE TYPE DE LA REGLEMENTATION

En ce qui concerne les textes normatifs, nous indiquerons brièvement dans ce paragraphe quels sont les textes généraux qui nous paraissent pouvoir concerner l'ensemble des pays membres du CIEH, en suivant la distinction déjà indiquée entre les textes susceptibles d'être inclus dans un code, qu'ils soient sous la forme de lois ou de décrets, et ceux, moins généraux, souvent d'application locale, qui pourront être pris sous forme d'arrêtés.

Dans tous les cas, et pour ne pas leur ôter dès le départ toutes chances d'être appliqués, il convient que ces textes, dès lors qu'ils édictent des dispositions contraignantes à l'égard des particuliers ou des entreprises, soient assortis de sanctions pénales (1). Nous insistons sur cette nécessité pour ne pas avoir à la rappeler dans le cours du texte.

Plus généralement, la sanction pénale prévue par les textes doit être d'autant plus lourde que l'infraction est difficilement décelable et que ses conséquences peuvent être graves.

Quant aux textes organiques, leur contenu résultera des choix effectués en matière institutionnelle et leur présentation devra également respecter la distinction entre les textes à caractère permanent et ceux à caractère circonstanciel.

3.4.1. Le domaine public

3.4.1.1. Principes généraux

La conséquence habituelle et majeure de la domanialité publique est l'inaliénabilité qui s'applique à tout ce qui en fait partie.

La domanialité publique intéresse donc l'assainissement en ce qu'elle constitue l'un des instruments juridiques possibles pour la protection de certaines zones contre l'appropriation ou l'occupation privative des particuliers ou des entreprises.

Habituellement, on distingue le domaine public naturel, créé par des phénomènes naturels (domaine maritime, fluvial, aérien), du domaine public artificiel, créé par l'action de l'homme (domaine terrestre et installations artificielles).

(1) ainsi que de la possibilité d'interrompre la distribution d'eau chez le contrevenant.

Pour le premier, à l'exception du domaine public fluvial (par lequel on entend généralement à la fois les cours d'eau, et les lacs et étangs), l'incorporation dans le domaine public se fait d'elle-même, sans qu'il y ait classement par arrêtés. Il y a lieu à une simple délimitation du domaine.

En ce qui concerne le domaine public fluvial, deux solutions sont envisageables sur un plan national :

- soit l'incorporation au domaine ne se fait pas d'elle-même mais doit résulter d'un classement décidé par un texte, en général du niveau de l'arrêté. C'est la solution retenue pour le domaine public artificiel. Dans ce cas, l'acquisition par l'administration est distincte de l'incorporation au domaine public, qu'elle n'engendre pas nécessairement.
- soit, la loi décide la domanialité publique de principe de toutes les ressources en eau, ainsi que de leur lit. Il n'y a plus lieu dans ce cas à l'intervention des arrêtés de classement.

Le régime juridique appliqué à la domanialité publique n'appelle pas de développements particuliers.

L'inaliénabilité en est l'élément essentiel et indispensable, ainsi que la nécessité d'un contrat passé avec l'administration propriétaire pour toute occupation privative du domaine public.

3.4.1.2. La réglementation

Il apparaît comme éminemment souhaitable que tout cours d'eau et toute étendue d'eau (étang, lac), navigables ou non, naturelle ou artificielle, soit susceptible d'une décision de classement.

De même pour tous les petits cours d'eau ou leurs lits, quelles que soient la durée et la fréquence de leur envahissement par les eaux.

Si l'on craint que les arrêtés de classement ne soient pas pris ou soient pris tardivement, on peut envisager la solution déjà mentionnée du classement par principe de tous les cours d'eau, étendues d'eaux et marigots, sans qu'ait à intervenir pour chacun d'eux une décision individuelle de classement.

La possibilité d'avoir recours à l'expropriation sera prévue par le législateur.

Cette procédure sera utilisée notamment lorsque sera nécessaire la réalisation d'ouvrages publics à ciel ouvert sur des terrains appartenant à des particuliers et, plus généralement, chaque fois que l'acquisition d'un terrain ou d'une propriété privée par l'administration sera d'intérêt public.

La création de simples servitudes permettant d'éviter l'expropriation (droit de passage, etc...) sera prévue pour le cas où ces solutions s'avèreraient suffisantes pour la réalisation des objectifs de l'assainissement.

Par ailleurs, il est nécessaire que soit prévue la création systématique d'une zone d'emprise autour des ouvrages publics.

3.4.2. La réglementation concernant les constructions

3.4.2.1. Les interdictions de construire

a) Textes permanents

Ils auront pour but de donner au pouvoir réglementaire la possibilité d'intervenir localement pour interdire toute construction dans les cas suivants :

- Pour classer ou protéger certaines zones

Il s'agit d'interdire l'urbanisation de zones où l'assainissement ne pourrait être réalisé dans des conditions acceptables, ou dont l'urbanisation entraînerait, au moins pour les parties situées en aval, de sérieux problèmes d'assainissement.

- Afin de créer des réserves foncières

Ces réserves foncières auront pour but de faciliter la création d'ouvrages publics : stations, équipements collectifs, ou leur aménagement (élargissement d'un grand collecteur, etc...).

- Afin de créer des zones non aedificandi destinées à permettre l'accès, le nettoyage et l'entretien des canaux, marigots etc...

- Pour créer un périmètre de protection, autour des points de prélèvement des eaux.

A l'intérieur du périmètre de protection, outre certaines constructions, un certain nombre d'activités seront interdites et d'autres réglementées.

A défaut de pouvoir contrôler la situation de l'assainissement sur tout le territoire, il convient en effet de veiller à sauvegarder la salubrité des points essentiels.

b) Intervention du pouvoir réglementaire

Ces interdictions de construire et leur champ d'application seront déterminés localement par des textes en général du niveau de l'arrêté.

3.4.2.2. Les contraintes imposées à la construction

a) Textes permanents

- Ils viendront imposer la présence d'un certain type d'assainissement (obligation de raccordement à l'égout public pour toute habitation située à proximité immédiate du réseau eaux usées et équipé en eau courante, ou construction obligatoire de systèmes individuels au moins pour les constructions nouvelles, et notamment pour les lotissements ou groupes d'immeubles, ainsi que le respect de certaines normes dans la construction des appareils d'assainissement.

La présence de certains équipements sera également rendu obligatoire (grille et siphon pour chaque système d'évacuation d'eaux usées, etc...).

S'il n'est pas jugé souhaitable, dans ce domaine, d'imposer les mêmes contraintes sur l'ensemble du territoire national, la loi se contentera d'autoriser le pouvoir réglementaire à intervenir localement, ou prévoira la possibilité de déroger par arrêtés aux prescriptions qu'elle aura édicté.

Une obligation d'entretien sera mise à la charge du propriétaire, tant en ce qui concerne les appareils d'assainissement, que pour la partie du branchement assainissement comprise entre le regard de sortie et le réseau intérieur de l'immeuble en cas de raccordement à l'égout public.

- Toute entreprise industrielle devra joindre à sa demande de permis de construire un dossier décrivant le dispositif d'épuration qu'elle compte mettre en place.

b) Des arrêtés seront pris pour appliquer localement ces contraintes

3.4.3. La réglementation concernant les rejets liquides, vidanges, ordures ménagères, boues

3.4.3.1. Textes permanents

a) Concernant les rejets liquides

Loi :

- Divisant les rejets liquides en catégories et rendant obligatoire l'autorisation préalable pour une ou plusieurs d'entre elles.
- Obligeant toute entreprise industrielle dont les eaux résiduaires ont une pollution qui excède les normes fixées, à installer avant rejet dans l'égout public, un dispositif d'épuration des eaux résiduaires apte à les rendre conformes aux exigences légales.

Ce dispositif d'épuration sera accessible, à tout moment, aux représentants de l'administration, afin que son efficacité puisse être contrôlée.

En cas d'arrêt du dispositif excédant une certaine durée, l'entreprise aura l'obligation d'en avertir les autorités compétentes.

Il est indispensable que soient prévues des peines particulièrement sévères en cas de contravention aux dispositions édictant des normes de déversement dans l'égout ou dans le milieu naturel.

- Prévoyant les conditions de définition des périmètres de protection.
- Interdisant le rejet d'eaux usées par infiltration, percolation ou absorption, à proximité d'un puits, d'une source, ou d'une réserve d'eau de surface.
- Réglementant les rejets d'effluents en zones proches des points de prélèvement d'eau potable.

b) Concernant les boues et les ordures ménagères

Loi :

- Autorisant à prendre des arrêtés réglementant la revente et l'usage des boues.
- Interdisant le dépôt des ordures ménagères, détritus, etc... ailleurs que dans les lieux autorisés légalement par arrêtés.

3.4.3.2. Arrêtés

Ils viseront à :

- réglementer la collecte et l'élimination des ordures ménagères,
- créer des décharges publiques,
- réglementer la revente et l'usage des boues, la vidange des latrines et des fosses septiques.
- définir les périmètres de protection,
- définir les normes de rejet ou de pollution.

3.4.4. La réglementation concernant le drainage des eaux pluviales**3.4.4.1. Textes permanents**

- Ils permettront l'intervention des arrêtés sur le plan local afin d'imposer par exemple le nettoyage par les riverains de la portion du caniveau située devant leur habitation.
- Ils autoriseront la réglementation par arrêtés des constructions afin qu'elles puissent évacuer les eaux pluviales de façon satisfaisante.

3.4.4.2. Des arrêtés mettront en oeuvre cette réglementation là où elle est nécessaire

Ils interdiront notamment le branchement des eaux pluviales sur le réseau eaux usées et ordonneront la déconnexion de tels branchements déjà existants.

3.5. ARTICULATION DE LA REGLEMENTATION EN MATIERE D'ASSAINISSEMENT AVEC LA LEGISLATION GENERALE ET LES LEGISLATIONS PARTICULIERES CONNEXES

3.5.1. Articulation avec la législation générale

3.5.1.1. Avec la Constitution et l'organisation des pouvoirs publics

La nature juridique des textes qui seront édictés dépendra notamment des règles constitutionnelles ou à valeur constitutionnelle en vigueur dans chaque pays, ainsi que du type d'organisation des pouvoirs publics qu'elles auront mis en place.

Ainsi en est-il de la nature juridique des dispositions de portée générale concernant l'assainissement, dispositions qui auraient leur place dans un code de l'eau.

La loi ou le décret réglementaire, pour les raisons déjà indiquées, sont le domaine d'élection de ce type de dispositions.

Il est concevable et même possible que la constitution d'un pays soit telle que la loi ou le décret puissent intervenir indifféremment en toutes matières, ou du moins, sur toutes celles susceptibles d'intéresser l'assainissement.

Il est cependant plus fréquent qu'un certain nombre de matières soient réservées à la loi.

A l'inverse, certaines matières peuvent être réservées par la constitution au pouvoir réglementaire.

Les dispositions contenues dans un code de l'assainissement n'auront donc pas nécessairement la même nature juridique : la loi et le décret en seront les deux composantes essentielles.

3.5.1.2. Avec le droit coutumier

Il serait bien entendu souhaitable que le droit coutumier ne contredise pas les textes qui seront édictés, cela à la fois afin d'éviter des conflits et dans un but d'efficacité.

Néanmoins, cette harmonie ne sera pas toujours possible et il conviendra dans ce cas de veiller à ce que ce soient les textes qui, bien que contraires à la coutume, soient effectivement appliqués.

3.5.2. Articulation avec les législations concernant l'eau, l'urbanisme et la santé publique

L'assainissement intéressant à la fois ces trois domaines, deux problèmes vont notamment se poser :

- celui de l'harmonisation des textes qui seront créés avec les dispositions déjà existantes dans ces trois secteurs,
- et celui d'une codification concernant les seuls textes intéressant l'assainissement ou regroupant également un ou plusieurs de ces domaines connexes.

3.5.2.1. L'harmonisation des textes avec les législations connexes

Cette harmonisation ne posera pas de difficultés dans les pays où la législation de ces secteurs n'existe qu'à l'état embryonnaire.

Dans les autres pays, les règles d'interprétation habituelles en cas de conflits de textes suppléeront l'absence momentanée de coordination entre les textes, dans l'attente de leur révision.

Il sera cependant nécessaire de prévoir, dès avant l'entrée en vigueur de la législation intéressant l'assainissement, des organes communs aux domaines déjà mentionnés, afin de ne pas cumuler, au détriment du particulier ou de l'entreprise, les procédures d'autorisation ou de contrôle qui pourraient être regroupées en une seule démarche, celle, par exemple, du permis de construire.

3.5.2.2. La codification

Le rassemblement au sein d'un même code, des législations générales concernant à la fois l'assainissement et l'un des domaines connexes, présente l'avantage d'assurer à priori une certaine coordination entre des secteurs pour lesquels cette coordination est à la fois nécessaire et naturelle.

Cette unification apparaît donc souhaitable, au moins pour les pays n'ayant pas encore codifié ces domaines connexes, sous réserve, qu'impliquant une tâche d'une plus grande ampleur, elle ne se révèle pas dissuasive.

Reste à savoir avec lequel des secteurs connexes il est préférable de regrouper l'assainissement.

La santé publique ne paraît ni être le secteur qui compte le plus de liens avec l'assainissement, ni être celui avec lequel les risques de défaut de coordination sur les points communs soient les plus réels.

Nous ne pensons donc pas qu'il soit nécessaire d'établir entre eux une même codification.

A l'égard des secteurs de l'eau et de l'urbanisme, il en va autrement.

Il ne paraît pas souhaitable de regrouper dans un même code à la fois eau, assainissement et urbanisme, à moins que les dispositions concernant ces secteurs puissent être relativement peu nombreuses.

Il nous faut donc rechercher avec lequel de ces deux secteurs l'association paraît comporter le plus d'avantages.

Le secteur de l'eau trouve des points de convergence avec l'assainissement sur :

- tout ce qui concerne l'aménagement, aux fins d'assainissement, des cours d'eau naturels,
- la législation du domaine public fluvial, et la protection de cours d'eau et canaux,
- les périmètres de protection autour des points de prélèvement d'eau potable, d'eau industrielle, d'eau à usage agricole.

L'assainissement trouve des points de convergences avec l'urbanisme sur :

- tout ce qui se rapporte aux eaux usées, tant en ce qui concerne les dispositifs individuels que les réseaux,
- le drainage des eaux pluviales en zone urbaine,
- la procédure du permis de construire, nécessaire au respect de nombreuses dispositions concernant l'assainissement, ainsi que les procédures de l'alignement et de l'expropriation.

En définitive, il apparaît que les risques d'une non coordination entre le secteur de l'assainissement et celui de l'urbanisme sont sensiblement plus importants qu'avec le secteur de l'eau.

Il semble donc plus facile d'élaborer séparément des législations intéressant l'eau et l'assainissement, sans que l'un ou l'autre des deux secteurs ait trop à en souffrir, qu'il ne le serait de réglementer séparément l'urbanisme et l'assainissement.

C'est donc la solution d'un code de l'urbanisme et de l'assainissement que nous recommanderons.

CHAPITRE 4

LE FINANCEMENT DE L'ASSAINISSEMENT

Il semble banal d'écrire que les possibilités de financement constitueront dans tous les cas le facteur limitatif essentiel pour une politique d'assainissement, mais il est pourtant fréquent de constater que des erreurs graves en matière d'investissement ont été commises par le fait que l'évaluation des besoins de financement n'a été que partielle et qu'on ne dispose pas de solutions réalistes pour assurer le financement complémentaire, qu'il s'agisse de l'entretien des ouvrages ou des investissements privés.

C'est pourquoi nous étudierons successivement :

- la nature des besoins financiers,
- la nature des ressources financières susceptibles d'être rassemblées,
- les mécanismes financiers et l'éventualité de l'autonomie financière du secteur,
- les institutions nécessaires au fonctionnement de ces mécanismes.

En conclusion, nous reviendrons sur la nécessité d'une analyse préalable des besoins et des ressources et sur les conséquences des choix en matière de financement sur l'organisation institutionnelle du secteur.

4.1. NATURE DES BESOINS FINANCIERS DU SECTEUR DE L'ASSAINISSEMENT

Les besoins financiers du secteur concernant en premier lieu les investissements et, en second lieu, les coûts d'entretien et d'exploitation.

Les uns et les autres sont tantôt publics et tantôt privés.

4.1.1. Les investissements publics

Ce sont ceux auxquels on pense en premier.

Suivant le cas, ils concernent uniquement l'eau pluviale ou bien également les eaux usées.

Ils correspondent à l'installation des réseaux munis éventuellement d'ouvrages de relevage et de stations d'épuration ou bien dans certains cas d'équipements localisés (stations d'épuration d'hôpitaux, d'écoles, WC publics).

On peut noter que dans ce cas, leur financement sera souvent plus facile dans le cadre du financement des équipements dont ils constituent un accessoire (hôpital, école, marché) que dans le cadre de l'assainissement en général.

Il en sera de même dans le cas des réseaux secondaires réalisés dans le cadre d'opérations de lotissement, mais aussi les caniveaux secondaires réalisés dans le cadre de constructions de routes ou de rues.

4.1.2. Les investissements privés

Il ne faut pas les négliger dans la mesure où, s'ils ne sont pas financés, les investissements publics risquent de n'avoir aucune efficacité.

Or, suivant les dispositifs prévus, ces investissements risquent d'être très lourds pour une part importante de la population, ce qui conduira naturellement à poser le problème d'une aide aux particuliers sous forme de prêts, de paiements échelonnés, etc... voire même de subventions.

Le problème se posera également en l'absence de réseaux eaux usées puisque la politique d'assainissement sera basée essentiellement sur ces investissements des particuliers.

4.1.3. Les coûts d'entretien et d'exploitation des installations publiques

La caractéristique essentielle de ces coûts est leur aspect récurrent.

Un certain nombre d'opérations doivent être effectuées en permanence ou à intervalles réguliers sous peine, non seulement de voir le service rendu se dégrader, mais pire encore de voir les ouvrages construits annihilés du fait de leur obstruction par les déchets ou les atterrissements.

Les nécessités financières correspondantes doivent donc jouir d'une priorité absolue par rapport aux autres besoins du secteur et il sera nécessaire de leur affecter les ressources les plus constantes et les plus régulières en quantité suffisante.

4.1.4. Le coût d'entretien des installations privées

L'entretien des branchements eaux usées et des installations intérieures ne posent pas en général de problèmes insolubles et les utilisateurs directs sont en général les premières victimes du défaut d'entretien. Il est clair cependant que des installations trop mal entretenues pourront aboutir à une gêne et même à un danger sanitaire pour le voisinage.

La vidange des fosses représente pour les utilisateurs une charge d'entretien non négligeable.

4.2. LES RESSOURCES FINANCIERES

Les besoins financiers ne peuvent être couverts à long terme que par des ressources définitives ne supposant pas de remboursement ultérieur.

Toutefois, dans la plupart des cas, ces ressources définitives ne pourront être mobilisées que progressivement à l'exception des dons et subventions d'origine étrangère le plus souvent, ce qui ne permet pas d'assurer directement le financement d'investissements importants.

Pour résoudre cette difficulté, on aura recours à des ressources transitoires (essentiellement des emprunts) qui permettront de disposer des fonds nécessaires en temps utile. Il est clair cependant que l'importance de ces emprunts sera limitée par la capacité du pays à faire face à la charge de la dette à l'aide de ressources définitives.

4.2.1. Possibilités de rentabilisation commerciale de l'assainissement : ressources définitives à caractère commercial

En principe il s'agit plutôt de rentabilité à long terme et indirecte.

Pourtant, il y a des cas où l'assainissement apporte aux usagers un service dont l'utilité immédiate est mesurable : ce service pourra donc être facturé directement aux bénéficiaires pour une part au moins de son prix de revient.

4.2.1.1. Cas de l'assainissement eau usée par réseau

a) Usagers du réseau

La possibilité de se brancher à l'égout entraîne pour l'utilisateur trois conséquences :

- nécessité de payer le coût du branchement et de la modification de ses installations intérieures,
- économie sur les coûts d'entretien des fosses et les frais de vidange,
- amélioration du confort (régularités de fonctionnement, absence d'odeurs...).

Il est normal dans ces conditions de demander à l'utilisateur une contribution de fonctionnement du système à la mesure de l'utilité du service qui lui est offert.

Le plus souvent, cette contribution sera proportionnelle à la consommation d'eau dont l'assainissement eau usée constitue le circuit de retour. L'assainissement étant facturé en même temps que l'eau, on disposera du même moyen de coercition par coupure d'eau : gage important d'efficacité.

En outre, cette contribution devra être payée non seulement par les usagers effectivement branchés, mais par tous les usagers potentiels desservis par les conduites : on éliminera ainsi une bonne partie des réticences au branchement et on garantira dans de meilleures conditions l'efficacité des investissements réalisés (le problème du financement des branchements sera étudié plus loin).

b) Utilisateurs des sous-produits du traitement

Certaines formes de traitement des effluents du réseau eau usée aboutissent à des produits ayant une certaine valeur économique : eau d'irrigation, boues utilisables comme fertilisants. La commercialisation de ces produits doit pouvoir être organisée de façon à ce que les recettes correspondantes contribuent à la couverture des frais d'exploitation.

4.2.1.2. Cas de l'assainissement eaux usées par dispositifs individuels à vidanger

Il est courant que les opérations de vidange soient payées par les usagers qu'elles soient réalisées par des entreprises privées ou par un Service Municipal. Il est normal que le prix payé inclue une contribution au financement de l'entretien des lieux ou installations de dépôtage.

4.2.1.3. Cas assainissement eaux usées : blocs sanitaires, WC publics

Il est normal qu'une redevance modeste soit perçue pour l'usage de ces installations afin d'être en mesure d'assurer l'entretien important qu'elles nécessitent sous peine de se trouver rapidement inutilisables.

4.2.1.4. Cas de l'assainissement eaux pluviales

a) Utilisateurs des eaux pluviales pour irrigation

Il arrive que la topographie de l'agglomération permette le stockage des eaux pluviales et leur réutilisation pour irrigation. La commercialisation des eaux d'irrigation est donc aussi un élément de rentabilisation partielle de l'assainissement.

b) Opérations foncières liées à l'assainissement pluvial

Un des résultats de l'assainissement pluvial sera fréquemment une augmentation de la valeur des terrains assainis soit par le fait que, inoccupés, ils auront été rendus constructibles, soit par le fait que,

déjà occupés, leur agrément (ou absence d'agrément) aura été amélioré, ce qui se répercutera sur la vie des bénéficiaires et la valeur vénale de ces terrains :

- dans le cas de terrains rendus constructibles, la rentabilisation de l'investissement pourra être obtenue dans le cadre d'opérations de lotissement impliquant le plus souvent la construction de voies et réseaux complémentaires
- dans le cas de terrains déjà occupés, la rentabilité passera par la voie de taxes spécifiques périodiques perçues à l'occasion des ventes de terrains.

En conclusion, sauf cas particulier, ces recettes à caractère commercial (ou quasi commercial) ne couvriront qu'une part assez faible des besoins de financement de l'assainissement. Il est néanmoins important que ces possibilités soient prises en compte dans la conception des équipements et que, d'autre part, les structures mises en place soient adaptées à ces activités de type commercial.

4.2.2. Recettes définitives à caractère fiscal. Subventions et dons d'origine extérieure

En dehors des recettes commerciales obtenues directement des usagers de l'assainissement, on aura recours à d'autres ressources à caractère définitif qu'on peut classer de la manière suivante :

4.2.2.1. Recettes fiscales affectées à l'assainissement

- Taxe ou surtaxe sur les ventes d'eau : cette taxe est distincte de la contribution éventuellement imposée aux usagers d'un branchement eaux usées dans la mesure où elle serait imposée à l'ensemble des consommateurs d'eau indépendamment de leur branchement au réseau d'égout.

Elle ne correspond pas directement à un service rendu et a donc un caractère fiscal.

Toutefois, elle a l'avantage de pouvoir être perçue directement sur les factures de consommation d'eau et c'est donc une taxe interne au secteur eau et assainissement.

- Taxes sur la vente de produits divers (bière, essence ...) : elles ont également un caractère fiscal incontestable et doivent être per-

çues comme des taxes sur le chiffre d'affaires de certaines industries.

- Taxes foncières perçues sur l'ensemble des terrains d'une agglomération. Elles sont perçues auprès des propriétaires des terrains. Elles supposent l'existence d'un cadastre tenu à jour et la mise au point d'un système particulier d'établissement des impositions individuelles. Elles supposent également l'existence d'un mécanisme de recouvrement efficace.
- Redevance de pollution.

4.2.2.2. Contributions du budget général (et/ou du budget d'investissement)

Elles ne peuvent être affectées à l'assainissement qu'annuellement dans le cadre de la procédure budgétaire et ne sont donc jamais certaines au-delà de l'exercice en cours. Elles sont plus appropriées à des opérations exceptionnelles (investissement) qu'à des dépenses de fonctionnement incompressibles.

4.2.2.3. Subventions et dons d'origine extérieure

L'assainissement n'en bénéficie habituellement que dans le cadre de certains projets où elles représentent une contribution à l'investissement.

4.2.3. Recettes transitoires : Emprunts destinés au financement des investissements :

Parmi les recettes envisagées jusqu'à maintenant, seuls les subventions et dons d'origine extérieure peuvent avoir éventuellement un caractère suffisamment massif pour permettre le financement d'investissements.

Les autres recettes ne sont obtenues que progressivement et ne peuvent servir au financement direct des investissements mais seulement à des remboursements éventuels. La nécessité de disposer des ressources nécessaires selon un rythme adapté au financement d'un projet conduira à avoir recours à des emprunts. On disposera ainsi immédiatement de ressources provisoires qu'on devra rembourser ensuite grâce aux recettes définitives.

4.2.3.1. Conditions de prêts et bailleurs de fonds

Les conditions de prêt diffèrent considérablement suivant qu'il s'agira de prêts à conditions commerciales ou de prêts à conditions préférentielles.

La faible rentabilité directe des investissements dans l'assainissement impose la plus grande prudence vis-à-vis des prêts à conditions commerciales, particulièrement lorsque les périodes de remboursement sont courtes : la charge de remboursement d'un seul prêt risque de bloquer les possibilités de nouveaux emprunts pendant toute la durée du remboursement.

Les prêts à conditions préférentielles obtenus dans le cadre de l'aide multilatérale ou bilatérale sont généralement les seuls utilisables pour l'assainissement : ils se caractérisent par des durées de remboursement et un différé de remboursement longs et par des taux d'intérêts modiques (généralement inférieur au taux de l'inflation dans les pays correspondants à la ou les monnaies du prêt).

Toutefois, même ces prêts à conditions préférentielles comportent un risque de change lié à la monnaie dans laquelle est libellé le prêt. En théorie, ce risque peut se traduire aussi bien par un gain que par une perte mais, dans la période récente, on a pu voir fréquemment la réévaluation annuelle de la dette dépasser largement les remboursements de l'année, ce qui entraîne bien entendu une augmentation de la dette malgré les remboursements effectués sans qu'aucun investissement nouveau n'ait été réalisé.

Ce risque (contre lequel il semble difficile de se prémunir) doit être pris en compte dans l'appréciation des conditions du prêt.

4.2.3.2. Financement des contreparties nationales

La plupart des contrats de prêts prévoient qu'une part du projet (variable selon les pays) soit financée par des ressources nationales.

Ces ressources peuvent avoir un caractère définitif (financement par le budget de l'Etat ou par les ressources définitives accumulées dans un Fonds National) ou transitoire également (emprunts intérieurs, fonds provenant de prêts d'ajustement structurel ...).

Si les contreparties sont constituées également de ressources transitoires, la charge correspondante doit être prise en compte pour l'éva-

luation de la capacité d'endettement.

4.2.3.3. Evaluation de la capacité d'endettement

Elle dépend en fait des ressources définitives disponibles pour assumer la charge des intérêts et des remboursements. Suivant le mécanisme financier adopté, elle devra être appréciée soit au niveau de l'Etat soit au niveau du secteur. Dans ce dernier cas, la charge de la dette ne peut dépasser le montant qui reste des recettes définitives une fois couverts les frais de fonctionnement.

4.2.4. Recettes transitoires : Emprunts destinés au financement des investissements privés

Le financement du coût des branchements et/ou des installations intérieures se heurte fréquemment au même type de difficultés que les installations publiques : le prélèvement que les particuliers pourraient effectuer sur leur budget de consommation est trop élevé pour être réalisé en une fois mais serait possible à condition d'être étalé sur une assez longue période.

Pour éviter ce type de blocage, on peut être amené à prévoir un type de crédit adapté permettant un paiement sur quelques mois ou quelques années ou bien une formule de location des installations.

Ces opérations nécessiteront de constituer un fonds tournant qui sera reconstitué par les remboursements et permettra de nouveaux crédits. (Il sera en général prudent de relier ces remboursements au règlement des factures d'eau qui, grâce à la possibilité de coupure, offrent de meilleures garanties de remboursement).

Ce fonds pourra être constitué à l'origine soit par le système bancaire national soit par un emprunt extérieur (par exemple en annexe d'un emprunt destiné au financement des investissements publics).

4.3. LES MECANISMES FINANCIERS ET L'AUTONOMIE FINANCIERE DU SECTEUR

4.3.1. Principes d'affectation des ressources :

Les mécanismes financiers doivent garantir au maximum la réalisation des objectifs de la politique nationale d'assainissement : ils doivent

donc assurer au maximum la pérennité des installations réalisées afin que tout nouvel investissement corresponde à une augmentation effective de la population desservie et non à la reconstitution d'installations anciennes hors d'usage.

Ce souci entraîne l'institution de priorités dans l'affectation des ressources. Ces priorités doivent être d'autant plus strictes que les ressources sont plus rares.

La première priorité sera sans conteste la couverture des coûts d'entretien et d'exploitation : l'entretien et l'exploitation des installations garantit leur pérennité et leur utilité. Le financement des coûts correspondants n'est pas une condition suffisante pour que ces tâches soient réalisées (il faudra aussi disposer de personnel compétent et éventuellement des devises nécessaires) mais c'est en tout cas une condition indispensable.

La seconde priorité sera la couverture du service de la dette pour les emprunts contractés par le secteur et l'amortissement technique des ouvrages réalisés à l'aide de dons et subventions : ces conditions sont indispensables pour permettre le financement des phases ultérieures du plan national d'assainissement.

La troisième priorité sera l'autofinancement (notamment au niveau des contreparties d'emprunts) des extensions nécessaires et des phases ultérieures du plan.

Pour respecter ces priorités, il sera nécessaire de leur affecter dans l'ordre les recettes les moins incertaines en tenant compte du fait que la cause majeure d'incertitude des recettes (mais malheureusement pas la seule) viendra de la concurrence des multiples besoins que doit couvrir le budget de l'Etat.

En conséquence, les frais d'entretien et d'exploitation seront couverts dans l'ordre par :

- les recettes commerciales (à l'exception de la revente de terrains rendus constructibles)
- les recettes fiscales affectées (dont éventuellement la surtaxe sur l'eau)
- des subventions d'exploitation du budget de l'Etat en cas de difficultés passagères.

Le Service de la dette (et les amortissements techniques éventuels)

pourra être couvert :

- par les recettes commerciales et les recettes fiscales affectées si elles sont suffisantes
- par le budget de l'Etat dans le cas contraire.

L'amortissement des investissements sera couvert :

- par les excédents des recettes commerciales et des recettes fiscales affectées
- par le budget de l'Etat (en général pour des opérations ponctuelles).

4.3.2. L'autonomie financière

Il est clair que les principes exposés supposent tous une autonomie financière plus ou moins développée par le fait qu'ils supposent l'affectation de certaines ressources à la couverture de besoins financiers déterminés.

Toutefois, l'autonomie financière totale supposerait que le secteur ne dispose pour son fonctionnement et son développement que de ressources générées par son activité : il est peu probable que ces conditions soient souvent rassemblées dans les pays du CIEH.

Le plus souvent l'autonomie financière prendra l'un des aspects suivants :

- autonomie financière de l'assainissement limitée à l'exploitation
- autonomie financière des secteurs eau et assainissement
- autonomie financière des Communes.

4.3.2.1. Autonomie financière de l'assainissement limitée à l'exploitation

Les ressources commerciales et fiscales affectées doivent couvrir l'ensemble des frais d'entretien et de fonctionnement. Il faut noter que le recours à des subventions, même exceptionnelles, remet en cause en pratique l'autonomie du fait des contrôles qu'il entraîne normalement sur l'emploi des fonds. L'autonomie totale de l'assainissement qui incluerait également le financement des ouvrages sera hors de question

dans la plupart des cas car il supposerait une rentabilité à court terme de l'assainissement qui n'est généralement pas envisageable.

Cette autonomie totale pourrait toutefois être envisagée à l'échelle d'une seule agglomération si celle-ci devait se développer uniquement sur la base de lotissements viabilisés (cas de certaines villes minières, par exemple).

4.3.2.2. Autonomie financière de l'assainissement limitée à certains aspects de l'exploitation

Lorsque les ressources commerciales et fiscales affectées envisageables resteront insuffisantes pour couvrir l'ensemble des frais d'entretien et de fonctionnement, on pourra encore envisager une forme d'autonomie limitée à la couverture des nécessités financières les plus prioritaires par rapport à la conservation des immobilisations fixes et des moyens d'exploitation : financement des achats de ciment et de pièces de rechange, entretien et carburant des matériels spéciaux d'exploitation, rémunérations de spécialistes. Dans ce cas, les ressources autonomes permettront de débloquer l'action des organes d'exploitation soumis à la rigueur des attributions budgétaires ou éventuellement de donner une efficacité à l'action bénévole qui pourrait être organisée pour faire face à la situation.

Les ressources autonomes joueront dans ce cas le rôle d'un catalyseur qui permettra éventuellement d'atteindre un résultat bien supérieur à celui qui découlerait normalement de leur importance.

4.3.2.3. Autonomie financière conjointe des secteurs eau et assainissement

L'activité distribution d'eau étant plus facilement susceptible d'une rentabilité à court terme, il est tentant de lui adjoindre l'assainissement pour essayer d'assurer la rentabilité et donc l'autonomie de l'ensemble. Encore faut-il que cette mesure ne conduise pas à des tarifs de l'eau tels qu'ils entraînent une contraction anormale de la consommation.

En fait, le résultat est proche de celui qu'on obtiendrait par l'institution d'une surtaxe assainissement sur le prix de l'eau. Toutefois, l'autonomie conjointe eau et assainissement s'accompagne le plus souvent d'une structure d'exploitation commune, ce qui permet une économie de moyens.

Le souci d'éviter un prix de l'eau trop élevé peut conduire à envisager des variantes telles que l'autonomie totale pour l'eau combinée avec une autonomie de l'assainissement limitée à l'exploitation, le financement des investissements d'assainissement restant à la charge de l'Etat.

Il faut noter que ces solutions sont plutôt artificielles lorsque l'assainissement se limite au drainage des eaux pluviales qui n'a que peu de rapports avec l'activité d'un distributeur d'eau.

4.3.2.4. Autonomie financière des communes

L'approche est ici complètement différente et privilégie l'aspect géographique par rapport à l'aspect sectoriel.

Le financement de l'assainissement ne peut être traité de cette manière que si la commune jouit de ressources propres en quantité suffisante : ressources commerciales et taxes perçues localement restant à la disposition de la commune : taxes foncières, taxes sur les marchés, droit d'usage des WC publics ...

Il ne s'agira en général que de financer l'entretien du réseau eaux pluviales et éventuellement l'exploitation de matériel de vidange. Le financement des investissements semble difficile à imaginer dans ce cadre et celui-ci restera le plus souvent à la charge de l'Etat soit sous forme d'investissement direct, soit par l'intermédiaire d'un système de crédit préférentiel destiné au financement des investissements des communes en général.

Il faut noter également que cette solution suppose, outre l'existence des ressources dont nous avons parlé, la disponibilité de personnel qualifié en matière de gestion.

4.3.3. Le "Pilotage financier" en régime d'autonomie

Nous avons indiqué plus haut qu'il n'y a d'autonomie financière qu'en l'absence de subventions : ceci implique que les ressources propres disponibles équilibrent globalement les nécessités financières.

Or, cet équilibre risque d'être remis en cause à tout moment par les événements extérieurs. Il est donc nécessaire que des mesures correctives puissent être prises en temps utile : en fait, celles-ci sont peu nombreuses et la liberté d'action est limitée. On pourra ainsi :

- pour limiter les besoins financiers :

- . réduire les coûts d'exploitation et d'entretien. Mais ceci devra se faire impérativement sans réduire le niveau d'entretien et de service : on ne pourra donc agir que sur la productivité du personnel et la limitation des effectifs. Ceci exclut toute décision prise uniquement au niveau des limitations budgétaires : il s'agit bien plus d'améliorer l'organisation du travail et la capacité du personnel.
- . retarder les investissements. La mise en service de nouveaux ouvrages entraînera normalement une augmentation des frais d'entretien et d'exploitation et une augmentation du service de la dette. Si les nouveaux ouvrages ne permettent pas d'augmenter par leur mise en service les recettes commerciales dans des proportions équilibrant les coûts, la seule solution en cas de difficultés financières sera d'adopter un programme d'investissement plus réaliste.

- pour augmenter les ressources :

- . augmenter les tarifs commerciaux. On rencontrera ici deux limites : une limite commerciale correspondant au fait que le public réduira ses consommations si les tarifs deviennent supérieurs à l'utilité qu'il attache au service qui lui est rendu et une limite politique correspondant à l'impopularité de ce type de mesures.
- . augmenter les taxes affectées établies sur des produits divers. En pratique, les limites seront les mêmes que précédemment et l'augmentation des recettes sera toujours moins que proportionnelle à l'augmentation des taux.
- . augmenter les taxes foncières. Dans ce cas, la limite se situera au niveau politique et au niveau du recouvrement dont la difficulté risquera d'augmenter avec l'augmentation des taux.

Il faut noter également que, dans ces deux derniers cas, la décision ne dépendra pas exclusivement des institutions du secteur.

4.4. LES INSTITUTIONS FINANCIERES

Le problème des institutions financières est lié, d'une part au type d'autonomie financière envisagé et, d'autre part, au choix effectué en ce qui concerne les institutions du secteur en général.

Le problème de la gestion financière des communes dépasse le cadre de cette étude et nous ne l'étudierons pas ici.

Parmi les institutions permettant la mise en oeuvre de l'autonomie financière, nous étudierons plus particulièrement 2 types d'institutions qui présentent un intérêt particulier : Fonds National et Autorité Nationale.

4.4.1. Fonds National

L'idée de base est de recueillir les ressources affectées au secteur considéré dans un compte qui ne pourra être utilisé que pour la couverture de charges déterminées concernant ce secteur, réalisant ainsi son autonomie financière.

Ce compte doit être placé sous la responsabilité d'un Conseil d'Administration ou Comité de Gestion composé de représentants des Ministères intéressés au secteur et du Ministère des Finances.

Il est nécessaire qu'un règlement du fonds précise ses ressources et de façon détaillée la nature des paiements pour lesquels son utilisation est autorisée. L'initiative des demandes de paiement doit être réservée à l'Administration de tutelle du secteur qui conclut les contrats de toute nature nécessaires au fonctionnement et au développement du secteur à l'exception des emprunts.

Le Conseil d'Administration, avec l'aide d'un Directeur, veille au respect du règlement du Fonds, négocie et conclut les emprunts, veille à l'encaissement des recettes prévues, assure la comptabilité, assure la gestion à court terme des disponibilités et, en outre, veille à l'équilibre des ressources et des emplois.

La nature des ajustements possibles implique une coopération très étroite entre le Fonds et l'Administration de tutelle.

Le compte du Fonds doit être ouvert auprès d'un organisme financier autonome (Caisse Autonome d'amortissement, Banque Centrale ...) qui peut assister le Fonds dans ses problèmes de gestion quotidienne.

Les avantages du Fonds National sont de permettre une mise en oeuvre de l'autonomie financière du secteur dans le cadre de l'Administration traditionnelle. Il est aussi un bon moyen de concilier l'autonomie financière du secteur avec la sauvegarde de la maîtrise de l'Etat sur les investissements lorsqu'on préfère confier l'exploitation à une société

privée.

Il peut être utilisé dans les différents cas d'autonomie financière envisagée : assainissement seul, eau et assainissement, exploitation seule, service de la dette seul, exploitation et service de la dette.

Par ailleurs, il n'entraîne normalement que des frais de fonctionnement très minimes. Son inconvénient principal est que le pilotage nécessaire pour équilibrer les ressources et les emplois peut parfois se révéler difficile et qu'il nécessite une entente étroite entre le Fonds et l'Administration de tutelle qui doit programmer son action en fonction des disponibilités du Fonds, celui-ci devant s'efforcer de faire évoluer les ressources en fonction des besoins de l'Administration. La sanction, en cas de déséquilibre grave du Fonds, sera le plus souvent la remise en cause de l'institution.

4.4.2. Autorité Nationale

- Principe

L'idée de base est de confier l'ensemble des problèmes techniques et financiers du secteur à un organisme d'Etat soumis aux règles de la comptabilité commerciale et devant équilibrer son compte d'exploitation. Il pourra s'agir du secteur assainissement seul mais plus souvent il s'agira du secteur eau et assainissement.

La totalité des immobilisations du secteur sera prise en charge par l'Autorité Nationale. L'autonomie financière du secteur sera totale si les prêts ayant financé les investissements sont répercutés par l'Etat à l'Autorité Nationale aux mêmes conditions. Cette autonomie pourra être plus ou moins atténuée en ce qui concerne la charge de la dette dans la mesure où l'Etat répercutera les emprunts à l'Autorité Nationale sous forme d'apport en capital.

Dans ces cas, tout ou partie de la charge de la dette restera à la charge de l'Etat.

L'orientation de l'action de l'Autorité Nationale dans le sens de la politique nationale d'assainissement se fera dans le cadre du Conseil d'Administration qui sera constitué de représentants des Ministères intéressés par le secteur. En conséquence, l'Administration de tutelle ne conservera aucune tâche de programmation technique ou financière, l'ensemble de celles-ci étant pris en charge par l'Autorité Nationale.

Cette formule n'implique pas que l'Autorité Nationale prenne en charge directement l'ensemble des tâches d'exploitation : elle peut les exercer elle-même, mais elle peut aussi les confier à d'autres organismes privés ou publics par des contrats de longue durée : affermage, gérance intéressée, location des installations ou de courte durée : prestations de service à la demande.

- Fonctionnement financier

L'Autorité Nationale perçoit directement les recettes commerciales auprès des usagers (ou bien ces recettes lui sont reversées par le sous-traitant chargé de l'exploitation), les recettes fiscales affectées d'origine étrangère au secteur lui sont reversées sous forme de subventions.

Le flux de trésorerie résultant de l'amortissement technique des installations permet à l'Autorité Nationale de prendre en charge une part significative de la charge de remboursement des emprunts les ayant financés.

L'équilibrage des ressources et ses nécessités financières se fait suivant les méthodes classiques de gestion d'une entreprise.

- Avantages et Inconvénients

L'avantage principal réside justement dans la clarté des règles de gestion et la souplesse d'adaptation d'une entreprise.

Il faut signaler aussi la possibilité de mener une politique du personnel permettant en particulier la rémunération du personnel qualifié aux prix du marché. La fixation de tarifs permettant l'équilibre du compte d'exploitation, reste néanmoins un point délicat dans la mesure où ces tarifs devront en général être approuvés par le Gouvernement : on peut cependant espérer qu'un projet de tarif, approuvé par un Conseil d'Administration composé de représentants des Ministères intervenant dans le secteur aura le maximum de chance d'être considéré comme la résultante de la politique nationale du Gouvernement dans le secteur et ainsi d'être accepté facilement.

Il faut remarquer cependant que ce type d'institution aura d'autant plus de chances de réussite que ses ressources seront pour l'essentiel d'origine commerciale. Ce système apparaîtrait comme artificiel si l'essentiel de ces ressources étaient constituées par des recettes fiscales sans lien direct avec le secteur.

4.5. CONCLUSIONS SUR LE FINANCEMENT DE L'ASSAINISSEMENT

Il apparaît donc que le difficile problème du financement de l'assainissement ne saurait être résolu par le simple fait de créer une structure institutionnelle ad hoc. Il s'agit beaucoup plus de s'assurer des ressources stables, proportionnées aux ambitions du secteur et de les utiliser judicieusement.

La stabilité des ressources et leur progression conformément aux prévisions ne sauraient être garanties de façon absolue par aucun dispositif.

L'expérience semble montrer cependant que l'autonomie financière du secteur est le principe qui permet de s'approcher le plus de cette nécessaire stabilité dans la mesure où elle permet d'éviter de faire dépendre une action qui, par sa nature doit être continue, de décisions budgétaires annuelles toujours hasardeuses dans un contexte où l'insuffisance des ressources de l'Etat et des collectivités locales est chronique.

Il est à noter d'ailleurs que mieux vaut une autonomie effective appliquée à un domaine de responsabilité limitée (tel que l'entretien des ouvrages ou même simplement certaines tâches d'entretien) qu'une autonomie applicable nominalement à un domaine plus vaste mais qui resterait dans la dépendance de l'obtention de subventions annuelles incertaines.

La délimitation du domaine autonome de responsabilité suppose en premier lieu une analyse préalable des besoins et des ressources financières.

Elle suppose ensuite que l'on recherche la meilleure application permanente possible des ressources sur lesquelles on pense pouvoir compter. Ce faisant, on aura en tête la possibilité de faire jouer au domaine autonome un rôle de catalyseur pouvant servir à structurer et à motiver la participation des institutions locales, de groupements socio-professionnels, de groupes bénévoles ... à la réalisation des objectifs de l'assainissement.

Le domaine autonome ayant été défini, le choix du type d'institution destiné à la gérer se fera en tenant compte de la nature prépondérante des ressources prévues (ressources commerciales ou, au contraire, ressources fiscales sans lien avec le secteur) mais il sera aussi largement influencé par les choix faits sur le plan institutionnel du secteur en général.

5. CONCLUSION GENERALE

En conclusion des réflexions présentées dans cette étude nous rappellerons quelques points qu'il est important de garder à l'esprit quand on aborde les problèmes institutionnels, réglementaires ou financiers du secteur de l'assainissement :

- Il n'existe pas de structure institutionnelle idéale qu'on puisse proposer comme modèle : chaque solution présente des avantages et des inconvénients qu'il s'agit de pondérer en fonction des conditions locales pour faire un choix ;
- Il n'est pas possible non plus d'envisager une réglementation uniforme : la réglementation est un moyen (toujours partial) de résoudre les problèmes concrets qui se présente de façon variable dans chaque pays. En outre les conséquences qu'on peut tirer d'un même texte varient considérablement suivant le contexte juridique de chaque pays ;
- Il n'y a pas non plus de solution-miracle en matière financière.

C'est pour l'ensemble de ces raisons que la présente étude, au lieu de présenter des solutions détaillées directement applicables, expose simplement des principes et une méthodologie permettant à chacun d'élaborer les solutions particulières qui répondent à son problème.

Au delà de cette étude, il nous semble que l'effort de réflexion sur les problèmes institutionnels, réglementaires et financiers devraient s'orienter dans les directions suivantes :

- Analyse des expériences réalisées dans certains pays dans le domaine institutionnel et financier :

Les réussites aussi bien que les échecs sont porteurs d'enseignement et il est important d'étudier les causes des uns et des autres pour apprécier dans quelle mesure ils doivent être attribués à l'idée de base ou aux circonstances qui ont accompagné sa mise en oeuvre.

Exemple : expériences de Fonds Nationaux en Côte d'Ivoire, au Sénégal, au Niger.

- Elaboration d'un guide d'établissement de la réglementation de l'assainissement. Le guide présenterait pas à pas les questions à se poser pour choisir entre différents textes-types correspondant aux situations les plus courantes. Ces textes-types seraient également proposés.

Les études apporteront une contribution concrète à l'effort de restructuration des administrations des pays membres qui constitue encore dans de nombreux cas un préalable aux investissements importants envisagés dans le cadre de la décennie de l'eau et de l'assainissement.