

CHAPITRE 5A

Organiser la gestion d'un service d'assainissement

Sophie Oddo, Julien Gabert, Cléo Lossouarn, Thomas Le Jeune, Frédéric Naulet



OBJECTIFS DU CHAPITRE

- Connaître les différents modes de gestion possibles pour un service d'assainissement.
- Choisir le mode de gestion le plus adapté au contexte local.
- Formaliser dans un document écrit les objectifs du service et les relations entre maître d'ouvrage et opérateur de service.

I. PRINCIPES GÉNÉRAUX

L'assainissement est un service essentiel d'intérêt général qui présente des enjeux sociaux, sanitaires et environnementaux majeurs. En cela, il relève de la responsabilité de l'autorité publique compétente en matière d'assainissement, qui assure le rôle de maître d'ouvrage. Selon le contexte, la compétence « assainissement » est centralisée au niveau de l'État ou transférée aux collectivités locales (communes et régions).

Ce chapitre s'adresse aux acteurs assurant la maîtrise d'ouvrage d'un service d'assainissement, à qui incombe la tâche de mener la réflexion sur le mode de gestion à mettre en œuvre pour ce service : services techniques d'une mairie, services déconcentrés de l'État, etc.

L'organisation de la gestion d'un service d'assainissement est un préalable à son démarrage. Elle doit être réalisée au moment de la définition de ce service, comme représenté dans le schéma ci-dessous.

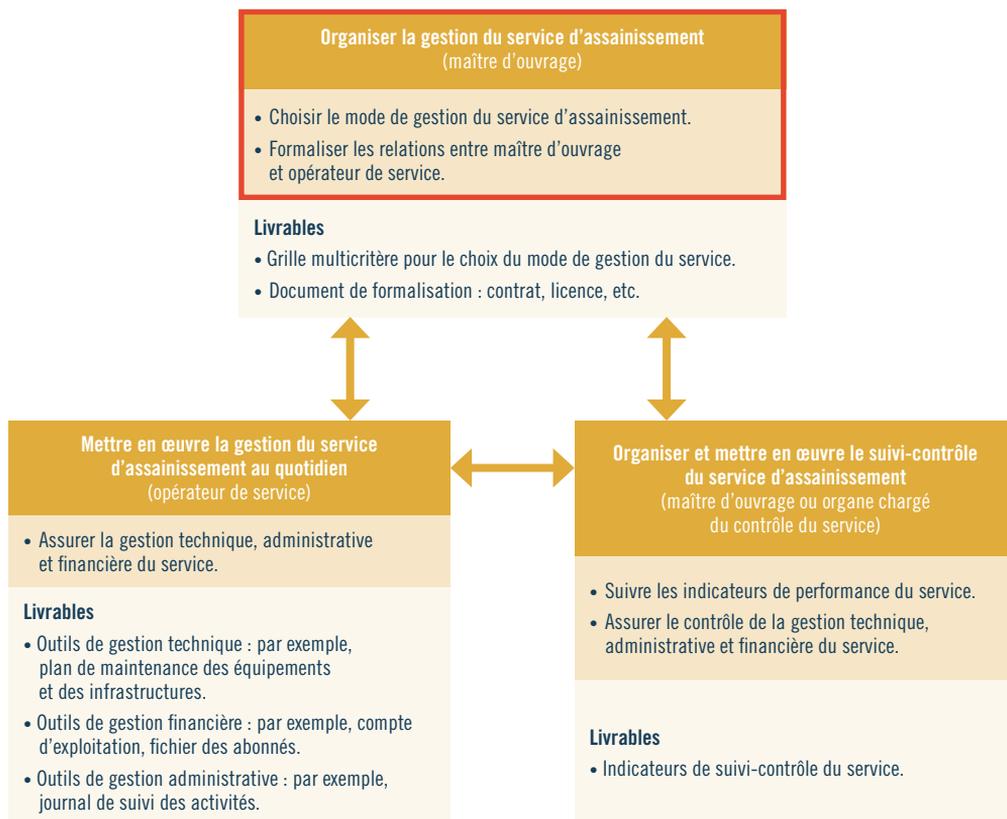


FIGURE N° 1

Organisation de la gestion d'un service d'assainissement

1. Les deux niveaux de gestion

Il faut prendre en compte deux niveaux dans la gestion d'un service :

- **le niveau décisionnel** : ce niveau relève de l'acteur qui décide de la définition et de la gestion d'un service d'assainissement et qui fait respecter la réglementation locale en la matière. Il est généralement sous la responsabilité des autorités publiques, qui sont maître d'ouvrage ;
- **le niveau opérationnel** : ce niveau relève de l'acteur qui exploite le service. Il renvoie aux opérateurs publics ou privés qui assurent le fonctionnement du service de vidange, l'exploitation d'un réseau d'égouts ou d'un site de traitement.

Ces deux niveaux de gestion sont illustrés dans le schéma suivant.

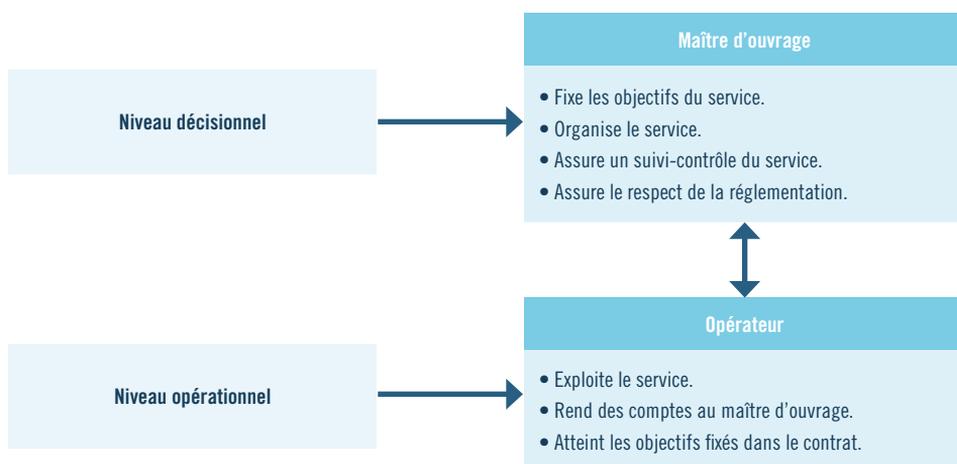


FIGURE N° 2

Les différents niveaux de gestion d'un service d'assainissement

2. Les deux modes de gestion

On distingue deux principaux modes de gestion pour un service d'assainissement : la **gestion directe** et la **gestion déléguée**.

Dans la gestion directe, le maître d'ouvrage (État ou collectivité locale) assure exclusivement la gestion du service. Dans la gestion déléguée, le maître d'ouvrage décide de confier une partie ou la totalité de la gestion du service à un opérateur privé ou à une association d'usagers. On parle de délégation de service public (DSP) ou, dans certains cas, d'autorisation d'exploitation¹. La formalisation de cette gestion déléguée peut s'effectuer de différentes manières, présentées dans ce chapitre (paragraphe II, étape 5.4).

¹ C'est fréquemment le cas dans le secteur de la vidange de fosse, dont la gestion est assurée par des opérateurs privés. Pour des raisons de lisibilité et de synthèse, cette « autorisation d'exploitation » (aussi dénommée « licence d'exploitation ») est ici incluse dans la « gestion déléguée ».

La détermination du mode de gestion est un choix politique qui revient au maître d'ouvrage, c'est-à-dire au niveau décisionnel. Elle s'inscrit dans un cadre institutionnel spécifique, qui permet de dresser la liste des modes de gestion à appliquer en fonction du contexte, voire de les imposer.

Le mode de gestion doit s'adapter aux besoins distincts des trois maillons de la filière d'assainissement². Par exemple, une mairie pourra décider de gérer en direct les toilettes publiques et la station de traitement des eaux usées de la commune, mais déléguer la gestion de l'évacuation des eaux usées à un opérateur privé.

Que la gestion soit directe ou déléguée, les autorités publiques en charge de l'assainissement restent responsables de la qualité et du bon fonctionnement du service. Elles assurent pour cela un suivi-contrôle de l'exploitation du service en s'appuyant sur un dispositif de suivi détaillé dans le [chapitre 5C](#).

3. Un travail de réflexion permanent

Le mode de gestion doit s'adapter au service, qui évolue. Son choix n'est jamais définitif mais fait l'objet d'une réflexion continue pour s'adapter aux évolutions du contexte.

- **Les choix politiques fixés par les autorités publiques.** Par exemple, le nouveau maire d'une ville peut décider, après son élection, de passer la gestion du service d'assainissement municipal d'un mode de gestion directe à un mode de gestion déléguée. Il doit cependant le faire dans le respect des éventuels engagements contractuels pris antérieurement avec des opérateurs du service.
- **L'évolution de la demande en assainissement.** Par exemple, une localité gérant directement un réseau d'égouts peut décider de faire appel à un opérateur privé pour la construction et la gestion d'une station de traitement dont la complexité technique dépasse les compétences des services techniques municipaux.
- **Les évolutions réglementaires.** Elles peuvent imposer de nouveaux standards concernant l'obligation de traitement ou le respect de nouvelles normes environnementales.

4. Enjeux du choix du mode de gestion

La réflexion sur le mode de gestion doit permettre de répondre aux interrogations suivantes.

- Qui est propriétaire des infrastructures ? Le maître d'ouvrage peut certes faire appel à un opérateur privé pour construire les infrastructures (voir à ce sujet le [chapitre 9B](#)), mais ce dernier n'en sera pas nécessairement propriétaire.

² Concernant le maillon « accès », ce chapitre porte exclusivement sur la gestion des infrastructures d'accès à l'assainissement dans les lieux publics : toilettes et blocs sanitaires situés dans les marchés, les centres de santé, etc. La gestion des toilettes à domicile (propreté, entretien) est assurée par les ménages.

- Qui se charge de l'exploitation du service au quotidien (fonctionnement et entretien des infrastructures et équipements) ?
- Qui porte le risque technique et financier ? Il s'agit ici de déterminer qui est responsable en cas de dysfonctionnement technique (qui paiera pour les petites et grosses réparations, qui est responsable si le réseau déborde chez un usager ?) ou en cas de difficultés financières (non-paiement des factures par les usagers dans le cas d'un réseau d'égouts, faible rentabilité du service, etc.).

Dans le cas d'une gestion directe, tous les aspects liés à l'exploitation du service sont pris en charge par le maître d'ouvrage. L'enjeu est de s'assurer que ce dernier dispose des ressources financières³ et des compétences techniques nécessaires pour assumer la gestion du service en direct sur le long terme.

En cas de gestion déléguée, l'objectif de la réflexion est de répartir les responsabilités entre le maître d'ouvrage et l'opérateur privé. De multiples dispositifs sont possibles, dont voici quelques illustrations pour différents maillons de la filière d'assainissement.

- Maillon « accès » : la commune de Rosso en Mauritanie a construit trois blocs sanitaires publics dans des marchés et a décidé d'en déléguer la gestion à trois opérateurs privés locaux. La commune est propriétaire des infrastructures et finance les réparations lourdes, tandis que les opérateurs s'occupent de la gestion quotidienne du bloc sanitaire (accueil des usagers, nettoyage) et financent les petites réparations.
- Maillon « évacuation » : de nombreuses communes choisissent de s'appuyer sur les opérateurs privés de vidange pour assurer ce service sur leur territoire. Elles leur délivrent un agrément fixant des règles et normes de qualité. Elles remplissent en prime un rôle de contrôle, tandis que les opérateurs de vidange réalisent les investissements (achat de camions) et assurent le service.

Le recours à un opérateur privé peut paraître séduisant car il fait porter à ce dernier tout ou partie des risques financiers et techniques. Ce n'est cependant pas une solution miracle, car elle implique un suivi-contrôle régulier de la part du maître d'ouvrage afin de garantir la qualité du service. La délégation de service publique ne doit en aucun cas être envisagée comme un désengagement total du maître d'ouvrage vis-à-vis de la gestion du service d'assainissement.

³ On notera que les autorités publiques ont généralement l'obligation légale d'avoir une unicité de compte pour leur budget. La conséquence est que le budget d'un service d'assainissement en régie simple (c'est-à-dire lorsque le maître d'ouvrage assure la gestion du service avec son propre personnel) est alors logé sur le même compte bancaire que le budget général de la collectivité. Dans ce cas, il est recommandé de mettre en place une comptabilité spécifique au service d'assainissement (sur le budget général) afin d'en assurer une gestion financière claire et efficace.

II. CHOISIR LE MODE DE GESTION : UN CHEMINEMENT EN QUATRE ÉTAPES

Il n'existe pas de modèle de gestion « clé en main » d'un service d'assainissement tant les contextes d'intervention diffèrent sur les plans techniques, économiques, politiques et sociaux. Ce chapitre propose un cheminement en quatre étapes pour choisir le mode de gestion adapté à une situation donnée, en s'appuyant sur l'analyse objective de celle-ci. Chacune des étapes est illustrée par des exemples qui permettent d'évaluer les avantages et inconvénients de chaque mode de gestion. Les étapes de réflexion sont résumées dans le schéma suivant.

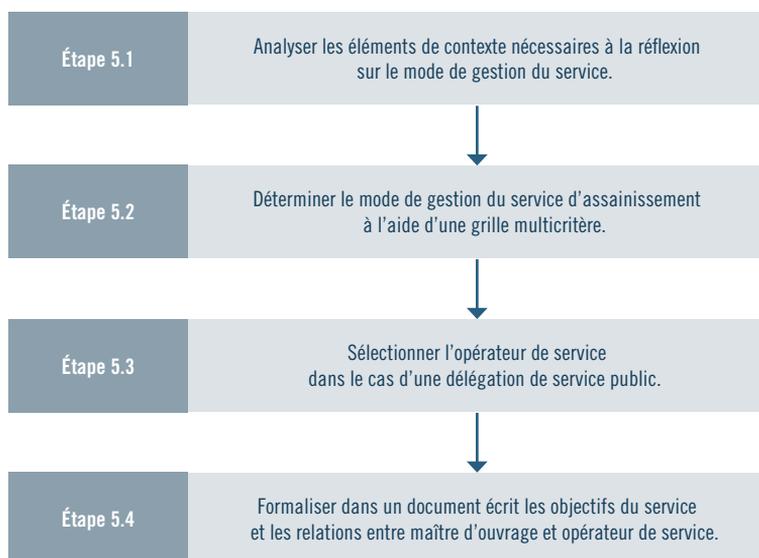


FIGURE N° 3

Choisir un mode de gestion : un cheminement en quatre étapes

À la lecture de ce chapitre, vous serez en mesure :

- de maîtriser les deux principaux modes de gestion du service ;
- d'analyser les éléments de contexte utiles à la réflexion sur le mode de gestion le plus adapté au contexte local et à chacun des trois maillons du service ;
- d'élaborer une grille d'analyse constituant un outil d'aide à la décision sur laquelle les autorités publiques pourront s'appuyer pour choisir les modes de gestion des trois maillons du service ;
- de formaliser les relations entre maître d'ouvrage et opérateur de service dans un document écrit.

1. Étape 5.1 : Analyser les éléments de contexte

Cette étape revient sur les éléments du contexte que l'on doit avoir à l'esprit avant de choisir le mode de gestion du service : le jeu des acteurs locaux impliqués dans l'assainissement, le périmètre du service d'assainissement concerné et les objectifs de service fixés par le maître d'ouvrage.

1.1. Les liens entre les acteurs et leurs compétences

Le choix du mode de gestion du service ayant une portée politique, il faut avoir une vision claire du jeu des acteurs locaux de l'assainissement. Par exemple, quels sont les jeux d'influence entre la mairie et les opérateurs privés présents sur la zone susceptibles d'avoir un impact sur les négociations dans le cas d'une délégation de service public ? Quelle est l'influence des services déconcentrés de l'État pour appuyer le contrôle du service ? Quelles sont les compétences techniques et financières du maître d'ouvrage et des opérateurs pour exploiter le service ? Etc.

Les réponses à ces questions peuvent être obtenues dans la partie diagnostic des acteurs de l'offre et de la demande en assainissement (voir le [chapitre 3B](#)).

1.2. Le périmètre du service d'assainissement

Le périmètre géographique d'un service d'assainissement est la délimitation du territoire sur lequel celui-ci sera développé. Il est fixé par le maître d'ouvrage. Il peut être de nature technique, c'est-à-dire correspondre à la zone desservie par les infrastructures construites et les futures extensions, ou de nature administrative et correspondre aux limites administratives de la collectivité locale concernée.

Il est nécessaire de définir clairement ce périmètre géographique, d'une part pour pouvoir en répertorier les infrastructures et équipements en fonctionnement, et d'autre part pour en prévoir les extensions ou investissements supplémentaires à réaliser pour répondre à la demande en assainissement. Il faut également définir au préalable le périmètre fonctionnel du service, c'est-à-dire identifier les différents maillons (accès, évacuation, traitement) concernés par la réflexion sur le mode de gestion.

La définition du périmètre géographique et fonctionnel peut avoir des répercussions sur le choix du mode de gestion en fonction des besoins en investissements sur ce périmètre, selon que le maître d'ouvrage dispose ou non des ressources pour financer l'achat de nouveaux équipements ou la construction de nouvelles infrastructures (voir étape 5.2).

1.3. Les objectifs fixés par le maître d'ouvrage

Pour définir le mode de gestion le plus adapté à un service d'assainissement, le maître d'ouvrage doit préalablement en fixer les objectifs, en lien avec la réglementation nationale. Ces objectifs sont quantitatifs et qualitatifs.

Les objectifs qualitatifs sont par exemple :

- améliorer la qualité du service (satisfaction des usagers et impact environnemental du service) ;
- améliorer la transparence de gestion du service ;
- garantir aux ménages les plus pauvres l'accès au service.

Les objectifs quantitatifs sont par exemple :

- pour un réseau d'égouts : le nombre minimal de nouvelles connexions à réaliser pendant une période donnée, le linéaire des extensions de réseau à construire, etc. ;
- pour un service de vidange : le nombre de ménages à couvrir ;
- pour une station de traitement des eaux usées : la qualité des eaux traitées rejetées en sortie de station.

Sur la base de ces éléments, on peut amorcer la réflexion pour déterminer le mode de gestion de chacun des maillons du service, d'après les critères décrits à l'étape 5.2.

ÉTUDE DE CAS

Objectifs fixés par le maître d'ouvrage aux gérants de blocs sanitaires publics à Rosso (Mauritanie)

La commune de Rosso a construit trois blocs sanitaires publics dans des marchés, dont elle a confié en 2012 la gestion à des opérateurs privés locaux. Dans le contrat de délégation de gestion, la commune, maître d'ouvrage de l'assainissement sur son territoire, a fixé les objectifs suivants.

Le gérant d'un bloc sanitaire doit garantir :

- l'ouverture du bloc 7 jours sur 7, de 7 heures à 20 heures ;
- le nettoyage régulier des blocs sanitaires, plusieurs fois par jour ;
- le nettoyage des abords du bloc sanitaire ;
- l'approvisionnement en eau et en savon ;
- l'approvisionnement en produits et matériels d'entretien.

Il doit également :

- respecter les tarifs d'accès au bloc, fixés par arrêté municipal ;
- verser à la commune une redevance mensuelle de 40 000 UM.

Source : PERRIN O., LOSEILLE L., *Des blocs sanitaires publics propres et rentables, c'est possible !*, 2015.

2. Étape 5.2 : Choisir le mode de gestion – la grille multicritère

Une grille multicritère doit être établie pour déterminer le mode de gestion adapté au service d'assainissement du contexte considéré, et aider à la prise de décision. Elle doit permettre d'évaluer, avec objectivité, l'opportunité de recourir à une gestion directe du service (régie) ou de faire appel à un opérateur privé (délégation de service). Un exemple de grille multicritère est présentée au paragraphe II.2.3.

Une liste des critères pour élaborer cette grille est proposée ci-dessous. Elle n'est pas exhaustive et peut être complétée, si besoin, en fonction des objectifs fixés par le maître d'ouvrage. Celui-ci peut par ailleurs accorder plus ou moins d'importance aux différents critères et les pondérer afin de faciliter la prise de décision.

2.1 Sur quels critères s'appuyer ?

Les critères mentionnés dans la grille sont regroupés en quatre rubriques : performance économique et coût du service, partage des risques, performance technique, transparence de gestion et contrôle de l'opérateur.

Les critères de performance économique et de coût du service

Ces critères permettent de comparer la viabilité financière du service en fonction du mode de gestion choisi. Pour que l'analyse soit pertinente, on s'appuie sur le budget prévisionnel fournissant, pour les deux types de gestion envisagés, une évaluation de chaque poste de dépense du service, ainsi que les sources et outils de financement disponibles.

Ces documents financiers peuvent être élaborés grâce à la méthodologie proposée au [chapitre 9](#). Ils permettent de comparer la performance économique en fonction du type de gestion : montant des investissements à réaliser, coût de fonctionnement du service, possibilité de mutualiser certaines dépenses entre plusieurs localités ou plusieurs contrats d'opérateurs, tarif à appliquer, montant de la rémunération de l'opérateur privé, etc. Ainsi, sont mis en évidence, pour chaque type de gestion, les avantages et inconvénients en termes économiques.

Le critère du partage des risques

Une fois que le service est en exploitation, son fonctionnement présente des risques techniques et financiers.

Les risques techniques correspondent aux dysfonctionnements susceptibles de survenir une fois le service mis en exploitation, comme une panne, une dégradation ou un problème technique, qui obligent à effectuer d'importantes réparations.

Les risques financiers renvoient aux difficultés financières que pourrait connaître le service, par exemple le défaut de paiement des factures par les ménages ou encore des charges supérieures à ce qui était prévu.

Déterminer quel acteur supportera ces risques constitue l'un des principaux enjeux du choix du mode de gestion. Les critères doivent permettre d'analyser la capacité de l'acteur responsable de la gestion du service à faire face à ces risques afin d'assurer la continuité du service et sa durabilité.

Dans le cadre d'une gestion directe, les risques techniques et financiers sont entièrement supportés par le maître d'ouvrage, qui est pénalement responsable.

Dans le cas d'une gestion déléguée, le maître d'ouvrage négocie avec l'opérateur privé le transfert d'une partie ou de la totalité des risques techniques et financiers, et donc le degré de responsabilité pénale porté par l'opérateur. Les négociations sont parfois complexes dans la mesure où l'acteur qui supporte les risques devra mobiliser les ressources nécessaires pour y faire face.

Le critère de performance technique

Ce critère cherche à analyser les compétences techniques humaines et matérielles dont disposent les services techniques du maître d'ouvrage, ou les opérateurs privés potentiels, afin de vérifier si ces derniers peuvent répondre aux défis techniques du service d'assainissement et garantir la continuité de celui-ci. Dans le cas d'un réseau d'égouts, on se posera ainsi la question de savoir si les services techniques du maître d'ouvrage disposent d'un personnel en nombre suffisant et doté du savoir-faire nécessaire pour faire fonctionner, entretenir ou réparer les stations de relevage, activités qui requièrent des compétences électromécaniques spécifiques.

Les critères de transparence de gestion et de contrôle de l'opérateur

Comme précisé plus haut, le maître d'ouvrage reste responsable de la qualité du service, quel que soit le mode de gestion choisi. Il doit être en mesure d'obtenir les informations relatives à son fonctionnement (transparence de gestion) et faire en sorte que l'opérateur respecte ses engagements contractuels.

Dans le cas d'une gestion directe, le maître d'ouvrage a directement le contrôle de l'information et des personnes en charge de l'exploitation du service, ce qui favorise *a priori* une bonne transparence ainsi qu'un bon contrôle de l'opérateur de service⁴.

Dans le cas d'une gestion déléguée, le maître d'ouvrage doit définir et mettre en œuvre des moyens humains et financiers suffisants pour assurer un suivi régulier du service. Il doit aussi prévoir et faire appliquer des sanctions en cas de non-respect des termes du contrat.

⁴ Même dans ce cas, il est fondamental de clarifier les responsabilités de chacun (élu, responsable des services techniques, etc.) et de prévoir des rapports et points réguliers, comme indiqué à l'étape 5.4.

ÉTUDE DE CAS

Partage des risques techniques et financiers Le contrat de délégation de service d'assainissement par mini-égout à Hin Heup (Laos)

Le district de Hin Heup a construit en 2010 un réseau d'égouts à faible diamètre dans la ville de Hin Heup, et a choisi d'en déléguer la gestion à un opérateur privé local avec un contrat de gestion pour 15 ans. Le contrat définit les risques portés par chacun des signataires.

Le délégataire est chargé de :

- fournir le service 24 heures sur 24 ;
- réaliser l'entretien du réseau et les réparations à faibles coûts ;
- obtenir toutes les autorisations et agréments indispensables pour le fonctionnement du réseau d'égouts ;
- payer les taxes stipulées par la législation lao ;
- connecter, dans un délai de deux semaines, tout ménage en ayant fait la demande ;
- etc.

Le district doit :

- proposer une solution de conciliation en cas de conflit entre usager et gestionnaire du service ;
- appuyer le délégataire dans l'identification de sites de dépôt des boues issues des stations de traitement et des sables retirés du réseau d'égouts.

Enfin, une hausse des tarifs du service peut être envisagée, par exemple dans le cas de grosses réparations qui ne seraient pas liées à une mauvaise gestion du délégataire. Dans ce cas, la décision est validée de manière concertée entre le délégataire, le district de Hin Heup et deux entités du ministère en charge de l'assainissement, le Department of Public Works and Transportation et l'Urban Development Division).

Source : *Management Contract for the Waste Water Service in Hin Heup Tay, Hin Heup District, Vientiane Province, 2010.*

2.2 Avantages et inconvénients des deux modes de gestion

Le tableau ci-dessous résume les principaux avantages et inconvénients des gestions directe et déléguée d'après les critères utilisés dans la grille multicritère.

TABLEAU N° 1

Avantages et inconvénients de la gestion directe et de la gestion déléguée

Critères	Mode de gestion	Avantages	Inconvénients
Performance économique et coût du service	Gestion directe	Les tarifs sont fixés directement par le maître d'ouvrage, sans négociations avec l'opérateur.	Pour des raisons politiques, un maître d'ouvrage assurant la gestion en direct aura parfois des réticences à faire appliquer des tarifs suffisamment élevés pour couvrir toutes les dépenses du service (risque de perdre des votes d'une partie de ses électeurs).
	Gestion déléguée	<p>Selon le type de contrat, l'investissement initial (ou celui pour une extension du service) peut être engagé par l'opérateur. Les coûts d'entretien sont portés par ce dernier.</p> <p>Le recouvrement des factures est souvent plus efficace car les opérateurs ont moins de contraintes politiques.</p> <p>Meilleure maîtrise des charges par l'opérateur, qui cherchera à optimiser le coût du service.</p>	<p>Le processus de négociation entre maître d'ouvrage et opérateur peut être long, notamment en ce qui concerne les tarifs à appliquer pour l'accès au service.</p> <p>Maîtrise partielle des tarifs par le maître d'ouvrage.</p>
Risques supportés	Gestion directe	Meilleure maîtrise des moyens à mobiliser pour assumer les risques, puisque le maître d'ouvrage porte tous les risques techniques et financiers.	Le maître d'ouvrage porte seul les risques techniques et financiers, ainsi que la responsabilité civile et pénale en cas de dysfonctionnement du service.
	Gestion déléguée	<p>Les risques techniques et financiers sont partiellement transférés à l'opérateur.</p> <p>La responsabilité civile et pénale est partagée entre le maître d'ouvrage et l'opérateur.</p> <p>Meilleure réactivité en cas de dysfonctionnement du service, puisque l'opérateur n'est pas contraint par les lourdeurs administratives d'une institution publique.</p> <p>L'opérateur de service est une interface entre les usagers et le maître d'ouvrage : il est en première ligne en cas de mécontentement au sujet du service ou des tarifs.</p>	Le partage des risques et de la responsabilité civile et pénale fait l'objet d'un processus de négociation avec l'opérateur privé, qui peut parfois être long.

Critères	Mode de gestion	Avantages	Inconvénients
Performance technique	Gestion directe	Maîtrise du service par le maître d'ouvrage. Plus de souplesse de mise en œuvre dans le cas d'une évolution de la stratégie d'assainissement.	Nécessité de disposer des ressources humaines, matérielles et financières suffisantes pour assurer l'exploitation du service. Pour des compétences techniques pointues et occasionnelles, nécessité de faire appel à un prestataire.
	Gestion déléguée	Les compétences techniques à mobiliser pour atteindre les objectifs du service sont fixées dans le contrat. Un opérateur ayant plusieurs contrats de gestion de services d'assainissement peut mutualiser certaines ressources humaines et matérielles. Un opérateur gérant plusieurs services d'assainissement a souvent une meilleure expérience technique et une meilleure maîtrise du service.	Moindre maîtrise du service par le maître d'ouvrage. Si le maître d'ouvrage n'est pas satisfait de la façon dont l'opérateur gère le service, le processus de recadrage ou de rupture de contrat est souvent complexe.
Transparence de gestion et contrôle de l'opérateur	Gestion directe	Contrôle direct de l'opérateur : le maître d'ouvrage assure le suivi des activités de ses propres équipes. Meilleure maîtrise de la transparence de gestion du service (accès aisé à l'information) et de la relation directe à la clientèle.	Si les responsabilités entre élus, services généraux et services techniques ne sont pas clarifiées et en l'absence de rapports réguliers entre eux, le service d'assainissement risque de ne pas être suivi et sa gestion ne sera pas transparente.
	Gestion déléguée		Risque que l'opérateur privilégie sa marge bénéficiaire au détriment de la bonne maintenance du patrimoine. Nécessité de mettre en place un dispositif efficace de suivi-contrôle des activités de l'opérateur.

2.3 Comment utiliser la grille multicritère ?

La grille multicritère présentée ci-dessous doit permettre de se faire une idée de la pertinence de chacun des deux modes de gestion en fonction du contexte et de ses priorités. Chaque critère s'accompagne de questions à se poser. Les réponses doivent être reportées dans la colonne prévue à cet effet. Puis, en fonction des avantages et inconvénients relevés précédemment, les colonnes « Intérêt de la gestion directe » et « Intérêt de la gestion déléguée » sont complétées avec de simples « + » et « - »⁵.

« - - » : pas approprié « - » : peu approprié
« + + » : approprié « + + + » : très approprié

⁵ Pour plus de précisions, on peut choisir d'attribuer des notes chiffrées à chaque critère (au lieu des « + » et des « - »), avec une pondération en fonction de l'importance de celui-ci.

TABLEAU N° 2

Utilisation de la grille multicritère

Critères	Points à prendre en compte	Questions à se poser	Réponses	Intérêt de la gestion directe	Intérêt de la gestion déléguée
Performance économique et coût du service	Montant de l'investissement à mobiliser pour mettre en place le service d'assainissement.	Le maître d'ouvrage (ou l'opérateur de service privé) dispose-t-il des ressources financières pour investir dans les infrastructures ?			
	Coût de fonctionnement du service.	Quel sera le coût de fonctionnement du service en fonction du type de gestion ? Le maître d'ouvrage conservera-t-il la maîtrise des tarifs ? Dans le cas d'une délégation de service public, est-il possible de faire baisser les tarifs grâce à la mise en concurrence de plusieurs opérateurs ? La délégation de service public permettra-t-elle de générer des recettes pour le maître d'ouvrage (taxes par exemple) qui pourraient être réinvesties dans l'assainissement ?			
	Souplesse d'organisation et mutualisation des dépenses.	Existe-t-il des possibilités de mutualiser les ressources humaines ainsi que les moyens techniques et financiers entre plusieurs services techniques, services d'assainissement ou contrats d'opérateurs, afin de réduire le coût de fonctionnement du service ?			
Risques supportés	Niveau de risque supporté par le maître d'ouvrage et responsabilité pénale en cas de difficultés du service.	En cas de dysfonctionnement, les ressources financières et techniques seront-elles rapidement mobilisables pour assurer la continuité de fonctionnement du service ? À qui revient la responsabilité pénale en cas de difficultés ? Le maître d'ouvrage souhaite-t-il assumer cette responsabilité vis-à-vis des usagers ?			
Performance technique	Performance technique du service.	Les compétences techniques et les moyens financiers nécessaires pour garantir le bon fonctionnement du service sont-ils disponibles et adaptés à la complexité des tâches à accomplir (gestion technique, administrative et financière du service au quotidien, recouvrement des tarifs, etc.) ? Dans le cas où l'opérateur ne disposerait pas de toutes les compétences techniques en interne, le recours à des sous-traitants est-il envisageable ?			

Critères	Points à prendre en compte	Questions à se poser	Réponses	Intérêt de la gestion directe	Intérêt de la gestion déléguée
Transparence de gestion et contrôle de l'opérateur	Possibilités de contrôler l'opérateur et moyens de coercition disponibles pour garantir la transparence de la gestion du service et le respect du contrat.	Le maître d'ouvrage accède-t-il à l'information concernant la qualité de la gestion du service (accès direct à l'information et rapports réguliers) ? Le maître d'ouvrage a-t-il les moyens et la capacité d'infliger des sanctions à l'opérateur en cas de non-respect des objectifs du service ?			
	Qualité de la relation avec les usagers.	Les usagers accèdent-ils aisément à l'opérateur de service par une interface directe (bureau de l'opérateur, services techniques d'une mairie, etc.) ?			

La synthèse de l'analyse multicritère se fait en regroupant les avantages (« + ») et les inconvénients (« - ») de chaque mode de gestion dans le tableau ci-dessous. Sur cette base, on peut choisir le mode de gestion le plus pertinent et, si on le juge utile, affiner l'analyse de chacun des critères pour confirmer sa décision.

TABLEAU N° 3

Synthèse de l'analyse multicritère

	Gestion directe	Gestion déléguée
+		
=		
-		

À l'issue de cette étape, on dispose des éléments pour choisir le mode de gestion adapté. Une délibération formelle de l'autorité publique maître d'ouvrage doit être arrêtée pour officialiser le mode de gestion retenu.

Dans le cas où la gestion directe est choisie, se reporter directement à l'étape 5.4. Si l'on a choisi d'avoir recours aux services d'un opérateur privé, l'étape suivante informe sur les processus de sélection envisageables.

3. Étape 5.3 : Sélectionner un opérateur délégué

À l'issue de l'étape 5.3, vous serez en mesure d'effectuer les actions suivantes :

- élaborer un cahier des charges décrivant les objectifs à atteindre par l'opérateur du service ;
- sélectionner un opérateur capable d'atteindre les objectifs fixés par le maître d'ouvrage.

Le service d'assainissement peut être délégué à deux types d'acteurs différents : un opérateur privé ou une association d'usagers. La sélection de l'**opérateur privé** doit se faire en accord avec la réglementation en vigueur (sur l'assainissement et les marchés publics). Le recours à un opérateur privé se formalise par le biais d'un contrat de délégation de service public.

L'**association d'usagers**, au même titre qu'un opérateur privé, doit poursuivre un objectif de viabilité économique du service afin de pouvoir remplir les tâches liées au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures. On parle de gestion communautaire. Les usagers effectuant par eux-mêmes l'entretien et la maintenance, la gestion communautaire permet d'adopter des tarifs d'accès au service plus faibles que ne le permettrait une gestion par un opérateur privé ou le maître d'ouvrage. La gestion communautaire peut être envisagée pour des infrastructures telles que les blocs sanitaires ou un mini-égout. Elle est en revanche moins pertinente pour un service de vidange, un réseau d'égouts conventionnel ou une station de traitement des eaux usées dans la mesure où leur gestion requiert des compétences techniques difficiles à mobiliser au sein d'une association d'usagers. Comme dans le cas du recours à un opérateur privé, il est conseillé de formaliser l'accord entre le maître d'ouvrage et l'association d'usagers par le biais d'un contrat.

3.1 Processus de sélection d'un opérateur privé

Deux types de procédures de sélection d'un opérateur s'offrent au maître d'ouvrage : lancer un appel d'offres ou sélectionner un opérateur en gré à gré. Ces deux procédures sont de durée et de complexité variables. Dans tous les cas, le maître d'ouvrage est tenu, pour sélectionner son délégataire, de se conformer au cadre institutionnel et à la réglementation nationale en vigueur.

Ces procédures sont présentées sommairement dans les paragraphes ci-dessous. Pour plus de détails (exemples de dossiers d'appel d'offres), se référer au [chapitre 4](#), étape 4.5.

Lancer un appel d'offres

Ce processus permet de mettre en concurrence plusieurs opérateurs et d'attribuer le marché selon des critères techniques et financiers prédéfinis, en s'appuyant pour cela sur un cahier des charges préalablement établi par le maître d'ouvrage. Un appel d'offres s'étale souvent sur une période longue (plusieurs mois) et s'appuie sur des procédures prévues par la réglementation nationale (généralement décrites dans un code des marchés publics).

Les principales étapes d'un appel d'offres sont les suivantes :

- lancement d'un avis d'appel d'offres⁶ sur la base d'un cahier des charges précis ;
- remise des offres techniques et financières par les candidats ;
- évaluation des offres techniques et financières des candidats ;
- établissement d'un rapport d'évaluation précisant à quel opérateur le marché est attribué ;
- mise au point du contrat avec l'opérateur retenu pour en préciser les détails ;
- signature du contrat.

La sélection par appel d'offres permet de faire jouer la concurrence et de recourir aux services de l'opérateur proposant les tarifs les plus intéressants, tout en garantissant des prestations techniques de qualité. Le recours à un comité de sélection limite les jeux d'influence et permet d'attribuer, de façon transparente, le marché à l'opérateur le plus pertinent.

Compte tenu de la longueur et de la complexité administrative des procédures d'appels d'offres, le recours à ce processus de sélection n'est pas toujours justifié pour des services au périmètre restreint (exploitation d'un bloc sanitaire, gestion d'un réseau d'égouts ou d'un service de vidange desservant une zone de petite taille, par exemple).

Attribuer le marché en direct selon des critères objectifs

Si la réglementation l'autorise (Code des marchés publics), il est possible de simplifier la procédure de sélection en passant par un processus de gré à gré. Le maître d'ouvrage sélectionne directement un opérateur parce qu'il l'estime comme le plus apte à assurer l'exploitation du service. Le gré à gré offre l'avantage de se conclure rapidement et permet de passer immédiatement à l'étape des négociations. Toutefois, les modalités décisionnelles de gré à gré sont moins transparentes qu'un appel d'offres et laissent davantage de latitude aux jeux d'influence.

L'étape de sélection de l'opérateur s'achève par la formalisation du contrat de délégation de service public, signé entre le maître d'ouvrage et l'opérateur (voir étape 5.4).

3.2 Mise en place d'une gestion communautaire

Le choix de la gestion communautaire est indissociable d'un encadrement régulier de la part du maître d'ouvrage afin de garantir la qualité et la bonne gestion du service. La gestion communautaire s'effectue dans le cadre d'un accord entre le maître d'ouvrage et une association d'usagers. Cet accord n'est pas aussi contraignant qu'un contrat de délégation de service public, qui prévoit des sanctions à l'encontre de l'opérateur privé s'il n'atteint pas ses objectifs.

⁶ Un appel d'offres peut être ouvert à tous les candidats possibles : il sera alors diffusé dans les médias, sans restriction. Il peut être restreint : dans ce cas, une liste de candidats présélectionnés par le maître d'ouvrage est préalablement établie, et seuls ces candidats reçoivent l'avis d'appel d'offres. Pour plus de précisions sur ce point, voir le [chapitre 4](#) (étape 4.5).

L'un des principaux enjeux de l'accord relatif à la gestion communautaire est de garantir que les usagers se mobiliseront bien pour effectuer les tâches inhérentes au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures.

Opter pour un mode de gestion communautaire implique d'effectuer en amont les actions suivantes :

- organiser une concertation avec les usagers avant d'opter pour la gestion communautaire. Ces derniers peuvent très bien ne pas être intéressés par ce type de gestion, ou tout simplement ne pas être disponibles ;
- s'accorder sur la répartition des tâches entre l'association d'usagers et le maître d'ouvrage afin que chaque acteur s'approprie son rôle et soit conscient de ses responsabilités ;
- clarifier le mode d'organisation de l'association d'usagers : la structure fonctionnelle sur la base du bénévolat⁷, ou bien les personnes coordonnant la gestion du réseau sont-elles rémunérées ? ;
- former les habitants mobilisés au sein de l'association d'usagers à effectuer les tâches liées à la gestion administrative, technique et financière. Certaines technologies d'assainissement sont complexes et demandent un savoir-faire technique difficilement mobilisable par une association d'usagers. Si besoin, celle-ci aura recours à un prestataire pour effectuer par exemple des travaux de maintenance sur une station de relevage ou changer les canalisations d'un réseau d'égouts ;
- sensibiliser les usagers aux bonnes pratiques d'utilisation des infrastructures pour faciliter la tâche de l'association d'usagers.

Bien que ce modèle ait été testé dans différents contextes (Afrique subsaharienne, réseaux condominaux au Brésil, etc.), il existe actuellement peu d'expériences de gestion communautaire ayant connu un succès durable dans le domaine de l'assainissement. L'exemple ci-dessous pointe les difficultés de ce type de gestion.

ÉTUDE DE CAS

Gestion communautaire d'un mini-égout à Salvador (Brésil)

À Salvador, les réseaux d'égouts conventionnels sont gérés par l'opérateur public Embasa. Les quartiers ne pouvant être desservis par des réseaux conventionnels (comme les favelas) ont été équipés de mini-égouts, appelés « réseaux condominaux ». Les usagers d'un mini-égout pouvaient opter pour une gestion communautaire et bénéficier d'une réduction de 50 % sur la taxe d'assainissement (à Salvador, cette dernière représente 80 % de la facture d'eau). Dans ce cas,

⁷ La gestion par des bénévoles n'est généralement pas durable dans le cadre d'un service d'assainissement et n'est donc pas recommandée.

l'association communautaire prenait en charge la gestion du mini-égout et s'appuyait sur des personnes rémunérées pour effectuer les tâches de gestion technique (curage régulier du mini-égout, etc.), administrative et financière. Un « pacte condominial » était signé entre la mairie, l'association d'usagers et l'opérateur public gérant le réseau conventionnel auquel est connecté le mini-égout. Tous les usagers étaient censés participer aux tâches d'entretien du réseau.

Ce mode de gestion s'est finalement soldé par un échec. L'entretien des canalisations n'a pas été correctement mis en œuvre par les associations d'usagers. Les coûts de maintenance entre les usagers situés en tête et en queue de réseau n'étaient pas équilibrés. Suite à un procès et à des pressions de la part de l'État et de la municipalité, l'opérateur public a dû reprendre en main la gestion des mini-égouts.

Cet exemple est intéressant dans la mesure où l'opérateur Embasa a cherché à s'appuyer sur les usagers en créant un département dédié à la mobilisation sociale afin de continuer à les impliquer dans la gestion des mini-égouts. Cette politique s'est révélée efficace puisqu'elle a permis d'instaurer une relation de confiance entre les habitants et l'opérateur, lui facilitant ainsi son activité.

Source : ILY J.-M., *Choisir et mettre en œuvre les systèmes d'assainissement par mini-égouts*, Paris, pS-Eau, 2013, p. 22-25.

4. Étape 5.4 : Formaliser la relation entre maître d'ouvrage et opérateur de service

Suite à cette étape, vous serez en mesure de :

- mener à bien le processus de négociation avec le futur opérateur du service dans le cas d'une délégation de service public ;
- rédiger un document formalisant les objectifs fixés par le maître d'ouvrage ainsi que la relation entre celui-ci et l'opérateur de service, dans le cadre du mode de gestion choisi à l'étape 5.2.

En fonction des objectifs à atteindre, ce document doit répondre clairement aux trois questions majeures soulevées dans les principes généraux (voir paragraphe I) :

1. Qui est propriétaire des infrastructures ?
2. Qui se charge du fonctionnement et de l'entretien des infrastructures ?
3. Qui porte les risques techniques et financiers ?

4.1 Les différents types de documents de formalisation

Selon le mode de gestion choisi, deux principaux types de documents peuvent être élaborés.

Dans le cas où le service est directement géré par le maître d'ouvrage (gestion directe), le document peut prendre la forme soit d'une délibération de l'organe exécutif de l'institution publique précisant le rôle de chacun (élus, services techniques, services généraux, etc.), soit d'un contrat d'objectifs pour le service technique concerné. Il est essentiel de l'élaborer, quand bien même il n'y aurait pas de délégation de service : les précisions qu'il contient permettent de s'assurer du bon fonctionnement du service.

Dans le cas où la gestion du service est déléguée à un opérateur privé, le document de formalisation sera un contrat de délégation de service public signé par le maître d'ouvrage et le futur opérateur du réseau.

4.2 Le contenu du document de formalisation

Quel que soit le mode de gestion, le document de formalisation doit contenir les informations suivantes :

- les objectifs fixés pour le service et les résultats à atteindre ;
- le périmètre du service ;
- la durée d'exploitation du service ;
- l'entité qui porte les risques techniques et financiers, ainsi que la responsabilité pénale en cas de dysfonctionnement du service ;
- les tarifs d'accès au service : accès au bloc sanitaire, vidange, connexion et accès au réseau d'égouts, etc. ;
- les modalités de suivi-contrôle de la gestion par le maître d'ouvrage.

Dans le cas d'une délégation de service public, on précisera en outre :

- les obligations et devoirs du maître d'ouvrage et de l'opérateur ;
- les modalités de modifications, de rupture et de prolongement du contrat.

Le contrat est susceptible d'évoluer dans le temps pour prendre en compte la réalité du terrain à mesure que le service est mis en œuvre. Afin d'affiner ses clauses en fonction de la rentabilité effective du service, il est possible de définir une période initiale « d'essai ». Cette flexibilité initiale prédispose à des relations de confiance durables entre les deux parties.

Il n'est pas pertinent de proposer ici des modèles de contrats « tout faits », tant leur contenu peut varier en fonction du contexte local. Néanmoins, vous trouverez dans les exemples qui suivent quelques éléments pour élaborer un contrat adapté à votre terrain d'intervention.

4.3. Exemples de documents de formalisation

Plusieurs cas de figure peuvent se présenter selon que les infrastructures sont construites ou non, en fonction de leur mode de gestion (directe ou déléguée) et de l'origine de leur financement (le maître d'ouvrage ou l'opérateur privé).

Les possibilités de formalisation qui en découlent sont plus ou moins complexes.

Les infrastructures et équipements existent et ont été financés par le maître d'ouvrage

Dans le cas d'une **gestion directe**, l'exploitation du service est directement assurée par le maître d'ouvrage (service de l'État, collectivité locale ou opérateur public), avec son propre personnel et son propre budget. Le maître d'ouvrage est propriétaire des infrastructures et porte l'intégralité des risques techniques et financiers. On parle de gestion en régie. Il peut arriver que l'exploitation du service soit confiée à un opérateur public tel qu'un office national de l'assainissement ou qu'une entreprise publique, comme dans l'exemple ci-dessous.

ÉTUDE DE CAS

Gestion directe par un opérateur public Le service de vidange et de traitement des eaux usées de Haï Phong (Vietnam)

À Haï Phong, le service de vidange de la ville est assuré par l'entreprise publique SADCO (Sewerage and Drainage One-Member State Company Limited) et par quatorze opérateurs privés. SADCO assure le transport et le traitement des boues de vidange dans une station de traitement appartenant à la ville. Ce mode de gestion est un des types de régie qu'il est possible de mettre en place. La collectivité locale a recours à une entreprise publique dont les activités sont rémunérées d'une part par le budget municipal dans le cadre d'un contrat d'objectifs voté par les autorités de la ville, et d'autre part par la perception du tarif de vidange, collecté depuis 2006 directement auprès des ménages. La part du budget municipal consacrée à l'assainissement est financée par une taxe correspondant à 15 % du total de la facture d'eau des ménages.

Source : NGUYEN V.A. *et al.*, *Landscape Analysis and Business Model Assessment in Fecal Sludge Management: Extraction and Transportation Models in Vietnam*, 2011, p. 50.

Dans le cas d'une **gestion déléguée à un opérateur privé**, deux modalités de gestion sont possibles, qui laissent une part de responsabilité plus ou moins grande au maître d'ouvrage : la gérance ou l'affermage. Lorsque les infrastructures et équipements d'assainissement existent et sont gérés en délégation, le document de formalisation (contrat de délégation) doit contenir une description des ouvrages (inventaire) et préciser leur état de fonctionnement.

- **Contrat de gérance** : contrat par lequel un opérateur privé exploite les infrastructures ou équipements appartenant à une autorité publique. Les risques techniques et financiers sont partagés entre le maître d'ouvrage et le gérant. Le maître d'ouvrage se charge du renouvellement des infrastructures et équipements dont il est propriétaire. Le gérant a la charge de l'entretien des infrastructures et équipements. Son

revenu est constitué par le paiement des usagers et par une rémunération fixe versée périodiquement par le maître d'ouvrage. L'opérateur est donc intéressé à développer les recettes en offrant un bon niveau de service aux usagers.

- **Contrat d'affermage** : contrat par lequel un opérateur privé exploite et assure l'entretien du service. Les infrastructures et équipements sont la propriété du maître d'ouvrage, mais l'opérateur a généralement la charge du renouvellement d'une partie des équipements (le reste étant à la charge du maître d'ouvrage). L'opérateur peut financer des extensions sur ses propres fonds en fonction des objectifs fixés dans le contrat. Les risques techniques et financiers sont partagés entre le maître d'ouvrage et l'opérateur. À la fin du contrat, l'opérateur rétrocède à la maîtrise d'ouvrage la totalité des infrastructures et équipements, y compris les extensions qu'il aura éventuellement financées. L'opérateur se rémunère essentiellement sur le tarif facturé aux usagers.

ÉTUDE DE CAS

Gestion déléguée à un opérateur privé *via* un contrat d'affermage L'exploitation d'un réseau d'égouts à Trapeang Sab (Cambodge)

La commune de Trapeang Sab a mis en place un réseau d'égouts pour desservir 120 ménages de la municipalité. Elle a décidé d'en confier la gestion à un opérateur privé local *via* un contrat de délégation de service public d'une durée de cinq ans. Ce contrat fixe les objectifs à atteindre par l'opérateur (connexion de 120 ménages) et les tarifs à appliquer pour les connexions et le service d'assainissement. L'opérateur bénéficie d'une exclusivité sur l'exploitation du réseau d'égouts, en échange de laquelle il paie tous les trois mois un loyer, ou « fermage », à la commune pour l'utilisation des infrastructures.

À l'achèvement du contrat, l'opérateur rétrocèdera à la commune les infrastructures ainsi que les éventuelles extensions développées. Ayant financé la pompe de relevage de la station de traitement, il restera propriétaire de cette dernière, le contrat d'affermage ayant été adapté en ce sens.

Source : *Contrat de délégation de service public pour la gestion d'un réseau d'égouts à Trapeang Sab, 2009.*

Les infrastructures et équipements restent à construire

Le maître d'ouvrage peut investir et réaliser lui-même les infrastructures d'assainissement (voir précédemment) ou bien faire appel à un opérateur privé (voir le chapitre 9B). Il pourra par la suite en déléguer la gestion à ce dernier, selon des modalités l'engageant de manière plus ou moins importante comme décrit plus loin.

- **La concession** : contrat par lequel un opérateur privé construit des infrastructures d'après des objectifs fixés avec le maître d'ouvrage. L'opérateur obtient une exclusivité sur leur exploitation et assure la totalité des opérations d'entretien. Il porte l'intégralité des risques techniques et financiers et tire tout son revenu du tarif payé par les usagers. Son objectif est d'avoir suffisamment d'usagers et de mobiliser assez de recettes pour pouvoir rembourser son investissement initial, puis obtenir des bénéfices. L'opérateur peut conserver la propriété de certains équipements ou extensions réalisés durant la durée du contrat. Celle-ci doit être calculée de telle sorte que, arrivé au terme du contrat, l'opérateur ait récupéré son investissement initial. Si une partie des infrastructures existaient déjà avant ce contrat, le maître d'ouvrage en reste propriétaire.

ÉTUDE DE CAS

Gestion déléguée à un opérateur privé *via* un contrat de type concession Les toilettes publiques de Mombasa (Kenya)

Dans la ville de Mombasa, 11 % des ménages bénéficient d'une connexion au réseau d'égouts. Le réseau d'égouts et les stations de traitement de la ville sont exploités par l'entreprise publique MOWASCO (Mombasa Water Supply & Sanitation Company Limited), entièrement détenue par la ville de Mombasa. Afin de fournir un accès à l'assainissement aux ménages non équipés en toilettes, la ville a développé un service de toilettes publiques dont la gestion est déléguée à un opérateur privé *via* un contrat de concession d'une durée de dix ans. L'opérateur a construit et exploite ces blocs sanitaires. La durée du contrat lui permet de récupérer la somme investie pour leur construction et de réaliser une marge bénéficiaire. À la fin du contrat, les toilettes publiques seront rétrocédées à la ville de Mombasa.

Source : MWANGI L. *et al.*, *Landscape Analysis and Business Model Assessment in Fecal Sludge Management: Extraction and Transportation Models in Africa, Kenya Report*, 2011, p. 3-22 à 3-26.

- **La conception/construction/exploitation et transfert de propriété au maître d'ouvrage**, plus connu sous le terme anglophone *Design-Build-Operate and Transfer* ou *Design-Build-Maintain and Transfer*. L'opérateur privé conçoit, construit et exploite les infrastructures et équipements selon les conditions fixées dans le contrat signé avec le maître d'ouvrage. Il est propriétaire des infrastructures et des équipements durant la durée du contrat et en rétrocède à la fin la totalité au maître d'ouvrage. L'opérateur porte les risques techniques et financiers durant toute la durée du contrat. Celui-ci diffère de la concession dans la mesure où l'opérateur se charge de la conception des infrastructures.

Les infrastructures et équipements existent et ont été financés par un opérateur privé

Des services d'assainissement se développent parfois à l'initiative d'opérateurs privés, qui financent et exploitent eux-mêmes les infrastructures et équipements sans lien aucun avec le maître d'ouvrage. Il peut s'agir de services de vidange manuelle ou mécanique, de blocs sanitaires publics, de réseaux d'égouts ou encore de stations de traitement des boues de vidange. Les opérateurs privés comblent un déficit de service public. L'assainissement relève néanmoins de la responsabilité des autorités publiques : le maître d'ouvrage reste garant de la qualité du service et doit pouvoir encadrer les activités des opérateurs de service afin de garantir une qualité minimale, le respect de la réglementation et des bonnes pratiques ainsi qu'un tarif abordable pour les usagers. L'encadrement est formalisé par une **licence d'exploitation**, qui est une autorisation d'exploitation du service en échange du paiement d'une redevance et du respect d'une qualité minimale.

Dans le cadre d'une licence, l'opérateur privé finance les infrastructures et les équipements et en assure la gestion et l'exploitation. Il en est propriétaire et porte l'intégralité des risques techniques et financiers. Afin d'être autorisé à mener ses activités, l'opérateur doit acheter la licence auprès de l'autorité publique et la renouveler à une fréquence fixée par la réglementation locale d'assainissement. Cette licence ne donne pas forcément l'exclusivité d'exploitation du service : par exemple, des licences peuvent être délivrées dans une même ville à plusieurs opérateurs de vidange de boues, qui se retrouvent alors en situation de concurrence.

La licence reste la modalité de gestion la plus souple et la plus simple à mettre en place. Le document qui la formalise ne contient généralement que le cahier des charges devant être respecté par l'opérateur. Il n'engage pas le maître d'ouvrage, qui peut le rompre facilement. C'est le mode de gestion qui laisse le plus de latitude à l'opérateur privé. Il est le mieux adapté aux situations où il existe déjà une offre privée qu'il faut encadrer pour respecter certains critères sanitaires, environnementaux et financiers.

ÉTUDE DE CAS

Une licence pour encadrer les activités des opérateurs de vidange mécanique

L'exemple de la ville d'Abuja (Nigéria)

À Abuja, seuls 30 % des ménages sont raccordés au réseau d'égouts. Les habitants sont en majorité équipés de toilettes à fosse nécessitant d'avoir recours à une vidange mécanique ou manuelle. En l'absence de politiques municipales claires sur la gestion des boues de vidange, le service d'évacuation est assuré par de petits opérateurs privés, dont les plus importants utilisent plusieurs camions.

Nous sommes ici face à une situation où des opérateurs privés de vidange assurent, avec leurs propres équipements, un service public non pris en charge par la collectivité locale. Leurs activités sont encadrées par le bureau de protection de l'environnement d'Abuja : les opérateurs doivent s'enregistrer auprès de ce dernier et payer une licence d'exploitation, qui les oblige à respecter un cahier des charges précisant les bonnes pratiques de vidange. Un opérateur ne s'étant pas acquitté du paiement de sa licence, ou opérant hors du périmètre fixé par celle-ci, est passible d'une amende. Le cahier des charges engage par ailleurs les opérateurs à aller déposer les boues vidangées dans trois sites agréés par la ville.

Pour être efficace, la licence implique que les autorités municipales contrôlent les opérateurs afin de vérifier que ces derniers respectent les bonnes pratiques et dépotent leur chargement au bon endroit.

Source : SRIDHAR M.K.C. *et al.*, *Landscape Analysis and Business Model Assessment in Fecal Sludge Management: Extraction and Transportation Models in Africa, Nigeria Study Report*, 2011.

Ces exemples de formalisation de la délégation de service d'assainissement ne s'excluent pas l'un l'autre et ne doivent pas constituer des types de gestion figés. Plusieurs contrats peuvent se côtoyer pour différents services d'assainissement sur un même territoire, et les systèmes de gestion peuvent se transformer afin de prendre en compte l'évolution du service ou des décisions politiques, comme l'illustre l'étude de cas page suivante.

ÉTUDE DE CAS

Entre régie et concession

En Malaisie, l'assainissement relève des autorités fédérales, très impliquées dans la gestion et l'amélioration des services d'assainissement du pays. Les services d'évacuation et de traitement des eaux usées des villes de Kuala Lumpur, Melaka et Kuala Terengganu sont répartis entre des opérateurs privés, qui couvrent la majeure partie des besoins en vidange de fosses, et l'entreprise IWK (Indah Water Konsortium), en charge de l'exploitation du réseau d'égouts et des stations de traitement de la ville. IWK offre des services de vidange, mais de manière marginale. L'entreprise opère dans le cadre d'un contrat de concession : les infrastructures et équipements sont la propriété de l'État, mais IWK est chargée de leur construction et de leur exploitation.

Même si IWK agit comme une entreprise privée (elle a son propre conseil d'administration et prend les décisions budgétaires), son capital est entièrement détenu par le ministère des Finances, dont elle a incorporé l'organisation en 2000. Le fonctionnement de l'entreprise est désormais étroitement contrôlé par l'État.

L'originalité de cet exemple réside dans le fait que la gestion du service a évolué, passant d'une gestion déléguée à un fonctionnement s'apparentant à une régie.

Source : Ho P.Y.C. et al., *Landscape Analysis and Business Model Assessment in Faecal Sludge Management: Extraction and Transportation Model in Malaysia*, 2012, p. 3-5 à 3-8.

Le tableau ci-dessous résume les différents systèmes de gestion et leur formalisation.

TABLEAU N° 4

Systèmes de gestion d'un service d'assainissement

	Formalisation	Propriétaire des infrastructures	Qui se charge du fonctionnement et de l'entretien des infrastructures et équipements ?	Qui porte les risques techniques et financiers ?	Durée du contrat ⁸
Gestion directe	Régie	Public	Public	Public	Indéfinie
Gestion déléguée	Gérance	Public	Privé	Partagé	Courte
	Affermage	Public	Privé	Partagé	Moyenne
	Concession	Public	Privé	Privé	Longue
	Licence	Privé	Privé	Privé	Courte

⁸ Durée courte : de 1 à 4 ans ; durée moyenne : de 5 à 10 ans ; durée longue : au-delà de 10 ans.

Le schéma ci-dessous illustre le degré d'implication du maître d'ouvrage dans les différents exemples développés ici, du 100 % public (régie) au 100 % privé (licence d'exploitation).



FIGURE N° 4

Degré d'implication du maître d'ouvrage et du secteur privé selon le type de formalisation

Vous voilà en mesure de formaliser le mode de gestion choisi dans un document écrit fixant clairement ses modalités.

Pas de bonne gestion sans suivi et contrôle !

Mettre en place un bon système de gestion est certes primordial, mais il faut s'assurer que cette gestion est effective sur le terrain. Sur ce point, un mécanisme de suivi-contrôle permet de remplir les objectifs suivants :

- accompagner la maîtrise d'ouvrage, suivre le fonctionnement du service pour mieux planifier son évolution, prendre des décisions ;
- encadrer les opérateurs de service et renforcer leurs capacités ;
- rendre compte aux usagers, sur la base de données chiffrées, des enjeux d'assainissement (redevabilité vis-à-vis des usagers) et les renseigner sur l'utilisation du tarif qu'ils paient (transparence de la gestion).

Les modalités d'organisation et de mise en œuvre d'un mécanisme de suivi-contrôle sont détaillées dans le **chapitre 5C**.

Source : TOUBKISS J., *Gérer les toilettes et les douches publiques*, PDM/pS-Eau, 2010, Guide méthodologique n° 5, p. 69-77.



POINTS À RETENIR

- Le choix du mode de gestion d'un service d'assainissement suit un processus par étapes aboutissant à la sélection du système le plus adapté au contexte local.
- Les objectifs du service d'assainissement et les relations entre maître d'ouvrage et opérateurs de service, dans le cadre du mode de gestion choisi, sont formalisés dans un document (contrat) susceptible d'évoluer afin de s'adapter au développement du service d'assainissement.
- Sur un territoire donné, les trois maillons d'un service d'assainissement peuvent présenter des modes de gestion différents pour atteindre les objectifs fixés par le maître d'ouvrage.
- Quel que soit le mode de gestion choisi (directe ou déléguée), le maître d'ouvrage reste garant de la qualité du service. La gestion du service est indissociable de la mise en place d'un mécanisme de suivi-contrôle.



POUR ALLER PLUS LOIN

BLACKETT I.C., HAWKINS P.M., HEYMANS C., *The Missing Link in Sanitation Service Delivery: A Review of Fecal Sludge Management in 12 Cities*, Washington, DC, World Bank/WSP, 2014, Water and sanitation program research brief.

DÉSILLE D., TOURLONNIAS B. (dir.), *Développer les services d'assainissement : 16 questions pour agir*, Paris, pS-Eau, 2015.

ILY J.-M., LE JALLÉ C., GABERT J., DÉSILLE D., *Service d'assainissement par mini-égout : dans quels contextes choisir cette option, comment la mettre en œuvre ?* Paris, pS-Eau, 2014, Guide méthodologique n° 7.

STRANDE L., RONTETAP M., BRDJANOVIC D. (eds), *Faecal Sludge Management: Systems Approach for Implementation and Operation*, London, IWA Publishing, 2014.

TOUBKISS J., *Gérer les toilettes et les douches publiques*, PDM/pS-Eau, 2010, Guide méthodologique n° 5.



BOÎTE À OUTILS

OUTIL N° 6 : EXEMPLE DE CONTRAT DE DÉLÉGATION DE GESTION D'UN BLOC SANITAIRE PUBLIC À ROSSO (MAURITANIE).

OUTIL N° 7 : EXEMPLE DE CONTRAT D'AGRÉMENT DE VIDANGEURS À MADAGASCAR.

OUTIL N° 8 : WASTERWATER SYSTEM MANAGEMENT CONTRAT (CONTRAT DE DÉLÉGATION DE SERVICE POUR UN RÉSEAU D'ÉGOUTS).