



Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo



20/03/2018

Rapport de recommandations et projet
de réforme institutionnelle

Rédacteurs	DT, TB, FG, MFE, EM, RB
Validation	TB
Contrôle qualité	DT

REMERCIEMENTS

L'équipe Nodalis souhaite remercier l'ensemble des interlocuteurs congolais rencontrés tout au long de l'étude pour leur disponibilité et leurs contributions et, plus largement, pour l'accueil réservé aux membres de l'équipe qui a réalisé plusieurs missions de diagnostic, ainsi qu'une mission de démarrage et une mission de restitution du diagnostic entre juin 2017 et novembre 2017.

L'équipe souhaite remercier la Direction d'Assainissement et la CEP-O/REGIDESO, et tout particulièrement Madame Pascaline MBANGU, Directrice de l'Assainissement du Ministère de l'Environnement et Développement Durable, pour les échanges et son appui dans l'organisation des missions de terrain.

Sommaire

REMERCIEMENTS	2
A. RESUME EXECUTIF	9
A.1. INTRODUCTION.....	9
A.2. UNE STRATEGIE NATIONALE GLOBALE DECLINEE PAR SOUS-SECTEUR	12
A.3. UN CADRE INSTITUTIONNEL CIBLE ET DES CADRES SPECIFIQUES	13
A.4. MECANISMES DE FINANCEMENT	20
A.5. REpondre AUX ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET SANITAIRES	24
A.6. L'INCLUSION SOCIALE.....	25
A.7. EDUCATION, SENSIBILISATION ET RENFORCEMENT DES CAPACITES	27
A.8. DES CHOIX TECHNIQUES ROBUSTES ET ADAPTES AUX SITUATIONS	29
A.9. ADAPTATION DU CADRE JURIDIQUE.....	30
A.10. PLAN D'ACTION.....	33
B. INTRODUCTION	36
B.1. CONTEXTE ET OBJET DE L'ETUDE.....	36
B.2. PERIMETRE DE L'ETUDE	37
B.3. APPROCHE ET DERoule DE L'ETUDE.....	38
B.4. PRESENTATION DU RAPPORT DE RECOMMANDATIONS	39
C. UNE STRATEGIE NATIONALE GLOBALE DECLINEE PAR SOUS-SECTEUR	41
C.1. L'ASSAINISSEMENT : UNE CAUSE NATIONALE MAJEURE	41
C.2. UNE REFORME INSTITUTIONNELLE INTEGree DANS UN PLAN DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR	42
C.3. UNE STRATEGIE GLOBALE DECLINEE PAR SOUS-SECTEUR	43
C.4. UNE STRATEGIE ARTICULEE EN SEPT AXES	44
D. UN CADRE INSTITUTIONNEL CIBLE GLOBAL ET DES CADRES SPECIFIQUES.....	46
D.1. OBJECTIF STRATEGIQUE.....	46
D.2. CONSTAT ET PROBLEMATIQUE POSEE	46
D.3. PRINCIPES DIRECTEURS.....	47
D.4. LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE REFORME DU CADRE INSTITUTIONNEL GLOBAL DE L'ASSAINISSEMENT	49
D.5. LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE REFORME POUR LE SOUS-SECTEUR DES DECHETS SOLIDES	57
D.6. LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE REFORME POUR LE SOUS-SECTEUR DE L'ASSAINISSEMENT LIQUIDE	60
D.7. SCHEMA SYNTHETIQUE DU CADRE INSTITUTIONNEL CIBLE	62
D.8. CAS DES VILLES PILOTES	64
D.9. FAVORISER LA PROFESSIONNALISATION DES SERVICES	69
D.10. MECANISMES DE REDEVABILITE	77
E. MECANISMES DE FINANCEMENT	80
E.1. OBJECTIF STRATEGIQUE.....	80
E.2. CONSTAT ET PROBLEMATIQUE POSEE	80
E.3. PRINCIPES DIRECTEURS.....	81
E.4. LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE REFORME	86
F. REpondre AUX ENJEUX SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX.....	94

F.1.	OBJECTIF STRATEGIQUE	94
F.2.	CONSTAT ET PROBLEMATIQUE POSEE	94
F.3.	PRINCIPES DIRECTEURS.....	95
F.4.	LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE REFORME	96
G.	L'INCLUSION SOCIALE	103
G.1.	OBJECTIF STRATEGIQUE	103
G.2.	CONSTAT ET PROBLEMATIQUE POSEE	103
G.3.	PRINCIPES DIRECTEURS.....	104
G.4.	LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE REFORME	106
H.	EDUCATION, SENSIBILISATION ET RENFORCEMENT DES CAPACITES	116
H.1.	OBJECTIF STRATEGIQUE	116
H.2.	CONSTAT ET PROBLEMATIQUE POSEE	116
H.3.	PRINCIPES DIRECTEURS.....	117
H.4.	LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES INSTITUTIONS	117
H.5.	LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS POUR L'ÉDUCATION ET LA SENSIBILISATION	121
I.	DES CHOIX TECHNIQUES ROBUSTES ET ADAPTES AUX SITUATIONS	124
I.1.	OBJECTIF STRATEGIQUE	124
I.2.	CONSTAT ET PROBLEMATIQUE POSEE	124
I.3.	PRINCIPES DIRECTEURS.....	125
I.4.	LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS.....	125
J.	ADAPTATION DU CADRE JURIDIQUE	129
J.1.	OBJECTIF STRATEGIQUE	129
J.2.	CONSTAT ET PROBLEMATIQUE POSEE	129
J.3.	PRINCIPES DIRECTEURS.....	130
J.4.	LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS D'ADAPTATION ET DE REFORME	131
K.	PLAN D' ACTIONS.....	135
K.1.	STRUCTURE DU PLAN D' ACTIONS	135
K.2.	FACTEURS DE CHANGEMENT ET MESURES A EFFET RAPIDE	135
K.3.	PLANIFICATION TEMPORELLE	137
L.	ANNEXES	138
L.1.	ANNEXE 1 : PLAN D' ACTIONS	138
L.2.	ANNEXE 2 : SUIVI DES COMMENTAIRES DU MEDD ET DES REPONSES FOURNIES PAR NODALIS	160
L.3.	ANNEXE 2 BIS : SUIVI DES COMMENTAIRES DU MEDD ET DES REPONSES FOURNIES PAR NODALIS	170
L.4.	ANNEXE 3 : COMMENTAIRES TRANSMIS PAR LE MEDD.....	176

Acronymes et abréviations

ACE	Agence Congolaise de l'Environnement
AEP	Adduction en Eau Potable
AGETIP	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
AMO	Assistance à la Maîtrise d'Ouvrage
ANASUR	Agence Nationale de la Salubrité Urbaine (Côte d'Ivoire)
APROVEMAC	Association pour la Promotion des Vulnérables et d'Appui à la Mobilisation des Actions Communautaires
ATACE	Association de techniciens pour l'assainissement et la lutte contre les catastrophes et les épidémies
AVD	Action de Volontaires pour le Développement
BEAU	Bureau d'Etudes et d'Aménagements Urbains
BRECOL	Brigade Ecologique du Congo
BOT	Build Operate Transfer
CCC	Communication pour un Changement de Comportement
CEP-O	Cellule d'Exécution des Projets Eaux de la REGIDESO
CET	Centre d'Enfouissement Technique
CIE	Compagnie Ivoirienne d'Electricité
CNAEHA	Comité National d'Action de l'Eau, de l'Hygiène et de l'Assainissement
CNP	Caisse Nationale de Péréquation
COPIREP	Comité pour la réforme des entreprises publiques
CPAHEHA	Comités provinciaux d'Action de l'Eau, de l'Hygiène et de l'Assainissement
CPE	Coordination Provinciale de l'Environnement
CRAM	Commission Régionale d'assainissement du milieu au Katanga
CUE	Coordination Urbaine de l'Environnement
DAS	Direction d'Assainissement
DBO	Design-Build-Operate
DD	Déchets Dangereux
DEHPE	Direction des Etablissements Humains et Protection de l'Environnement
DFID	Department for International Development
DH	Direction de l'Hygiène
DM	Déchets Médicaux
DMA	Déchets Ménagers et Assimilés
DSCRIP	Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
EHA	Eau, Hygiène et Assainissement
EIA	Etude Institutionnelle du secteur de l'Assainissement
EES	Evaluation environnementale Stratégique

EIE	Etude d'Impact Environnemental
EIES	Etude d'Impact Environnemental et Social
ENFEA	Equipe Nationale des Formateurs, Eau et Assainissement
ETD	Entités Territoriales Décentralisées
FFPSU	Fonds de Financement des Programmes de Salubrité Urbaine (Côte d'Ivoire)
FIE	Fonds d'Intervention pour l'Environnement
GDD	Gestion des Déchets Dangereux
GDI	Gestion des Déchets Industriels
GDMA	Gestion des Déchets Ménagers et Assimilés
GSSK	Garantie de Sécurité et de Service de Kindu
IOV	Indicateur Objectivement Vérifiables
IPM	Impôt Personnel Minimum
MEDD	Ministère de l'Environnement et Développement Durable
MENESUDD	Ministère de l'Environnement, de la Salubrité Urbaine et du Développement Durable (Côte d'Ivoire)
MERH	Ministère de l'Energie et des Ressources Hydrauliques
MINADER	Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural
MITPR	Ministère des Infrastructures, Travaux publics et Reconstruction
MSP	Ministère de la Santé Publique
MV	Maendeleo ya Vijana
OBA	Output Based Aid
ODD	Objectifs de Développement Durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisations Non Gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
OVD	Office de Voiries et Drainage
PARAU	Projet d'Appui à la Réhabilitation et l'Assainissement Urbain
PASU	Projet d'Action Sociale d'Urgence
PEASU	Projet d'alimentation en Eau potable et d'Assainissement en milieu Semi-Urbain
PEMU	Projet d'Alimentation en Eau Potable en Milieu Urbain
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNA	Programme National d'Assainissement
PNDM	Programme National de Gestion des Déchets Ménagers
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire
PNEFEB-2	Programme National Environnement, Forêt, Eau et Biodiversité- 2 ^{ème} Génération
PNEVA	Programme National Ecoles et Villages Assainis
PNHAB	Politique Nationale de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
PNSPE	Politique Nationale des Services Publics de l'Eau
PoNA	Politique Nationale d'Assainissement
PPP	Partenariat Public-Privé

PRISE	Projet de renforcement des infrastructures socio-économiques
PSP	Participation du Secteur Privé
PSMEC	Plan Stratégique Multisectoriel d'Élimination du Choléra
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RASKIN	Régie d'Assainissement de Kinshasa
RDC	République Démocratique du Congo
REGIDESO	Régie de distribution d'eau
REOM	Redevance sur l'Enlèvement des Ordures Ménagères
REO	Responsabilité Élargie du Producteur
RESE	Appui à la Réforme du Secteur de l'Eau en RDC
RS	Redevances Spéciales
SNHR	Service National d'Hydraulique Rurale
SNA	Stratégie Nationale d'Assainissement
SNCC	Société nationale de chemins de fer du Congo
SOSAK	Schéma d'Orientation Stratégique de l'Agglomération de Kinshasa
TA	Techniques Alternatives
TAEIOM	Taxe d'Assainissement, Enlèvement d'Immondices et Ordures Ménagères
TEOM	Taxe sur l'Enlèvement des Ordures Ménagères
UE	Union Européenne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
WSP	Water and Sanitation Program
ZS	Zone de Santé

Table des figures

Figure 1 : Approche du Consultant pour la mission	38
Figure 2 : Récapitulatif des 7 axes stratégiques et liens avec les objectifs présentés dans la PoNA	45
Figure 3 : Répartition des responsabilités entre les différents échelons territoriaux	63
Figure 4 : Trois options de gestion de l'assainissement liquide à Kinshasa	65
Figure 5 : Conditions nécessaires à la réussite du PPP.....	71
Figure 6 : Présentation générale des différentes formules de PSP.....	Erreur ! Signet non défini.
Figure 7 : Evolution du mix des 3T	83
Figure 8 : Principes de définition des mécanismes de financement.....	85
Figure 9 : Evolution du mix selon la stratégie	91
Figure 10 : Echelle de l'assainissement selon les objectifs de développement durable	126
Figure 11 : Loi d'orientation et de programmation	133
Figure 12 : Actions identifiées comme facteurs de changement pour le secteur de l'assainissement	136

Table des tableaux

Tableau 1 : Présentation des parties prenantes de la PSP	72
Tableau 2 : Partage des responsabilités aux différentes étapes du cycle des projets d'infrastructures en PSP	74
Tableau 3 : Répartition entre dépenses et 3T.....	82

A. RESUME EXECUTIF

A.1. INTRODUCTION

Contexte

L'état actuel de l'assainissement en République Démocratique du Congo (RDC) est préoccupant et les progrès observés dans ce domaine sont faibles. Cette situation entraîne des impacts sur l'économie du pays, sur le milieu naturel et sur la santé humaine.

L'inadaptation du cadre institutionnel sectoriel actuel et l'insuffisance de ressources financières allouées au secteur d'assainissement constituent les principales causes de la faible desserte en assainissement.

Objectif et périmètre de l'étude

L'objectif de l'étude est d'accompagner le Ministère de l'Environnement et Développement Durable (MEDD) dans la réforme dudit secteur et de consolider la version existante de Stratégie Nationale d'Assainissement (SNA) en définissant de manière plus précise les réformes institutionnelles à entreprendre et les ressources financières à mobiliser.

L'assainissement est un terme employé au sens large en RDC qui concerne plusieurs sous-secteurs présentant des caractéristiques techniques, institutionnelles et économiques différentes. L'étude prend en compte cette diversité et fournit à titre d'illustration les éléments clefs d'adaptation de la stratégie globale sur les domaines prioritaires de la gestion des déchets ménagers assimilés (DMA) et de l'assainissement liquide, car ces deux sous-secteurs ont été identifiés comme ayant le plus d'impact sur la situation globale de l'assainissement en RDC et qu'ils figurent parmi les priorités politiques.

Organisation du rapport

Le présent document recommande une stratégie pour le secteur de l'assainissement dans sa globalité qui prend en compte et ouvre la voie à des déclinaisons en stratégies sous-sectorielles (Assainissement liquide, GDS, gestion des eaux pluviales, & lutte antivectorielle) et à une réforme visant à ajuster le cadre institutionnel pour le secteur. Il a été organisé et rédigé de façon à pouvoir être facilement transposé en un document de stratégie de type « SNA consolidée » par simples emprunts et intégration. Il est structuré en 7 axes qui sont développés dans des parties spécifiques :

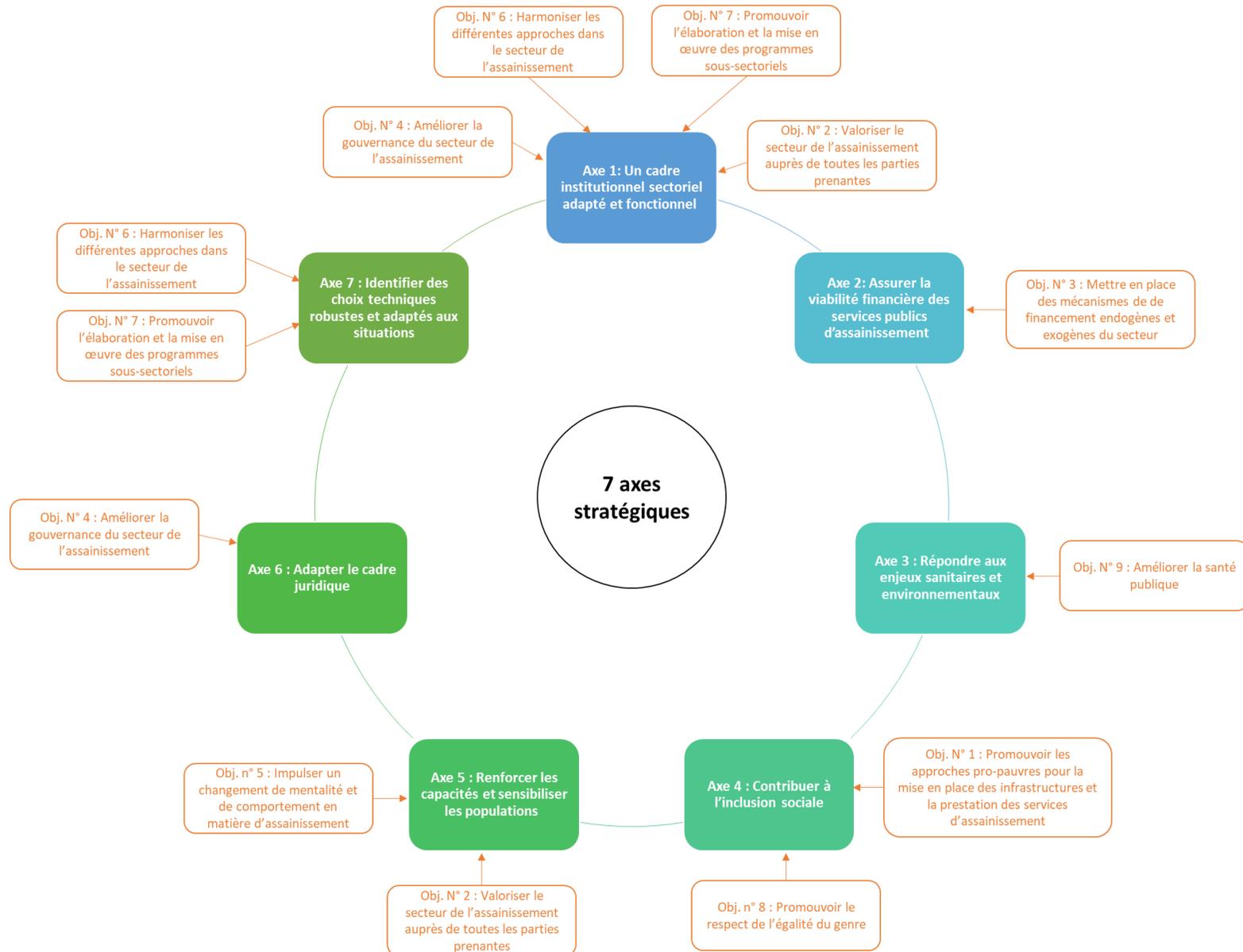
- Axe 1 : Mettre en place une gouvernance claire via un cadre institutionnel et juridique sectoriel adapté et fonctionnel ;
- Axe 2 : Assurer la viabilité financière des services publics d'assainissement ;
- Axe 3 : Répondre aux enjeux sanitaires et environnementaux ;
- Axe 4 : Contribuer à l'inclusion sociale ;

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

- Axe 5 : Renforcer les capacités et sensibiliser les populations ;
- Axe 6 : Adapter le cadre juridique ;
- Axe 7 : Identifier des choix techniques robustes et adaptés aux situations

Le schéma suivant illustre le lien entre les axes stratégiques proposés dans ce rapport et les objectifs fixés par la PoNA .

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo



A.2. UNE STRATEGIE NATIONALE GLOBALE DECLINEE PAR SOUS-SECTEUR

1

FAIRE DE L'ASSAINISSEMENT UNE CAUSE NATIONALE MAJEURE

Car l'accès à l'assainissement en RDC est préoccupant et place le pays nettement en-dessous de la moyenne subsaharienne. La RDC doit mettre en place les moyens nécessaires pour atteindre les ODD ambitieux qu'elle s'est fixée à l'horizon 2030.



Adopter une loi d'orientation et de programmation

Portée par les plus hautes autorités du pays

Mise en oeuvre par des structures spécialisées placées sous l'autorité de la Primature

Une cause nationale majeure qui nécessite la promulgation d'une loi d'orientation et de programmation

L'urgence et la gravité de la situation justifient d'ériger l'assainissement en cause nationale majeure. Elles nécessitent aussi une prise de conscience générale de la part de l'Etat, des provinces, des entités déconcentrées et décentralisées ainsi que des populations et l'adoption urgente de mesures adéquates.

L'élaboration d'une loi d'orientation et de programmation devra figurer parmi les premiers objectifs de la SNA. Celle-ci énoncera les orientations stratégiques partagées et adoptées par la représentation nationale pour assurer le comblement rapide du retard pris dans les différents sous-secteurs de l'assainissement. Elle fixera un ensemble d'objectifs généraux et contiendra un plan d'actions visant à prioriser les activités à réaliser les unes en fonction des autres. La rédaction, l'adoption et la promulgation de la loi d'orientation et de programmation devront figurer parmi les actions prioritaires.

Une réforme institutionnelle intégrée dans un plan de développement du secteur

Le plan de développement recommandé pour le secteur reposera sur la trilogie suivante :

- Programme d'investissement sectoriel pluriannuel en plusieurs phases, dont une phase d'urgence ;
- Plan de réformes institutionnelles ; et
- Plan de réformes économiques et financières.

Ces trois composantes sont interdépendantes et doivent être conduites de façon intégrée et judicieusement synchronisée. La mise en œuvre du plan de développement du secteur nécessitera l'appui concomitant de plusieurs partenaires techniques et financiers (PTF).

Une stratégie globale déclinée par sous-secteur

Les principes et objectifs généraux communs aux quatre sous-secteurs de l'assainissement pourront être présentés dans un document général de stratégie nationale, mais la RDC devra se doter de stratégies propres à chaque sous-secteur, afin de définir les approches techniques privilégiées ainsi que le cadre juridique, institutionnel, économique et financier propre à chaque sous-secteur.

Le présent document propose un cadre pour la stratégie générale et fournit des orientations pour l'élaboration des stratégies spécifiques, en accordant une attention particulière aux sous-secteurs de l'assainissement liquide et de la gestion des déchets solides car ils constituent des sous-secteurs prioritaires pour les 4 chefs-lieux ayant fait l'objet du diagnostic.

A.3. UN CADRE INSTITUTIONNEL CIBLE ET DES CADRES SPECIFIQUES

L'un des objectifs majeurs de la SNA doit consister à développer un cadre institutionnel propice au développement du secteur d'assainissement et à la professionnalisation des services qui s'intègre dans le processus de décentralisation.

2

ADOPTER UNE APPROCHE DE L'ASSAINISSEMENT PAR SOUS-SECTEUR

Car le terme global « d'assainissement » permet difficilement de prendre en compte les spécificités de chacun des sous-secteurs : Gestion des eaux usées, gestion des déchets solides, gestion des eaux pluviales et hygiène / lutte antivectorielle.



Créer un comité interministériel (HCIA) au niveau central chargé de coordonner les sous-secteurs et d'établir le cadre normatif



Identifier l'ancrage institutionnel le plus approprié à chaque sous-secteur

Plusieurs options sont envisageables:

- 1- Copilotage du MEDD et du Ministère de la Décentralisation
- 2- Regroupement sous une même tutelle de l'assainissement liquide avec d'autres sous-secteurs en fonction des villes pilotes



Créer des agences provinciales autonomes

qui assurent la planification et la maîtrise d'ouvrages des infrastructures à l'échelle de la province et qui délèguent l'exploitation des infrastructures au secteur privé.

3

OPTIMISER LA REPARTITION DES COMPETENCES AUX DIFFERENTS ECHELONS TERRITORIAUX

Car le processus de décentralisation en RDC est aujourd'hui à l'arrêt. La définition et la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux sont incomplètes et imprécises.

Par ailleurs, si les transferts de compétences ont été initiés, le transfert de ressources Etat → Provinces → ETD n'est pas effectif et limite les capacités des ETD.



Poursuivre le processus de décentralisation et développer les capacités de maîtrise d'ouvrage au bon échelon territorial



Confier la planification des infrastructures à l'échelon territorial approprié

C'est à dire l'échelon qui permet leur optimisation spatiale et temporelle et la réalisation des économies d'échelle



Professionaliser l'exploitation et la gestion commerciale



Améliorer la redevabilité

Coordination grâce à un comité interministériel

L'une des premières recommandations consiste à créer au niveau central un comité interministériel de l'assainissement qui aura comme principale mission de piloter le plan de réforme, de coordonner les sous-secteurs de l'assainissement et d'ajuster le cadre normatif pour assurer les conditions propices au développement et à la viabilité du secteur. Ce comité pourra prendre la forme d'un **Haut Comité Interministériel d'Assainissement (HCIA)**.

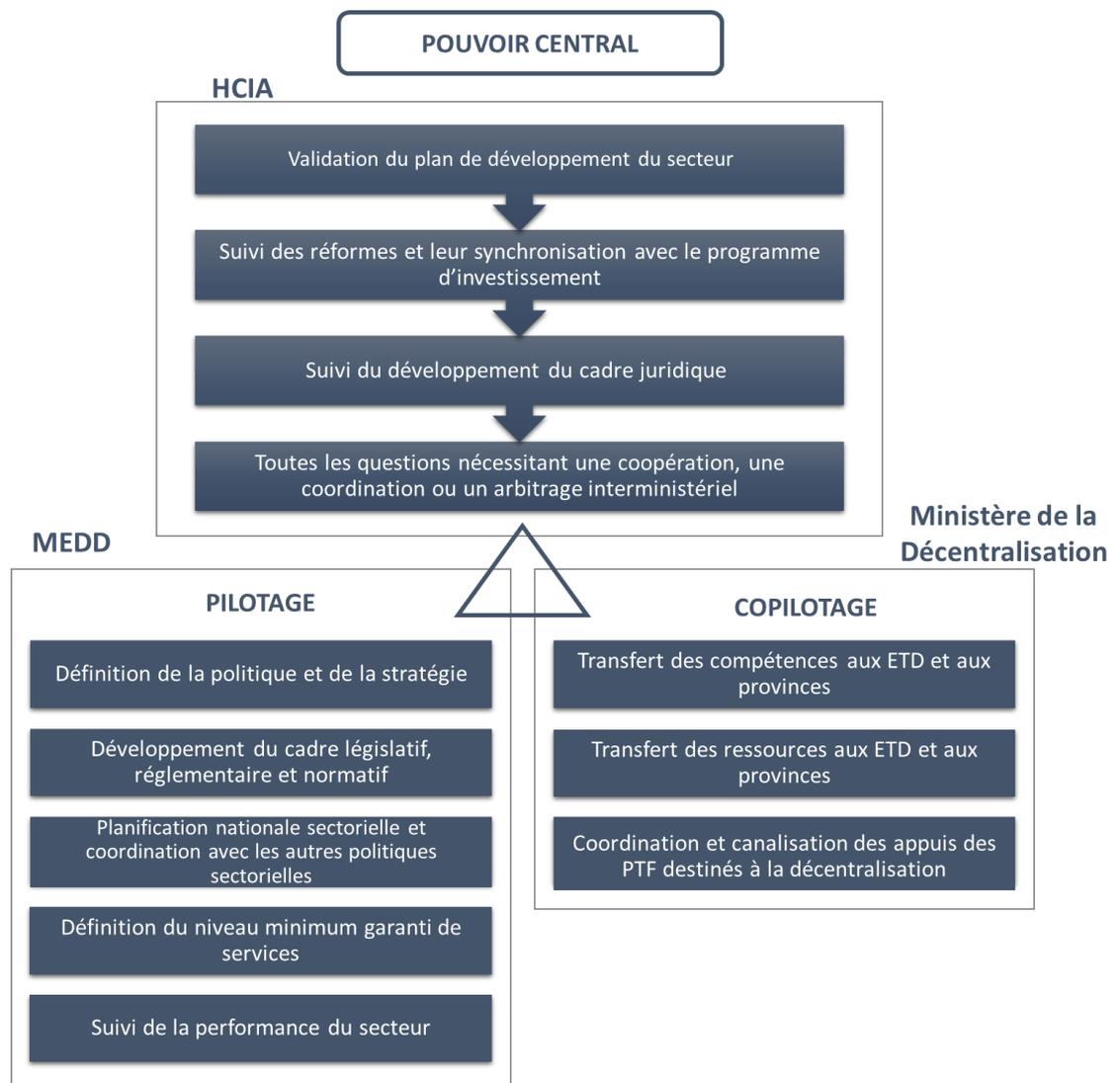
Options d'ancrage du secteur

A court terme, il est recommandé de maintenir un ancrage de l'assainissement liquide et de la gestion des déchets solides au Ministère de l'Environnement et Développement Durable (MEDD). Au sein du MEDD, le Consultant recommande que la Direction de l'Assainissement (DAS) soit érigée en **Direction Générale d'Assainissement** dans le cadre de la réforme de la fonction publique en cours pour renforcer son positionnement vis-à-vis des autres acteurs du secteur.

Dans le contexte actuel de refondation du secteur de l'assainissement avec la mise en œuvre d'un plan de développement du secteur comportant des investissements structurants aussi bien pour l'assainissement liquide que pour la gestion des déchets solides, il y a un avantage à avoir le même ancrage pour les deux sous-secteurs. Ceci facilitera les relations avec les PTF (unicité d'interlocuteur) et permettra d'optimiser les renforcements de capacités au profit des deux sous-secteurs.

A moyen terme, cette option pourrait évoluer et un ancrage groupé avec l'eau potable pour l'assainissement liquide pourrait être justifié dans un contexte où des réformes seront engagées dans le secteur de l'eau potable notamment pour redresser la REGIDESO et qui pourraient mieux la prédisposer à jouer un rôle dans l'assainissement liquide. Une telle décision gagne aussi à être prise à la lumière des schémas directeurs d'assainissement et notamment selon l'importance que prendra l'assainissement collectif qui a plus de synergie avec l'eau potable.

Quel que soit l'ancrage institutionnel du secteur, le Ministère en charge de la Décentralisation doit être fortement impliqué dans le pilotage du secteur car il a la responsabilité de mettre en œuvre le transfert des compétences et des ressources aux entités territoriales décentralisées et aux provinces. Il est donc proposé de mettre en place **un triptyque pour le pilotage du secteur au niveau national** : HCIA, MEDD (via la DAS) et Ministère de la Décentralisation.

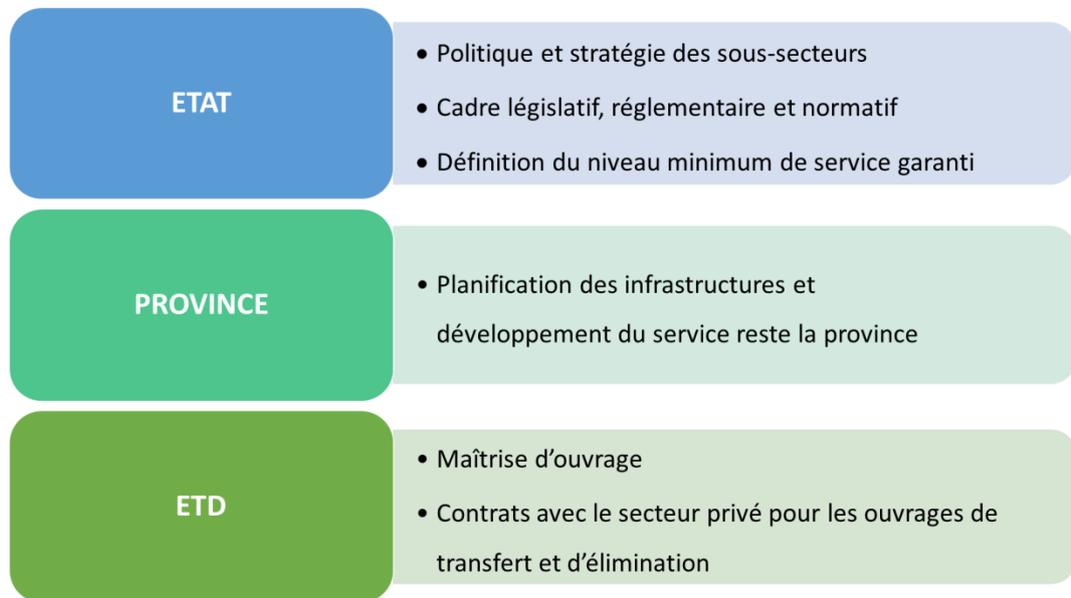


Répartition des fonctions entre les différents échelons territoriaux pour l'assainissement liquide et la gestion des déchets solides

Le principe de répartition des fonctions aux différents échelons est le suivant :

- L'Etat assume les responsabilités de la politique et de la stratégie des sous-secteurs, il développe le cadre législatif, réglementaire et normatif et définit aussi le niveau minimum de service garanti ;
- Les provinces développent et adoptent, dans le cadre de la législation et des normes nationales, un plan d'action provincial en fonction de leurs objectifs et priorités
- L'échelon territorial approprié pour la planification des infrastructures et du développement du service reste la province mais elle doit remplir cette mission en étroite coordination et concertation avec les ETD concernées. Il en est de même pour les capacités en maîtrise d'ouvrage qui gagnent à être développées au niveau provincial ;

- Concernant les activités opérationnelles, les ETD restent maîtres d'ouvrage, mais l'implication du secteur privé est fortement recommandée pour les ouvrages de transfert et d'élimination afin de garantir le savoir-faire et l'expertise nécessaires.



Cadre institutionnel cible : la création d'agences provinciales autonomes

Le cadre institutionnel cible pour l'assainissement liquide et pour les déchets solides repose sur la **création d'une structure provinciale autonome** qui assure la planification et la maîtrise d'ouvrage des infrastructures à l'échelle de la province. Cette agence s'apparente à une structure de maîtrise d'ouvrage déléguée, qui va confier l'exploitation des infrastructures au secteur privé, pour le compte des ETD qui gardent, quant à elles, la responsabilité de la construction et de l'exploitation des infrastructures.

L'option d'avoir une même agence pour les deux sous-secteurs de GDS et d'assainissement liquide dépendra du volume d'activité et du parc d'infrastructures planifié dans la province.

Application au cas des villes pilotes

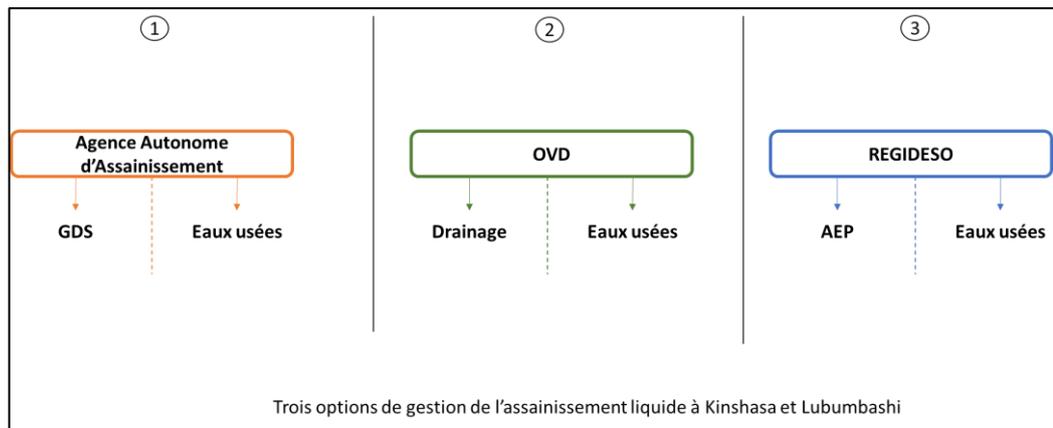
Pour la gestion des déchets à **Kinshasa**, il est recommandé de **transformer la RASKIN en agence autonome** (Agence Autonome de Gestion des Déchets de Kinshasa) et de la restructurer pour assurer un service performant et professionnalisé. Pour le Haut Katanga, il est recommandé la **création d'une agence autonome de gestion des déchets qui couvre toute la province**. Ces agences seront dotées des ressources financières pérennes qui garantissent leur viabilité financière.

Elles auront la responsabilité de la gestion des centres de transfert et des CET. Elles développeront aussi les filières de valorisation des déchets solides en coordination avec les ETD.

En ce qui concerne la responsabilité de l'assainissement liquide dans ces deux chefs-lieux, trois options sont envisageables :

1. Une Agence provinciale autonome. ;
2. L'OVD ;
3. La REGIDESO

Dans le cas de Kinshasa, l'agence provinciale autonome pourrait émaner de la transformation de la RASKIN qui aurait ainsi deux pôles d'activités : la GDS et l'assainissement. Le Consultant recommande cette option.



Dans les villes de **Matadi** et **Kindu**, la densité de la population est relativement faible. L'assainissement autonome y est prédominant et va le demeurer encore à court et moyen terme. Il est donc recommandé de nouer des partenariats avec les ONG et les PME pour la gestion des déchets solides et de mettre en place une **régie municipale** pour la gestion de l'assainissement liquide dans chaque ville. Cette régie serait appuyée par une Assistance à Maitrise d'Ouvrage (AMO) durant la période de réalisation des infrastructures (CET, centres de transfert et station de boues de vidange) ainsi que pendant les premières années d'exploitation.

Des outils contractuels pour les villes pilotes à la mesure des enjeux

En vue d'opérationnaliser le processus de décentralisation et de renforcer les mécanismes de redevabilité entre les différents échelons territoriaux, le Consultant recommande de formaliser les relations Etat – Provinces – ETD dans des contrats de performance, dans l'esprit des contrats de villes à la française. Ces contrats définiraient, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi-programme, l'ensemble des actions à réaliser sur une durée de 4 à 5 ans, avec une indication précise du qui fait quoi et avec quelles ressources et quels moyens.

Il est recommandé d'élaborer un modèle de contrat et de l'appliquer aux cas de 5 provinces et ETDs intégrant les villes pilotes. Ces contrats feraient l'objet d'un suivi contrôle exercé par une entité indépendante.

Professionalisation des services

En RDC, la professionnalisation des services d'assainissement doit faire partie des objectifs stratégiques du secteur. L'option la plus courante pour la mettre en œuvre repose sur la participation du secteur privé (PSP).

Différentes formes de PSP peuvent être choisies en fonction du maillon (précollecte, collecte, traitement et élimination) de la GDS et de l'assainissement liquide. On citera notamment le contrat de service, le « DBO » (Design-Build-Operate), ou encore le « contrat de franchise ».

La réussite de ces projets de PSP nécessitera des efforts en termes de renforcement de capacités à chaque niveau territorial, afin que chaque échelon puisse remplir les fonctions qui lui sont attribuées :

- Le gouvernement central sera responsable de la **mise en place d'un cadre général des PSP** ;
- L'autorité contractante responsable de la mise en œuvre des projets de PSP au niveau des provinces et/ou des ETDs remplira les fonctions de **préparation des projets** ;
- Une fois le projet de PSP mis en œuvre, l'entité publique signataire devra assumer ses responsabilités telles que stipulées dans le contrat et assurer le **suivi et le contrôle de la réalisation des engagements du partenaire privé**.

Mécanismes de redevabilité

La mise en place de mécanismes de redevabilité permet de renforcer l'efficacité, la bonne gouvernance du cadre institutionnel et la performance des acteurs dans l'accomplissement de leurs missions. Six exemples de mécanismes de redevabilité sont cités dans le rapport :

1. La formalisation des engagements mutuels entre l'état, les provinces et les ETD à travers des contrats de performance à l'instar des « contrats de ville » en France ;
2. La signature de contrats de performance en cas de régie directe afin de renforcer la redevabilité du fournisseur public de services envers l'autorité responsable. De tels contrats peuvent être mis en place entre une ville et sa régie ou entre les ETD, les provinces et les futures agences provinciales éventuelles ;
3. L'implication des opérateurs privés ;
4. Les enquêtes de satisfaction périodiques auprès des populations, surtout pour les services d'assainissement collectif et de collecte des déchets. La réalisation périodique d'enquêtes de satisfaction peut être prévue aux contrats de performance des opérateurs publics ou au contrat de PPP/DSP des opérateurs privés ;
5. La redevabilité par les urnes, qui incite les élus locaux à répondre aux attentes des citoyens ;
6. Le système de rémunération des fonctionnaires, qui peut comporter une part conditionnée par la performance de l'agent.

A.4. MECANISMES DE FINANCEMENT

REVOIR LES MECANISMES DE FINANCEMENT

4

Les services d'assainissement ne sont pas financièrement viables en RDC, en raison de la conjugaison de plusieurs facteurs : une décentralisation amputée des transferts de ressources prévus entre l'Etat et les Provinces d'une part et entre les Provinces et les ETD, une pléthore de taxes et impôts aux différents échelons avec un très faible recouvrement et enfin, des difficultés d'accès aux emprunts pour les ETD pour financer leurs investissements.

L'atteinte de la viabilité financière grâce à la mobilisation de ressources propres est indispensable au développement du secteur de l'assainissement.



... En adoptant une approche de type 3T

Tarifs-Taxes-Transferts



... En garantissant le transfert effectif de ressources depuis l'Etat vers les Provinces et vers les ETD

de façon à accompagner le transfert de compétences. Ainsi, le niveau des tarifs et des taxes sera fixé au niveau de l'échelon administratif le plus pertinent



...en assurant le financement de l'exploitation

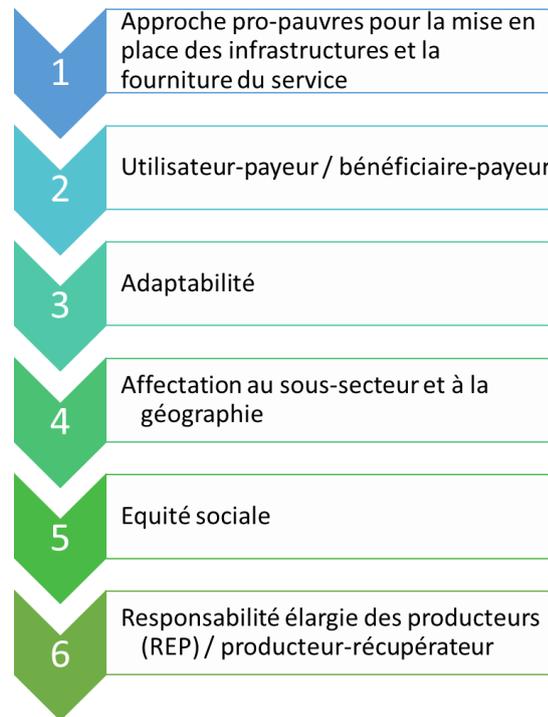
dès la conception: en privilégiant des solutions techniques adaptées induisant des charges d'exploitation compatibles avec les ressources propres du sous-secteur
A travers la mise en place d'un système de redevances et de taxes.

Une approche de type 3T

L'amélioration des services publics d'assainissement est étroitement liée à la mise à disposition des ressources financières adéquates, tant en ce qui concerne les investissements que pour l'exploitation. L'équilibre financier de chacun des sous-secteurs de l'assainissement ne peut être atteint que via une approche de type « 3T » tarifs-taxes-transferts et des mécanismes de financement appropriés.

C'est pourquoi, pour chacun des sous-secteurs de l'assainissement, il faudra identifier les **ressources propres** et **sécuriser leur allocation au sous-secteur** considéré et ce, à chaque échelon administratif et en lien avec l'administration fiscale.

La définition précise des mécanismes doit se conformer aux principes suivants :



Assurer le transfert de ressources financières vers les ETDs, en ligne avec le processus de décentralisation

Les services publics d'assainissement, que ce soit assainissement liquide, GDS, drainage des eaux pluviales, ou lutte antivectorielle, dépendront encore pour une large part des **affectations budgétaires au niveau des ETDs**. L'essor de ces services dépend donc des avancées réalisées dans le cadre du processus de décentralisation et nécessitera une coopération forte entre le MEDD, les Ministères en charge de la décentralisation, du Budget et les provinces. **L'approfondissement du processus de décentralisation** avec le secteur de l'assainissement comme point d'application pour le transfert des ressources constituera un facteur de changements fort.

Financement de l'assainissement liquide

Pour l'assainissement liquide et en application des 3T, le financement de **l'exploitation** devra être progressivement mis en œuvre en RDC via le mix de mécanismes suivants :

- Une redevance d'assainissement liquide (mécanisme de type « Tarif ») :
 - Assise sur la consommation en eau pour l'assainissement collectif et semi-collectif ;
 - A taux réduit pour l'assainissement autonome ;
 - Variable en fonction des usages et de la charge polluantes pour les usages industriels.

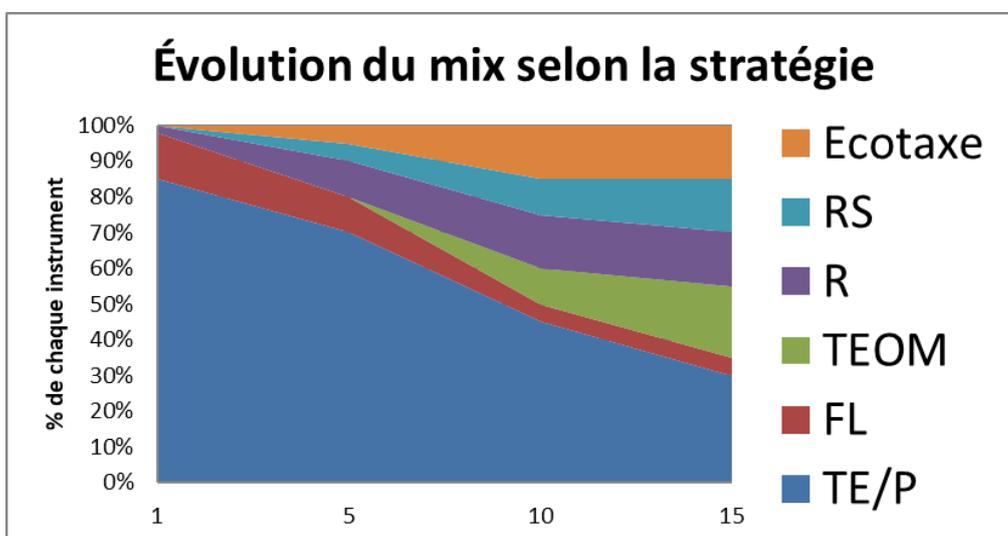
- Une redevance à l'entrée des stations de traitement des boues de vidange pour les vidangeurs : cette option de type « Tarif » présente des avantages et des inconvénients qu'il faut évaluer avant toute décision ;
- La fiscalité locale (affectations budgétaires des ETDs) et des transferts de l'état et de la province tant que les recettes des deux mécanismes précédant ne permettent pas d'atteindre le petit équilibre pour les composants d'intérêts publics.

Le financement des **investissements** (stations, égouts etc.) sera principalement porté par les transferts de l'Etat et des Provinces vers les ETDs et par les financements obtenus auprès des PTF. Pour l'assainissement autonome, un fonds de subvention à l'accès devra être mis en place à l'échelle nationale et abondé par le budget national et les PTF.

Financement de la gestion des déchets solides

Pour la gestion des déchets ménagers et assimilés, le financement de l'**exploitation** devra être progressivement mis en œuvre en RDC via le mix de mécanismes suivants :

- Une optimisation et un encadrement de la tarification des abonnements pour la pré-collecte en vue d'étendre la desserte y compris aux quartiers défavorisés (péréquation sociale) ;
- Pour la collecte, le transfert et l'élimination :
 - La fiscalité locale et les transferts de l'état et de la province ;
 - Les redevances spéciales pour les gros producteurs de déchets (commerçants, industriels, cafés, restaurants, cantines, etc.) ;
 - Une écotaxe pour les déchets plastiques ;
 - Dans un second temps, une fois le service mis en place, une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) se substituant progressivement à la fiscalité locale et aux transferts de l'Etat pour financer l'exploitation du service de GDMA.



Tout comme pour l'assainissement liquide collectif et semi collectif, le financement des investissements pour la gestion des déchets sera principalement porté par les transferts de l'Etat et des Provinces vers les ETDs et par les financements obtenus auprès des PTF.

Sur la base des recettes issues de l'écotaxe, le FIE (Fonds d'intervention pour l'Environnement) devra contribuer à certains investissements ciblés sur les maillons traitement et valorisation.

Proposition de réforme : liens entre les mécanismes proposés et la fiscalité existante

Certains mécanismes de financement existants ne sont pas satisfaisants et devront être ajustés ou supprimés pour refléter la stratégie de financement retenue. Les modifications à entreprendre sont les suivantes :

- Réforme de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM)
 - Option 1 : Suppression de la TAEIOM et remplacement par une TEOM pour financer le sous-secteur des GDMA et par une redevance d'assainissement liquide pour financer le sous-secteur de l'assainissement liquide ;
 - Option 2 : Faire évoluer la TAEIOM en une TEOM pour financer le sous-secteur des GDMA et, par ailleurs, créer une redevance d'assainissement liquide pour financer le sous-secteur de l'assainissement liquide.
- Redevances spéciales
 - La taxe rémunératoire annuelle sur les installations classées, la taxe d'assainissement des marchés et la taxe de pollution devront être ajustées ou supprimées pour éviter tout doublon avec la mise en place d'un système de redevances spéciales pour la gestion des déchets solides industriels et commerciaux non assimilés à des déchets ménagers (gros producteurs de déchets).
- Ecotaxe pour les déchets plastiques
 - La mise en place d'une écotaxe sur les déchets plastiques devra s'accompagner de la suppression de la taxe sur la mise sur le marché de produits non-biodégradables ou à une restriction de son assiette pour éviter une double taxation.
- Le Fonds d'Intervention pour l'Environnement (FIE)
 - Le FIE, créé par l'article 25 de la Loi n° 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatif à la protection de l'environnement, peut constituer un outil de canalisation des ressources propres au secteur collectées au niveau national comme par exemple une écotaxe. Il sera nécessaire de l'opérationnaliser en promulguant le décret relatif à ses statuts.

A.5. REpondre aux enjeux environnementaux et sanitaires

Évaluer l'impact économique du manque d'assainissement sur l'environnement et la santé de la population

La première étape à entreprendre par l'Agence Congolaise de l'Environnement (ACE) pour maîtriser les impacts environnementaux et sanitaires liés à l'assainissement consiste à établir un **diagnostic de la dégradation environnementale** due au manque d'assainissement. Ce diagnostic permet d'identifier les principales sources de pollution et de prioriser les actions à mener, aussi bien en termes de sensibilisation et d'éducation aux bonnes pratiques, qu'en termes d'investissements pour les infrastructures à construire.

Réaliser des études d'impact en amont de la construction des infrastructures d'assainissement

Afin d'éviter les risques de nuisances environnementales dus aux ouvrages d'assainissement, le MEDD devra s'assurer que les **mécanismes procéduraux** prévus par la loi 011 de 2011 sur la protection de l'environnement sont appliqués et validés par l'Agence Congolaise de l'Environnement (ACE) avant d'engager tout projet d'assainissement. Il s'agit notamment de l'Évaluation environnementale Stratégique (EES) pour les politiques et programmes, l'Étude d'Impact Environnemental et Social (EIES), et l'Audit environnemental.

L'ACE et le MEDD pourraient développer des **termes de références types** pour les EIES relatives aux infrastructures d'assainissement et notamment les CET, les stations d'épuration et les stations de traitement des boues de vidange.

Coopérer avec les pays voisins pour optimiser l'efficacité des actions de protection de l'environnement

L'État de RDC pourra s'appuyer sur la Commission Interrégionale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha (CICOS) pour développer avec les pays concernés un **programme intégré et concerté de dépollution et de protection de son environnement naturel**. En l'occurrence, la CICOS vise à protéger le bassin du fleuve Congo.

Maîtriser les rejets industriels

L'assainissement des rejets industriels se pose avec acuité dans certaines régions du Pays (par exemple le Haut Katanga) et nécessite une approche intégrée qui couvre à la fois les aspects institutionnels, réglementaires et normatifs, financiers et techniques.

Les Ministères en charge de l'Environnement, de l'industrie et des mines doivent se collaborer pour réaliser les tâches suivantes au niveau de chaque province :

- Répertorier les industriels et connaître leurs rejets ;
- Encourager les industriels à faire appel aux opérateurs privés pour le prétraitement de leurs rejets et mettre en place des incitations financières à la dépollution pour les industries existantes (par exemple via un fond de dépollution) ;

- Encadrer les rejets industriels d'un point de vue normatif ;
- Renforcer et organiser le dispositif de contrôle des rejets qui pourrait s'appuyer sur : (i) un système d'auto-surveillance et de reporting, (ii) un programme d'analyses systématiques et (iii) des visites d'inspection régulières.

Développer les filières de valorisation des déchets solides

Il existe actuellement des initiatives en matière de recyclage et de valorisation des déchets solides dont la portée est limitée. Cette filière représente une bonne opportunité de limiter l'impact environnemental des déchets dans le pays et il est recommandé de la développer de la façon suivante.

Sur le plan institutionnel, chaque échelon territorial a son rôle à jouer :

- L'Etat aura un rôle de mise en place du cadre réglementaire et institutionnel et des mécanismes de financement adaptés pour chaque filière de l'assainissement liquide et de la Gestion des déchets solides ;
- La province aura à élaborer des plans de développement des filières de valorisation, fixer les objectifs de valorisation et leur évolution dans le temps, allouer les appuis financiers prévus pour chaque filière aux entités en charge de la collecte des déchets recyclables et consolider le reporting réalisé par les ETD sur les activités de valorisation pour suivre la réalisation des objectifs nationaux ;
- Au niveau local, les ETD vont être au centre du dispositif institutionnel pour les filières en rapport avec les déchets solides dont elles ont la responsabilité. Elles auront notamment pour rôle d'organiser la collecte des recyclables et de sensibiliser les usagers sur le tri et le recyclage.

Hygiène et lutte anti-vectorielle

Il est nécessaire que le MSP et le MEDD clarifient leurs attributions respectives. Ceci permettra de renforcer l'impact de leurs actions respectives de lutte anti-vectorielle.

Enfin, le le Consultant recommande que les ETD en collaboration avec les services du MSP améliorent les conditions d'hygiène des chiffonniers, des ouvriers de la précollecte et des vidangeurs en finançant des campagnes de vaccination. En particulier, leur vaccination contre le tétanos devra être rendue obligatoire. Cette activité est reprise dans la partie G.4.4, qui traite de l'inclusion sociale.

A.6. L'INCLUSION SOCIALE

L'accès limité à l'assainissement touche surtout la population vulnérable d'un point de vue économique et socioculturel. Ces inégalités exacerbent les tensions au sein de la population et contribuent à l'instabilité politique et sociale. Plusieurs mesures doivent être engagées afin de garantir l'accès de toute la population aux services d'assainissement et de promouvoir le développement social et l'insertion à travers les activités d'assainissement.

Faciliter l'accès aux populations défavorisées

La facilitation de l'accès à l'assainissement aux populations défavorisées sera assurée moyennant un ensemble de mesures qui comprennent :

- **Une offre de services adaptée.** La proposition d'une offre de service « sur mesure » différenciée par quartier ou par lotissement contribuer à assurer un accès à tous, tout en garantissant un recouvrement des coûts.
- **L'intégration d'un volet assainissement de base dans les différents programmes d'investissement.** Il est nécessaire de définir un concept d'Assainissement de Base Garanti (ABG), adapté aux contextes des différentes régions de la RDC. Ce concept servira à développer un programme national pluriannuel permettant de faciliter l'accès aux populations défavorisées et d'apporter une amélioration rapide et visible des conditions de vie des populations.
- **Des mécanismes de financements adaptés.** La participation financière des usagers aux travaux d'assainissement est fortement recommandée pour garantir leur implication dans la gestion et l'entretien des infrastructures construites. Néanmoins de nombreux ménages ont des capacités limitées pour assurer cet investissement. Il existe un certain nombre d'instruments financiers qui peuvent alors être proposés :
 - Les prêts et en particulier le microcredit ;
 - Les facilités de paiement ;
 - Un fonds de subvention ;
 - L'Output Based Aid (OBA) ;
 - La contribution en nature.

Mettre en place une tarification sociale

Au-delà des coûts d'investissement, la fourniture des divers services d'assainissement entraîne des coûts d'exploitation. La mise en place d'une tarification sociale progressive peut aider les populations pauvres à payer le service d'assainissement, tout en incitant les grands consommateurs à l'économie d'eau.

Dans le contexte de la RDC, il est recommandé de mettre en place une tarification sociale pour les services d'assainissement liquide, en se basant sur la consommation en eau potable des ménages raccordés au réseau d'eau potable.

Encourager l'emploi des communautés locales dans les travaux et les services d'assainissement

Les sous-secteurs de la gestion des déchets solides et de l'assainissement liquide sont à haute intensité de main d'œuvre aussi bien lors de la construction des infrastructures que pour l'exploitation des services.

Le Consultant recommande d'**imposer des mesures sociales** aux entreprises de BTP et opérateurs d'exploitation des ouvrages d'assainissement. Par exemple, une part de la main d'œuvre non qualifiée devrait être embauchée parmi la population du périmètre concerné par les travaux ou le service d'assainissement.

Plan social pour les emplois précaires

Dans chaque ETD, des **plans sociaux** devront être élaborés en accompagnement des programmes d'investissement, à l'attention des chiffonniers, des ouvriers de la précollecte et des vidangeurs. Le plan social pourra comprendre les dispositions suivantes :

- Obligation pour le délégataire en charge de l'exploitation des infrastructures d'assainissement de protéger l'accès à ces infrastructures ;
- Structuration des chiffonniers et des vidangeurs en micro entreprise ou en coopératives ;
- Amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité : fourniture de vêtements de travail adaptés et de matériel performant et campagnes de vaccination à destination des travailleurs informels encore actifs sur les anciennes décharges et les anciens points de dépotage ;
- Programmes de professionnalisation de ces acteurs locaux afin d'améliorer et de standardiser les processus de construction et d'exploitation tout en valorisant la main d'œuvre locale et le travail des entrepreneurs du secteur dont l'acceptabilité sociale est encore limitée.

A.7. EDUCATION, SENSIBILISATION ET RENFORCEMENT DES CAPACITES

L'assainissement comprend un volet non infrastructurel très important de renforcement de capacités, d'éducation, de sensibilisation et de promotion de l'hygiène. Ce volet cible les acteurs publics, privés et associatifs ainsi que les ménages et les communautés. Il doit être décliné en programmes de renforcement des capacités, d'éducation et de sensibilisation qui doivent être synchronisés avec les programmes d'infrastructures.

Renforcement de la Maitrise d'Ouvrage

Outre l'Assistance Technique qui est la forme la plus simple d'appui, d'autres instruments peuvent être utilisés pour renforcer et appuyer les fonctions de maitrise d'ouvrage et présentent un intérêt dans le contexte du secteur de l'assainissement en RDC :

- **L'Assistance à la Maitrise d'Ouvrage (AMO)** : elle pourrait servir à tous les échelons territoriaux et pourrait être systématisée pour les études de schémas directeurs, les projets de décharges contrôlées et de stations d'épuration (études et travaux) ainsi que pour les processus de contractualisation concernant la gestion déléguée ;
- **La Maitrise d'Ouvrage Déléguée (MOD)** : la MOD peut s'appliquer aux ETD qui n'ont pas de capacités pour réaliser convenablement leurs projets et qui chargent une autre entité de le faire. Dans le contexte de la RDC, les Agences Provinciales Autonomes dont la création est recommandée dans le présent rapport peuvent agir en tant que Maîtres d'Ouvrage Délégués, chargés par les ETD de planifier, réaliser les ouvrages et en déléguer l'exploitation au privé pour leur compte.

Programmes de formation et de renforcement de capacités

Il est aussi nécessaire de lancer des programmes de formation au profit des différents acteurs publics, privés et associatifs tant au niveau central qu'au niveau des provinces et des ETD pour les habilitier à assumer leurs rôles dans le nouveau cadre institutionnel. En particulier, la DAS devra bénéficier de programmes de renforcement de capacités. Des formations devront être conçues pour lui permettre de réaliser au mieux ses fonctions de planification stratégique, d'édiction des normes et de consolidation des données d'assainissement au niveau central. Les moyens et les ressources de la DAS devront aussi être réajustés et un redéploiement de son personnel devra être envisagé.

Les programmes de formation peuvent être accompagnés de voyages d'études pour partager les retours d'expérience.

L'Education et la sensibilisation pour l'assainissement liquide et la gestion des déchets

Pour stimuler la demande en assainissement liquide, il est essentiel d'engager des efforts d'éducation et de sensibilisation des populations focalisés sur :

- La promotion de l'hygiène, qui consiste à faire prendre conscience aux populations du lien de causalité entre les maladies et l'absence ou le manque d'assainissement ;
- Le marketing de l'assainissement, qui met en avant d'autres avantages de l'assainissement tels que la dignité, l'amélioration du statut social et le confort.

Dans le sous-secteur de la GDMA, les activités d'éducation et de sensibilisation peuvent être classées en deux grandes familles :

- Des campagnes de portée générale et
- Des campagnes spécifiques, par exemple sur l'organisation et le fonctionnement du service de pré-collecte et de collecte (respect de la fréquence et des horaires), ou encore la collecte de certaines catégories de déchets en apport volontaire ou en collecte sélective.

A.8. DES CHOIX TECHNIQUES ROBUSTES ET ADAPTES AUX SITUATIONS

Les choix techniques et les options d'accès aux services d'assainissement doivent être adaptés au contexte socioéconomique du pays, financièrement et socialement faisables et conformes aux exigences environnementales.

Le principe sera de considérer une gamme de technologies éprouvées tout en reconnaissant les contraintes de la ressource, et en étant attentif à la capacité des usagers à payer les services améliorés et aux capacités des collectivités à exploiter les ouvrages.

Processus de planification

Il est important que les schémas directeurs ne se limitent pas aux aspects techniques et économiques mais couvrent également les aspects institutionnels et de viabilité financière : mode de gestion des ouvrages, participation du secteur privé, coopération entre ETD, et adéquation des ressources mobilisables au regard du coût d'exploitation prévisionnel.

Des choix techniques selon une approche guidée par la demande

Il est recommandé d'engager dès les premiers programmes d'investissement, une étude de **screening des options techniques et technologiques** pour les différents sous-secteurs et principalement l'assainissement liquide et la gestion des déchets solides pour identifier celles adaptées au contexte de la RDC.

Définition des normes et du service minimum garanti

Le concept d'**ABG** doit être adapté au contexte de la RDC et sera à établir au niveau central en concertation avec l'ensemble des parties prenantes et en prenant en considération les recommandations internationales. Ce concept sera diffusé comme une référence au niveau des provinces et des ETD qui pourraient l'adapter à leur contexte socioéconomique et socioculturel.

Solutions intégrées et durables

En RDC, il n'existe actuellement aucune station d'épuration ni station de traitement des boues de vidange en service et aucun CET pour l'élimination des déchets solides. Il est donc important et urgent de combler le retard accusé pour ces infrastructures et de planifier à l'avenir leur réalisation **préalablement** à l'extension de la desserte en services d'assainissement, ceci afin d'éviter de déplacer la pollution en la concentrant à d'autres points de rejets.

Pour adopter une gestion durable de ses déchets, la RDC doit s'efforcer de respecter le principe de la hiérarchie des déchets solides : (i) réduire la production des déchets, (ii) réutiliser les produits et matériaux, (iii) valoriser les déchets, (iv) enfouir. L'option d'enfouissement, bien que la dernière de cette hiérarchie, constitue néanmoins une étape incontournable à court et moyen termes dans le contexte de la RDC pour l'élimination des déchets.

Cas des eaux usées industrielles

La gestion des eaux usées industrielles nécessite un savoir-faire et une expertise spécifiques qui justifient le **recours au secteur privé**.

La chaîne d'infrastructures comprend : (i) des installations de prétraitement chez les industriels qui permettent de réduire la pollution pour rendre l'effluent conforme aux normes de rejet dans les infrastructures publiques d'assainissement et (ii) des stations d'épuration pour le traitement des effluents prétraités.

A.9. ADAPTATION DU CADRE JURIDIQUE

5

REVISER LES ASPECTS LEGISLATIFS ET NORMATIFS

Une fois les options de réformes institutionnelles et financières validées, il faudra les traduire dans les meilleurs délais dans les textes sectoriels pour l'assainissement liquide et la gestion des déchets solides.



Elaborer la loi d'orientation et de programmation qui

fixera un cap à 5 ans pour l'assainissement

Cette loi sera déclinée aux différents échelons territoriaux



Adapter le projet de loi sur l'assainissement

Elle distinguera les différents sous-secteurs et donnera la priorité aux sous-secteurs les plus urgents

Elle renverra aux textes spécifiques sous-sectoriels



Etablir des contrats de villes assainies

Pour formaliser les relations Etat – Provinces – ETD



Adapter la réglementation de la commande publique

Pour favoriser la participation du secteur privé dans l'assainissement

La loi sur l'assainissement : une assise réglementaire et financière spécifique pour chaque sous-secteur de l'assainissement

Le projet de loi sur l'assainissement en cours constitue une opportunité importante d'amélioration du cadre juridique et institutionnel du secteur. Aussi, il est recommandé d'y accorder le temps nécessaire et de chercher à structurer cette loi de façon à respecter les particularités de chaque sous-secteur.

La loi sur l'assainissement distinguera les différents sous-secteurs, elle créera les entités et les agences nécessaires à la mise en œuvre de la SNA et annoncera les mécanismes de financement

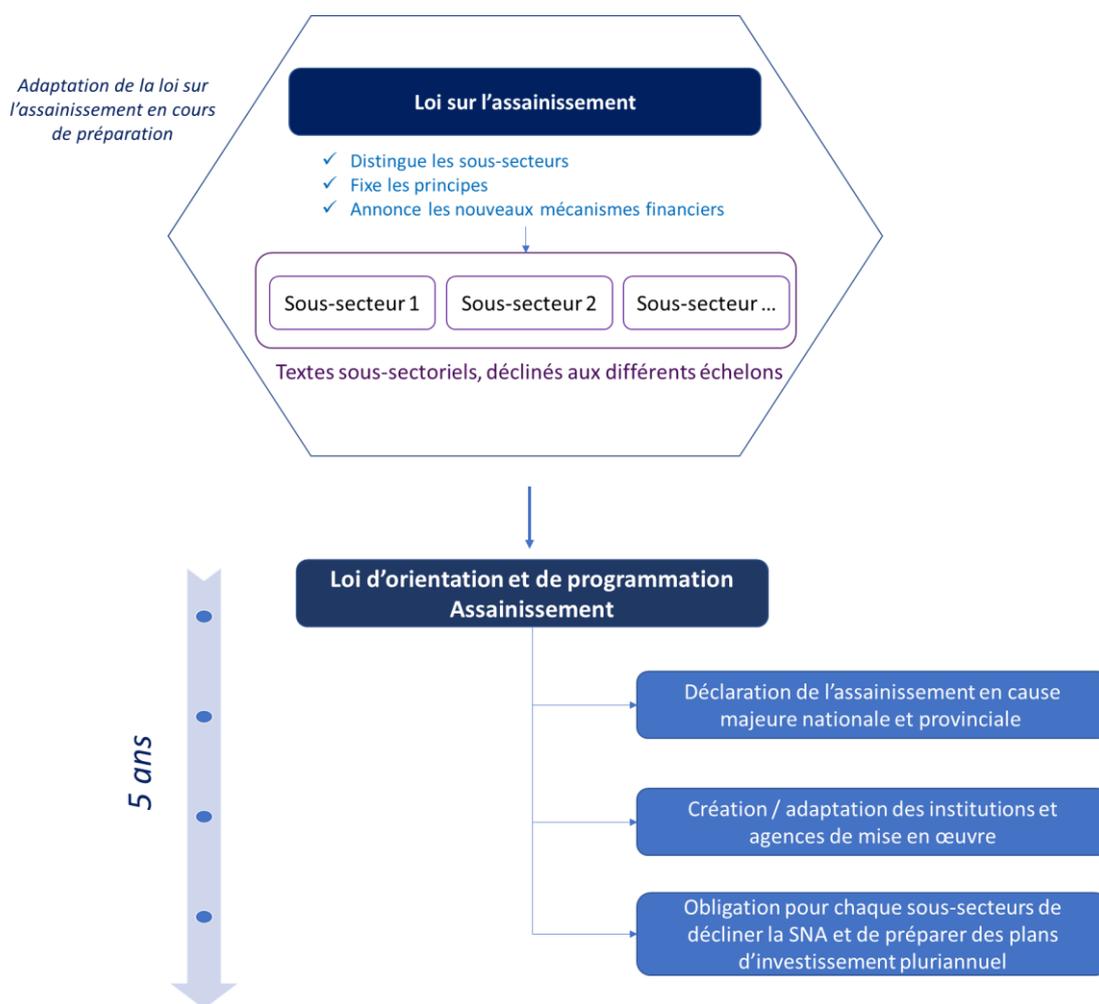
à mettre en place. Elle renverra dans un second temps à des décrets spécifiques à chacun des sous-secteurs (ex : décrets assainissement liquide, décret GDMA, etc.) pour détailler la répartition des responsabilités entre les entités et pour préciser les mécanismes de financement (fixation des taux et des assiettes).

La loi assainissement annoncera la loi d'orientation et de programmation et en précisera la périodicité.

Une loi d'orientation et de programmation pour fixer un cap à 5 ans

Afin d'assurer la programmation des actions et la mobilisation des ressources (financières & humaines à tous les échelons territoriaux), la première recommandation consiste à **préparer une loi d'orientation et de programmation d'Assainissement**. Cette loi listera l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires qui devront être mise en place au cours des 5 prochaines années pour chacun des sous-secteurs de l'assainissement, en faisant ressortir les priorités parmi ces sous-secteurs. Elle sera annoncée par la loi assainissement en préparation.

Les dispositions qu'elle devra prévoir sont représentées dans le schéma suivant :



Les Provinces devront, à leur niveau, mettre en œuvre cette loi de programmation en y introduisant leurs spécificités et priorités, au moyen d'un dispositif réglementaire reprenant obligatoirement les principes, règles et normes édictées sur le plan national.

Formaliser les relations Etat – Provinces – ETD

Enfin, en vue d'opérationnaliser le processus de décentralisation et de renforcer les mécanismes de redevabilité entre les différents échelons territoriaux au niveau des villes pilotes, il est

recommandé de formaliser les relations Etat – Provinces – ETD via **des contrats de villes assainies**. Ces contrats s'inscriront dans l'esprit des contrats de villes à la française. Ils définiront, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi-programme, l'ensemble des actions à réaliser sur une durée de 4 à 5 ans avec une indication précise du qui fait quoi et avec quelles ressources et quels moyens.

Favoriser, au travers d'une réglementation de la commande publique, la mise en place de dispositifs contractuels pour renforcer le recours à la PSP

La participation du secteur privé dans les différents sous-secteurs de l'assainissement demeure modeste. Afin de susciter de l'intérêt auprès du secteur privé, il sera nécessaire de mettre au point différents types de marchés et de contrats comportant des dispositions favorisant la sécurisation de leur exécution, leur équilibre économique et financier ainsi que leur suivi et contrôle. Il est également possible, dans un premier temps, de lancer quelques opérations de délégation de gestion de service d'assainissement urbain, dans le cadre d'un appel d'offres international, en y associant des opérateurs internationaux de référence et des entreprises congolaises.

A.10. PLAN D'ACTION

Un plan d'actions est présenté en annexe du rapport, il liste l'ensemble de actions nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie nationale d'assainissement, ainsi que les acteurs responsables de mettre en œuvre ces actions, les résultats attendus et les indicateurs objectivement vérifiables (IOV), permettant de contrôler et de mesurer la réalisation de ces actions.

Parmi les actions listées, les suivantes ont été identifiées comme étant des facteurs de changement pour le secteur de l'assainissement :



Il convient de préciser que ce plan d'action traduit les recommandations faites pour les différents axes et qu'il est trop tôt pour définir un chronogramme de mise en œuvre de la SNA ; car le plan de réforme doit être synchronisé avec les programmes d'investissement. Certaines actions prioritaires relatives à la structuration juridique du secteur peuvent néanmoins être entamées à très court terme. Il s'agit notamment des textes suivants :

- La loi sur l'assainissement, déclinée pour chacun des sous-secteurs de l'assainissement
- La loi d'orientation et de programmation ;
- ;
- Etudes organisationnelles sur les instances nationales et provinciales clefs (HCIA, UGPA, agences provinciales autonomes)
- Les textes modifiant les attributions et la structure des opérateurs provinciaux (comme la RASKIN) ;

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

- Les textes instaurant les ressources financières (création des redevances et des taxes) ;

B. INTRODUCTION

B.1. CONTEXTE ET OBJET DE L'ETUDE

L'état actuel de l'assainissement en République Démocratique du Congo (RDC) est préoccupant et les progrès observés dans ce domaine sont faibles. Seulement 20 %¹ de la population a accès à un assainissement amélioré², ce qui place la RDC nettement en dessous de la moyenne subsaharienne. Cette situation entraîne des impacts sur le milieu naturel et sur la santé humaine. Les cours d'eau constituent la principale voie d'évacuation des déchets solides et liquides. Des milliers de personnes souffrent de maladies attribuables au mauvais assainissement ce qui se répercute également sur la situation économique du pays.

La RDC s'est engagée, en 2015, à mettre en œuvre le nouvel agenda international de développement à l'horizon 2030, connu sous le label de « Objectifs de développement durable (ODD) », qui s'inscrit dans le prolongement des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). L'accès universel à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats fait partie des cibles prioritaires choisies par la RDC parmi les ODD.

Le Ministère de l'Environnement et Développement Durable (MEDD) a par ailleurs élaboré une Politique Nationale de l'Assainissement (PoNA) et une première version de Stratégie Nationale d'Assainissement (SNA) dans l'objectif d'améliorer la gouvernance du secteur, de renforcer les institutions, de définir les axes stratégiques du secteur et un plan d'action réaliste. Cette stratégie est incomplète à l'heure actuelle, elle ne définit pas de manière assez précise les réformes institutionnelles à entreprendre ni les ressources financières à mobiliser. L'inadaptation du cadre institutionnel actuel et l'insuffisance de ressources financières allouées au secteur constituent pourtant les principales causes de la faible desserte en assainissement.

Afin d'y remédier et de définir des priorités pour la mise œuvre de la SNA, la CEP-O a lancé un appel d'offres international pour réaliser une étude institutionnelle du secteur de l'assainissement (EIA) pour le compte de la Direction de l'Assainissement (DAS) du MEDD. Cette étude est financée par la Banque Mondiale (BM) dans le cadre du Projet d'alimentation en Eau potable en Milieu Urbain (PEMU). Le cabinet Nodalix (Le Consultant) a ainsi été sélectionné par la CEP-O pour la réaliser.

L'étude menée par le Consultant s'inscrit dans l'*objectif n°4* de la PoNA, validée en 2013 : « *Amélioration de la gouvernance dans le secteur de l'assainissement* » et dans l'activité suivante de la SNA : « **Mettre sur pied un nouveau cadre institutionnel d'assainissement adapté au contexte de la RDC** ».

¹ Source : ANNEX 4 National sanitation estimates (p.81) Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2017 Update and SDG Baselines - World Health Organization (WHO) and the United Nations Children's Fund (UNICEF), 2017

² UNICEF / OMS, 2015

B.2. PERIMETRE DE L'ETUDE

Il convient ici de préciser les termes clés qui seront employés dans le rapport. En particulier le terme « assainissement ». La définition couramment utilisée en RDC et rappelée au début de la SNA est la suivante :

Rappel de la définition de l'assainissement en RDC

« L'assainissement est défini dans la Politique Nationale d'Assainissement (PoNA) comme l'ensemble des interventions visant l'amélioration des conditions qui, dans le milieu physique de la vie humaine, influent ou sont susceptibles d'influer favorablement sur le bien-être physique, mental ou social. Il comprend **l'assainissement liquide**, par exemple l'évacuation des excréta, la collecte et l'épuration des eaux usées et pluviales, les travaux et les installations d'égouttage, ainsi que **l'assainissement solide**, par exemple la collecte et l'évacuation des déchets solides. »

L'assainissement est donc le terme employé au sens large en RDC, pour désigner sous le même chapeau les quatre « sous-secteurs » suivants :

- La gestion des eaux usées ou assainissement liquide ;
- La gestion des déchets solides (GDS) ;
- La gestion des eaux pluviales (parfois appelée drainage des eaux pluviales) ;
- la lutte anti vectorielle.

Chaque sous-secteur présente des caractéristiques techniques, institutionnelles et économiques différentes et une approche globale de l'assainissement permet difficilement de prendre en compte les spécificités de chacun des sous-secteurs, au-delà de quelques principes et objectifs communs. L'étude et la stratégie proposées prennent en compte cette diversité : le développement de chaque sous-secteur nécessitera de mettre en œuvre son propre plan de réforme institutionnelle et d'instaurer ses propres mécanismes de viabilité financière dont la stratégie proposée fournit le cadre.

Au-delà de ce cadre global, la stratégie proposée fournit à titre d'illustration les éléments clefs d'adaptation de la stratégie globale sur les domaines prioritaires de la gestion des déchets ménagers assimilés (DMA) et de l'assainissement liquide, car ce sont les sous-secteurs qui ont le plus d'impact sur la situation globale de l'assainissement en RDC et qu'ils figurent parmi les priorités politiques. Le choix de ces deux sous-secteurs a été justifié dans le Rapport de diagnostic de l'assainissement en RDC.

B.3. APPROCHE ET DEROULE DE L'ETUDE

L'approche du Consultant pour réaliser l'EIA comporte les étapes principales résumées dans la figure ci-dessous.

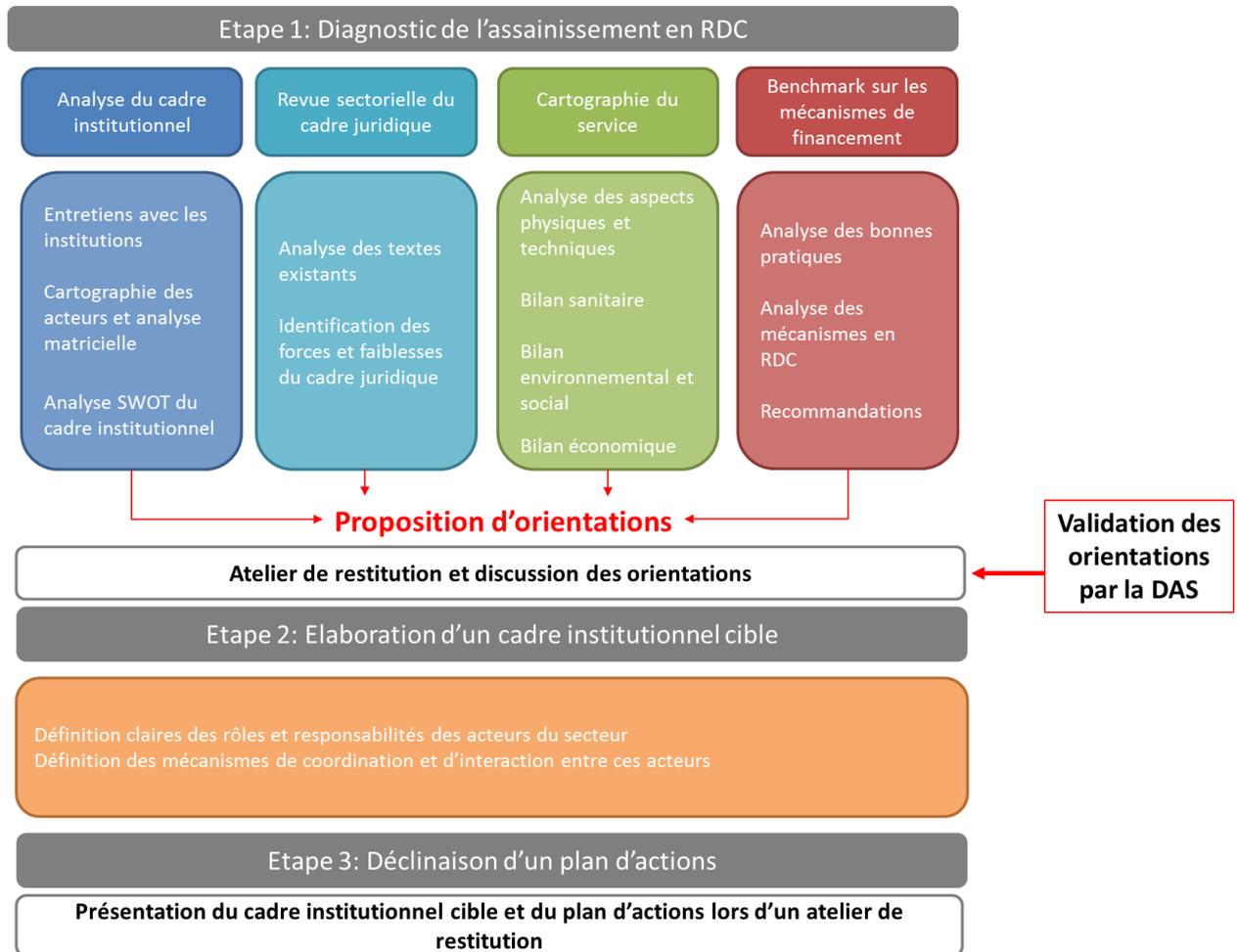


Figure 1 : Approche du Consultant pour la mission

L'étape 1 se décline en quatre activités principales, qui ont été menées en parallèle :

- Etat des lieux et cartographie du service d'assainissement en RDC ;
- Analyse des textes légaux encadrant le secteur ;
- Analyse du cadre institutionnel ;
- Présentation des bonnes pratiques en matière de mécanismes de financement du secteur ;

Ces activités ont donné lieu à des propositions d'orientations qui ont fait l'objet d'échanges avec le MEDD lors de l'atelier de restitution qui s'est tenu en octobre 2017. La version finale du rapport de diagnostic a constitué l'aboutissement de l'étape 1. Le présent rapport de

recommandations constitue le principal livrable des étapes 2 et 3. Il sera présenté dans le cadre d'un atelier de restitution puis mis à jour sur la base des commentaires reçus.

B.4. PRESENTATION DU RAPPORT DE RECOMMANDATIONS

Le rapport de recommandations et projet de réforme institutionnelle constitue le principal livrable de la prestation réalisée par le Consultant. Ce document recommande une stratégie pour le secteur de l'assainissement dans sa globalité qui prend en compte et ouvre la voie à des déclinaisons en stratégies sous-sectorielles (Assainissement liquide, GDS, gestion des eaux pluviales, & lutte antivectorielle) et une réforme visant à ajuster le cadre institutionnel pour le secteur. Il a été organisé et rédigé de façon à pouvoir être facilement transposé dans le document de stratégie de type « SNA consolidée » par simples emprunts et intégration :

- **Partie C : Une stratégie nationale globale déclinée en stratégies par sous-secteur.** Cette partie constitue le cœur de la stratégie proposée pour le secteur de l'assainissement. Elle en présente les principales orientations et les six axes stratégiques déclinés dans les parties suivantes.
- **Partie D : Un cadre institutionnel cible global et des cadres spécifiques.** Cette partie contient les recommandations en matière d'organisation institutionnelle du secteur de l'assainissement, tant au niveau central que local ;
- **Partie E : Mécanismes de financement.** La mise en place de mécanismes de financement pérennes constitue un aspect essentiel pour assurer l'essor du secteur. Les recommandations au niveau du secteur de l'assainissement et leurs déclinaisons pour les sous-secteurs de l'assainissement liquide et de la GDS sont présentées ;
- **Partie F : Enjeux sanitaires et environnementaux.** Les mesures pour améliorer la situation sanitaire et environnementale sont présentées dans cette partie ;
- **Partie G : L'inclusion sociale.** Il est essentiel de garantir un accès de toute la population aux services d'assainissement. Pour cela, plusieurs recommandations sont formulées pour faciliter l'accès des ménages socialement ou économiquement vulnérables à l'assainissement, mais également pour proposer des tarifs accessibles, pour promouvoir l'insertion professionnelle et améliorer les conditions de travail et de sécurité du secteur de l'assainissement ;
- **Partie H : Education, sensibilisation et renforcement de capacités.** Des recommandations sont formulées ici pour engendrer un changement de comportement de la population et des parties prenantes du secteur de l'assainissement et pour renforcer les capacités des acteurs concernés ;
- **Partie J : Des choix techniques robustes et adaptés aux situations.** Les choix techniques et les options d'accès aux services d'assainissement doivent être adaptés au contexte socioéconomique du pays, financièrement et socialement faisables et conformes aux exigences environnementales. Cette partie présente les recommandations pour optimiser les choix techniques des programmes d'investissement ;

- **Partie I : Adaptation du cadre juridique.** Il est nécessaire de procéder à un développement du cadre juridique et réglementaire existant afin d'assurer sa cohérence avec les recommandations faites dans le rapport ;
- **Partie K : Plan d'actions.** Cette partie présente les actions à réaliser pour mettre en œuvre la stratégie nationale d'assainissement. Elle détaille également les acteurs responsables, les résultats attendus et les indicateurs permettant de vérifier la réalisation de ces actions. Il convient de préciser que ce plan d'action nécessitera d'être réajusté et affiné une fois que l'Etat aura élaboré un programme d'investissements et réalisé un diagnostic approfondi des capacités humaines et techniques suite à l'application de la réforme institutionnelle.

C. UNE STRATEGIE NATIONALE GLOBALE DECLINEE PAR SOUS-SECTEUR

C.1. L'ASSAINISSEMENT : UNE CAUSE NATIONALE MAJEURE

L'assainissement, une cause nationale

Comme cela a été présenté dans le rapport de diagnostic, la situation actuelle de l'assainissement est alarmante en RDC. Le taux d'accès à un assainissement de base est faible par rapport aux autres pays d'Afrique sub-saharienne et accuse un retard important par rapport à l'eau potable. Par ailleurs, il n'existe aucune infrastructure fonctionnelle que ce soit en matière d'assainissement liquide, de GDS, de drainage ou d'hygiène.

Cette situation entraîne de graves conséquences sanitaires sur la population qui souffre de nombreuses maladies hydriques telles que le choléra ou la fièvre typhoïde et de maladies transmises par les moustiques comme le paludisme. Les impacts environnementaux du manque d'assainissement sont également considérables et ont des répercussions sur le bien-être et la santé des populations : contamination des ressources en eau, pollution des sols, dégradation de la végétation et érosion, qualité de vie, dégradation des paysages urbains et naturels, etc.

Ces facteurs pèsent sur l'économie du pays en raison des coûts importants liés au manque d'assainissement et renforcent les inégalités sociales.³

L'urgence et la gravité de la situation justifient d'ériger l'assainissement en cause nationale majeure. Elles nécessitent aussi une prise de conscience générale de la part de l'Etat, des entités déconcentrées et décentralisées ainsi que des populations et l'adoption urgente de mesures adéquates.

Pour traduire cette volonté sur le plan législatif, le Consultant recommande d'élaborer une loi d'orientation et de programmation portée par les plus hautes autorités du pays, qui définirait les réformes nécessaires tant sur le plan institutionnel, juridique, organisationnel et financier, que les moyens et les ressources à mobiliser. Cette loi de programmation pourrait être adoptée par l'ensemble des institutions politiques. Elle serait mise en œuvre par des structures spécialisées placées sous l'autorité de la primature, en coordination avec les différents ministères concernés.

³ Voir le diagnostic de la situation actuelle présenté dans le rapport R2.

L'élaboration de la loi d'orientation et de programmation inscrite dans le plan d'action de la SNA

L'élaboration d'une loi d'orientation et de programmation devra figurer parmi les premiers objectifs de la SNA. Celle-ci énoncera les orientations stratégiques partagées et adoptées par la représentation nationale pour assurer le comblement rapide du retard pris dans les différents sous-secteurs de l'assainissement. Elle fixera un ensemble d'objectifs généraux et contiendra un plan d'actions visant à prioriser les activités à réaliser les unes en fonction des autres. La rédaction, l'adoption et la promulgation de la loi d'orientation et de programmation devront figurer parmi les actions prioritaires.

De la même façon, la loi de programmation devra comprendre un chronogramme d'activité à réaliser. Ce chronogramme s'inspirera du plan d'actions énoncé dans la SNA, en l'adaptant si nécessaire.

Qu'est-ce qu'une loi d'orientation et de programmation ?

Si ces textes de lois doivent être regardés, sur le plan constitutionnel comme des lois ordinaires (à la différence par exemple des lois organiques), elles donnent quant à leur portée et leur contenu une vision partagée et à moyen terme des orientations et des engagements de l'Etat sur tel ou tel secteur ou sur la politique budgétaire et financière.

Un des points forts d'une loi d'orientation et de programmation est qu'elle est pluriannuelle et permet ainsi d'inscrire dans le temps des objectifs, des moyens et des ressources, contrairement aux lois sectorielles classiques.

La loi d'orientation et de programmation de l'assainissement permettra ainsi de définir sur les quatre à cinq années à venir une trajectoire cohérente pour l'ensemble des sous-secteurs de l'assainissement, justifiée par des orientations et sous-tendant sa réalisation par un plan d'action ainsi que des réformes.

Cet instrument juridique est déjà utilisé en RDC. Ainsi il existe par exemple une loi de programmation définissant les modalités d'installation des nouvelles provinces.

C.2. UNE REFORME INSTITUTIONNELLE INTEGREE DANS UN PLAN DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR

La mise en œuvre des réformes doit impérativement être adossée à un programme sectoriel d'investissement structurant les différents services d'assainissement. Ce programme d'investissement devra permettre de développer l'accès aux services et répondra aux urgences environnementales et sanitaires du secteur.

Le recouvrement des coûts et l'accroissement de la volonté de payer sont tributaires d'une amélioration visible de la salubrité et de l'accès à un assainissement acceptable.

Le plan de développement du secteur reposera donc sur une trilogie indissociable :

- Programme d'investissement sectoriel ;
- Plan de réformes institutionnelles ; et
- Plan de réformes économiques et financières.

Ces trois composantes sont interdépendantes et doivent être conduites de façon intégrée et judicieusement synchronisée.

Compte tenu de l'ampleur des besoins, la mise en œuvre du plan de développement du secteur de l'assainissement en RDC nécessitera l'appui concomitant de plusieurs PTF. Ces derniers disposent d'une panoplie d'instruments de financement adaptés au contexte du secteur et comportant des incitations pour l'atteinte des résultats.

Dans le contexte actuel de la RDC, le programme d'investissement sectoriel sera pluriannuel (par exemple sur 10 ans) et comprendra plusieurs phases. A titre indicatif, une première phase d'urgence pourrait comprendre :

- Les infrastructures structurantes : CET et transferts, STEPs, stations de boues de vidange (action en aval à portée environnementale et sanitaire) pour les grandes villes ;
- Une première tranche d'un programme d'Assainissement de Base Garanti (ABG) (action de proximité en amont à dimension sociale) ;

Il est nécessaire de définir le concept de l'ABG dans le contexte de la RDC et les critères d'éligibilité qui peuvent éventuellement varier d'une province à une autre. L'ABG peut être gratuit pour les populations les plus nécessiteuses.

- L'organisation des services de collecte, optimisation et rationalisation de la pré-collecte dans les grandes villes

C.3. UNE STRATEGIE GLOBALE DECLINEE PAR SOUS-SECTEUR

Ainsi que déjà souligné dans le précédent rapport de diagnostic, chacun des sous-secteurs de l'assainissement présente des problématiques et caractéristiques techniques, institutionnelles et économiques différentes. Compte tenu de leur complexité et de leurs spécificités, il n'est donc pas réaliste d'aborder ces quatre sous-secteurs de front dans un unique document de stratégie nationale. Les principes et objectifs généraux communs déclinés ici pourront être présentés dans un document général de stratégie nationale, mais la RDC devra par la suite se doter de stratégies propres à chaque sous-secteur, afin de définir les approches techniques privilégiées ainsi que le cadre juridique, institutionnel, économique et financier propre à chaque sous-secteur. Le présent document propose un cadre pour la stratégie générale et fournit des orientations pour l'élaboration des stratégies spécifiques.

Les sous-secteurs de l'assainissement liquide et de la gestion des déchets solides sont également abordés plus en détails dans le présent document car ils constituent des sous-secteurs prioritaires pour les 4 chefs-lieux ayant fait l'objet du diagnostic.

C.4. UNE STRATEGIE ARTICULEE EN SEPT AXES

Pour rappel, neuf objectifs généraux figurent actuellement dans la PoNA:

1. Promouvoir les approches pro-pauvres pour la mise en place des infrastructures et la prestation des services d'assainissement ;
2. Valoriser le secteur de l'assainissement auprès de toutes les parties prenantes ;
3. Mettre en place des mécanismes de mobilisation des ressources financières endogènes et exogènes du secteur de l'assainissement ;
4. Améliorer la gouvernance du secteur de l'assainissement ;
5. Impulser un changement de mentalité et de comportement en matière d'assainissement ;
6. Harmoniser les différentes approches dans le secteur de l'assainissement ;
7. Promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre des programmes sous-sectoriels ;
8. Promouvoir le respect de l'égalité du genre ;
9. Contribuer à l'amélioration de la santé publique en raison de nombreuses maladies liées à un milieu insalubre.

Afin d'atteindre ces objectifs, il est proposé une stratégie articulée autour de sept (7) axes, énoncés ci-dessous et illustrés dans le schéma page suivante :

- Axe 1 : Mettre en place une gouvernance claire via un cadre institutionnel et juridique sectoriel adapté et fonctionnel ;
- Axe 2 : Assurer la viabilité financière des services publics d'assainissement ;
- Axe 3 : Répondre aux enjeux sanitaires et environnementaux ;
- Axe 4 : Contribuer à l'inclusion sociale ;
- Axe 5 : Renforcer les capacités et sensibiliser les populations ;
- Axe 6 : Adapter le cadre juridique
- Axe 7 : Identifier des choix techniques robustes et adaptés aux situations

Ces axes devront être déclinés dans chaque stratégie sous-sectorielle spécifique. Leur structure sera la même que celle de la stratégie globale mais ciblera un sous-secteur.

La figure à la page suivante illustre la correspondance entre les sept axes et les objectifs de la PoNA.

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo



Figure 2 : Récapitulatif des 7 axes stratégiques et liens avec les objectifs présentés dans la PoNA

D. UN CADRE INSTITUTIONNEL CIBLE GLOBAL ET DES CADRES SPECIFIQUES

Cet axe stratégique contribue à quatre objectifs de la PoNA :

- L'objectif n°2 « Valoriser le secteur de l'assainissement auprès de toutes les parties prenantes » qui prône notamment l'amélioration de la coopération entre les parties prenantes, une gestion participative et le renforcement des capacités institutionnelles et humaines des principaux acteurs (au niveau national, provincial et local) ainsi que le renforcement de la participation des acteurs locaux » ;
- L'objectif n°4 : « Amélioration de la gouvernance dans le secteur de l'assainissement » qui vise la mise en place du cadre institutionnel et juridique » ;
- L'objectif n°6 : « Harmoniser les différentes approches dans le secteur de l'assainissement »
- L'objectif n°7 : « Promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre des programmes sous-sectoriels » ;

D.1. OBJECTIF STRATEGIQUE

Un cadre institutionnel propice au développement du secteur et à la professionnalisation des services et qui s'intègre dans le processus de décentralisation.

D.2. CONSTAT ET PROBLEMATIQUE POSEE

Le diagnostic de la situation actuelle a fait ressortir des faiblesses au niveau du cadre institutionnel dont les principales sont les suivantes :

- Une répartition lacunaire et imprécise des compétences relatives aux services publics et en particulier de ceux concernant les services d'assainissement entre les différentes autorités et institutions spécifiques aux différents échelons territoriaux ;
- Une décentralisation non aboutie car elle n'a pas été accompagnée par le transfert des moyens. Ainsi, le véritable écheveau que constitue les superpositions de services, de structures aux différents échelons, des services décentralisés et des services déconcentrés sans définition claire de leurs périmètres de compétence respectifs ne permet de répondre clairement à la question du « qui fait quoi » ce qui ne manque pas

de se traduire sur le terrain par une situation souvent chaotique qui interdit pour le moment toute progression vers des services publics efficaces et d'une certaine qualité ;

- Un chevauchement de compétence est constaté entre la Direction de l'Hygiène (DH) du Ministère de la Santé et la Direction d'Assainissement (DAS) du Ministère de l'Environnement qui a conduit à une situation conflictuelle et une absence de coopération et de coordination sur des domaines fortement complémentaires. La mise en œuvre du Programme National Ecoles et Villages Assainis (PNEVA) est une illustration emblématique de ce chevauchement ;
- Une implication timide et non optimale du secteur privé principalement sur des services de pré-collecte et dans les activités de vidange des ouvrages d'assainissement autonome. Le tissu d'opérateurs est essentiellement constitué d'ONG et de PME de taille modeste, voire très modeste, intervenant avec des moyens rudimentaires ;
- De très faibles capacités managériales des institutions tant au niveau central qu'au niveau des villes pilotes. Ce déficit de capacités met encore plus en évidence les carences institutionnelles ;
- Les faiblesses du cadre institutionnel ont conduit les PTF à adopter des montages institutionnels ad-hoc pour les programmes qu'ils appuient. Ces programmes n'ont pas toujours apporté des réponses durables, comme l'illustre l'évolution de la gestion des déchets à Kinshasa après la fin du Projet d'appui à la réhabilitation et l'assainissement urbain (PARAU) ;
- Une redevabilité déficiente à tous les niveaux. Les relations entre les différents acteurs aux différents niveaux territoriaux et entre les populations et les responsables en charge des services d'assainissement souffrent d'un manque ou de l'absence de redevabilité qui nuit à la performance du secteur et à l'efficacité du cadre institutionnel.

D.3. PRINCIPES DIRECTEURS

Les recommandations ont été guidées par un certain nombre de principes directeurs qui sont à prendre en considération et qui sont énumérés ci-après :

D.3.1. Un cadre institutionnel spécifique à chaque sous-secteur

Chacun des sous-secteurs de l'assainissement liquide, du drainage des eaux pluviales et de la gestion des déchets solides doit avoir son propre plan de réforme institutionnelle et ses propres mécanismes de viabilité financière. Pour l'assainissement liquide, il faudra encore distinguer le cadre institutionnel pour l'assainissement collectif, celui pour l'assainissement non collectif et celui pour l'assainissement des eaux usées industrielles. Pour la gestion des déchets solides, il faudra distinguer les DMA (ou ordures ménagères) et les autres catégories de déchets qui ont chacune leur propre filière.

D.3.2. L'intégration dans le processus de décentralisation

La réforme du cadre institutionnel et des mécanismes de financement des sous-secteurs de l'assainissement constitue une opportunité pour relancer le processus de la décentralisation et consacrer les principes de subsidiarité et de libre administration. C'est également une opportunité pour concrétiser et opérationnaliser les principes de la décentralisation en les appliquant dans un secteur impliquant les différents échelons territoriaux et nécessitant des mécanismes de coopération entre ETD et une approche éminemment partenariale pour la mise en œuvre de services publics par essence locaux.

D.3.3. Le principe de subsidiarité et la recherche d'efficience

En application du principe de subsidiarité, les services de GDMA et d'assainissement liquide incombent aux autorités les plus proches des citoyens et les plus à même de les remplir, c'est-à-dire aux ETD ou aux entités de coopération qu'ils mettent en place.

Il faut aussi souligner que les services de GDMA et d'assainissement liquide comportent une chaîne d'activités dont les premiers maillons sont des services de proximité (pré-collecte, collecte, balayage de la voirie, vidange des installations autonomes, branchements au réseau) et les derniers sont des services de traitement et d'élimination qui peuvent desservir plusieurs ETD et nécessitent alors la mise en place de mécanismes de coopération.

D.3.4. La professionnalisation des services et l'implication optimale du secteur privé et associatif

Devant l'ampleur des défis et la situation d'urgence dans laquelle se trouve le secteur de l'assainissement, les autorités publiques n'ont pas les capacités de répondre à tous les besoins dans des délais raisonnables. Il sera nécessaire de mobiliser aussi les acteurs privés et associatifs.

La participation privée dans la fourniture de service comporte des avantages en termes de gains d'efficacité dans l'exploitation et facilite l'accès à la technologie, à l'expertise technique et au savoir-faire, particulièrement pour les stations d'épuration et pour les installations d'enfouissement ou de traitement des déchets, mais également pour la mise en œuvre de campagnes de sensibilisation à l'hygiène (via des ONG).

Les projets d'implication du secteur privé doivent néanmoins faire l'objet d'études de faisabilité préalables. Il faut aussi renforcer les capacités du secteur public dans la gestion du partenariat avec le secteur privé et notamment dans le processus de contractualisation et de contrôle des performances

D.3.5. Le principe de redevabilité et de bonne gouvernance

Une définition claire des responsabilités aux différents échelons et pour l'ensemble des fonctions n'est pas suffisante pour assurer la performance du cadre institutionnel. Il faut aussi que les différents acteurs aient des incitations pour remplir leurs engagements et que des mécanismes de redevabilité soient mis en place entre les différentes parties prenantes concernées par les services d'assainissement et notamment entre :

- Le pouvoir central et les provinces et entre les provinces et les ETD ;
- Les prestataires de services et les entités responsables du service ; et
- Les responsables du service et les populations.

D.3.6. Le principe de gestion intégrée des DMA

La gestion intégrée est un des piliers d'une gestion durable des DMA, reconnue par l'expérience internationale. Ce principe implique qu'une même entité doit avoir la responsabilité des différents maillons de la chaîne d'activités incluant la collecte, le transfert et le traitement ou la valorisation.

En effet, les différents segments de cette chaîne sont intimement liés et interdépendants. Les choix de valorisation ou d'élimination influent de façon déterminante sur le mode de collecte. Le fait de réduire la mise en décharge, par exemple, au profit d'une plus grande valorisation implique un renchérissement du coût de la collecte. Il est donc clair que l'économie globale de la GDMA doit être gérée de façon intégrée par une même entité décisionnelle.

Conformément à ce principe, il est important de confirmer la responsabilité des ETD sur l'ensemble des activités de la gestion des DMA. Ceci peut nécessiter la mise en place de mécanismes de coopération entre des ETD pour les maillons de transfert et d'élimination.

D.3.7. Coordination et intégration avec les autres secteurs

Le secteur de l'assainissement est au centre de multiples enjeux sanitaires, sociaux, environnementaux, urbains, qui nécessitent la mise en place de mécanismes formalisés de coordination et une intégration avec les autres secteurs et programmes nationaux (santé publique, eau potable, aménagement du territoire et habitat, lutte contre la pauvreté et l'exclusion, etc.). La coordination entre les différents secteurs et programmes nationaux est un élément clef de succès.

D.4. LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE REFORME DU CADRE INSTITUTIONNEL GLOBAL DE L'ASSAINISSEMENT

D.4.1. Pour un Haut Comité Interministériel de l'Assainissement

Devant la situation d'urgence absolue dans laquelle se trouve le secteur de l'assainissement et l'ampleur dramatique de ses impacts sanitaires et environnementaux, la présente étude, comme il est précisé en C.1, recommande fortement de faire de l'assainissement une grande cause nationale portée par les plus hautes autorités du pays.

Compte tenu du fait que le secteur est dans une étape critique de refondation, et que de nombreux défis et enjeux sont interministériels et nécessitent des efforts importants de coordination et de coopération intersectorielles, il est recommandé d'instaurer un Haut Comité

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

Interministériel de l'Assainissement (HCIA) qui sera présidé par le Premier Ministre et dans lequel siègeront les ministres concernés, à savoir :

- Le Ministre de l'Environnement et Développement Durable ;
- Le Ministère de la Décentralisation ;
- Le Ministre de la Santé Publique ;
- Le Ministre du Plan ;
- Le Ministre des Finances ;
- Le Ministre de l'Energie et des Ressources Hydrauliques ;
- Le Ministre de l'Aménagement du Territoire, Urbanisme et Habitat ;
- Le Ministre des Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction ;
- Le Ministre du Portefeuille ; et
- Le Ministre de l'Industrie.

Cette instance sera une première matérialisation de la volonté politique de promouvoir le secteur comme cause nationale et aura comme principale mission de mettre en place les conditions propices au développement et à la viabilité du secteur et traitera notamment des questions suivantes :

- La validation des plans de développement des différents sous-secteurs avec leurs montages financiers et leurs composantes d'infrastructures et de plans de réformes institutionnelles et financières ;
- Le suivi de la mise en œuvre des réformes et leur synchronisation avec le programme d'investissement ;
- Le suivi du développement du cadre juridique ;
- Toutes les questions nécessitant une coopération, une coordination ou un arbitrage interministériel.

Une feuille de route et un plan de travail pour une période de cinq ans seront préparés à la lumière du plan de développement du secteur pour organiser et planifier les travaux du Haut Comité.

Le secrétariat du HCIA sera assuré par le Comité National d'Action de l'Eau, de l'Hygiène et de l'Assainissement moyennant, en cas de besoin, une assistance technique dans la préparation des dossiers à soumettre au HCIA.

Le HCIA se réunira autant que de besoin et au minimum trois fois par an. Un rapport annuel sur ses activités sera soumis au Chef de l'Etat et au Parlement.

D.4.2. Options d'ancrage du secteur

L'ancrage institutionnel du secteur de l'assainissement varie d'un pays à l'autre selon le contexte politique et la structure gouvernementale de chaque pays. Parmi les options d'ancrage fréquemment rencontrées, on cite :

- le Ministère des Ressources en Eau ;
- le Ministère de l'Environnement ;
- le Ministère de la Santé ;
- le Ministère de l'Aménagement du Territoire
- Le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat ;
- le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales.

L'ancrage peut aussi changer au cours du temps en fonction du contexte politique et des priorités gouvernementales ou en fonction des sous-secteurs.

Par exemple, au Sénégal, le gouvernement nommé en septembre 2017 a entériné le Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement qui existait déjà depuis 2012. En 2008, l'assainissement était sous la responsabilité du Ministère de l'Aménagement Urbain, Habitat, Hydraulique Urbaine, Hygiène et Assainissement. Ceci dénote de l'importance continue accordée à l'assainissement dans l'action gouvernementale depuis au moins une décennie et du souci d'assurer une bonne coordination entre les différents secteurs en rapport avec l'assainissement et notamment l'urbanisme et l'habitat.

L'option d'un ancrage au **Ministère de l'Environnement** tire sa légitimité du fait que le secteur de l'assainissement contribue à la protection de l'environnement en maîtrisant les pollutions. Cependant, pour l'assainissement liquide et la GDS, cette légitimité peut être contestable du fait que ces sous-secteurs génèrent aussi des impacts environnementaux parfois significatifs qui pourraient mettre le ministère dans une situation inconfortable de conflit d'intérêt. En effet, des infrastructures comme les stations d'épuration et les CET sont soumis à des EIES, qui sont d'ailleurs évaluées par le Ministère de l'Environnement, et sont susceptibles de générer des impacts significatifs sur l'environnement.

Une autre option d'ancrage consiste à regrouper l'assainissement liquide avec l'eau potable sous la même tutelle c'est-à-dire celle du **Ministère de l'Energie et Ressources Hydrauliques**.

Il s'agit d'une pratique courante à l'échelle internationale que de regrouper l'alimentation en eau potable avec l'assainissement liquide sous une même tutelle. Ceci permet une meilleure intégration de l'assainissement liquide dans le cycle de l'eau et dans un processus de gestion intégrée des ressources en eaux (GIRE) ainsi qu'une meilleure synchronisation des planifications des investissements dans les deux sous-secteurs.

Trois principales raisons pourraient être mises en avant pour justifier le regroupement de l'assainissement liquide avec les ressources en eaux et l'eau potable :

- La mobilisation des eaux épurées en tant que ressources non conventionnelles ; mais cette mobilisation ne présente qu'un intérêt modéré en RDC et probablement avec la prédominance de l'assainissement autonome, les quantités d'eaux épurées seront relativement modestes.
- Le déficit d'assainissement peut porter préjudice aux ressources en eaux en les contaminant ; cette situation est malheureusement fréquente en RDC où la qualité de l'eau potable s'est considérablement détériorée suite aux contaminations par manque d'assainissement.
- La recherche de synergie dans une gestion groupée des deux sous-secteurs.

En conclusion, dans le contexte actuel de refondation du secteur de l'assainissement avec la mise en œuvre d'un plan de développement du secteur comportant des investissements structurants aussi bien pour l'assainissement liquide que pour la gestion des déchets solides (stations d'épuration, station de traitement des boues de vidange, CET, etc), il est recommandé d'adopter le même ancrage pour les deux sous-secteurs. Ceci facilitera les relations avec les PTF (unicité d'interlocuteur) et permettra d'optimiser les renforcements de capacités au profit des deux sous-secteurs.

A moyen terme, cette option pourrait évoluer et un ancrage groupé avec l'eau potable pourrait être justifié dans un contexte où des réformes seront engagées dans le secteur de l'eau potable notamment pour redresser la REGIDESO et qui pourraient mieux la prédisposer à jouer un rôle dans l'assainissement liquide. Il est donc recommandé de se poser la question de l'ancrage sectoriel une fois que les réformes seront avancées dans le secteur de l'eau potable. Une telle décision gagne aussi à être prise à la lumière des schémas directeurs d'assainissement et notamment selon l'importance que prendra l'assainissement collectif qui comporte plus de synergie avec l'eau potable.

Un ancrage au Ministère de l'Environnement et Développement Durable (MEDD) doit être accompagné d'une vigilance accrue au niveau de la gestion des impacts environnementaux du secteur et des projets. Au sein du MEDD, la Direction de l'Assainissement (MEDD) est en charge de l'ensemble du secteur de l'assainissement.

Le Consultant recommande que la DAS soit érigée en **Direction Générale d'Assainissement** dans le cadre de la réforme de la fonction publique en cours pour renforcer son positionnement vis-à-vis des autres acteurs du secteur. Au sein du MEDD, la Direction Générale d'Assainissement assurera les fonctions de planification stratégique, d'édiction et de contrôle des normes, de définition et de suivi de la politique sectorielle, d'appui aux provinces et aux ETD dans la mise en œuvre de la politique sectorielle et de la planification et la recherche de financements, et de consolidation des informations au niveau central. La Direction Générale d'Assainissement ne devra pas être opérateur de services.

D.4.3. Pour un co-pilotage par le Ministère en charge de la Décentralisation

Quel que soit l'ancrage institutionnel du secteur, le ministère en charge de la décentralisation doit être fortement impliqué dans le pilotage du secteur aux côtés du ministère en charge de l'assainissement car il a la responsabilité de mettre en œuvre le transfert des compétences aux entités territoriales décentralisées et aux provinces. Il est également en charge de mettre en

œuvre les stratégies et les mécanismes de la politique gouvernementale sur la décentralisation et notamment le transfert des ressources qui va de pair avec celui des compétences. Enfin, il coordonne et canalise les appuis des PTF destinés à la décentralisation.

On rappelle ici que le processus de décentralisation actuel est amputé des transferts de ressources prévus entre l'état et les provinces d'une part et entre les provinces et les ETD d'autre part ce qui met la viabilité financière du secteur hors de portée (cf. Partie E sur les Mécanismes de financement).

La réforme institutionnelle et financière du secteur de l'assainissement constitue une opportunité qu'il faut saisir pour relancer le processus de décentralisation qui a connu un sérieux ralentissement voire un blocage ces dernières années.

D.4.4. Coordination avec les autres secteurs

De nombreuses interactions existent entre le secteur de l'assainissement et d'autres secteurs qui dictent certaines clarifications des périmètres et la mise en place de mécanismes de coordination.

Clarification et coordination entre le MEDD et le MSP

Les relations entre le MEDD et le MSP nécessitent une clarification des périmètres. Aussi, une coordination très étroite des activités des deux ministères est également indispensable.

Le diagnostic a relevé un chevauchement de compétences entre le Ministère de la Santé Publique et celui de l'Environnement et du Développement Durable qui peut s'expliquer par des raisons historiques. En effet, avant la création du Ministère de l'Environnement, l'hygiène et l'assainissement relevaient du Ministère de la Santé Publique.

Selon l'ordonnance n° 15/015 fixant les attributions des ministères, le Ministère de la Santé Publique n'a pas de compétences explicites en matière d'assainissement. Parmi ses attributions on cite notamment :

- L'hygiène et santé publiques ;
- L'inspection et prévention sanitaires et médicales et actions médicales humanitaires ;
- L'élaboration des normes relatives à la salubrité du milieu humain en collaboration avec le Ministère ayant l'environnement dans ses attributions ;

Il est recommandé d'expliciter davantage le périmètre d'intervention du MSP qui pourrait couvrir :

Tableau 1 : Clarification des rôles entre MEDD et MSP

Attributions uniques du MSP	Attributions partagées avec le MEDD
<p>La promotion et le contrôle de l'hygiène corporelle et l'hygiène du milieu ;</p> <p>L'éducation sanitaire et la sensibilisation des populations sur l'hygiène corporelle et les changements de comportements</p> <p>Le contrôle des personnes exposées aux risques sanitaires en rapport avec les eaux usées et les déchets solides ;</p> <p>Le suivi des impacts sanitaires (morbidité et mortalités) en rapport avec l'assainissement ;</p> <p>La prophylaxie et les vaccinations ;</p> <p>La participation au développement du cadre normatif en rapport avec l'assainissement et la santé publique ;</p> <p>Le contrôle sanitaire des activités de valorisation des sous-produits (eaux épurées, boues, compost, produits issus du recyclage des déchets) ;</p> <p>Le contrôle technique à l'importation des insecticides et des désinfectants.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'intégration des critères sanitaires dans la planification et la priorisation des investissements dans l'assainissement ; • Les normes des rejets ; • Les normes pour la valorisation des sous-produits ; • La définition du niveau minimum garanti de services ; • La définition des règles d'hygiène à respecter dans les installations et activités d'assainissement (stations d'épuration, stations de boues de vidange, curage des réseaux, vidange des installations d'assainissement autonome, etc.) ; • La définition des programmes de sensibilisation et d'éducation des populations en rapport avec l'utilisation des installations d'assainissement ; • La prophylaxie pour le personnel travaillant dans les sous-secteurs de l'assainissement.

Coordination avec l'AEP

Indépendamment de la question de la tutelle abordée ci-dessus en D.4.2, la coordination entre l'assainissement liquide et l'eau potable est importante, principalement dans les trois domaines suivants :

La planification des deux services

Face au retard très important accusé par l'assainissement liquide, il est nécessaire d'assurer une synchronisation des planifications de la desserte en eau potable et en assainissement liquide à tous les échelons territoriaux. En particulier, Il faut systématiser la desserte en assainissement liquide en cas d'alimentation en eau potable.

Certes cette mesure n'est pas facile à mettre en œuvre dans le contexte de la RDC où les ressources sont limitées à la fois au niveau de l'Etat et des populations qui auront tendance à prioriser l'eau potable sur l'assainissement.

A minima, il est recommandé de ne plus creuser l'écart dans les nouveaux projets et planifier un plan de rattrapage de l'assainissement sur plusieurs années.

En outre, au niveau des schémas directeurs d'assainissement liquide, tout comme les projections démographiques, les projections de l'AEP servent à la planification des infrastructures. Les volumes d'eau consommés et les consommations spécifiques servent aussi au dimensionnement des ouvrages d'assainissement.

Pollution des ressources en eaux

Le déficit en assainissement liquide peut avoir des conséquences environnementales parmi lesquelles figure la pollution des ressources en eaux (eaux souterraines et eaux de surface). Il s'agit d'un risque avéré à Kinshasa.

Les réponses généralement adoptées et recommandées ici prévoient des périmètres de protection autour des zones de captage et un programme d'assainissement des zones pouvant affecter la qualité des ressources en eaux.

Tarification

En cas d'adoption d'une redevance d'assainissement liquide, son recouvrement se fera à travers la facture d'eau potable. Il est conseillé d'assurer une coordination au niveau de la structure de la grille tarifaire (catégories d'abonnés, les paliers de tarification, tranche sociale, etc.). Une autre coordination est nécessaire au niveau des révisions tarifaires pour éviter des augmentations concomitantes sources de contestations sociales.

Les implications institutionnelles de la coordination avec l'eau potable

Le MEDD et l'Agence Congolaise de l'Environnement (ACE) qui ont la responsabilité des validations des EIES des programmes d'eau potable doivent examiner la question de la gestion des eaux usées générées et des risques de pollution de l'environnement et des ressources en eaux.

Le CNAEHA peut aussi veiller à la bonne synchronisation des programmes EAH.

Suggestion complémentaire : Enfin, des représentants de la REGIDESO et du Ministère en charge des ressources en eaux pourraient être impliqués dans la gouvernance des entités en charge de l'assainissement sous la forme par exemple, d'une représentation dans le Conseil d'administration le cas échéant. Inversement, des représentants d'entités en charge de l'assainissement pourraient siéger dans le Conseil d'Administration de la REGIDESO.

Coordination avec le drainage des eaux pluviales

En cas d'adoption d'un système d'assainissement collectif, des interactions existent avec le réseau de drainage des eaux pluviales. On en cite principalement trois :

Cas des réseaux unitaires

Les réseaux unitaires collectent à la fois les eaux usées et les eaux pluviales. Le débit de temps sec est véhiculé vers la station d'épuration et par temps d'orage, au-delà d'un certain débit supporté par la station d'épuration, l'excédent est évacué par des déversoirs d'orage vers le milieu récepteur.

Du fait de la présence d'eaux usées et de la nécessité d'un traitement, ces réseaux seront sous la responsabilité de l'entité en charge de l'assainissement liquide et non de l'entité en charge du drainage (actuellement, l'OVD à Kinshasa). Il peut cependant être opportun d'assurer une coordination avec les opérations de nettoyage de la voirie, généralement plus en lien avec les entités en charge des GDMA, pour éviter le colmatage des avaloirs du réseau unitaire.

Branchements illicites

Les gestionnaires des réseaux d'assainissement liquide et des réseaux de drainage doivent collaborer pour traquer les branchements clandestins et illicites des eaux usées sur le réseau de drainage et des eaux pluviales sur les réseaux collectifs d'assainissement liquide.

Optimisation de l'exploitation

En cas de réseaux séparatifs, on pourrait envisager de réaliser des opérations conjointes de curage pour des raisons d'économie d'échelle. L'opérateur qui a le volume d'activité le plus important assure le curage pour les deux moyennant un contrat de sous-traitance.

Coordination avec d'autres secteurs

L'assainissement liquide est intimement lié à plusieurs composantes du système urbain (planification urbaine, mise en œuvre et application des documents d'urbanisme, l'habitat, la voirie, la propreté et le nettoyage, le drainage urbain, etc.).

Les projections d'extension des services d'assainissement servant au dimensionnement des infrastructures se basent sur les documents de planification urbaine. Ces derniers prévoient également les réservations d'emprises nécessaires aux infrastructures. Une concertation et une coordination sont donc à assurer entre les responsables de la planification urbaine et de l'habitat et les planificateurs des services d'assainissement.

La planification et la conception des voiries doivent prendre en considération les contraintes et les exigences du service de gestion des déchets.

D.5. LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE REFORME POUR LE SOUS-SECTEUR DES DECHETS SOLIDES

D.5.1. Cadre institutionnel générique

Répartition des fonctions entre les différents échelons territoriaux

La politique et la stratégie sectorielle

C'est le Ministère de l'Environnement et Développement Durable qui assume la responsabilité de la politique et de la stratégie sectorielle. Plus spécifiquement, son rôle dans le sous-secteur porte sur :

- La définition et la mise à jour de la politique et de la stratégie ;
- Le développement du cadre législatif, réglementaire et normatif ;
- La planification nationale sectorielle ;
- La coordination avec les autres politiques sectorielles en rapport avec le sous-secteur ;
- La définition du niveau minimum garanti de services ;
- Le suivi de la performance du sous-secteur et la mise en œuvre de toutes les mesures permettant de l'améliorer ;
- L'appui des provinces et des ETD.

La planification

La province constitue le territoire approprié pour la planification des infrastructures et du développement du service. En effet, cet échelon abritera des infrastructures à vocation régionale et /ou pluri ETD et atteignant ainsi une masse critique permettant une optimisation dans l'espace et dans le temps et la réalisation des économies d'échelle.

Selon la taille de la province, le contexte de l'urbanisation et la typologie de l'habitat, on peut, si besoin est, subdiviser le territoire provincial en plusieurs lots homogènes comme on peut réaliser une planification spécifique pour les grandes agglomérations. L'exercice de planification peut aussi nécessiter une coopération et une coordination avec les provinces limitrophes dictées par le critère de proximité, la densité et la qualité du réseau routier. Il est en effet nécessaire d'adapter l'exercice de planification à chaque territoire, une planification uniquement nationale étant insuffisante compte tenu du caractère local des services d'assainissement et de l'étendue du territoire de la RDC.

Les schémas directeurs doivent être réalisés en concertation étroite avec les ETD concernées en les impliquant dans toutes les étapes de validation des solutions. Cette implication va permettre de bâtir un consensus le plus large sur les options de planification et aussi d'assurer la coordination avec les activités de collecte.

Un des enjeux importants de la planification réside dans le choix des sites des centres de transfert et des CET. Pour atténuer le syndrome NIMBY (*Not In My BackYard*), un certain nombre de mesures d'accompagnement peuvent s'avérer nécessaires telles que : des mesures de compensation pour l'ETD qui va abriter le CET sur son territoire, une communication sur le PGES et une facilitation sociale.

La maîtrise d'ouvrage des infrastructures

Selon la même logique et le même critère de volume d'infrastructures, les capacités en maîtrise d'ouvrage, gagnent à être développées au niveau provincial.

En effet, la réalisation et la mise en exploitation d'un CET, par exemple, est un long processus relativement complexe faisant intervenir de nombreux acteurs aux niveaux national, provincial et local et impliquant des activités de différentes natures : technique, institutionnelle, financière, environnementale, administrative et sociale. Il s'agit notamment d'études, de travaux, de procédures de validation, des délibérations, des créations d'entités, des négociations, des mesures sociales, des partenariats, etc....

La conduite d'un tel processus nécessite une capacité de pilotage performante et ayant l'envergure et l'autorité nécessaires pour faire respecter à chacun ses délais et provoquer les prises de décisions à temps.

La maîtrise d'ouvrage du service public local et les fonctions opérationnelles et collecte

Il est recommandé que les fonctions opérationnelles pour les ouvrages de transfert et d'élimination soient confiées aux opérateurs privés qui ont le savoir-faire et l'expertise nécessaire selon des formes de partenariat présentées ci-après en D.9.2.

Les activités de pré-collecte et de collecte doivent relever des ETD car il s'agit d'un service de proximité qui ne comporte pas généralement d'économies d'échelle significatives. La délégation au privé est également recommandée comme cela est présenté en D.9.3.

Cadre institutionnel cible

L'une des principales recommandations concernant le cadre institutionnel cible repose sur la création d'une **structure provinciale autonome** qui assure la planification et la maîtrise d'ouvrage des infrastructures à l'échelle de la province. Cette agence s'apparente à une société de patrimoine qui va déléguer l'exploitation des infrastructures au secteur privé. Selon les besoins et la taille de la province, cette agence peut avoir plusieurs établissements pour être au plus près des ETD et des infrastructures.

Cette agence **agit pour le compte des ETD** qui qui gardent, quant à elles, la responsabilité de la construction et de l'exploitation des infrastructures, comme prévu dans la Constitution et la loi sur l'eau.. Les ETD pourront néanmoins bénéficier d'un soutien financier à l'investissement du niveau central à travers des programmes nationaux en répondant à certains critères d'éligibilité. Cette approche programmatique est employée au Maroc, on citera notamment le PAGER, le PNA et le PNDM.

L'agence provinciale a aussi pour fonction de développer les filières de valorisation en partenariat avec les ETD et en conformité avec les orientations et les objectifs fixés au niveau national pour chaque filière.

L'agence peut aussi appuyer les ETD dans l'organisation du service de collecte et sa professionnalisation. Il existera des liens entre le MEDD et ces agences provinciales au travers de la DAS (et l'UGPA). Les agences provinciales agiront en tant qu'opérateur et auront bien entendu vocation à décliner la politique nationale qui sera formulée au niveau central par la DAS et à réaliser les programmes d'investissement de portée nationale (décidés et suivis au niveau de la DAS). Elles seront également contraintes d'appliquer les normes nationales établies par la DAS et cette dernière pourra contrôler leur respect au niveau des agences.

Enfin, il est envisageable de prévoir un système de reporting pour assurer un suivi régulier des données d'assainissement par la DAS : les agences provinciales pourront ainsi envoyer des rapports annuels présentant les données liées à l'assainissement pour une consolidation au niveau de la DAS ; le reporting portera également sur l'avancement des programmes nationaux.

Une mise en place pas à pas

Pour les premiers projets, notamment à Kinshasa, , une Unité de Gestion des Projets d'Assainissement (UGPA) pourra être préparée par la DAS (et constituée au sein de la DAS), afin de superviser la réalisation du ou des schémas directeurs qui seront confiés à des bureaux d'études et afin d'assurer les fonctions de maîtrise d'ouvrage. Cette UGPA pourra être appuyée par une assistance technique durant les premières années . Des procédures et des guides seront élaborées pour formaliser les relations avec les ETD.

D.5.2. Dans une deuxième étape, l'UGPA pourra superviser la création des agences provinciales autonomes avec le développement du volume d'activité et appuyer ces dernières, sur le modèle des programmes nationaux au Maroc (cf. Rapport sur la mission de partage d'expériences). Cadre institutionnel pour les activités de valorisation

Le développement des filières de valorisation nécessite des montages institutionnels spécifiques pour chaque filière.

D'une manière générale, l'Etat aura un rôle important de mise en place du cadre réglementaire et institutionnel et des mécanismes de financement adaptés pour chaque filière de recyclage.

Dans le contexte de la RDC, la province aura à :

- Elaborer des plans de développement des filières de valorisation en fonction des enjeux et des priorités environnementales de la province ;
- Fixer les objectifs de valorisation et leur évolution dans le temps en cohérence avec les objectifs nationaux ;
- Allouer les appuis financiers prévus pour chaque filière aux entités en charge de la collecte des déchets recyclables ;

- Consolider le reporting réalisé par les ETD sur les activités de valorisation pour suivre la réalisation des objectifs nationaux

Au niveau local, les ETD vont être au centre du dispositif institutionnel pour les filières en rapport avec les déchets dont elles ont la responsabilité, notamment les déchets d'emballage, les déchets verts, les déchets de démolition, etc. Mais il faudra mettre en place un programme et des mécanismes d'appui aux collectivités locales pour les aider à assumer leur rôle dans les filières de recyclage.

Les ETD auront à lancer des campagnes de sensibilisation sur le tri et le recyclage. Elles peuvent mobiliser les associations comme elles peuvent aussi impliquer les partenaires privés en charge de la collecte.

Une des pratiques en matière de gouvernance des filières de recyclage consiste à mettre en place un Éco-organisme à l'initiative des industriels. Ces derniers lui versent une contribution financière et lui transfèrent leurs obligations qui découlent du principe de la REP⁴. Ces éco-organismes doivent répondre aux exigences d'un cahier des charges établi par l'Etat. Ils ont aussi un rôle d'encadrement des conditions de reprises des déchets triés et de garantie de reprise de ces déchets par l'industrie de valorisation.

Signalons que la mise en œuvre du principe de la REP n'est pas nécessairement traduite par la création d'un éco-organisme. On peut avoir une filière basée sur l'organisation individuelle des différents producteurs concernés. Comme on peut avoir la mise en place d'une taxation spécifique dont le produit est géré par l'état directement ou indirectement. On peut, par exemple, avoir un fond qui est alimenté par une écotaxe et qui est administré par une agence gouvernementale.⁵

D.6. LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE REFORME POUR LE SOUS-SECTEUR DE L'ASSAINISSEMENT LIQUIDE

D.6.1. Cadre institutionnel générique

Répartition des fonctions entre les différents échelons territoriaux

Le principe de répartition des fonctions aux différents échelons est similaire à celui pour la gestion des déchets solides.

L'Etat assume les responsabilités de la politique et de la stratégie du sous-secteur et développe le cadre législatif, réglementaire et normatif et définit aussi le niveau minimum de service garanti.

⁴ La REP est définie comme un instrument de politique de l'environnement qui étend les obligations d'un producteur à l'égard d'un produit, pour l'impliquer davantage tout au long de son cycle de vie jusqu'à son élimination.

⁵ C'est par exemple le cas de la Commission Nationale des Aides Huiles (CNA Huiles) en France ou du système Eco-Lef en Tunisie.

L'échelon territorial approprié pour la planification des infrastructures et du développement du service reste la province mais elle doit remplir cette mission en étroite coordination et concertation avec les ETD concernées.

Il en est de même pour les capacités en maîtrise d'ouvrage qui gagnent à être développées au niveau provincial.

Concernant les activités opérationnelles, l'implication du secteur privé est fortement recommandée pour l'assainissement collectif ainsi que pour les stations de traitement des boues de vidange, pour les raisons présentées ci-après en D.9.4.

Au niveau des ETD, il faut instaurer un service public d'assainissement non collectif qui assure notamment :

- Le contrôle périodique des ouvrages d'assainissement autonome et du respect des normes ;
- La mise en place et l'exploitation des stations de traitement des boues de vidange ;
- Les campagnes de sensibilisation et d'éducation des populations pour le changement de comportement
- L'encadrement et le contrôle des opérateurs assurant les activités de vidange ;
- Le développement et la mise en œuvre des programmes d'assainissement autonome au profit des populations défavorisées ;
- L'appui aux opérations d'entretien au profit des populations défavorisées ;
- La formation des maçons et des PME de construction.

Cadre institutionnel cible

Le cadre institutionnel cible pour l'assainissement liquide repose, comme pour la GDS, sur la création d'une agence provinciale autonome qui assure la planification et la maîtrise d'ouvrage des infrastructures à l'échelle de la province et qui va déléguer l'exploitation des infrastructures au secteur privé.

L'option d'avoir une même agence pour les deux sous-secteurs de GDS et d'assainissement liquide dépendra du volume d'activité et du parc d'infrastructures planifié dans la province. Cette décision sera à prendre au cas par cas.

Le fait d'avoir deux agences distinctes présente l'avantage d'une gestion financière plus claire sans risque de subventions croisées, d'une meilleure spécialisation et d'une plus grande célérité dans la réalisation des programmes.

Comme pour la GDS, dans une première étape, une Unité de Gestion de l'Assainissement (UGA) appuyée par une assistance technique durant les premières années assurera la supervision du ou des schémas directeurs et les fonctions de maîtrise d'ouvrage. Des procédures et des guides seront élaborés pour formaliser les relations avec les ETD. L'UGA sera institutionnalisée et

évoluera en une agence provinciale autonome avec le développement du volume d'activité ou bien sera intégrée au sein de l'agence unique pour les deux sous-secteurs.

Dans les zones rurales éloignées, il est recommandé de promouvoir la gestion communautaire des opérations de collecte des boues de vidange. Cette option repose sur un organe de gestion comprenant :

- Des représentants des populations de la zone desservie ;
- Un représentant de l'ETD ; et
- Un représentant du service d'hygiène.

D.6.2. Cadre institutionnel pour la gestion des Eaux Usées Industrielles (EUI)

L'assainissement des EUI ne peut pas être considéré comme un service public. En effet, les EUI sont générées par une activité industrielle privée que l'industriel doit normalement prendre en charge individuellement ou collectivement avec d'autres industriels.

Les ouvrages de traitement peuvent être réalisés par une entité privée dans laquelle les industriels seraient actionnaires. Comme on pourrait avoir un opérateur professionnel privé qui offre ses services directement aux industriels.

L'intervention du secteur public peut être envisagée en cas d'absence d'initiative privée soit en réalisant des ouvrages exclusivement dédiés aux effluents industriels soit en acceptant les EUI dans les stations d'épuration urbaines sous réserve de respecter des normes de rejet dans les ouvrages d'assainissement collectifs. Dans les deux options, l'industriel doit payer le coût réel et total du service.

La décision d'intervention ou non du secteur public peut être prise à la lumière du schéma directeur d'assainissement liquide et après concertation avec les industriels. La fourniture de service doit faire l'objet d'un contrat avec les industriels qui définit les conditions techniques et financières.

Un système de contrôle périodique de la qualité des effluents rejetés et de leur quantité doit être mis en place à la fois pour vérifier leur acceptabilité dans les ouvrages d'assainissement et pour les besoins du recouvrement des coûts et de la tarification.

D.7. SCHEMA SYNTHETIQUE DU CADRE INSTITUTIONNEL CIBLE

La répartition cible des responsabilités entre les différents échelons territoriaux est illustrée page suivante :

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

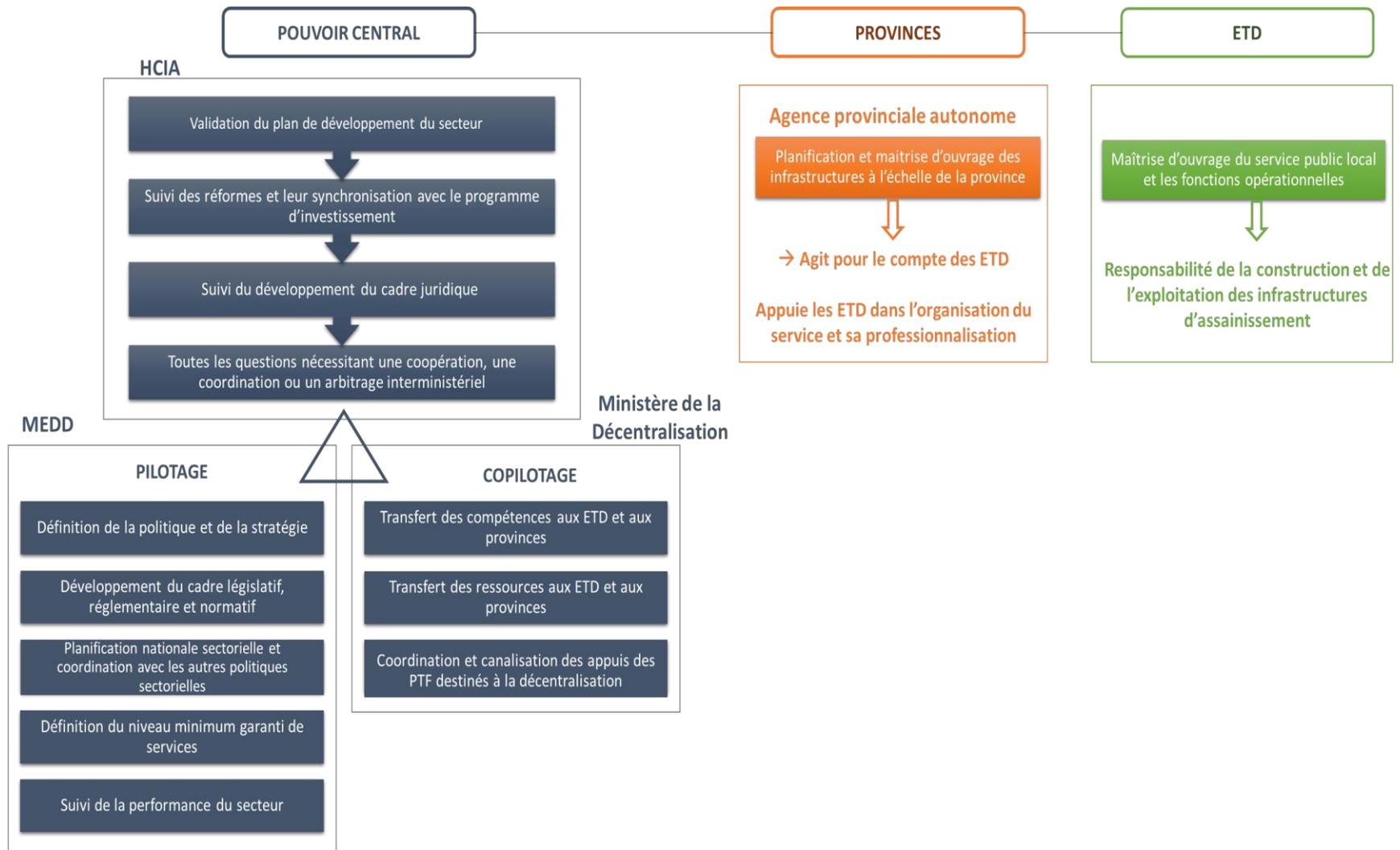


Figure 3 : Répartition des responsabilités entre les différents échelons territoriaux

D.8. CAS DES VILLES PILOTES

D.8.1. Kinshasa

Gestion des déchets solides

Pour la gestion des déchets solides, il est recommandé de transformer la RASIN en agence autonome (Agence Autonome de Gestion des Déchets de Kinshasa) et de la restructurer pour assurer un service performant et professionnalisé. Elle sera dotée des ressources financières pérennes qui garantissent sa viabilité financière.

Cette agence aura la responsabilité de la gestion des centres de transfert et des CET. Elle aura aussi à développer les filières de valorisation des déchets solides en coordination avec les ETD et en fonction des besoins.

L'organisation de la pré-collecte et le service de collecte seront sous la responsabilité des ETD mais l'agence peut leur apporter un appui dans l'organisation et la professionnalisation de ces services.

Afin de ne pas disperser les efforts et les ressources de l'agence, il est recommandé de conserver dans une régie municipale les autres activités assurées actuellement par la RATPK qui concernent la lutte anti-vectorielle et antiérosive, et d'autres activités d'entretien de la ville telles que l'aménagement et l'embellissement des espaces verts et le reboisement.

Cette option permet une certaine flexibilité dans la gestion, d'individualiser le budget de l'agence et de lui dédier des ressources pérennes telles que les redevances ou le produit d'une écotaxe. Ceci permet aussi une meilleure responsabilisation de l'agence.

Il est proposé de retenir le principe de ne pas impliquer cette nouvelle agence dans les activités opérationnelles qui seront déléguées au secteur privé.

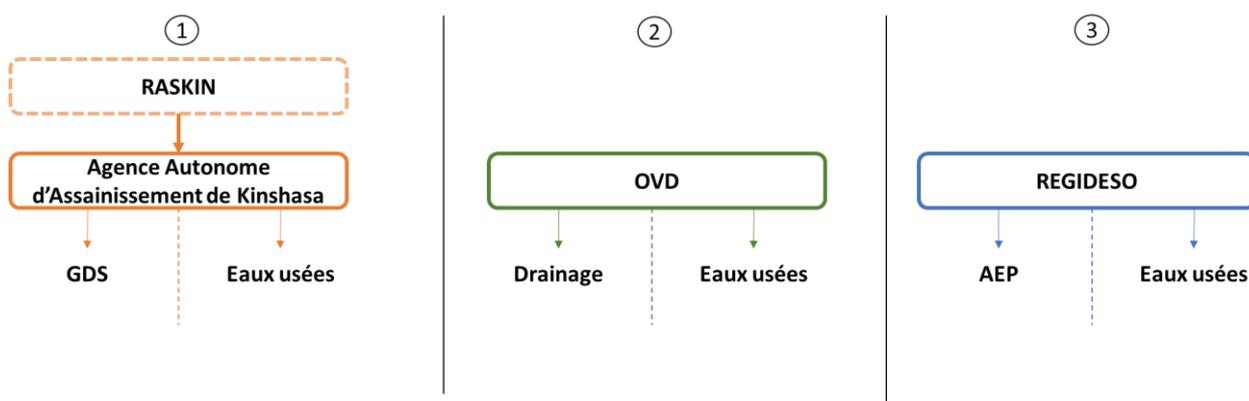
Une étude de restructuration et d'organisation sera nécessaire pour définir :

- La consistance précise de sa mission pour les différentes catégories de déchets ;
- La gouvernance de l'agence et notamment ses relations avec la ville, les districts et les communes ;
- La structure organisationnelle ;
- Les besoins en ressources humaines (effectif et profils) ;
- Le budget de fonctionnement et les ressources financières nécessaires à son équilibre financier et à sa viabilité ;
- Un programme de travail pour les cinq premières années ;

- Les mécanismes de redevabilité envers la ville-province de Kinshasa et envers les usagers ;
- Le modus operandi de la restructuration.

Assainissement liquide

Trois options sont envisageables pour l'assainissement liquide :



Trois options de gestion de l'assainissement liquide à Kinshasa

Figure 4 : Trois options de gestion de l'assainissement liquide à Kinshasa

1. L'Agence Autonome d'Assainissement de Kinshasa

Dans cette option, la responsabilité de l'assainissement liquide est confiée à la nouvelle agence émanant de la transformation de la RASKIN qui aura ainsi deux pôles d'activités : la GDS et l'assainissement liquide.

Rappelons que la RASKIN intervient déjà dans le curage des caniveaux ce qui assure une certaine continuité de cette activité. Mais la RASKIN n'a pas d'expertise en épuration ni en assainissement autonome ou en développement & gestion patrimoniale d'infrastructures d'assainissement liquide. Des programmes de renforcement de capacités seront nécessaires dans ces domaines.

Cette option présente l'avantage de permettre une certaine mutualisation des moyens notamment au niveau des fonctions administratives et financières.

Il y a dans cette option le risque de subvention croisée si un des deux sous-secteurs ne bénéficie pas de revenus suffisants. Ce risque peut être maîtrisé moyennant l'adoption de procédures de gestion financière et d'une comptabilité analytique pour bien séparer les comptes des deux activités ou en créant deux agences distinctes toutes deux issues de l'actuelle RASKIN.

Le dimensionnement des moyens humains et matériels doit tenir compte du volume d'activité et de la planification des investissements dans les deux sous-secteurs et privilégier l'option d'impliquer le secteur privé dans les activités d'exploitation.

L'évolution de RASKIN en agence autonome et la mise en œuvre en parallèle d'un plan d'investissement sera supervisé et appuyé par l'UGPA mise en place au niveau de la DAS.

2. L'OVD

Cette option consiste à confier la responsabilité de l'assainissement liquide à l'OVD.

Cette option permet de mettre à profit des synergies et des économies d'échelle au niveau de la réalisation et de l'exploitation des réseaux collectifs d'eaux usées. En effet, il y a des similitudes des métiers et des moyens nécessaires à l'exploitation des infrastructures d'assainissement liquide avec le drainage des eaux pluviales.

Cette option présente un avantage substantiel puisque la ville est dotée d'un réseau unitaire qui collecte à la fois les eaux usées et les eaux pluviales. En cas de réseaux séparatifs, elle permet aussi de maîtriser les branchements non autorisés des eaux usées sur le réseau de drainage et inversement.

Mais l'OVD n'a pas d'expertise dans une part importante des activités qui couvre l'épuration, le traitement des boues de vidange et l'assainissement autonome.

Il faut aussi souligner que l'OVD est sous la tutelle du Ministère des Infrastructures, Travaux Publics et Reconstruction qui n'a pas de compétence en matière d'assainissement des eaux usées.

Outre, la question de la tutelle, l'importance de l'assainissement collectif à Kinshasa et sa nature (unitaire ou séparatif) seront parmi les critères décisifs pour cette option.

3. La REGIDESO

Cette option consiste à confier la responsabilité de l'assainissement liquide à Kinshasa à la REGIDESO.

Cette option puise sa justification dans les synergies et les économies d'échelle qu'elle peut générer ainsi que dans la similitude des métiers (réseau, pompage, SIG, gestion commerciale, etc). Elle favorise aussi la coordination des planifications des deux sous-secteurs de l'eau potable et de l'assainissement.

La gestion du recouvrement des coûts est facilitée en cas d'instauration d'une redevance d'assainissement liquide assise sur la consommation en eau et portée sur la facture d'eau potable. Des économies d'échelle seront également possibles au niveau des fonctions administratives, financières et commerciales (branchements, gestion de la clientèle et gestion des réclamations).

Pour autant, cette option comporte un certain nombre d'inconvénients car la REGIDESO fait face déjà à d'importants défis techniques, organisationnels et financiers pour l'AEP. On en cite notamment une détérioration du niveau d'accès en raison d'une urbanisation galopante, d'importantes inégalités d'accès et une dégradation de la qualité de l'eau distribuée. D'ailleurs,

la nouvelle loi sur l'eau préconise la réforme de la REGIDESO en mettant l'accent sur sa décentralisation et le recouvrement de ses coûts.

En outre, la REGIDESO est sous la tutelle du Ministère de l'Energie et Ressources Hydrauliques qui n'a pas de compétence en matière d'assainissement liquide (sauf si cette option d'ancrage est retenue pour la présente réforme).

Cette option comporte aussi un risque de marginalisation de l'activité assainissement par rapport à l'eau potable qui pourrait avoir la priorité dans la programmation des investissements et la recherche des financements. L'assainissement liquide garderait ainsi le statut de parent pauvre.

Il faut aussi relever que la REGIDESO n'a pas d'expertise en assainissement autonome ni en épuration des eaux usées.

Historiquement, cette option a été envisagée (OMS/BIRD, 1974) mais n'a jamais été concrétisée en raison des difficultés financières de la REGIDESO et de ses préoccupations concernant l'approvisionnement en eau. Le projet de réforme de la REGIDESO en lien avec la décentralisation constitue néanmoins une opportunité pour cette option dans le cadre d'une « REGIDESO Kinshasa ».

En conclusion, pour la ville de Kinshasa, il est recommandé de transformer la RASKIN en agence autonome pour la gestion des déchets. Concernant l'assainissement liquide, il convient d'attendre que la réforme de la REGIDESO soit plus avancée avant de reconsidérer les trois options..

D.8.2. Lubumbashi

Gestion des déchets solides

Pour les mêmes raisons avancées pour le cas de Kinshasa, il est recommandé la création d'une agence autonome de gestion des déchets couvrant la province du Haut Katanga. Elle sera dotée des ressources financières pérennes qui garantissent sa viabilité financière.

Comme pour Kinshasa, cette agence aura la responsabilité de la gestion des centres de transfert et des CET. Elle aura aussi à développer les filières de valorisation des déchets solides en coordination avec les ETD.

L'organisation de la pré-collecte et le service de collecte seront sous la responsabilité des ETD mais l'agence provinciale peut leur apporter un appui dans l'organisation et la professionnalisation de ces services.

Dans cette province, la gestion des déchets industriels et miniers se pose avec acuité et doit être planifiée, organisée et encadrée par filière selon la typologie et la nature des déchets. La règle étant d'appliquer le principe de la REP. Une attention particulière doit être accordée aux déchets dangereux qui doivent faire l'objet d'une réglementation spécifique et d'un système dédié de collecte et de traitement/élimination qui garantit notamment la traçabilité des flux.

Assainissement liquide

Pour l'assainissement liquide, les trois options présentées pour Kinshasa sont également à considérer pour la province du Haut Katanga, à savoir :

- Une Agence provinciale autonome (qui peut être ou pas la même que l'agence en charge de la gestion des déchets solides. Cela dépendra du volume d'infrastructure dans chacun des sous-secteurs) ;
- L'OVD ; et
- La REGIDESO.

Dans le cas de Lubumbashi, la problématique de l'assainissement des eaux usées industrielles doit également faire l'objet d'une attention particulière. Si le schéma directeur recommande une gestion avec les eaux usées urbaines après prétraitement, l'entité en charge de l'assainissement liquide aura à développer un savoir-faire dans ce domaine et mettre en place des mécanismes et des procédures pour traiter les différents aspects de la pollution hydrique industrielle et notamment une tarification spécifique proportionnelle à la quantité et à la qualité des eaux rejetées en cas de raccordement sur le système d'assainissement domestique. Elle aura à participer aux contrôles des rejets qui se font dans les réseaux.

Dans le cas de Lubumbashi, il est recommandé de créer une nouvelle agence autonome pour la gestion des déchets. Concernant l'assainissement liquide, les trois options présentées dans le cas de Kinshasa sont applicables.

D.8.3. Matadi et de Kindu

Gestion des déchets solides

Pour les activités de pré-collecte et de collecte ainsi que pour l'exploitation des CET et stations de boues de vidange, il est recommandé de mettre en place des partenariats avec les ONG et les PME.

Pour l'entretien des systèmes d'assainissement autonomes, il est proposé de développer une gestion communautaire avec recours aux ONG et PME.

Assainissement liquide

Pour ces deux villes, l'assainissement autonome est prédominant et va le demeurer encore à court et moyen terme. La densité de la population y est relativement faible.

Il est recommandé de mettre en place une régie municipale pour chaque ville appuyée par une Assistance à Maitrise d'Ouvrage (AMO) durant la période de réalisation des infrastructures (CET, centres de transfert et station de boues de vidange) ainsi que pendant les premières années d'exploitation.

D.8.4. Des outils contractuels pour les provinces et les villes pilotes à la mesure des enjeux

En vue d'opérationnaliser le processus de décentralisation et de renforcer les mécanismes de redevabilité entre les différents échelons territoriaux, il est recommandé de formaliser les relations Etat – Provinces – ETD dans des contrats de performance, dans l'esprit des contrats de villes à la française, qui définiraient, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi-programme l'ensemble des actions à réaliser sur une durée de 4 à 5 ans avec une indication précise du qui fait quoi et avec quelles ressources et quels moyens.

Il est préconisé d'élaborer un modèle de contrat et de l'appliquer aux cas de 5 provinces et ETDs intégrant les villes pilotes. Ces contrats feront l'objet d'un suivi contrôle exercé par une entité indépendante.

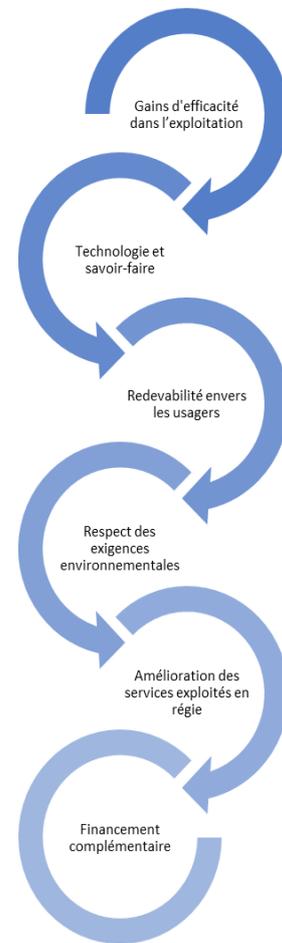
D.9. FAVORISER LA PROFESSIONNALISATION DES SERVICES

D.9.1. Pourquoi professionnaliser ?

En RDC, la professionnalisation des services d'assainissement doit faire partie des objectifs stratégiques du secteur. L'option la plus courante pour la mettre en œuvre repose sur la participation du secteur privé (PSP).

En effet, la participation du secteur privé présente des avantages indéniables particulièrement pertinents pour le contexte de la RDC. Parmi ces avantages, on peut citer :

- Des gains d'efficacité dans l'exploitation : à niveau de service comparable, le privé peut être moins cher qu'un opérateur public si la participation du secteur privé est bien conçue et mise en œuvre ;
- L'accès à la technologie et au savoir-faire, particulièrement pour des activités nouvelles en RDC telles que l'épuration des eaux usées et le traitement des déchets ;
- Une redevabilité accrue envers les usagers, une amélioration de la qualité du service et de meilleurs niveaux de satisfaction qui vont améliorer la volonté à payer des usagers ;
- Des incitations à respecter les exigences environnementales car les contrats prévoient généralement des pénalités en cas de non respect des normes environnementales ;
- L'amélioration des services exploités en régie : le privé sert de référence et d'exemple de bonnes pratiques (benchmarking de comparaison) ;
- L'apport de financement complémentaire au financement public ;



Cependant, la participation du secteur privé ne peut être une fin en soi ou envisagée seulement comme une source de financement, mais doit être considérée comme un moyen pour améliorer la performance des services d'assainissement et en maîtriser les coûts.

Pour autant, la promotion de la participation du secteur privé exige la mise en place de certaines conditions nécessaires à la réussite du partenariat dont certaines sont encore loin d'être réunies en RDC. On cite parmi ces conditions, les suivantes :

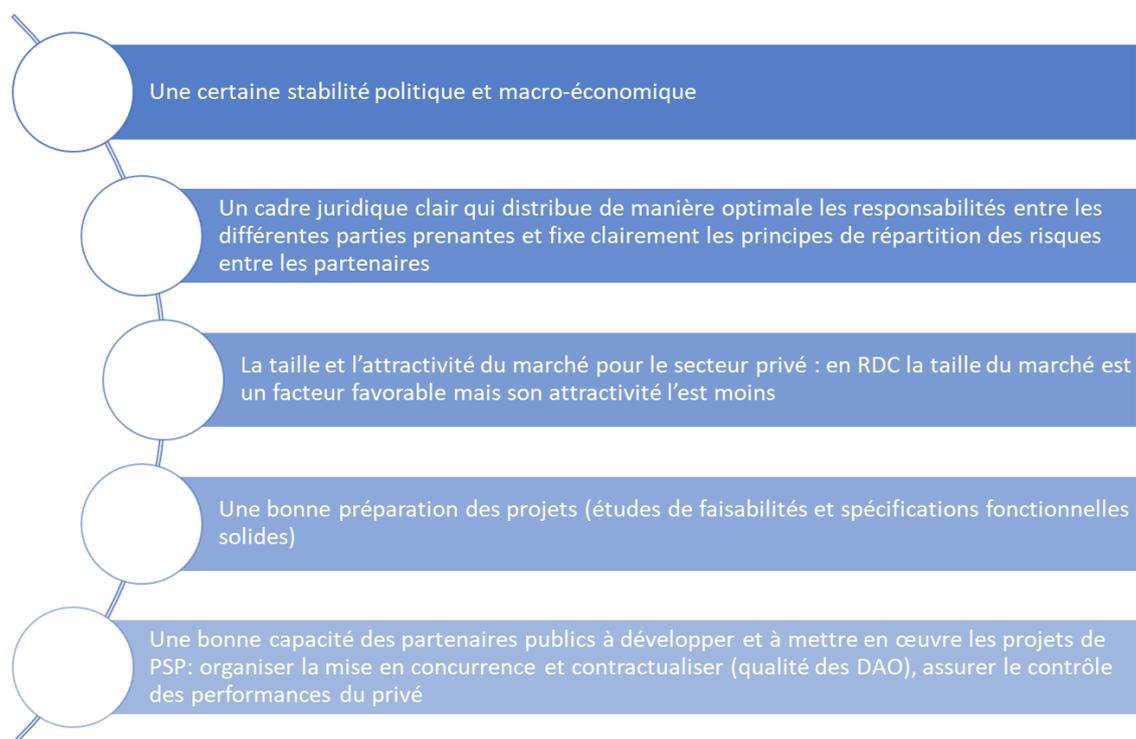


Figure 5 : Conditions nécessaires à la réussite du PPP

D.9.2. Principaux concepts et enjeux de la PSP

La PSP peut être globalement définie comme tout accord entre la puissance publique et un ou plusieurs partenaire(s) privé(s), visant à mettre à contribution les ressources et/ou l'expertise de ce(s) dernier(s) pour la fourniture de services et/ou d'infrastructures d'intérêt public, avec l'objectif final d'atteindre un niveau d'extension et de qualité du service public conforme aux attentes des autorités publiques.

La PSP met en jeu trois principales parties prenantes dont les intérêts doivent pouvoir converger pour justifier le recours à la participation du secteur privé.

Les rôles et intérêts de ces différents groupes d'acteurs sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Présentation des parties prenantes de la PSP

Acteurs	Rôles	Intérêts
Puissance Publique	Politique de service public, tarification, planification et gestion des ressources ; Responsabilité ultime des missions de service public ; Mise en place du cadre juridique, fiscal, comptable et financier ; Propriété du bien et des infrastructures de base (domaine public) Financement ou cofinancement des infrastructures ; Définition et contrôle des objectifs et performances à atteindre;	Economies budgétaires Risques partagés et optimisés / limités
Opérateur privé	Apport de capitaux Apport de savoir-faire et technologies Efficacité de la gestion de projet Efficacité de la gestion de service	Rémunération / Retour sur investissement
Usagers	n/a	Extension de service Qualité et coût de service

Les rôles des pouvoirs publics dans un projet de PSP sont nombreux et couvrent toutes les phases du cycle de projet. Les pouvoirs publics doivent donc en permanence disposer de compétences, de moyens et de ressources leur permettant d'assumer leurs responsabilités. Ces responsabilités peuvent être exercées à différents échelons territoriaux.

Ainsi le gouvernement central sera responsable de la **mise en place d'un cadre général des PSP** (y compris la fonction de régulation, et adaptation du cadre réglementaire et normatif sectoriel si nécessaire).

L'autorité contractante responsable de la mise en œuvre des projets de PSP au niveau des provinces et/ou des ETDs remplit les fonctions de **préparation des projets** : adaptation du cadre sectoriel si nécessaire ; définition du projet ou des besoins et choix de l'option de PSP définitive en fonction des conclusions d'une étude de faisabilité ; conduite de la procédure de sélection du partenaire privé moyennant un appel à la concurrence attribuant dans des conditions transparentes le marché à l'opérateur privé le plus compétitif au vu de critères d'évaluation préalablement définis et finalement, préparation du ou des contrats.

Une fois le projet de PSP mis en œuvre, l'entité publique signataire devra assumer ses responsabilités telles que stipulées dans le contrat et assurer le **suivi et le contrôle de la réalisation des engagements du partenaire privé**.

La PSP se décline en différentes formules selon (i) le service concerné et (ii) le cadre institutionnel, juridique réglementaire et financier national considéré. Il convient également de faire la distinction entre, d'une part, la gestion d'un service public et, d'autre part, le développement et la gestion d'une infrastructure de service public.

Le schéma ci-après apporte quelques précisions sur les différentes formes de la PSP. La notion de la Participation du Secteur Privé (PSP) englobe la notion plus limitée des Partenariats Publics Privés (PPP) qui correspondent aux formes de PSP impliquant le transfert de risques le plus important au secteur privé. Il s'agit de contrats dans lesquels la rémunération du partenaire privé n'est pas garantie mais dépend substantiellement du niveau de performance.

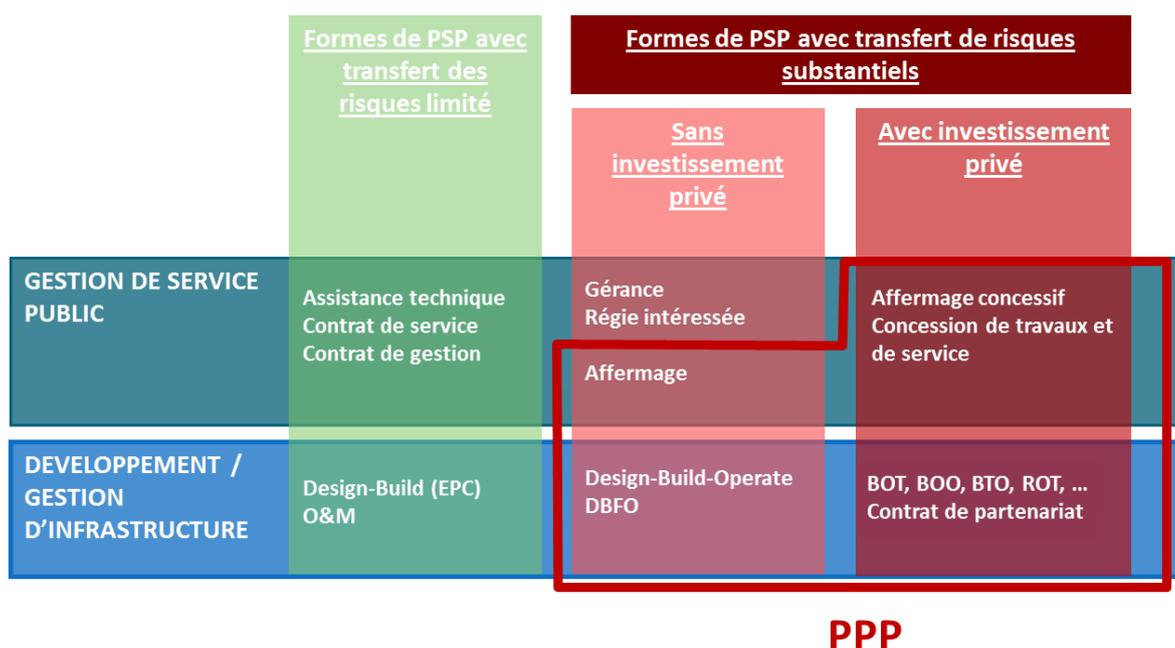


Figure 6 : Présentation générale des différentes formules de PSP

Quatre grands types de risques sont à prendre en considération dans les études de faisabilité de projets de PPP :

- **Risques techniques** : Risque d'évolution des coûts du projet en phases de conception et d'exécution et lors de la sous-traitance, et risque de délais d'exécution du projet ;
- **Risques commerciaux** : Difficulté de prévoir à long terme la demande pour le service; Difficulté de mesurer la relation entre tarif, consommation et qualité du service ;
- **Risques financiers** : Evolution des recettes, du taux d'intérêt, du taux de change, etc.
- **Autres risques** : Risques sociaux, politiques, contractuels, juridiques, fiscaux environnementaux, etc.

En particulier, deux éléments différencient fortement le profil de risque et donc le choix parmi les structures possibles présentées dans la **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ci-dessus. Le premier est l'existence préalable d'une infrastructure qui est reprise par le partenaire privé («*brownfield*») ou l'inclusion dans le contrat de la construction d'une nouvelle infrastructure

(«*greenfield*»): outre les risques liés à la construction elle-même, un projet en «*greenfield*» comporte aussi de plus grandes inconnues d'exploitation.

Le deuxième élément déterminant est la perception des recettes auprès de l'utilisateur du service (par exemple *gate-fee* à l'entrée d'une décharge, ou redevance d'assainissement), ou directement par un paiement du partenaire public qui lui-même collecte une taxe ou une redevance (cas de la collecte des ordures et du nettoyage). Ce dernier point est très important dans le cas de projets municipaux où des recettes perçues directement auprès des usagers peuvent mitiger une mauvaise perception de la qualité de crédit de la collectivité locale.

La PSP permet de mixer différents modes de financement. Le choix du montage financier est également défini dans le cadre de l'étude de faisabilité du projet de PSP.

Le tableau ci-après fournit un aperçu global de la répartition des responsabilités des partenaires publics et privés aux différentes étapes du cycle des projets en fonction des grands types de PSP.

Tableau 3 : Partage des responsabilités aux différentes étapes du cycle des projets d'infrastructures en PSP

	MOP simple	MOP avec EPC / DB	MOP avec EPC et O&M	DBO	DBFO	DBOT/ DBTO	DevBOT/ DevBTO
Etudes préparatoires	Public	Public	Public	Public	Public	Public	Public
Développement							Privé
Financement					Privé		
Montage financier					Privé		
Conception	Privé	Privé	Privé	Privé	Privé	Privé	Privé
Construction	Privé						Privé
Exploitation et maintenance	Public						Public

D.9.3. Participation du secteur privé dans la GDS en RDC

Optimisation du partenariat actuel au niveau de la pré-collecte

On rappelle que le diagnostic de la pré-collecte actuelle a fait ressortir de nombreuses insuffisances dans les modalités d'implication des opérateurs privés et associatifs. En effet, les ONG / PME interviennent par écrémage lors du choix du quartier et de la population à desservir en limitant les prestations aux ménages ayant les moyens de payer les abonnements et les populations défavorisées sont ainsi exclues ; ce qui ne permet pas d'assurer la propreté dans le quartier desservi. En outre, les communes n'assurent pas le contrôle des ONG / PME et ces opérateurs ne font aucun reporting sur leurs activités. Enfin, les moyens utilisés sont rudimentaires et ne peuvent assurer des transports sur de longues distances.

Il est recommandé de faire évoluer l'organisation actuelle de la pré-collecte en la formalisant dans des contrats du type « **contrat de franchise** » signés entre la commune et les opérateurs (ONG ou PME) qui se voient octroyer, sur la base d'une mise en concurrence, l'exclusivité du service dans une zone spécifique de la commune.

La commune définit la qualité de service, sélectionne les opérateurs et assure le suivi. L'opérateur privé fournit le service avec une obligation de desservir tous les habitants moyennant une tarification adaptée des abonnements. Il prélève directement une redevance auprès des producteurs de déchets, ménages ou autres. Il assume donc le risque commercial de non-paiement de la redevance. On pourrait aussi envisager l'implication des opérateurs privés de la pré-collecte dans l'amorce d'un tri qui peut générer des revenus additionnels.

L'opérateur paie à la commune un droit de franchise ou redevance initiale (franchise fee) et une redevance annuelle qui servent principalement à couvrir les coûts d'administration, du contrôle et de la supervision de l'exécution du contrat. Il rend compte périodiquement à la commune de l'exécution de son contrat (exemple : rapport trimestriel d'activité).

Participation du secteur privé dans la collecte

Les contrats de service sont généralement les mieux adaptés pour la collecte des DMA.

L'opérateur finance les équipements et matériel utilisés, principalement les véhicules de collecte, les containers et les bacs, assume le risque d'exploitation (risque portant sur les quantités de déchets et sur la maîtrise de ses coûts unitaires), et doit assurer la qualité du service prescrite dans le contrat sans dépassement des coûts. La commune assure le recouvrement des coûts à travers la fiscalité et les redevances éventuelles et garantit un paiement régulier à l'opérateur.

La durée du contrat doit permettre à l'opérateur d'amortir ses investissements, et ainsi de minimiser ses coûts et les risques d'investissements. La durée des marchés de collecte est fréquemment comprise entre trois et cinq ans.

Une autre formule utilisée dans la collecte est le **contrat de gestion**, qui consiste à faire superviser la gestion de l'exploitation du service par un opérateur privé, afin d'en améliorer l'efficacité. Dans ce type de contrat, la commune met à la disposition du partenaire privé le personnel de la régie communale et les équipements.

Le contrat de gestion constitue une forme particulièrement limitée d'implication du secteur privé, principalement orientée vers une amélioration de la qualité du service. Dans le cas de la RDC, il peut s'appliquer là où un service de collecte est déjà assuré en régie.

Participation du secteur privé dans le traitement et l'élimination des DMA

Deux options sont envisageables pour le contexte actuel de la RDC : (i) le **contrat de service** et (ii) le **contrat « DBO »**. Leurs caractéristiques sont présentées ci-dessous :

Les contrats de service pour l'exploitation d'une décharge contrôlée sont des contrats dans lesquels l'autorité publique confie au secteur privé l'exploitation et l'entretien, et parfois une partie du renouvellement, d'un ouvrage (décharge contrôlée ou unité de traitement) en échange d'une rémunération sur la base d'une somme forfaitaire ou variable, par exemple, en fonction des quantités et dépendant généralement de l'atteinte d'objectifs de performance. L'opérateur doit fournir une qualité des prestations conformément aux prescriptions du cahier des charges.

Le matériel roulant et les équipements mobiles sont généralement propriété de la société privée. Mais, il y a des cas où l'autorité publique met à disposition de l'opérateur privé du matériel roulant lui appartenant selon des arrangements contractuels. Dans ce cas, l'opérateur privé n'est plus responsable de la performance du matériel mais il en assure la maintenance. Signalons que, quand le matériel appartient au privé, il accorde une plus grande attention à son entretien et sa préservation.

Ces contrats ont généralement une durée entre 5 et 10 ans pour permettre au privé d'amortir le matériel acheté.

La deuxième option, désignée par « DBO » (Design-Build-Operate) comprend un seul contrat avec le privé qui regroupe les études d'exécution, la construction et l'exploitation. Dans cette option, la partie publique mobilise le financement et mène les études préparatoires d'EIES et d'avant-projet qui fixent les prescriptions fonctionnelles et les performances ainsi que le choix du site. Elle conserve aussi la propriété de l'ouvrage.

Ces contrats peuvent concerner des installations telles que des stations de transfert, des décharges contrôlées ou des unités de traitement des déchets.

Le contrat du type Design-Build-Operate (DBO) permet de regrouper au sein d'un même contrat et de confier à un seul opérateur privé les risques de conception, de construction et d'exploitation. Ce qui permet une prise en charge intégrée de ces risques et une meilleure optimisation de l'ouvrage (minimisation des « life cycle costs »). L'avantage de cette option est d'avoir une unicité de responsabilité pour les trois phases de conception, construction et exploitation ; à la différence des contrats séparés où l'exploitant peut éluder ses responsabilités en invoquant des défauts de conception ou de construction.

L'exploitation peut être prévue sur quelques années (période de test de l'ouvrage avant remise à l'autorité publique ou à un autre exploitant privé), soit de façon plus prolongée. Cette durée va aussi dépendre si on demande à l'opérateur de fournir du matériel roulant ou non. L'opérateur privé est payé pour chaque étape.

Le financement de l'investissement n'incombe pas à l'opérateur mais à l'autorité publique. Le plus souvent, les autorités peuvent faire appel à des bailleurs de fonds pour financer ce type

d'opérations. Le non recours au financement privé fait du DBO une option beaucoup moins complexe que le BOT et plus adaptée au contexte de la RDC car elle présente moins de risques pour le privé.

D.9.4. Participation du secteur privé dans l'assainissement liquide en RDC

Dans l'assainissement liquide autonome, le secteur privé peut jouer un rôle important dans les activités de construction et d'exploitation des ouvrages.

Des maçons individuels ou des petites entreprises peuvent assurer la construction des ouvrages (latrines, fosses, etc). Les opérations d'entretien des ouvrages peuvent être assurées par des vidangeurs individuels ou des sociétés qui sont payées directement par les populations.

Pour les stations de boues de vidange, les formes de participation du secteur privé peuvent être des contrats de service ou des contrats « DBO ».

Pour l'assainissement collectif, les formes de participation du secteur privé peuvent être : (i) des contrats de service et des contrats « DBO » pour les stations d'épuration et (ii) des contrats de service pour l'entretien des réseaux.

D.10. MECANISMES DE REDEVABILITE

La mise en place de mécanismes de redevabilité permet de renforcer l'efficacité, la bonne gouvernance du cadre institutionnel et la performance des acteurs dans l'accomplissement de leurs missions. On cite ci-après six exemples de mécanismes.

D.10.1. Un système de reporting au parlement et au Président

Une communication régulière au parlement devra être assurée par le HCIA en plus des systèmes de contrôle classique des politiques publiques.

De plus, le parlement devra avoir la possibilité de commanditer une évaluation ou un audit de la politique d'assainissement, en dehors de ce système de reporting.

D.10.2. Formalisation des engagements mutuels entre l'état, les provinces et les ETD

Les relations et les engagements mutuels entre l'état et les provinces d'une part et entre les provinces et les ETD d'autre part gagnent à être formalisées moyennant la mise en place de contrats avec des indicateurs de suivi-évaluation.

Ces contrats peuvent être mis en place pour la réalisation par exemple, d'un programme national de développement de l'assainissement. Ils seront accompagnés d'un système d'évaluation des performances des ETD.

D.10.3. Contrat de performance en cas de régie directe

Si le fournisseur de services est une entité publique (par exemple une régie municipale ou une agence publique), il n'y a habituellement aucune délimitation claire de la responsabilité entre l'autorité responsable du service et le fournisseur de services.

La redevabilité du fournisseur de services envers l'autorité responsable devra être renforcée par un contrat de performance, par exemple, pour une période de trois à cinq ans. De tels contrats fixent généralement des objectifs de performance, définissent des indicateurs techniques, financiers et sociaux et prévoient les modalités de reporting (rapports périodiques d'activité, rapports annuels etc.). Il faudrait reconnaître que ces contrats ont un impact limité car ils ne comportent pas d'incitations fortes pour que les deux parties respectent leurs engagements.

En RDC, il est recommandé de mettre en place de tels contrats entre une ville et sa régie ou entre les ETD, les provinces et les futures agences provinciales éventuelles.

D.10.4. Implication des opérateurs privés

Quand le fournisseur de services est un opérateur privé, il est tenu de respecter les clauses de son contrat qui comporte des exigences explicites de performance combinées à des incitations financières et des obligations de reporting (rapports d'activités périodiques et annuels). Cependant, l'autorité publique, qui demeure l'ultime responsable de la fourniture de service, devrait avoir la capacité de contrôler efficacement la performance de l'opérateur et effectuer le contrôle environnemental et informer les usagers au sujet de la performance du secteur privé.

Pour l'assainissement autonome, il y a une forte redevabilité des opérateurs (par exemple les vidangeurs de latrines ou les maçons) envers les usagers puisque la relation entre les deux parties est régie par les lois du marché (c.-à-d. une transaction pour le service) et les usagers peuvent avoir le choix entre plusieurs opérateurs sur la base du prix et de la performance.

La mise en place de contrats de franchise pour les opérateurs de la pré-collecte permet d'ajouter une relation de redevabilité entre les ETD et les opérateurs et est donc fortement encouragée.

D.10.5. Les enquêtes de satisfaction périodiques auprès des populations

Les enquêtes de satisfaction constituent une incitation pour les prestataires de service privés pour fournir un service de qualité. Cet instrument s'applique surtout pour les services d'assainissement collectif et de collecte des déchets.

Le résultat de ces enquêtes peut avoir des répercussions financières ou influencer sur les conditions de renouvellement du contrat. Il affecte aussi la réputation commerciale et l'image des prestataires. La réalisation périodique d'enquêtes de satisfaction peut être prévue aux contrats de performance des opérateurs publics ou au contrat de PPP/DSP des opérateurs privés.

D.10.6. La redevabilité par les urnes

Les élections au suffrage universel constituent un mécanisme de redevabilité qui peut inciter les élus locaux à répondre aux attentes des citoyens en matière de services d'assainissement à partir du moment où ils sont responsables et disposent des ressources prévues par la décentralisation. Les urnes et la sanction électorale donnent ainsi aux populations les moyens d'influer sur les programmes d'accès aux services de base.

Cependant, ce mécanisme de redevabilité ne s'applique pas en RDC car les maires et les bourgmestres ne sont pas élus au suffrage universel direct, mais au suffrage universel indirect.

D.10.7. Le système de rémunération

Le système de rémunération des fonctionnaires des différentes institutions peut comporter une part qui est conditionnée par la performance de l'agent.

En RDC, il faut souligner la différence importante de rémunération entre les agents statutaires et agents contractuels qui constitue une contrainte à la redevabilité de ces derniers.

E. MECANISMES DE FINANCEMENT

Cet axe stratégique contribue à l'objectif n°3 de la PoNA : « Mettre en place des mécanismes de de financement endogènes et exogènes du secteur » ;

E.1. OBJECTIF STRATEGIQUE

Assurer l'équilibre financier de chacun des sous-secteurs de l'assainissement via une approche de type « 3T » tarifs-taxes-transferts et des mécanismes de financement appropriés

Cet axe stratégique contribue à l'objectif n°3 de la PNA « Mettre en place des mécanismes de mobilisation des ressources financières endogènes et exogènes du secteur de l'assainissement. La mise en œuvre de la PNA exige d'importantes ressources financières publiques et privées qu'il faudra mobiliser au plan interne et externe ».

E.2. CONSTAT ET PROBLEMATIQUE POSEE

L'amélioration des services publics d'assainissement est étroitement liée à la mise à disposition des ressources financières adéquates, tant en ce qui concerne les investissements que pour l'exploitation. Le secteur pâtit actuellement de la grande faiblesse des ressources qui lui sont dédiées. D'une façon générale, les services d'assainissement ne sont pas financièrement viables en RDC, en raison de la conjugaison de plusieurs facteurs :

- **Une décentralisation amputée des transferts de ressources** prévus entre l'état et les provinces d'une part et entre les provinces et les ETD d'autre part. En effet, la loi organique n°08/016 prévoit que les provinces reversent aux ETD 40% de la part des recettes à caractères national que l'Etat leur alloue et 40% des recettes provinciales issus des impôts, taxes, droits, redevances et autres recettes d'intérêts commun. Mais en pratique, ces transferts ne se font pas ou difficilement. Ainsi, le processus de décentralisation et de transfert des ressources n'est pas complètement opérationnel.
- **De nombreux taxes et impôts aux différents échelons** en rapport avec l'assainissement mais très peu d'informations disponibles sur le niveau des recettes issues de ces taxes et impôts et sur leur affectation réelle. A priori, les taxes et impôts en rapport à l'assainissement devraient financer avant tous les services d'assainissement.
- **Des difficultés d'accès aux emprunts pour les ETD pour financer leurs investissements.** Leur accès à l'emprunt est en effet tellement encadré qu'il ne permet pas le financement d'infrastructures, même par rétrocession d'emprunts en devise auprès des PTF. Les ETD sont donc obligées de s'en remettre à la Province et ont du mal à réaliser des projets d'infrastructures tels que des centres d'enfouissement et de traitement des déchets, alors qu'il s'agit d'une de leurs compétences.

La « SNA globale » devra rappeler certains principes communs aux sous-secteurs de l'assainissement. Notamment, elle devra, comme cela a été mis en avant dans le rapport de diagnostic, présenter les différentes sources de financement pour les investissements et pour les dépenses d'exploitation, ceci quel que soit le sous-secteur considéré :

- Les dépenses d'investissement sont généralement couvertes par l'emprunt sous forme de prêts concessionnels et l'investissement privé lorsque cela est possible sont, avec les contributions nationales.
- Les dépenses récurrentes, quant à elles, doivent être couvertes en majorité par des ressources propres et pérennes du secteur ; c'est-à-dire supportées, pour une large part, par les usagers, directement via un tarif ou une redevance liée au service ou par les contribuables locaux via les impôts (subvention d'exploitation).

Il est nécessaire, au-delà de certains principes communs, d'adopter une approche différenciée par sous-secteur et, le cas échéant par filière ou sous-secteur (ex : GDMA, DAS, etc.). Ce sont les stratégies nationales spécifiques à chaque sous-secteur qui définiront ces approches et qui détailleront le mix de mécanismes de financement à utiliser, celui-ci étant souvent lié aux modalités de gestion et aux caractéristiques du sous-secteur, de la filière ou du maillon considéré.

E.3. PRINCIPES DIRECTEURS

E.3.1. Une stratégie de financement selon une approche de type « 3T » pour chacun des sous-secteurs

Des stratégies et mécanismes de financement différents sont généralement employés pour chacun des sous-secteurs de l'assainissement (Assainissement liquide, déchets solides, drainage des eaux pluviales, hygiène, lutte anti-vectorielle etc.) pour couvrir leurs dépenses tout en tenant compte de leurs spécificités.

Quelle que soit le sous-secteur, la filière ou le maillon considéré de la chaîne d'activités (indépendamment de la technologie, du milieu rural ou urbain), deux grands types de dépenses sont à couvrir :

- Dépenses d'investissement : études, infrastructures, équipements ;
- Dépenses récurrentes : exploitation et maintenance, actions de communication/prévention.

Pour faire face à ces dépenses, la stratégie de financement du secteur de l'assainissement en RDC devra se fonder sur une approche de type « 3T » tarifs-taxes-transferts, le mix entre les « 3T » variant d'un sous-secteur à l'autre et dans le temps :

- **Tarifs** : contributions et paiements directs des usagers d'un service public à un opérateur. Il s'agit d'une ressource endogène propre au secteur qui peut prendre la forme de redevances ;

- **Taxes** : ressources fiscales affectées au financement du service public via des transferts depuis tous les niveaux (National, provincial et local). On distingue les ressources financières issues de la fiscalité générale nationale ou locale (ex : IPM) qui parviennent au secteur sous forme de subventions et affectations budgétaires, de celles issues de la fiscalité fondée sur des activités en lien avec le secteur (ex : Taxe rémunératoire annuelle sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes). Ces dernières, doivent dans la mesure du possible être le plus directement et systématiquement possible affectées au secteur concerné de façon à en constituer une ressource propre
- **Transferts** : fonds apportés par les partenaires techniques et financiers (PTF), les ONGs ou les fondations.

La répartition de principe cible entre dépenses et 3T est présentée au tableau suivant. Les sources de financement sont ordonnées par ordre décroissant de potentiel contributif.

Tableau 4 : Répartition entre dépenses et 3T

Catégorie de dépense	Source de financement
Dépenses d'investissement	1- Transferts : emprunts concessionnels et dons des PTF 2- Taxes : subvention d'investissement 3- Tarifs : paiement de travaux (branchement, latrine) et contribution en nature (travaux, matériaux)
Dépenses récurrentes	1- Tarifs 2- Taxes : taxes endogènes et subventions d'exploitation

Un service public ne peut fonctionner durablement que si les dépenses récurrentes sont couvertes par des ressources propres et pérennes du secteur ; c'est-à-dire supportées, pour une large part, par les usagers, directement via un tarif ou une redevance liée au service ou par les contribuables locaux ou nationaux via les impôts (fiscalité spécifique, écotaxe etc.). Il convient d'éviter l'utilisation des transferts pour le financement des dépenses récurrentes (cf. expérience non concluante du PARAU). Le niveau des subventions d'exploitation est fixé de façon à équilibrer financièrement le service, compte tenu des ressources propres escomptées (recettes tarifaires et taxes endogènes directement affectées).

Le mix des « 3T » pour un service public donné évolue dans le temps. Dans un premier temps et dans la plupart des cas, les subventions d'exploitation seront donc une source de financement majeure des services d'assainissement. Le niveau des subventions d'exploitation ne diminuera qu'avec la montée en puissance nécessairement progressive des mécanismes de financement endogènes permettant de mobiliser les ressources propres du secteur. Les subventions d'exploitation dépendent des affectations et transferts budgétaires à chaque échelon administratif (Etat, province, ETD) : leur mise en œuvre dépend donc pour une large part de

l'approfondissement du processus de décentralisation. Le schéma suivant illustre l'évolution du mix des « 3T » et le passage d'une situation où les transferts constituent la principale ressource du secteur à une situation plus viable, une fois les systèmes de taxes sont efficaces et les systèmes de tarification en place.

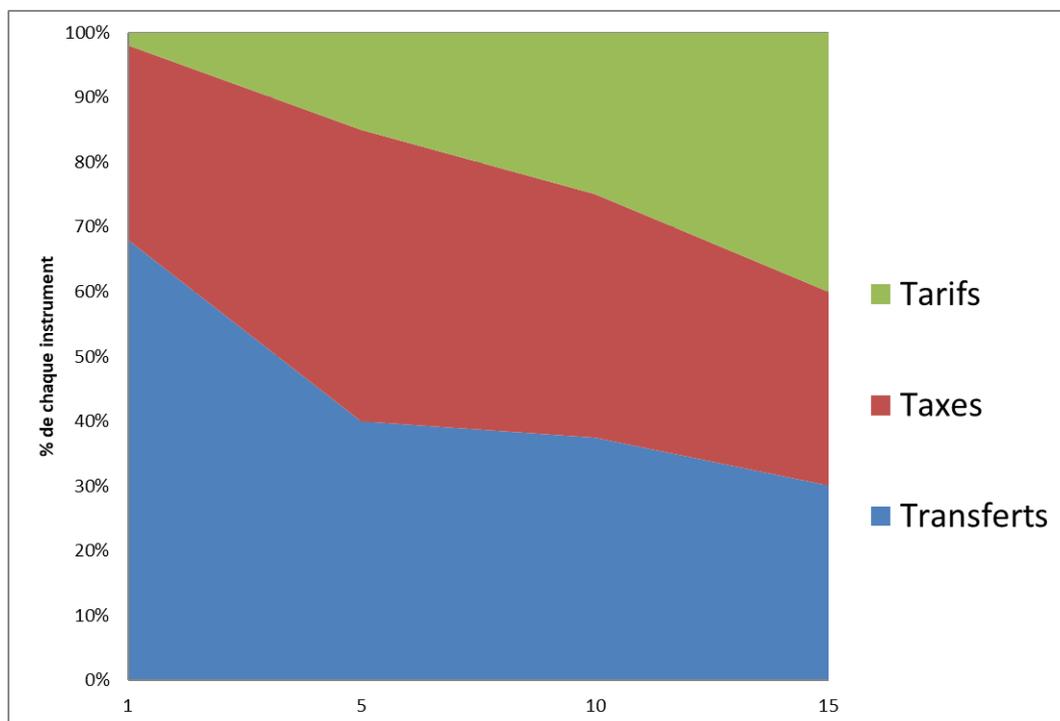


Figure 7 : Evolution du mix des 3T

En outre, à terme, les subventions devront en priorité être affectées pour les activités de traitement et d'élimination qui ont des externalités environnementales et sanitaires et où il y a une faible volonté de payer.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, compte tenu de l'importance des investissements à financer, la principale source de financement restera pendant longtemps les transferts et plus particulièrement les emprunts concessionnels et les dons des PTF. Dans un premier temps, le niveau important des subventions d'exploitation limitera les capacités de financement sur ressources budgétaires propres. Par ailleurs, les contributions des usagers, en nature ou via le paiement des travaux constitueront des compléments pour des investissements particuliers (ex : branchements, latrines etc.).

Le mix entre les 3T et les mécanismes de financements sous-jacents pour les composantes tarifs et taxes dépendent des modalités de gestion et aux caractéristiques de chaque sous-secteur, filière ou maillon considéré. La mise en place d'une stratégie et de mécanismes de financement propres à chacun des sous-secteurs fondés sur une approche 3T pour l'atteinte du petit équilibre financier constitue un principe directeur majeur. Un service public atteint le petit équilibre financier lorsque ses charges d'exploitation sont couvertes par ses ressources financières.

E.3.2. Un processus de décentralisation effectif et une affectation des ressources propres au sous-secteur qui les a générées

Les services publics d'assainissement sont par essence locaux. En conséquence, La fiscalité locale et l'affectation budgétaire des recettes des taxes fondées sur des activités liées au secteur à l'assainissement sont deux éléments clef pour le développement du secteur, le paiement de tarifs ou de redevances ne pouvant être exigé des usagers tant que le service n'atteint pas un niveau de performance suffisant.

L'approfondissement du processus de décentralisation, via la mise en application des textes et l'assainissement de la gestion financière (Poursuite du plan stratégique de réforme des finances publiques, PSRF) est un préalable au bon fonctionnement des services publics municipaux tels que la GDMA ou l'assainissement liquide.

C'est pourquoi, il est envisagé que l'assainissement constitue un point d'application privilégié pour la mise en œuvre du processus de décentralisation. Ce principe directeur nécessitera une coopération forte entre le MECNT et le Ministère en charge de la Décentralisation.

Assurer l'allocation des ressources propres au secteur (tarifs ou taxes) au financement de l'exploitation de ce secteur constitue un principe fondamental pour la pérennité du secteur considéré. C'est pourquoi, pour chacun des sous-secteurs de l'assainissement, il convient d'identifier les ressources propres et de sécuriser leur allocation au sous-secteur considéré et ce à chaque échelon administratif et en lien avec l'administration fiscale.

E.3.3. Engager des programmes d'investissement pour accompagner les réformes institutionnelles

Les sous-secteurs de l'assainissement ne peuvent générer des ressources propres que si des investissements sont faits et une offre de services adaptés est proposée aux populations y compris les plus démunies. En effet, les populations refusent de payer un tarif ou une redevance s'ils n'y a pas de service ou s'ils ne perçoivent pas d'améliorations nettes dans le service.

Les réformes institutionnelles et financières gagnent donc à être engagées en accompagnement à des programmes d'investissement qui apporteront une amélioration substantielle et visible de la desserte en services qui va accroître la volonté de payer.

La mise en place des mécanismes de recouvrement des coûts doit être planifiée pour être opérationnelle à la mise en service des ouvrages et à la mise en place de services de collecte améliorés.

Le financement des investissements ne peut également être porté par la fiscalité locale. Le soutien de l'Etat et des provinces pour le financement des investissements via la canalisation des dons & prêts des PTF constitue le principal mécanisme de financement des infrastructures pour tous les sous-secteurs de l'assainissement. Le financement privé, via des PPP de type concession ou BOT ne pourront être envisagés que dans un second temps, lorsque les sous-secteurs de l'assainissement seront plus structurés et le contexte général sociopolitique du pays stabilisé.

Les PTF comme la Banque Mondiale ont mis en place des instruments de type « Programme pour les Résultats » (P4R) qui permettent d'associer réforme sectorielle, programme d'investissement et financement de ce dernier.

E.3.4. Veiller à définir un niveau de service et des choix techniques compatibles avec les ressources financières

Quel que soit le sous-secteur de l'assainissement considéré, il convient de veiller à ce que les choix techniques lors des investissements soient judicieux car ils conditionnent de façon déterminante la viabilité financière du service. Toutes les études techniques (plans directeurs, avant-projets, étude d'exécution) devront privilégier des solutions techniques adaptées au besoin et vérifier que les charges d'exploitation et de maintenance engendrées sont compatibles avec les ressources des opérateurs et des ETD concernés.

E.3.5. Définir des mécanismes de financement adéquats pour chacun des sous-secteurs

La définition des mécanismes de financement pour chacun des sous-secteurs de l'assainissement est intimement liée à la stratégie de financement retenue pour ce sous-secteur. Cependant, la définition précise des mécanismes doit se conformer aux principes suivants :

- Pollueur-payeur ;
- Utilisateur-payeur / bénéficiaire-payeur ;
- Adaptabilité : les règles de fonctionnement des mécanismes de financement sont définies au niveau central, mais certaines modalités sont laissées à la discrétion de l'échelon administratif bénéficiaire (ex : niveau d'une taxe, mise en œuvre des modalités de perception etc.)
- Affectation au sous-secteur et au territoire (opérateur ou échelon administratif) qui a généré la recette ;
- Equité sociale : les niveaux de tarifs appliqués et les subventions d'exploitation doivent être équitables, soutenables, efficaces et transparents. En d'autres termes et lorsque cela est possible, les niveaux respectifs des tarifs et des subventions d'exploitation devront être ajustés en fonction de la capacité à payer des populations (tarification sociale, subventions ciblées etc.).

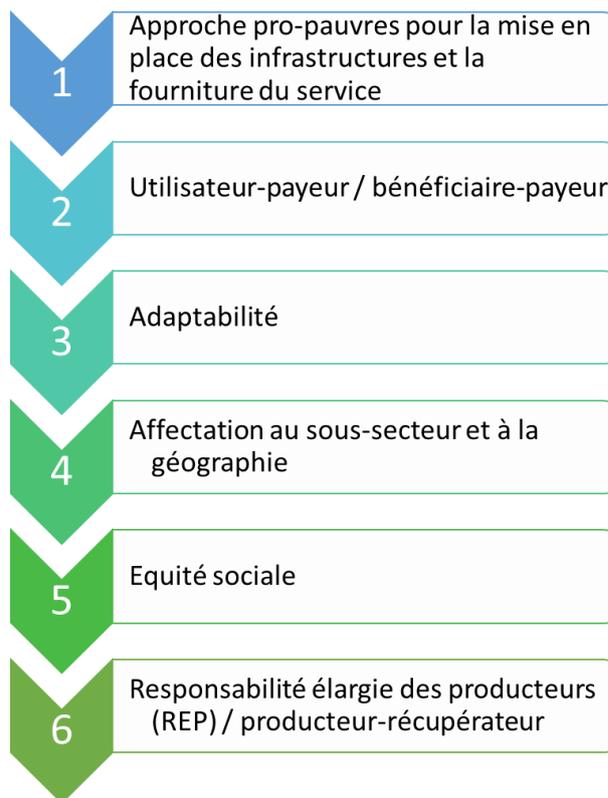


Figure 8 : Principes de définition des mécanismes de financement

- Responsabilité élargie des producteurs (REP) / producteur-récupérateur.

E.4. LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE REFORME

Les principes directeurs décrits ci-dessus sont valables pour l'ensemble des sous-secteurs de l'assainissement. Compte tenu de l'urgence de la situation relative à la gestion des déchets solides et à l'assainissement liquide, il est recommandé de mettre en œuvre ces principes en commençant par ces deux sous-secteurs, en particulier en ce qui concerne le lien avec la décentralisation.

Les recommandations relatives aux mécanismes de financement propres aux sous-secteurs de l'assainissement liquide et de la gestion des déchets solides sont présentées ci-dessous de façon à former un cadre pour les stratégies de financement de ces deux sous-secteurs.

E.4.1. Assurer le transfert de ressources financières vers les ETDs

Les services publics d'assainissement, que ce soit assainissement liquide, GDS, drainage des eaux pluviales, hygiène ou lutte antivectorielle, dépendront encore pour une large part des affectations budgétaires au niveau des ETDs. L'essor de ces services dépend donc des avancées réalisées dans le cadre du processus de décentralisation.

Comme indiqué plus haut, il est recommandé que le secteur de l'assainissement soit érigé, via la loi de programmation, comme un point d'application privilégié pour la mise en œuvre du processus de décentralisation et l'application des textes existants, en particulier :

- La mise en œuvre des transferts de ressources depuis l'Etat vers les Provinces d'une part et des Provinces vers les ETD d'autre part de façon à ce que chacun des échelons puissent faire face aux responsabilités qui découlent de leurs compétences respectives. Dans ce cadre, le maintien dans le temps de certains transferts pourrait être conditionné à leur affectation budgétaire automatique aux services publics d'assainissement ;
- Les règles de fonctionnement des mécanismes de financement endogènes sont définies au niveau central et le niveau des tarifs et des taxes propres à chacun des sous-secteurs sera fixé au niveau de l'échelon administratif le plus pertinent pour ce faire (ex : le niveau de la taxe d'assainissement des marchés est fixé au niveau de chaque ETD alors qu'une écotaxe sur un produit importé est fixé au niveau central).

Une coopération forte entre le MEDD, le Ministère en charge de la décentralisation et le Ministère du Budget et les provinces sera nécessaire pour mettre en œuvre cette recommandation fondamentale pour l'essor du secteur de l'assainissement. L'approfondissement du processus de décentralisation avec le secteur de l'assainissement comme point d'application pour le transfert des ressources constituera un facteur de changements fort.

E.4.2. Assainissement liquide

Financement de l'exploitation

Pour l'assainissement liquide et en application des 3T, le financement de l'exploitation devra être progressivement mis en œuvre en RDC via le mix de mécanismes suivants :

- Une redevance d'assainissement liquide (mécanisme de type « Tarif ») :
 - Assise sur la consommation en eau pour l'assainissement collectif et semi-collectif ;
 - A taux réduit pour l'assainissement autonome ;
 - Variable en fonction des usages et de la charge polluantes pour les usages industriels.
- Une redevance à l'entrée des stations de traitement des boues de vidange pour les vidangeurs : cette option de type « Tarif » présente des avantages et des inconvénients qu'il faut évaluer avant toute décision ;
- La fiscalité locale (affectations budgétaires des ETDs) et des transferts de l'état et de la province tant que les recettes des deux mécanismes précédant ne permettent pas d'atteindre le petit équilibre pour les composants d'intérêts publics.

Redevance d'assainissement liquide

La redevance assainissement constitue le mécanisme clef de financement dans le cas de l'assainissement collectif ou semi collectif. La redevance assainissement doit permettre à terme de couvrir les charges d'exploitation de l'opérateur en charge de l'assainissement liquide sur son périmètre géographique. Elle peut dans certains cas s'appliquer aux usagers en assainissement autonome.

La redevance d'assainissement liquide peut être composée d'une part fixe qui contribue au financement des charges d'exploitation fixes et d'une part variable proportionnelle au volume d'eau consommé pour couvrir les charges d'exploitation variables du service. La redevance assainissement est payée par les usagers au travers de leur facture d'eau. Ainsi, l'opérateur en charge du service public de l'eau potable dans une collectivité locale donnée perçoit la redevance assainissement et la reverse à l'opérateur en charge du service public de l'assainissement sur le même périmètre. Sur le périmètre de la REGIDESO, la mise en place de cette redevance et les modalités de contrôle de sa perception devront se faire en étroite concertation avec cette dernière et faire l'objet d'un texte réglementaire.

La redevance d'assainissement doit être proportionnée au service d'assainissement fourni aux usagers. Elle ne s'applique pas systématiquement à tous les usagers en RDC. Par exemple, les populations rurales équipées de latrines et non raccordées à un réseau d'eau potable ne seraient pas soumises à cette redevance. L'application d'une redevance d'assainissement liquide à des ménages en assainissement autonome ne peut être mise en place que si et seulement si ces ménages bénéficient d'un service public d'assainissement liquide avéré (par exemple contrôles et contribution à l'équilibre financier de la station de boues de vidange dont ils dépendent, système de formation/accréditation des maçons et de contrôle de conformité des latrines etc.).

La tarification de la redevance assainissement peut être adaptée pour distinguer entre ménages, activités commerciales, activités industrielles et institutionnelles et prendre en compte le niveau de pollution a priori des eaux usées introduites dans le système (tarification par usages). Cette approche est conforme au principe de pollueur-payeur et permet d'appliquer une redevance plus élevée aux industries rejetant des eaux usées parfois très polluées.

Redevance à l'entrée des stations

Cette redevance correspond à un droit d'accès aux sites de dépotage et aux stations de traitement payé par les vidangeurs et fonction du volume (exemple : Dakar).

Un système de redevance à l'entrée des stations de traitement peut être mis en place plus facilement qu'un système de redevance d'assainissement liquide. Il convient de veiller à la complémentarité des deux systèmes. Comme l'assainissement autonome est prévalent en RDC, la mise en place d'un système de redevance à l'entrée des stations de traitement associé à un mécanisme de licence et de contrôle des collecteurs/transporteurs de boues de vidanges constitue un facteur de structuration important pour le sous-secteur de l'assainissement liquide.

Financement des investissements

Pour l'assainissement liquide, le financement des investissements (stations, égouts etc.) sera principalement porté par les transferts de l'Etat et des Provinces vers les ETDs et par les financements obtenus auprès des PTF.

En ce qui concerne l'accès des ménages aux services d'assainissement liquide collectif ou semi-collectif, un système de subventions d'investissement à l'accès financées par un mécanisme de type *output based aid* pourra être mis en place. Ce mécanisme consiste à verser à un opérateur un montant de subvention fixe pour chaque nouveau branchement réalisé chez un usager identifié comme pauvre.

Le microcrédit peut également être envisagé pour financer l'accès. Il faudra prévoir l'apport d'un fond initial et définir les critères d'éligibilité et les conditions du prêt et surtout les procédures de recouvrement.

E.4.3. Gestion des déchets solides

Financement de l'exploitation

Pour la gestion des déchets ménagers et assimilés, le financement de l'exploitation devra être progressivement mis en œuvre en RDC via le mix de mécanismes suivants :

- Une optimisation et un encadrement de la tarification des abonnements pour la pré-collecte en vue d'étendre la desserte y compris aux quartiers défavorisés (péréquation sociale) ;
- Pour la collecte, le transfert et l'élimination :
 - La fiscalité locale et les transferts de l'état et de la province ;
 - Les redevances spéciales pour les gros producteurs de déchets (commerçants, industriels, cafés, restaurants, cantines, etc.) ;
 - Une écotaxe pour les déchets plastiques ;
 - Dans un second temps, une fois le service mis en place, une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) se substituant progressivement à la fiscalité locale et aux transferts de l'Etat pour financer l'exploitation du service de GDMA.

La mise en place d'un système de TEOM et de redevances spéciales prendra plus de temps que l'encadrement de la tarification de la précollecte et la création d'une véritable écotaxe pour les déchets plastiques. C'est pourquoi, ces deux dernières actions constituent les facteurs d'évolution à court terme pour le financement du sous-secteur des déchets solides, alors que la TEOM et les redevances spéciales devront être mises en place progressivement à moyen terme, en même temps que les effets du plan de développement du sous-secteur se font sentir, pour faciliter leur acceptation par la population et les acteurs économiques.

Les redevances spéciales

Les redevances spéciales (RS) concernent l'enlèvement des déchets des activités commerciales et industrielles.

Le calcul de la RS est fonction de l'importance du service rendu (quantité des déchets gérés et la fréquence) ou forfaitaire pour les petites quantités de déchets. Sur un territoire donné, elle est encaissée directement par l'opérateur du service de gestion des déchets ménagers et assimilés (GDMA) pour le compte de la collectivité locale responsable de l'organisation de ce service sur ce territoire (ETD ou regroupement d'ETDs). La RS est gérée dans un budget annexe à celui de l'ETD ou groupement d'ETDs et dédié au financement du service de GDMA.

L'instauration de la RS peut être progressive, par métiers et par taille d'entreprise, et peut faire l'objet d'un conventionnement engageant les professionnels dans une politique de réduction de déchets.

L'écotaxe pour les déchets plastiques

Les écotaxes sont des taxes appliquées en vertu du principe pollueur-payeur aux actions qui engendrent des externalités environnementales négatives affectées au financement d'actions réparatrices.

La mise en place d'une écotaxe sur la production et l'importation de matière plastique en proportion de la quantité de matière produite ou importée est recommandée pour alimenter le fonds d'intervention pour l'environnement (FIE), et ainsi financer les actions de ce fonds dans le secteur de la gestion des déchets solides en rapport avec les déchets plastiques. Le taux de prélèvement peut être estimé en fonction des programmes de tri, traitement et valorisation des déchets plastiques. Les producteurs répercuteront cette charge supplémentaire sur leur prix de vente (internalisation du coût). L'assiette de l'écotaxe pourrait être identique à la TVA pour les biens produits localement et aux droits de douane pour les biens importés. La mise en œuvre d'une telle écotaxe constitue une version simplifiée des programmes de Responsabilité Élargie du Producteur (REP) mis en œuvre dans les pays développés.

Afin de faciliter la mise en œuvre de l'écotaxe pour les déchets plastiques, un Comité Technique pourra être mis en place pour organiser la collecte des recettes fiscales issues de l'écotaxe, et un Comité Stratégique pour veiller au redéploiement de ces recettes pour le développement des filières traitement et valorisation. Les organisations patronales concernées sont représentées au sein des deux comités.

La mise en place d'une écotaxe pour les déchets plastiques constitue un facteur de changement fort pour le secteur de la gestion des déchets.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères

La Taxe sur l'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) sera à terme le principal mécanisme de financement des services de GDMA mis en œuvre par les ETD et groupements d'ETDs. Les structures assujetties à une redevance spéciale ne paient pas la TEOM.

Les ETDs et groupements d'ETDs votent, pour l'année civile, le taux applicable sur leur territoire. Il leur est possible de définir des zones sur lesquelles s'appliqueront des taux différents ; ce pour tenir compte des différences dans le service rendu (par exemple, un ramassage hebdomadaire au lieu d'un ramassage quotidien donnera lieu à application d'un taux inférieur). Le taux peut varier entre un montant symbolique proche de zéro et un taux tel qu'il couvre entièrement le coût du ramassage et du traitement des ordures ménagères (mais il ne peut être source de profit).

La TEOM est généralement assise sur la valeur locative cadastrale des propriétés et est réclamée et payée en même temps que les taxes foncières. Par exemple, au Sénégal, la TEOM est collectée par le Trésor pour le compte des communes et groupements de communes. L'assiette est la valeur locative des immeubles servant de base à la contribution foncière avec un taux de 3,6% pour Dakar et de 3% pour les autres communes. Le rendement de la TEOM est alors étroitement lié à celui des impôts fonciers, et donc à la qualité du cadastre : si la problématique du foncier est prégnante, le rendement sera insuffisant.

Pour contourner ce problème, certains pays ont délié la TEOM de la question foncière et l'ont assise sur un autre service public comme l'électricité ou les télécommunications. Ainsi, en Côte

d'Ivoire, l'équivalent de la TEOM, la Taxe Rémunératoire pour l'Enlèvement des Ordures Ménagères est prélevée via les factures d'électricité et fonction de la consommation d'électricité. La logique sous-jacente provient du constat que la consommation d'électricité est généralement mieux corrélée au niveau socioéconomique et à la production de déchets d'un ménage que d'autres services publics comme l'eau. Cette approche est courante en Amérique latine, mais sa mise en œuvre n'est pas souvent bien perçue par les usagers.

Financement des investissements

Pour la gestion des déchets solides, le financement des investissements sera principalement porté par les transferts de l'Etat et des Provinces vers les ETDs et par les financements obtenus auprès des PTF.

Sur la base des recettes issues de l'écotaxe, il est recommandé de dédier une part du FIE à certains investissements ciblés sur les maillons traitement et valorisation.

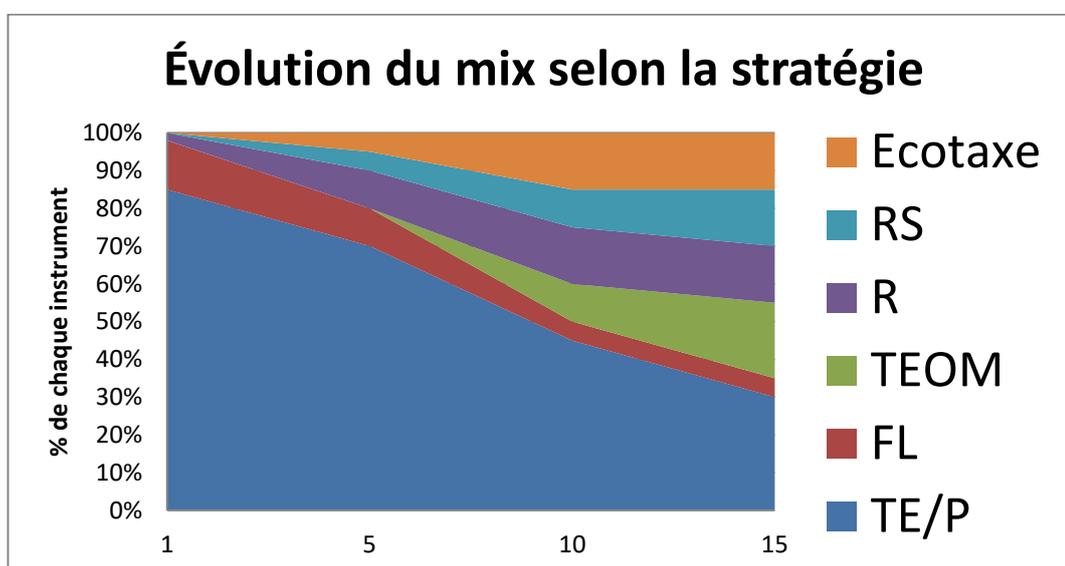


Figure 9 : Evolution du mix selon la stratégie

E.4.4. Proposition de réforme : liens entre les mécanismes proposés et la fiscalité existante

La réforme devra permettre la définition précise des principaux mécanismes de financement du secteur de l'assainissement et dans un premier temps des sous-secteurs assainissement liquide et de la GDS. Ce faisant, certains dispositifs existants et dont le fonctionnement n'est pas satisfaisant devront être ajustés ou supprimés pour refléter la stratégie de financement retenue.

Taxe d'assainissement, enlèvement d'immondices et ordures ménagères

La « Taxe d'Assainissement, enlèvement d'immondices et ordures ménagères » (TAEIOM) actuelle est trop large et semble couvrir à la fois l'assainissement liquide et la gestion des déchets solides. Il est nécessaire d'ajuster le dispositif pour pouvoir mettre en place d'une part

une redevance d'assainissement liquide et d'autre par une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) telles que décrites plus haut.

Deux options de réforme :

- Option 1 : Suppression de la TAEIOM et remplacement par une TEOM pour financer le sous-secteur des GDMA et par une redevance d'assainissement liquide pour financer le sous-secteur de l'assainissement liquide ;
- Option 2 : Faire évoluer la TAEIOM en une TEOM pour financer le sous-secteur des GDMA et, par ailleurs, créer une redevance d'assainissement liquide pour financer le sous-secteur de l'assainissement liquide.

Redevances spéciales

La taxe rémunératoire annuelle sur les installations classées, la taxe d'assainissement des marchés et la taxe de pollution devront être ajustées ou supprimées pour éviter tout doublon avec la mise en place d'un système de redevances spéciales pour la gestion des déchets solides industriels et commerciaux non assimilés à des déchets ménagers (gros producteurs de déchets). Ainsi, la taxe d'assainissement des marchés pourra se transformer en une redevance spéciale sur les marchés.

La taxe rémunératoire annuelle sur les installations classées s'apparente à une « part fixe » d'une redevance spéciale et la taxe sur la pollution une « part variable ». Cependant, les modalités de recouvrement diffèrent : dans le cas de redevances spéciales, l'opérateur du service public de gestion des déchets solides est le principal responsable du recouvrement et la redevance est si possible directement affectée à la couverture de ses charges d'exploitation. Si la taxe rémunératoire annuelle sur les installations classées devait être maintenue au côté d'un système de redevance spéciale, son dimensionnement et sa justification pourrait se trouver dans une affectation aux activités de contrôle, de tenue de mise à jour du registre des installations classées.

Écotaxe pour les déchets plastiques

L'écotaxe pour les déchets plastiques est prélevée en amont dans la chaîne de production du plastique. La taxe sur la mise sur le marché de produits non-biodégradables concerne principalement les sacs plastiques et taxe donc en aval les matières plastiques. La coexistence des deux taxes n'est pas justifiée. La mise en place d'une écotaxe sur les déchets plastiques devra s'accompagner de la suppression de la taxe sur la mise sur le marché de produits non-biodégradables ou à une restriction de son assiette (produits plastiques exclus).

Le fonds d'Intervention pour l'Environnement

Le Fonds d'Intervention pour l'Environnement (FIE) peut constituer un outil de canalisation des ressources propres au secteur collectées au niveau national comme par exemple une écotaxe.

La loi sur l'environnement crée le FIE (article 25) mais renvoie à un décret pour son statut, son organisation et son fonctionnement. Opérationnaliser le FIE et préciser son rôle, en particulier

les modalités d'affectation de ses ressources entre les différents secteurs qu'il a vocation à financer, est une étape importante compte tenu de l'effet transformateur attendu de l'écotaxe. La rédaction et la promulgation de ce décret figure parmi les recommandations d'adaptation du cadre juridique.

F. REpondre AUX ENJEUX SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX

Cet axe stratégique contribue à l'objectif n°9 de la PNA « Contribuer à l'amélioration de la santé publique en raison de nombreuses maladies liées à un milieu insalubre ».

F.1. OBJECTIF STRATEGIQUE

Maîtriser les impacts environnementaux et sanitaires des sous-secteurs et accompagner leur développement avec des mesures d'hygiène pour améliorer la situation sanitaire et environnementale

F.2. CONSTAT ET PROBLEMATIQUE POSEE

Le diagnostic technique réalisé dans la première partie de l'étude a fait ressortir le lien entre le manque d'assainissement en RDC et les problèmes sanitaires et environnementaux. Le déficit d'infrastructures, l'absence de circuit organisé pour la collecte et le traitement des déchets solides et des eaux usées et la faible application par la population de règles d'hygiène de base a en effet des conséquences importantes sur la santé de la population congolaise et sur le milieu naturel.

Du point de vue sanitaire

Le manque d'assainissement liquide constitue un facteur majeur et invisible de propagation de maladies qui n'est pas suffisamment pris en compte par la population et les pouvoirs publics. Il est à l'origine de nombreuses maladies diarrhéiques qui causent 15 % des décès des moins de 5 ans en RDC d'après l'enquête nationale DHS réalisée en 2014.

La fréquence et l'ampleur des épidémies de choléra dans le pays illustrent bien le lien de corrélation entre les maladies diarrhéiques et la situation de l'assainissement. Cette maladie concerne actuellement plus de 24 000 personnes par an en RDC et est principalement due à la contamination de l'environnement par les selles. Elle pourrait être considérablement freinée en améliorant la gestion des eaux usées.

Ce constat technique est par ailleurs aggravé par des carences institutionnelles. Le diagnostic institutionnel a en effet également souligné un manque de coordination entre la DAS et la DH qui nuit à l'efficacité des activités d'hygiène et de lutte antivectorielle. Comme présenté dans la partie D.4.4 sur le cadre institutionnel, la DH et la DAS ne partagent pas la même interprétation de leurs attributions en matière d'hygiène et de lutte anti vectorielle, ce qui conduit à une situation conflictuelle et une absence de coopération et de coordination sur des domaines fortement complémentaires.

Du point de vue environnemental

Les impacts du manque d'assainissement sur l'environnement sont aussi alarmants et ont des répercussions sur la santé des populations. Il n'existe aucune décharge contrôlée aux standards internationaux en RDC et il y a également un manque de centres de transfert qui sont généralement remplacés par des points de dépôts anarchiques non clôturés. Les déchets finissent donc dans les caniveaux ou dans le cours d'eau le plus proche. Les rejets industriels liquides sont très importants et fortement pollués dans certaines villes comme Lubumbashi, où de nombreuses industries métallurgiques évacuent directement leurs effluents non traités dans le milieu naturel. Il n'existe à ce jour pas de normes fixant les limites de rejets dans le milieu ni de mécanismes incitatifs ou dissuasifs pour ces industriels.

F.3. PRINCIPES DIRECTEURS

F.3.1. Prendre conscience du coût du manque d'assainissement sur l'environnement et la santé

La première étape à entreprendre pour maîtriser les impacts environnementaux et sanitaires consiste à établir un diagnostic de la dégradation environnementale due au manque d'assainissement. Ce diagnostic permet d'identifier les principales sources de pollution et de prioriser les actions à mener.

F.3.2. Respecter la hiérarchie des déchets et privilégier la réutilisation et la valorisation

La maîtrise des impacts environnementaux et sociaux ne consiste pas uniquement à traiter et éliminer de façon efficace. Une bonne maîtrise ne peut être atteinte qu'en adoptant une vision globale des rejets, aussi bien solides que liquides et en respectant le principe de hiérarchisation : éviter, réutiliser, valoriser, éliminer. Il est important d'identifier les filières de valorisation jugées prioritaires dans le contexte du pays et de structurer les initiatives en cours en matière de recyclage et de valorisation.

Cette approche est particulièrement valable pour la gestion des déchets solides et est présentée dans la partie I.4.5.

F.3.3. Assurer une continuité entre les activités d'hygiène et de lutte anti-vectorielle au niveau de la population et au niveau de l'habitat

La coordination et la collaboration entre les ministères se partageant l'hygiène et la lutte anti vectorielle au niveau de la population et de l'habitat est primordiale pour limiter la propagation

des maladies. Les recommandations liées à la coordination institutionnelle sont présentées à la partie D.4.4.

F.3.4. Renforcer la sensibilisation et l'éducation de la population à l'hygiène

L'éducation et la sensibilisation des usagers sont des outils essentiels pour améliorer la protection de l'environnement et limiter les risques sanitaires liés à l'assainissement. En effet, ces activités sont complémentaires au volet infrastructurel car il est indispensable que les usagers sachent comment utiliser correctement les infrastructures mises à leur disposition et adoptent des bonnes pratiques pour faciliter l'exploitation du service.

Au niveau sanitaire, des gestes simples peuvent avoir un impact très important sur le cadre de vie des populations. Il est ainsi estimé que le lavage des mains au savon permettrait à lui seul d'éviter entre 500 000 et 1,4 million de décès par an⁶. Il est donc crucial de soutenir les structures locales (comités de quartiers, ONG, etc...) impliquées dans les activités de sensibilisation à l'hygiène et à l'assainissement. Les recommandations liées à ces activités sont détaillées dans la partie H.

F.4. LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE REFORME

Comme pour les parties précédentes, les principes directeurs décrits ci-dessus sont valables pour l'ensemble des sous-secteurs de l'assainissement. Compte tenu de l'urgence de la situation relative à la gestion des déchets solides et à l'assainissement liquide, il est recommandé de mettre en œuvre ces principes en commençant par ces deux sous-secteurs. Compte tenu du lien étroit entre le sous-secteur de l'hygiène et les aspects sanitaires, ce sous-secteur sera également abordé ici.

Les recommandations relatives à la maîtrise des impacts environnementaux et sanitaires propres à ces trois sous-secteurs sont donc présentées ci-dessous.

F.4.1. Recommandations générales

Évaluer l'impact économique du manque d'assainissement sur l'environnement et la santé de la population

Une étude a été menée en 2012 par le Water and Sanitation Program pour chiffrer les impacts économiques d'un mauvais assainissement en RDC. Cette étude comptabilisait principalement les impacts économiques directs ou indirects liés à la santé des populations, dus par exemple aux morts prématurées attribuables au manque d'assainissement, d'eau de qualité et d'hygiène, aux pertes de productivité pendant la maladie ou l'accès aux soins de santé ou encore aux soins de santé, incluant la consultation, les médicaments, le transport et, dans certains cas, l'hospitalisation.

⁶ Curtis, V, Cairncross, S. 2003, Effect of washing hands with soap on diarrhea risk in the community: a systematic review, The Lancet infectious diseases, 3, p. 275-281

La recommandation formulée ici consiste à réaliser une évaluation similaire ciblée sur les coûts de la dégradation environnementale en rapport avec l'assainissement. Cette évaluation doit être commanditée par l'ACE et doit notamment tenir compte des coûts économiques de la dégradation des terres arables à proximité des décharges, de la détérioration de la qualité des aquifères et des eaux de surface ou encore des coûts de disparition de la biodiversité. Elle permettra de prioriser les actions à mener, aussi bien en termes de sensibilisation et d'éducation aux bonnes pratiques, qu'en termes d'investissements pour les infrastructures à construire.

Réaliser des études d'impact en amont de la construction des infrastructures d'assainissement

Les ouvrages d'assainissement comme les CET, les stations d'épuration ou les stations de traitement des boues de vidanges sont des ouvrages complexes à réaliser et exploiter, présentant un fort potentiel de nuisance pour l'environnement s'ils sont mal réalisés, endommagés ou mal exploités. En effet, ils accueillent des charges polluantes importantes qui sont, en cas de traitement inadéquat, susceptibles de dégrader les milieux naturels, les sols, les ressources en eaux et la qualité de l'air et de nuire à la santé des populations voisines.

Les impacts de ces ouvrages doivent donc être évalués et leur conception adaptée de façon à réduire au maximum les risques identifiés.

La loi 011 de 2011 sur la protection de l'environnement prévoit justement de nouveaux mécanismes procéduraux qui doivent être évalués et approuvés par l'Agence Congolaise de l'Environnement (ACE), parmi lesquels l'Evaluation environnementale Stratégique (EES) pour les politiques et programmes, l'Etude d'Impact Environnemental et Social (EIES), et l'Audit environnemental.

Il est recommandé que le MEDD s'assure du respect de ces procédures et qu'il garantisse que les diverses études sont rigoureusement menées en toute indépendance et validées par l'ACE avant d'engager tout projet d'assainissement.

Cette recommandation peut être complétée par les mesures suivantes : L'ACE et le MEDD pourraient développer des termes de références types pour les EIES relatives aux infrastructures d'assainissement et notamment les CET, les stations d'épuration et les stations de traitement des boues de vidange. Une attention particulière doit être accordée aux PGES qui font partie des EIES et qui permettent de maîtriser les impacts durant la durée de vie des ouvrages.

Soumettre les programmes et projets d'alimentation en eau potable à l'obligation d'une EES et d'une EIES

Les projets d'alimentation en eau potable ne figurent pas sur la liste des projets soumis à l'obligation d'une EIES dans l'annexe au décret n°14/019. Pourtant ils sont susceptibles de générer des impacts environnementaux significatifs à travers les rejets d'eaux usées. Cette mesure est très importante pour réduire l'écart entre la desserte en eau potable et l'assainissement.

Il est recommandé de soumettre également les programmes d'alimentation en eau potable à une évaluation environnementale stratégique pour assurer une coordination et une synchronisation avec les programmes d'assainissement.

Coopérer avec les pays voisins pour optimiser l'efficacité des actions de protection de l'environnement

La préservation des milieux, des plans d'eau et des cours d'eau de portée internationale, impose une coopération entre les pays et soulève des questions pratiques que les cadres nationaux ne suffisent pas à régler. Le bassin du fleuve Congo est un exemple de milieu menacé et partagé entre plusieurs pays.

Une coopération interétatique a été mise en place en 1999 entre les pays riverains du bassin versant du fleuve Congo pour promouvoir la navigation intérieure et assurer une gestion durable et intégrée des ressources en eaux à l'échelle du bassin. Il s'agit de la Commission Interrégionale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha (CICOS). Les Etats membres sont la République Centrafricaine, la République d'Angola, la République du Cameroun, la République du Congo, la République Gabonaise et la République Démocratique du Congo.

La CICOS met à la disposition des Etats des outils scientifiques de mesure et de modélisation pour les aider dans leur planification, et les amener à réfléchir ensemble sur quels ouvrages sont à réaliser, dans quel ordre, et sous quelles conditions (suivant l'analyse des impacts possibles transfrontaliers, sur l'environnement ou sur d'autres usagers).

Il est préconisé que l'Etat de RDC s'appuie sur ces outils pour développer avec les pays concernés un programme intégré et concerté de dépollution et de protection du fleuve Congo.

F.4.2. Assainissement liquide

Maîtriser les rejets industriels

L'assainissement des rejets industriels se pose avec acuité dans certaines régions du Pays (par exemple le Haut Katanga). Il nécessite une approche intégrée qui couvre à la fois les aspects institutionnels, réglementaires et normatifs, financiers et techniques.

La présente recommandation repose sur la coordination entre le Ministère en charge de l'Environnement, le Ministère en charge de l'industrie et le Ministère en charge des mines afin d'engager les activités suivantes :

- Répertorier les industriels et connaître leurs rejets. Cela se fera en plusieurs étapes :
 - Dresser un inventaire complet de tous les industriels dans chaque agglomération de RDC, en coordination avec les ETD, et les classer par type d'activité principale exercée ;
 - Engager une campagne de mesures des paramètres et des charges de pollution ;
- Encourager les industriels à faire appel au privé pour le prétraitement de leurs rejets. En effet, les industriels n'ont généralement pas l'expertise technique nécessaire pour assurer le prétraitement ou le traitement de leurs rejets, il est donc recommandé qu'ils recourent à des sociétés privées spécialisées.

- Mettre en place des incitations financières à la dépollution pour les industries existantes. On peut concevoir la mise en place d'un fond de dépollution qui contribue au financement des installations de prétraitement et l'accès à des crédits bonifiés.
- Adapter la redevance assainissement des industriels significatifs en fixant leur redevance assainissement sur la base de la charge polluante et du volume effectivement rejeté dans le réseau.
- Encadrer les rejets industriels d'un point de vue normatif. Il est essentiel d'établir des normes limitant la charge polluante et les volumes de ces rejets. Cette recommandation est détaillée dans le dernier axe de la stratégie « Adaptation du cadre juridique ».
- Renforcer et organiser le dispositif de contrôle des rejets qui pourrait s'appuyer sur : (i) un système d'auto-surveillance et de reporting, (ii) un programme d'analyses systématiques et (iii) des visites d'inspection régulières.

F.4.3. Gestion des déchets solides

Développer les filières de valorisation des déchets solides

Il existe actuellement de petites initiatives en matière de recyclage et de valorisation des déchets solides en RDC. Cette filière représente une bonne opportunité de limiter l'impact environnemental des déchets dans le pays.

Les montages institutionnels à mettre en place pour le développement des filières de valorisation ont été présentés à la partie D.5.2. On retiendra que chaque échelon territorial a son rôle à jouer :

- L'Etat aura un rôle important de mise en place du cadre réglementaire et institutionnel et des mécanismes de financement adaptés pour chaque filière de recyclage.
- La province aura à élaborer des plans de développement des filières de valorisation en fonction des enjeux et des priorités environnementales de la province, fixer les objectifs de valorisation et leur évolution dans le temps en cohérence avec les objectifs nationaux, allouer les appuis financiers prévus pour chaque filière aux entités en charge de la collecte des déchets recyclables et consolider le reporting réalisé par les ETD sur les activités de valorisation pour suivre la réalisation des objectifs nationaux.
- Au niveau local, les ETD vont être au centre du dispositif institutionnel pour les filières en rapport avec les déchets dont elles ont la responsabilité. Elles auront notamment pour rôle de sensibiliser les usagers sur le tri et le recyclage.

Les ressources financières actuelles de la GDMA ne pourront pas faire face aux surcoûts induits par les filières de recyclage car elles sont déjà très insuffisantes et fortement sollicitées. Il est donc recommandé de prévoir de mobiliser des ressources supplémentaires pour soutenir la filière de valorisation et garantir sa viabilité financière. Un ensemble de mécanisme de financement est proposé dans la partie E à ce sujet.

F.4.4. Organiser la gestion des déchets à risques

Les déchets d'activités de soins et les déchets dangereux sont deux catégories de déchets dont il convient d'organiser la gestion moyennant des programmes spécifiques.

Les déchets d'activités de soins ou déchets médicaux (DM)

Les déchets d'activités de soins ou déchets médicaux (DM), nécessitent la mise en œuvre de conditions de manipulation et d'élimination bien spécifiques en raison des risques d'infections, d'effets toxiques et de blessures qu'ils peuvent engendrer pour la santé. Ils sont aussi susceptibles d'avoir des impacts néfastes sur l'environnement.

Les DM comprennent principalement les objets pointus et tranchants, des déchets ordinaires, le sang, les déchets anatomiques, les produits chimiques, les produits pharmaceutiques, les dispositifs médicaux et les matières radioactives.

Une gestion durable des DM nécessite la définition et la mise en œuvre d'une politique et d'une stratégie nationales qui prévoient :

- Un état des lieux faisant une évaluation du gisement et de sa répartition géographique et relatant les modes de gestion actuels et les infrastructures existantes ainsi que le cadre juridique et institutionnel ;
- La définition d'un cadre institutionnel ;
- L'élaboration d'un cadre réglementaire et normatif ;
- L'instauration d'un système de recouvrement des coûts qui garantit la viabilité financière des services ;
- Le choix d'options sûres et écologiques pour le traitement de ces déchets ;
- La formation de tous les acteurs impliqués et leur sensibilisation ; et
- L'instauration d'un système de contrôle et de suivi.

La stratégie nationale doit être ensuite déclinée au niveau provincial et donner lieu à des plans de gestion au niveau des différents producteurs de DM.

Le cadre institutionnel de la gestion des DM devrait compter les principaux acteurs suivants :

- le Ministère de la Santé et le Ministère de l'Environnement et développement durable ;
- Le Ministère de la Santé Publique ;
- les différents producteurs de DM publics et privés ;
- Les opérateurs privés qui peuvent intervenir au niveau de la collecte et du traitement ;

- Les ETD qui assurent la collecte et l'élimination des déchets assimilés aux déchets ménagers ; et
- Les associations.

Un premier principe important est *l'attribution sans équivoque de la responsabilité légale et financière de la gestion sans risque des déchets à leur producteur qui doit s'en acquitter avec diligence*. La gestion des DM doit faire partie intégrante du système de santé car toute déficience dans cette gestion altère la qualité des soins de santé.

Une gestion durable des DM nécessite aussi une conjugaison des efforts des professionnels de santé, des gestionnaires des établissements de soins, du personnel d'entretien des établissements, des opérateurs de collecte, des exploitants et gestionnaires des unités de traitement et d'élimination.

Le développement des infrastructures de traitement et d'élimination passe par un processus de planification qui peut être réalisé au niveau de chaque province. Certaines infrastructures peuvent être de portée nationale ou desservir plusieurs provinces. Des mécanismes de coopération inter-établissements de soins peuvent également être nécessaires pour mettre à profit les économies d'échelle.

Déchets dangereux

Les déchets dangereux (DD) même s'ils sont relativement faibles en volume, constituent une lourde menace pour l'environnement en raison de leur nocivité et leur toxicité. En outre, leur dispersion géographique constitue un facteur aggravant de la menace qu'ils font peser sur l'environnement.

La gestion de ces déchets comporte de nombreux défis techniques, financiers, institutionnels et environnementaux.

Les activités à mener pour organiser une gestion adéquate des déchets dangereux comprend notamment :

- La promulgation d'un cadre juridique spécifique précisant la liste des déchets dangereux et les modalités de leur gestion ;
- La clarification du cadre institutionnel ;
- Développer les filières de différents types de déchets dangereux ;
- La définition d'un système de tarification équitable, transparent et incitatif à la réduction et à la valorisation des DD ;
- La mise en place d'un système d'information avec un cadastre et un inventaire des déchets dangereux ;
- L'organisation d'un système de collecte spécifique avec des transporteurs agréés et une traçabilité des mouvements depuis la génération jusqu'à l'élimination finale basé sur des manifestes et des bordereaux de suivi ;

- Le développement des infrastructures de stockage et de traitement ;
- L'élaboration de plans de gestion pour certaines sous-catégories de déchets dangereux ;
- La mise en place d'un système de contrôle et de suivi des détenteurs des déchets, des flux des déchets ainsi que de la surveillance des exploitants des installations ;
- Des programmes de sensibilisation, d'information et d'assistance aux industriels pour promouvoir la prévention et le changement des modes de production.

F.4.5. la lutte anti vectorielle

Mener des campagnes de vaccination

Les ETD doivent améliorer les conditions d'hygiène des chiffonniers, des ouvriers de la précollecte et des vidangeurs en finançant des campagnes de vaccination. En particulier, il est recommandé de rendre la vaccination contre le tétanos obligatoire pour les chiffonniers et les vidangeurs. Cette activité est reprise dans la partie G.4.4, qui traite de l'inclusion sociale.

Améliorer la coordination entre le MSP et le MEDD afin d'optimiser les actions de lutte anti-vectorielle

Comme cela l'a été présenté précédemment parmi les recommandations sur le cadre institutionnel (voir Partie D.4.4), il est nécessaire que le MSP et le MEDD clarifient leurs attributions respectives. Ceci permettrait notamment de renforcer l'impact de leurs actions de lutte anti-vectorielle.

Par exemple, une meilleure coordination entre le MEDD et le MSP permettrait d'optimiser les campagnes de lutte contre le paludisme, qui sont actuellement entravées à cause d'un manque de communication entre les agents distributeurs de protection individuelles, comme les moustiquaires imprégnées, et les agents pratiquant la décontamination de l'eau stagnante à l'extérieur du périmètre privé.

G. L'INCLUSION SOCIALE

Cet axe stratégique contribue aux objectifs n°1 et n°8 de la PNA « Promouvoir les approches pro-pauvres pour la mise en place des infrastructures et la prestation des services d'assainissement » et « Promouvoir le respect de l'égalité du genre ».

G.1. OBJECTIF STRATEGIQUE

Garantir l'accès de toute la population aux services d'assainissement, notamment les personnes socialement ou économiquement vulnérables et promouvoir le développement social et l'insertion à travers les activités d'assainissement.

G.2. CONSTAT ET PROBLEMATIQUE POSEE

L'accès limité à l'assainissement touche surtout la population vulnérable d'un point de vue économique et socioculturel. De fortes inégalités entre les non-pauvres et les pauvres en termes d'assainissement liquide sont ainsi mises en avant dans l'étude de la Banque mondiale, l'accès à un point d'eau potable et à un assainissement amélioré étant près de 10% plus faible chez les ménages pauvres que chez les non-pauvres.

Dans le sous-secteur des déchets solides, le diagnostic a permis d'observer que le modèle de pré-collecte le plus répandu en RDC consiste pour les ménages à payer une ONG qui effectue la pré-collecte au porte-à-porte et qui applique un tarif directement aux ménages. Les ONG interviennent par écrémage lors du choix du quartier et de la population à desservir. En effet, les services sont offerts aux ménages ayant les moyens de payer les abonnements et les populations défavorisées sont ainsi exclues. Elles jettent alors leurs déchets dans la rue. Ce modèle ne permet donc pas de lutter contre l'exclusion d'une part de la population du service et ces pratiques impactent la salubrité de l'ensemble de la ville, même des ménages ayant contribué financièrement via leur abonnement.

De même, seuls les ménages aisés peuvent se permettre de payer un service de vidange de leurs latrines ou de leur fosse. Les autres ménages laissent leur fosse déborder ou déménagent lorsqu'elle est pleine.

Ces inégalités exacerbent les tensions au sein de la population et contribuent à l'instabilité politique et sociale.

G.3. PRINCIPES DIRECTEURS

G.3.1. Egalité, Equité et non exclusion

L'Agenda 2030 (ODD) qui vise notamment à assurer que « personne n'est laissé pour compte »⁷. Ceci implique un accès pour tous à un niveau minimal d'assainissement jugé acceptable. Des mesures doivent être prises pour donner une réponse aux problèmes d'assainissement, dans tous les milieux et pour toutes les catégories de populations, sans privilégier une catégorie sociale par rapport à une autre.

G.3.2. La participation et la concertation

Il est essentiel qu'à chaque échelon, les autorités veillent à ce que les populations concernées par les mesures d'assainissement soient informées et consultées en temps utile. L'implication et la participation des usagers dans les décisions politiques et les choix, dans les projets et programmes d'assainissement garantit en effet l'appropriation et la durabilité des services d'assainissement car ceux-ci sont alors adaptés aux besoins des usagers et à leur capacité et volonté de payer.

G.3.3. Des solutions techniques adaptées aux moyens financiers des usagers

L'objectif n°1 : « Promouvoir les approches pro-pauvres pour la mise en place des infrastructures et des services d'assainissement » prévoit que les normes et standards des services et infrastructures d'assainissement doivent être définis en fonction des technologies les plus accessibles et les plus adaptées aux contextes de leur utilisation. Cette précaution permet ainsi de garantir un meilleur recouvrement des coûts et un accès à une population plus importante. Les recommandations liées aux choix techniques sont détaillées dans la partie I.

G.3.4. Une contribution adaptée pour les travaux d'infrastructures

La participation financière des usagers aux travaux et aux services d'assainissement est une condition souvent importante de réussite des projets. Dans le cas de la construction d'infrastructures (aussi bien communes que particulières), cette participation, même si elle ne suffit pas à payer l'intégralité des coûts permet d'assurer une bonne appropriation des infrastructures par les habitants, afin qu'ils se sentent propriétaires de ces infrastructures et, à ce titre, responsables de leur entretien.

Les niveaux de participation sont à définir en fonction des catégories d'usagers et le financement restant peut être porté par les transferts de l'Etat et des Provinces vers les ETDs et par les financements obtenus auprès des PTF.

Il existe également des solutions alternatives ou complémentaires à la participation financière, pour les ménages pauvres, qui permettent de réduire le coût total de l'infrastructure.

⁷ Préambule: "As we embark on this collective journey, we pledge that no one will be left behind".

G.3.5. Une tarification adaptée permettant l'accès aux services d'assainissement

Comme indiqué dans la partie sur les mécanismes financiers, la viabilité financière du service d'assainissement implique la mobilisation de ressources propres (issues de redevances, tarifs ou taxes payés par les usagers). Néanmoins, les ressources mobilisables varient selon les usagers et des aides financières peuvent s'avérer indispensables pour assurer l'équité sociale. Ces aides sont de plusieurs types et elles devront être ajustées en fonction de la capacité à payer des populations. Il est donc nécessaire de commencer par identifier les différents groupes sociaux et de réaliser des enquêtes sur leur capacité à payer afin d'identifier les groupes les plus vulnérables.

Le bon recouvrement des redevances dépend également du système de facturation qui doit être approprié aux modes de fonctionnement des foyers pauvres (fréquence et mode de paiement par exemple).

G.4. LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE REFORME

G.4.1. Faciliter l'accès aux populations défavorisées

La facilitation de l'accès à l'assainissement aux populations défavorisées sera assurée moyennant un ensemble de mesures qui comprennent :

- Une offre de services adaptée ;
- L'intégration d'un volet assainissement de base dans les différents programmes d'investissement ;
- Des mécanismes de financements adaptés.

Une offre de service adaptée

La première recommandation visant à faciliter l'accès consiste à proposer une offre de service adaptée aux plus démunis. La mise en place d'offres de service « sur mesure » différenciée par quartier ou par lotissement, comme dans les townships de Windhoek en Namibie, peut contribuer à assurer un accès à tous, tout en garantissant un recouvrement des coûts.

Une offre de services urbains adaptée à chaque lotissement dans la ville de Windhoek en Namibie

L'augmentation de la migration vers les quartiers informels au nord de la ville pose la question de la desserte en services urbains et nécessite des politiques particulières de fourniture de services urbains adaptés aux besoins des populations peu ou pas solvables.

Afin de garantir l'accès minimal aux services à tous, la municipalité a développé une offre intégrée pour les services urbains eaux/déchets/énergie, laissant le choix aux communautés du niveau de service souhaité (choix de la fréquence et du volume notamment). Cette politique est menée à l'échelle du quartier, qui est l'échelle de déploiement efficace des services urbains dans un contexte urbain socialement fragmenté. Les services et leur tarification varient ainsi en fonction des lotissements et s'adaptent au niveau de revenu de la population.

Le système de facturation doit également être approprié au mode de fonctionnement des foyers pauvres. Il est important de proposer des facilités de paiement adaptées à la situation des ménages (fréquence de paiement, mode de paiement). Une collecte fréquente est plus adaptée aux modes de gestion des foyers pauvres mais plus coûteuse : un compromis doit être fait.

Intégrer un volet assainissement de base aux programmes d'investissements

Comme cela a été présenté en I.4.3, il est nécessaire de définir un concept d'Assainissement de Base Garanti (ABG), adapté aux contextes des différentes régions de la RDC. Ce concept servira

à développer un programme national pluriannuel permettant de faciliter l'accès aux populations défavorisées.

Il est recommandé d'assortir ce concept de modalités de financement sont présentées ci-après. Une gratuité de l'accès à un ABG peut être envisagée pour les populations les plus nécessiteuses.

Le Programme National d'Assainissement des Quartiers Populaires en Tunisie

Depuis 1989, la Tunisie a mis en place plusieurs programmes nationaux afin de compléter l'effort d'investissement des municipalités pour l'équipement des quartiers populaires en infrastructures de services urbains.

L'Etat a notamment mis en place en 1989, un Programme National d'Assainissement des Quartiers Populaire (PNAQP), dans le cadre du programme national d'amélioration des conditions de vie du citoyen et afin de lutter contre les rejets anarchiques des eaux usées. Les objectifs de ce programme sont multiples :

Améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers populaires, jusque-là marginalisés et exposés à la propagation des maladies et à la dégradation de leurs conditions de vie ;

Éradiquer les sources de maladies ; et

Préserver la santé du citoyen et protéger l'environnement et la nappe phréatique des dangers de la pollution générée par le déversement anarchique des eaux usées dans le milieu naturel.

Le programme en est actuellement à sa cinquième phase et le budget total s'élève à 332 millions de DT, financé par le budget de l'Etat, la Banque mondiale, l'agence USAID et l'AFD. Il est mis en œuvre par l'Office national d'assainissement (ONAS).

Il faut souligner que dans la planification des investissements, on accorde généralement la priorité aux infrastructures structurantes se trouvant en aval (station d'épuration, CET, station de traitement des boues de vidange) et aux réseaux primaires. Mais ces investissements n'apportent pas d'amélioration visible de la salubrité à l'échelle des quartiers. Aussi, il est préconisé d'intégrer à ces programmes d'investissement une tranche du Programme National d'ABG qui apporte une amélioration rapide et visible des conditions de vie des populations.

Des financements de l'accès adaptés

Le développement du secteur de l'assainissement nécessite la construction d'infrastructures communes à l'échelle de l'ETD ou de la province (centres de transfert, CET, stations d'épuration, etc.) et la construction d'infrastructures individuelles au niveau des ménages (latrines et fosses septiques pour l'assainissement liquide non collectif, branchements au réseau pour l'assainissement liquide collectif).

Comme indiqué plus haut, la participation financière des usagers à ces travaux est fortement recommandée, même si elle ne suffit pas à payer l'intégralité des coûts, pour garantir leur implication dans la gestion et l'entretien des infrastructures construites. Néanmoins de nombreux ménages ont des capacités limitées pour assurer cet investissement, ce qui explique en partie le faible taux d'accès à l'assainissement en RDC.

Plusieurs mécanismes peuvent être mis en place pour faciliter le financement des infrastructures par les usagers en situation précaire. On peut distinguer les instruments suivants qui sont fréquemment utilisés et qui présentent un intérêt dans le contexte du secteur de l'assainissement en RDC. Certains sont plus adaptés au financement d'installations individuelles, d'autres peuvent être utilisés pour financer des infrastructures à plus grande échelle. Il est recommandé que les acteurs du secteur comparent ces différents mécanismes et sélectionnent les plus adaptés aux besoins de chaque ETD ou province.

Les prêts et en particulier le microcredit

Le recours au crédit bancaire classique est souvent difficile pour les populations défavorisées. En effet, l'absence de structures bancaires dans certaines régions rurales, la complexité des exigences et procédures administratives souvent inadaptées aux situations financières et à la taille des transactions des ménages découragent les populations à solliciter des crédits bancaires. De plus, les opérateurs financiers sont généralement réticents à accorder des crédits classiques aux ménages précaires, car les coûts de distribution, de gestion et de contrôle de ces prêts sont trop élevés en comparaison des faibles montants empruntés, le risque est particulièrement important et les perspectives de profits sont peu attrayantes, en particulier pour des activités non productives telles que la construction d'ouvrages d'accès à l'assainissement.

Dans de nombreux pays les populations des zones rurales et périurbaines ont donc régulièrement recours à de petits prêts rattachés à des 'mini-systèmes financiers' pour satisfaire leurs besoins financiers.

La mobilisation des ressources par ces structures sociales n'est pas toujours évidente et elles font souvent face à des problèmes de disponibilité de liquidités. Par ailleurs, la demande de crédit est nettement supérieure à l'offre, ce qui entraîne des taux d'intérêt démesurément élevés et à des conditions défavorables pour les emprunteurs. Pour faire face à ces difficultés et permettre aux ménages modestes d'investir dans des installations individuelles d'hygiène et d'assainissement, l'Etat peut soutenir des programmes de microcrédit.

Le microcrédit se distingue du crédit classique, principalement comme son nom l'indique, par sa taille. Il concerne des crédits de faibles montants, mais aussi des petits systèmes financiers simples et adaptés au contexte et besoins locaux. La plupart du temps, le dispositif de microcrédit est géré par une institution de microfinance (IMF), mais il peut aussi être proposé par des banques classiques qui imposent alors souvent la constitution d'un fonds de garantie pour couvrir le risque de non-remboursement. L'Etat peut alors intervenir en subventionnant ce fonds de garantie, favorisant alors l'attribution de crédits aux ménages les plus modestes qui ne présentent pas de revenus assez élevés ou réguliers. Il est cependant recommandé de mettre en place ce mécanisme au sein d'une population cible n'appartenant pas à la frange la plus pauvre de la population, mais plutôt caractérisée par une forte volonté à payer à condition que le paiement se fasse de manière échelonnée.

Un inconvénient lié au microcrédit est le taux d'intérêt qui augmente le prix final de l'équipement au lieu de le rendre plus abordable. Ce taux d'intérêt peut également être limité par une subvention de l'Etat auprès des IMF.

Ce type de crédit est très répandu dans les secteurs de l'agriculture, des petits commerces et de l'artisanat et pourrait être déployé efficacement dans le secteur de l'assainissement en RDC.

Les facilités de paiement

Les facilités de paiement permettent aux ménages d'étaler le coût de l'investissement dans le temps, le rendant alors plus accessible. La principale différence avec le système de prêts est qu'il n'y a pas d'intérêt. C'est le cas des systèmes qui s'appuient sur des réseaux de solidarité de type traditionnel, comme les coopératives, les tontines et les associations de fonds de roulement dans le cadre amical ou familial. Elles peuvent également être mises en place par l'ETD ou bien par l'opérateur local (dans le cas où le service d'assainissement serait assuré par un opérateur comme la RATPK, la REGIDESO ou l'OVD).

Les deux mécanismes précédemment décrits (prêts et facilités de paiement) ont la particularité de ne pas se substituer à l'utilisateur pour le financement de l'infrastructure car c'est l'utilisateur qui paie lui-même et intégralement son ouvrage d'assainissement. Ces mécanismes sont particulièrement adaptés à la construction d'installations individuelles (ex : latrines ou fosses septiques) et favorisent un sentiment d'appropriation et d'autonomie chez les usagers. Il existe également d'autres mécanismes de financement qui reposent sur une contribution partielle des usagers, complétée par un financement de l'Etat ou des PTF. Ces derniers mécanismes peuvent également être adaptés aux infrastructures partagées et de plus grande échelle. Ils sont présentés ci-dessous.

Le fonds de subvention

Ce mécanisme permet également de soutenir les ménages modestes pour l'acquisition d'ouvrages d'assainissement, en alimentant un fonds de subvention en numéraire ou en nature. Cette dernière option consiste à fournir gratuitement aux usagers une partie des éléments constitutifs des ouvrages d'assainissement (ex : dalle en béton recouvrant la fosse ou matériaux comme le ciment ou le ferrailage).

L'octroi de l'accès à un fonds de subvention nécessite une première étape de ciblage des ménages les plus pauvres. La définition de critères d'éligibilité n'est pas évidente. Pour simplifier cette sélection, il est recommandé de cibler les quartiers spécifiques et reconnus comme étant particulièrement précaires pour les grandes agglomérations, et l'ensemble des usagers pour les zones rurales.

Ce fonds peut être alimenté par plusieurs sources de financement, notamment :

- Le budget des ETD, par prélèvement direct sur le budget de l'ETD ou bien via une taxe locale ;
- Le budget national par prélèvement du Trésor public sur ses deniers ou via l'instauration d'une taxe nationale. Cette option permet de mobiliser des fonds complémentaires auprès des PTF ;
- L'opérateur public ou privé en charge de l'exploitation du service public d'assainissement (cet opérateur dépendra des provinces et n'existe pas actuellement), via une redevance assainissement (dont la mise en place est suggérée dans la partie E). Cette option a été mise en place au Burkina Faso en 1992. Ainsi, l'entreprise publique chargée de l'approvisionnement en eau et assainissement milieu urbain (ONEA) a orienté la redevance assainissement en faveur de la promotion de l'assainissement autonome, en subventionnant 30% du coût des ouvrages autonomes d'assainissement

via des contributions en nature, pour 75 000 ménages (latrines et installations individuelles d'assainissement des eaux grises) ;

- Les institutions bancaires nationales et financements extérieurs qui prennent souvent la forme de prêts à taux bonifiés ;
- Des contributions de particuliers : des associations de quartier alimentées par des activités génératrices de revenus, des contributions volontaires de la part de membres de la communauté.

Les fonds de subvention en numéraire ou en nature peuvent être gérés de plusieurs manières. Dans le contexte de la RDC, il est recommandé de privilégier une gestion directement par les agences provinciales ou les opérateurs.

L'Output Based Aid

L'Output Based Aid (OBA) est un schéma de financement « basé sur les résultats ». Il s'agit d'une subvention octroyée par l'Etat ou des PTF pour la réalisation d'objectifs précis et quantifiables, visant une population cible et qui n'est versée qu'une fois ces objectifs atteints.

Cette subvention peut être octroyée à différents types d'opérateurs ou d'agences d'exécution, y compris des opérateurs publics, des opérateurs privés internationaux, des petits opérateurs privés ou des opérateurs communautaires ou ONGs.

Ce type de mécanisme peut être envisagé en RDC pour l'assainissement liquide autonome et collectif. L'opérateur en charge du service dans chaque ETD pourra recevoir ce type de financement pour la construction d'installations sanitaires individuelles (latrines ou fosses septiques) ou, dans un second temps, pour le raccordement des ménages pauvres au réseau d'assainissement liquide collectif lorsqu'il sera mis en place.

Au-delà du financement d'installations et d'infrastructures, ce type de subvention peut également être utilisée pour faciliter l'accès au service d'assainissement, en finançant la tranche sociale des tarifs d'assainissement.

La contribution en nature

Il est enfin envisageable de proposer l'implication des usagers dans les travaux d'assainissement, comme alternative ou complément à leur participation financière. L'économie doit alors être ressentie par les habitants qui consacrent leur temps (et donc perdent des revenus potentiels) pour l'amélioration du quartier. Ainsi, en participant aux travaux de construction d'infrastructures (ouvrages ou canalisations), les usagers peuvent bénéficier d'une subvention sur le tarif du service d'assainissement.

C'est le cas à Buenos Aires. Dans le cadre du Modèle Participatif de Gestion (MPG) mis en œuvre dans la ville, l'entreprise Aguas Argentinas, concessionnaire d'eau et d'assainissement de la ville a mis en place un tarif social pour les quartiers dont les habitants ont participé comme main d'œuvre aux projets de connexion au réseau : les habitants de ces quartiers paient l'évacuation des eaux usées à moitié prix.

G.4.2. Mettre en place une tarification sociale

Au-delà des coûts d'investissement, la fourniture des divers services d'assainissement entraîne des coûts d'exploitation. Comme cela a été rappelé à la partie E, ces coûts doivent être principalement couverts par des ressources propres au secteur afin d'assurer sa pérennité.

Ces ressources propres peuvent provenir de taxes ou de tarifs appliqués aux usagers, qui peuvent représenter des freins importants pour les ménages les plus pauvres. Il existe un ensemble d'instruments permettant de faciliter l'accès au service d'assainissement de ces ménages.

La tarification sociale dans le secteur de l'assainissement peut fonctionner de la même manière que pour la consommation d'eau ou pour l'électricité. Elle doit être organisée de manière à faire progresser le tarif en fonction du niveau de revenu des personnes. Ce mécanisme peut reposer sur plusieurs méthodes : il peut s'agir soit d'un tarif forfaitaire variable en fonction du revenu ou de la valeur foncière du logement, soit d'une tarification progressive basée par exemple sur les volumes d'eau potable consommés par les ménages.

Différentes études de cas menées dans le secteur de l'eau potable, dans des pays en développement et dans des pays européens font ressortir que le système présentant les meilleurs résultats en termes d'équité, et d'efficacité semble être la tarification linéaire progressive basée sur la consommation d'eau. C'est-à-dire que le tarif augmente en fonction de la consommation, avec une structure tarifaire en plusieurs tranches, par exemple :

- Une première tranche sociale pour des volumes consommés correspondant aux besoins essentiels des foyers ;
- Une tranche médiane ;
- Une tranche supérieure qui viserait notamment à dissuader les plus gros consommateurs et participerait à lutter contre le gaspillage de l'eau.

Une telle tarification progressive linéaire vise à aider les populations pauvres faisant preuve d'un usage parcimonieux de la ressource et à les encourager à utiliser l'eau pour les besoins de l'hygiène élémentaire. Elle vise également à inciter les grands consommateurs à l'économie d'eau.

Exemple de tarif social à Santiago, au Chili

A Santiago de Chile, l'Etat chilien paie un « subsidio » (subvention) aux ménages qui ont été identifiés comme pauvres, après la réalisation d'une enquête à domicile. Ainsi, l'Etat paie jusqu'à la moitié des 15 premiers mètres cubes mensuels d'eau potable d'un foyer, somme qui est facturée directement par l'entreprise Aguas Andinas à l'Etat.

La taxe pour l'assainissement des eaux usées étant incluse dans la facturation de l'eau potable, l'Etat paye donc également une partie de la taxe d'assainissement pour ces foyers.

Dans le contexte de la RDC, une recommandation majeure consiste à mettre en place une tarification sociale pour les services d'assainissement liquide, en se basant sur la consommation en eau potable des ménages raccordés au réseau d'eau potable.

Pour les ménages non raccordés au réseau d'eau potable, la fixation d'un niveau de tarif social pour la redevance liée à la gestion des déchets solides et des eaux usées est plus délicate et la perception de cette redevance s'avère également plus difficile car elle ne peut pas s'appuyer sur la facture d'eau. Il convient également de rappeler que la redevance d'assainissement doit être conditionnée à la fourniture d'un service. Si les usagers ne sont branchés à aucun réseau collectif d'assainissement et qu'aucun service n'est organisé pour la gestion de leurs boues de vidange ou de leurs déchets ménagers, aucune redevance d'assainissement ne doit leur être appliquée.

La question de la gratuité peut également se poser pour les ménages les plus démunis, qui ne sont pas en mesure de payer une redevance, même avec un tarif social. Cette option doit cependant être considérée avec précaution car elle présente un danger pour la viabilité des services d'assainissement dans un contexte où le taux de pauvreté dépasse 60% de la population et car elle ne favorise pas l'autonomisation des ménages.

G.4.3. Encourager l'emploi des communautés locales dans les travaux et les services d'assainissement

Le développement de l'assainissement offre de nouvelles opportunités sociales et économiques en créant de nouveaux emplois pour les ménages pauvres. Sur le court terme, les chantiers de travaux pour construire les infrastructures d'assainissement représentent une formidable opportunité de création d'emplois. Il en sera de même pour les activités d'exploitation des ouvrages et de valorisation éventuelle des sous-produits.

En particulier, les sous-secteurs de la gestion des déchets solides et de l'assainissement liquide, en se développant, nécessiteront une main d'œuvre importante aussi bien lors de la construction des infrastructures que pour l'exploitation des services.

Il est recommandé d'imposer des mesures sociales peuvent être imposées aux opérateurs pour la construction et l'exploitation des ouvrages d'assainissement. Par exemple, des quotas peuvent être appliqués pour certains types de postes afin de favoriser l'embauche de travailleurs issus du périmètre concerné par les travaux ou le service d'assainissement. Ces

contraintes doivent néanmoins être limitées à des postes non spécialisés et adaptées aux besoins des chantiers (pour les travaux d'infrastructures).

G.4.4. Plan social pour les emplois précaires

Il est essentiel que l'Etat prévoit des mesures sociales en accompagnement des programmes d'investissement. Ces mesures pourront également être formulées et imposées par les bailleurs sous la forme de plans sociaux.

Des plans sociaux devront en particulier être élaborés, dans chaque ETD, à l'attention des chiffonniers, des ouvriers de la précollecte et des vidangeurs. Leur élaboration pourra suivre les étapes décrites ci-dessous :

Inventaire de la situation sociale

- Identification du nombre de travailleurs informels, de leur tranche d'âge, de leur genre ;
- Analyse des problèmes sociaux existants et des conditions de travail ;

Analyse des impacts de la réforme du secteur et des nouveaux investissements associés sur l'organisation de la chaîne informelle

- Identification des conséquences de l'arrivée des nouveaux métiers structurés sur l'organisation informelle actuelle (en particulier, remise en question des relations entre pousse-pousseurs et gardiens de centres de transfert dans le sous-secteur des déchets solides)

Elaboration du plan social

Une fois l'inventaire complet réalisé, un plan social pourra être établi et structuré autour des thématiques suivantes :

- Obligation pour le délégataire en charge de l'exploitation des infrastructures d'assainissement de protéger l'accès à ces infrastructures (clôture des décharges, gardiennage, etc.), et de réaliser des installations complémentaires dédiées aux travailleurs informels par exemple, des plateformes de tri.
- Structuration des chiffonniers et des vidangeurs en micro entreprise ou en coopératives (ex : microentreprise de collecte des déchets plastiques, création de coopératives de tri actives sur les plateformes de tri).

Un exemple d'intégration professionnelle : la coopérative Attawafouk au Maroc

Le Centre d'enfouissement technique (CET) et de valorisation d'Oum Azza accueille chaque jour environ 2 000 tonnes de déchets en provenance de 13 communes. C'est la plus grande décharge du Maghreb et, depuis 2011, c'est également la seule décharge disposant d'un centre de tri. En effet, une convention a été signée le 29 mai 2007, entre la société délégataire Teodem et l'autorité de tutelle des communes signataires de la convention de gestion déléguée pour la construction, et l'exploitation d'un centre de tri.

Depuis son inauguration en 2011, le centre de tri est opéré par la coopérative ATTAWAFOUK constituée exclusivement d'anciens chiffonniers informels qui travaillaient sur la décharge d'Akkrech. Beaucoup ont d'abord été réticents à travailler dans le secteur formel avant d'en approuver les avantages. En effet, ce centre leur a permis d'améliorer leurs conditions de travail et de vie : malgré des salaires en moyenne moins élevés que dans l'informel, ils bénéficient à présent tous d'une assurance, d'une protection sociale et d'un salaire mensuel fixe (2500 dirhams par mois). Ils ont également la possibilité d'ouvrir un compte bancaire.

La coopérative Attawafouk comprend 153 trieurs, dont 22 femmes, qui récupèrent plus de 35 000 t/an de déchets valorisables, soit 5% des déchets réceptionnés. La coopérative gère elle-même les relations avec les intermédiaires spécialisés dans le recyclage et ses revenus proviennent de la vente des déchets valorisables (plastiques, cartons...). De son côté, Teodem accompagne la coopérative en lui donnant toutes les conditions matérielles et logistiques nécessaires à son fonctionnement⁸

L'exemple de la coopérative Attawafouk montre qu'il est possible d'améliorer les conditions de travail et de vie des trieurs, de reconnaître l'activité de tri, de valoriser les déchets par le réemploi et le recyclage, tout en participant à la préservation de l'environnement.



Plateforme de tri et trieur de la coopérative Attawafouk.⁹

- Opérations de sensibilisation à l'hygiène et de lutte antivectorielle à destination des travailleurs informels encore actifs sur les anciennes décharges et les anciens points de dépôtage, afin d'éviter les risques de contamination. En effet, les chiffonniers et les

vidangeurs sont particulièrement exposés à d'importants risques sanitaires car ils sont régulièrement en contact d'objets coupants et rouillés dans des milieux infectieux (décharges, fosses septiques).

Ces opérations de lutte anti vectorielle peuvent consister à :

- Faciliter l'acquisition de vêtements de travail adaptés et de matériel performant, par ex : brouettes, pousse-pousse, gants, masques, etc... L'appui à l'investissement dans des équipements sûrs et appropriés constitue en effet une action à fort impact sanitaire. Les ETD peuvent par exemple proposer aux vidangeurs des systèmes de prêt pour aider les petits entrepreneurs à moderniser leurs équipements, voire des camions en crédit-bail. Ces camions devront être adaptés aux contraintes des quartiers moins structurés (absence de routes, rues étroites, pentes abruptes, densité de population élevée).
- Améliorer les conditions d'hygiène à l'aide de campagnes de vaccination. La vaccination est l'un des outils les plus efficaces de santé publique. Ce geste de prévention permet de sauver des vies et d'éradiquer des maladies. Le gouvernement de RDC a déjà fait preuve d'une grande efficacité lors de précédentes campagnes de vaccination. Ainsi, à Kinshasa, en 2016, 7,7 millions de personnes ont été vaccinées en urgence contre la fièvre jaune en prévision de la saison des pluies.

En particulier, les chiffonniers, les ouvriers de la précollecte et les vidangeurs pourront bénéficier d'une vaccination contre le tétanos, qui sera rendue obligatoire et sera prise en charge par les ETD.

- Programmes de professionnalisation de ces acteurs locaux afin d'améliorer et de standardiser les processus de construction et d'exploitation tout en valorisant la main d'œuvre locale et le travail des entrepreneurs du secteur dont l'acceptabilité sociale est encore limitée. Pour cela, des formations ou des démonstrations régulières peuvent être proposées gratuitement ou à faible coût au niveau local. Ces programmes de professionnalisation contribueront à stabiliser les conditions de vie de ces travailleurs et à limiter leur précarité.

⁸ Site internet : <http://lavieeco.com/news/economie/oum-azza-de-simple-decharge-a-centre-denfouissement-technique-et-de-valorisation.html#MRzMM30z2Wof5mUB.99>

⁹ <http://lavieeco.com/news/economie/oum-azza-de-simple-decharge-a-centre-denfouissement-technique-et-de-valorisation.html#MRzMM30z2Wof5mUB.99> et <http://lobservateurdumaroc.info/2013/04/18/centre-de-tri-doum-azza-quand-recyclage-rime-avec-rehabilitation/>

H. EDUCATION, SENSIBILISATION ET RENFORCEMENT DES CAPACITES

Cet axe stratégique contribue à l'objectif n°5 de la PoNA : « Impulser un changement de mentalité et de comportement en matière d'assainissement » qui prévoit un programme de sensibilisation sociale pour un changement de comportement de la population et de toutes les parties prenantes du secteur de l'assainissement. Il prévoit aussi le développement d'outils et de moyens d'information ainsi que d'un programme de mobilisation sociale conséquente.

Quant au renforcement des capacités, il fait partie de l'objectif n°2 : Valoriser le secteur de l'assainissement auprès de toutes les parties prenantes » qui prévoit la promotion de la formation de métier et la formation diplômante dans le secteur de l'assainissement. Il recommande aussi que la formation soit adaptée aux réalités du pays ainsi qu'aux normes et standards dans le secteur.

H.1. OBJECTIF STRATEGIQUE

Objectif stratégique en matière de renforcement de capacités :

Les acteurs publics, privés et associatifs à tous les échelons sont capables d'exercer durablement leurs rôles pour une prestation efficace et professionnelle des services d'assainissement.

Objectif stratégique en matière d'éducation et de sensibilisation :

Les ménages et les communautés sont pleinement conscients des enjeux sanitaires de l'assainissement, formés sur la bonne utilisation des installations d'assainissement et adoptent des comportements respectueux de l'hygiène et de la salubrité publique.

H.2. CONSTAT ET PROBLEMATIQUE POSEE

En RDC, les acteurs impliqués dans des activités de sensibilisation à l'assainissement sont les brigades d'hygiène, qui sont notamment en charge du contrôle de l'approvisionnement et de l'évacuation d'eau, de l'éducation du public sur les principales mesures d'hygiène (Article 14 de l'Arrêté ministériel n° 1250/CAB/MIN/S/013/MC/2006 du 04 juillet 2006 portant organisation et fonctionnement des services d'hygiène en République Démocratique du Congo) et les ONGs. Le Programme National Ecoles et Villages assainis (PNEVA), piloté par le Ministère de la Santé et le Ministère de l'Education comporte notamment une composante formation et sensibilisation dans le cadre de ses activités.

Il convient de rappeler que l'adoption de bonnes pratiques en matière d'hygiène et d'assainissement représente un enjeu clé de développement et de santé publique. Une évolution positive des comportements dans ce domaine est favorable à une meilleure utilisation des dispositifs individuels d'assainissement et des infrastructures d'assainissement et de drainage, bénéficiant à l'ensemble de la communauté.

Concernant les capacités des acteurs impliqués dans l'assainissement, le diagnostic tant au niveau central qu'au niveau des villes pilotes a montré les très faibles capacités techniques et managériales des institutions à tous les niveaux. Ce déficit de capacités exacerbe les carences institutionnelles.

H.3. PRINCIPES DIRECTEURS

H.3.1. Besoin d'une synchronisation avec les programmes d'infrastructures

L'assainissement comprend un volet non infrastructurel très important de renforcement de capacités, d'éducation, de sensibilisation et de promotion de l'hygiène. Ce volet cible les acteurs publics, privés et associatifs ainsi que les ménages et les communautés. Il doit être décliné en programmes de renforcement des capacités, d'éducation et de sensibilisation qui doivent être synchronisés avec les programmes d'infrastructures. La mise en œuvre de ces programmes doit être planifiée et coordonnée avec l'ensemble des acteurs concernés : pouvoirs publics, ONG, éducateurs, médias, établissements universitaires, etc...

H.3.2. Une conception dans la durée et une évaluation régulière

Les programmes de renforcement de capacités, d'éducation, de sensibilisation doivent être pluriannuels et conçus dans la durée.

Ils doivent faire l'objet d'une évaluation régulière des progrès enregistrés et d'une adaptation éventuelle des programmes et des messages véhiculés.

H.4. LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES INSTITUTIONS

Devant le constat de la faiblesse généralisée des capacités à tous les échelons et face à l'ampleur des défis que comporte la réalisation des programmes de développement des infrastructures et la conduite de réformes profondes dans les différents sous-secteurs, des composantes de renforcement de capacités doivent être incluses dans chaque programme d'investissement aux différentes étapes du cycle des projets (planification, conception, travaux, exploitation) et dans les différentes spécialités : techniques, économiques, administratives, environnementales et sociales.

On distinguera ici les recommandations portant sur les activités de renforcement de la maîtrise d'ouvrage et celles portant les activités de formation.

H.4.1. Renforcement de la Maitrise d'Ouvrage

Compte tenu des faiblesses identifiées lors du diagnostic et rappelées ci-dessus, il est fortement recommandé de renforcer et d'appuyer les fonctions de maîtrise d'ouvrage. Plusieurs instruments peuvent être utilisés pour cela : outre l'Assistance Technique qui est la forme la plus simple d'appui, on cite ci-après deux instruments qui sont fréquemment utilisés et qui présentent un intérêt dans le contexte du secteur de l'assainissement en RDC : (i) l'Assistance à la Maitrise d'Ouvrage (AMO) et (ii) la Maitrise d'Ouvrage Déléguée (MOD).

L'Assistance à Maitrise d'Ouvrage (AMO)

L'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) est une prestation de conseil qui permet de suppléer un déficit de capacité d'un maître d'ouvrage et de l'aider à suivre la réalisation d'un programme d'investissement, à prendre les décisions qui lui incombent durant son déroulement, à réceptionner les ouvrages et à en organiser l'exploitation. Elle a un rôle de conseil et ne prend pas de décision à la place du maître d'ouvrage.

Le recours à une AMO est courant du fait du caractère de plus en plus complexe des projets. L'AMO apporte une professionnalisation aux fonctions de maîtrise d'ouvrage. Elle permet de responsabiliser un prestataire pour une réalisation performante des projets en termes de cout, de délai et de qualité.

L'AMO permet notamment d'aider le maître d'ouvrage à :

- Suivre la réalisation d'un projet ;
- Gérer les contrats avec des bureaux d'études et les entreprises de travaux ;
- Sécuriser la conformité juridique, financière et environnementale des projets ;
- Réceptionner les études et les ouvrages ;
- Organiser et optimiser l'exploitation des ouvrages en apportant un appui au processus de contractualisation de la gestion déléguée ;
- Contrôler la performance de l'exploitation pendant les premières années en attendant la formation du personnel de l'autorité délégante ;
- Appuyer la planification budgétaire ;
- Appuyer la mise en place de la coopération entre ETD.

C'est un outil flexible qui doit être défini sur mesure et adapté à la spécificité de chaque maitre d'ouvrage et de chaque projet. Son cout peut être financé avec l'investissement.

Les projets de décharges contrôlées ou de stations d'épuration sont relativement complexes et nouveaux en RDC et comportent de nombreuses activités à la fois techniques, institutionnelles, financières, environnementales, administratives et sociales. Dans le contexte du secteur de

l'assainissement en RDC, l'AMO sera d'une grande nécessité et utilité à tous les échelons territoriaux.

- Au niveau central, elle pourra porter sur la définition et la mise en œuvre d'un programme d'investissement sectoriel ainsi que sur la mise en œuvre des réformes.
- Au niveau des provinces et des ETD, elle pourra porter sur la planification et la mise en œuvre des projets d'investissements ainsi que sur la mise en place d'une exploitation professionnalisée.

En effet, les projets de gestion déléguée et de PPP sont relativement complexes et comportent des activités et études préparatoires ainsi que des procédures de contractualisation avec des enjeux conséquents. Il est important pour les autorités publiques délégantes de disposer d'une AMO pluridisciplinaire pour conduire le processus de délégation et avoir une expertise équivalente à celle des opérateurs privés.

Elle pourrait être systématisée pour les études de schémas directeurs, les projets de décharges contrôlées et de stations d'épuration (études et travaux) ainsi que pour les processus de contractualisation concernant la gestion déléguée.

L'AMO pourrait être contractée, à l'échelle d'une province sous forme d'un contrat cadre avec une expertise pluridisciplinaire et mise à la disposition des ETD.

La Maîtrise d'Ouvrage Déléguée (MOD)

Le Maître d'Ouvrage Délégué est la personne ou l'entité à qui le Maître d'Ouvrage donne mandat d'exercer en son nom et pour son compte tout ou partie de ses responsabilités et prérogatives de Maître d'Ouvrage. Il n'intervient pas en qualité de simple conseiller de celui-ci.

Le Maître d'Ouvrage Délégué élabore et signe les différents contrats, il choisit les entreprises et les fournisseurs, il prépare et gère leurs marchés, il s'occupe de la gestion financière et administrative de l'opération. Le Maître d'Ouvrage conserve un droit de regard sur l'exécution des missions de son délégué qui doit lui rendre compte de ses activités.

La MOD peut s'appliquer aux communes qui n'ont pas de capacités pour réaliser convenablement leurs projets et qui chargent une autre entité de le faire.

Dans le contexte de recherche d'une mutualisation des moyens, des communes peuvent charger un Maître d'Ouvrage Délégué de la réalisation pour leur compte d'un projet commun (par exemple une décharge contrôlée ou une station d'épuration).

Dans le contexte de la RDC, les Agences Provinciales Autonomes dont la création est recommandée dans le présent rapport peuvent agir en tant que Maîtres d'Ouvrage Délégués, chargés par les ETD de planifier, réaliser les ouvrages et en déléguer l'exploitation au privé pour leur compte.

H.4.2. Développement du système de renforcement de capacités

Le renforcement des capacités doit être planifié et mis en œuvre comme un processus continu qui va évoluer dans le temps pour répondre aux besoins du secteur.

Il est recommandé de mettre en place les infrastructures et les composantes immatérielles du système de renforcement de capacités qui doivent inclure notamment :

- Un centre de formation pour les métiers de l'assainissement ;

Une option serait de faire évoluer, au moins dans un premier temps, le centre pour l'eau en y ajoutant l'assainissement.
- Des programmes de formation de formateurs ;
- Des programmes de formation pour les différents acteurs et aux différents échelons territoriaux ;
- Des formations diplômantes ; et
- Des cursus universitaires dans les différentes disciplines de l'assainissement

H.4.3. Programmes de formation et de renforcement de capacités

Outre les instruments d'appui à la maîtrise d'ouvrage cités ci-dessus, il est aussi nécessaire de lancer des programmes de formation au profit des différents acteurs publics, privés et associatifs tant au niveau central qu'au niveau des provinces et des ETD pour les habiliter à assumer leurs rôles dans le nouveau cadre institutionnel.

La DAS devra bénéficier de programmes de renforcement de capacités. En effet, compte tenu de l'importance des programmes qui seront menés dans le secteur de l'assainissement, des formations devront être conçues pour lui permettre de réaliser au mieux ses fonctions de planification stratégique, d'édiction des normes et de consolidation des données d'assainissement au niveau central. Les moyens et les ressources de la DAS devront aussi certainement être réajustés et un redéploiement de son personnel pourra être envisagé.

Elle pourra par ailleurs être érigée en Direction Générale d'Assainissement dans le cadre de la réforme de la fonction publique engagée par le Gouvernement de la RDC, à l'instar des secteurs de l'Environnement Naturel et de celui de l'Environnement Humain. Il convient de préciser qu'une « Direction Générale » jouit du Statut d'Etablissement Public, plus avantageux que celui d'une Direction ordinaire de la Fonction Publique comme celui dont bénéficie la DAS actuellement. Les avantages de ce statut concernent notamment la gestion financière et l'éligibilité à certains types d'aides de l'Etat et des partenaires techniques et financiers.

La consistance de ces programmes de formation sera définie en cohérence avec les programmes d'investissements et de réformes et sur la base de bilans de compétences.

On cite à titre indicatif une liste de thématiques à inclure dans les premiers programmes de formation :

- Marketing de l'assainissement ;
- Conduite des projets ;
- Les concepts de base de l'assainissement et de la GDS ;
- La viabilité financière et le recouvrement des couts des services d'assainissement ;
- Les PPP/PSP ; et
- La gestion des EUI et le prétraitement.

Les premiers programmes doivent inclure des formations de formateurs.

H.4.4. Programmes d'échanges d'expériences

L'échange d'expériences à travers des voyages d'études est fortement recommandé pour permettre aux autorités congolaises de prendre connaissance d'expériences réussies dans d'autres pays.

Il faut pour cela sélectionner des pays avec un potentiel de bonnes pratiques transposables au contexte de la RDC. Ces voyages peuvent couvrir les différents aspects techniques, institutionnels et financiers.

Sur le continent africain, on peut citer à titre d'exemple, le Sénégal, le Maroc, l'Afrique du Sud et la Tunisie comme des pays où des avancées ont été accomplies dans le secteur de l'assainissement et dont pourraient s'inspirer les autorités congolaises.

H.5. LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS POUR L'ÉDUCATION ET LA SENSIBILISATION

L'éducation et la sensibilisation sont essentielles à toute stratégie d'assainissement car la réglementation et le contrôle de son application ainsi que les incitations positives et négatives sont nécessaires mais ne suffisent pas à atteindre les objectifs recherchés.

H.5.1. Proposition pour l'assainissement liquide

Les activités de développement des services d'assainissement se répartissent en deux grands groupes d'activités :

1. Des activités qui stimulent la demande ; et
2. Des activités qui apportent des réponses adaptées à la demande moyennant des choix technologiques appropriés, des systèmes d'accès et des financements adaptés.

On aborde ci-après les activités du premier groupe. Celles du deuxième groupe sont traitées dans d'autres parties du rapport (voir Partie I).

Pour stimuler la demande, les efforts d'éducation et de sensibilisation se focalisent généralement sur :

- La promotion de l'hygiène ; et
- Le marketing de l'assainissement.

Une première activité incontournable pour la promotion de l'hygiène consiste à faire prendre conscience aux populations du lien de causalité entre les maladies et l'absence ou le manque d'assainissement.

La promotion de l'hygiène vise également à impulser les changements de comportement pour rompre le cycle de contamination féco-orale notamment à travers le lavage des mains et l'élimination saine des excréta.

La conception des programmes de sensibilisation et d'information doit être basée sur une bonne connaissance et un diagnostic précis des pratiques et comportements à risque en matière d'hygiène. Ces programmes doivent donc être adaptés aux comportements des populations en matière d'hygiène dans chaque région.

Certains programmes doivent cibler les enfants car les pratiques d'hygiène sont généralement acquises dès le jeune âge et qu'il est bien plus facile de changer les habitudes des enfants que celles des adultes. Les enfants peuvent aussi être des agents de changement de comportement au sein de leurs familles et de leurs communautés.

Ces programmes doivent s'appuyer sur différents acteurs adaptés aux différents groupes cibles : associations de femmes, associations de comités de quartier, leaders influents, chefs religieux, chefs coutumiers, ONG, personnel éducatif, personnel de santé, médias, etc. La sensibilisation en milieu scolaire doit faire l'objet d'une attention particulière car les enfants sont aussi des porteurs de messages dans le foyer familial.

Néanmoins, la compréhension des enjeux et des bénéfices sanitaires à elle seule ne permet pas toujours de prioriser l'assainissement et de déclencher la demande. Elle est souvent accompagnée par un marketing de l'assainissement qui met en avant d'autres avantages de l'assainissement tels que la dignité, l'amélioration du statut social et le confort.

Enfin, la mise en place des installations d'assainissement et l'accès aux infrastructures ne sont pas suffisants. Encore faut-il éduquer les populations et leur apprendre comment les utiliser pour garantir tous les bénéfices sanitaires escomptés. Les programmes d'investissement doivent donc être accompagnés par des campagnes d'éducation sur la bonne utilisation des installations.

H.5.2. Propositions pour la gestion des déchets solides

Provoquer le changement de comportement et des modes de consommation vers des produits respectueux de l'environnement et notamment générant moins de déchets est une tâche ardue car elle intéresse des gestes quotidiens. Elle concerne toute la population et les acteurs économiques. En outre, le bon geste n'est souvent ni naturel ni spontané.

Dans le sous-secteur de la GDMA, il est recommandé de concevoir des activités d'éducation et de sensibilisation. Celles-ci peuvent être classées en deux grandes familles :

- Des campagnes de portée générale et
- Des campagnes spécifiques

Les campagnes de sensibilisation de portée générale portent sur des thématiques générales telles que :

- L'information sur les programmes de développement et d'organisation de la collecte et sur les activités d'enfouissement ;
- La propreté dans les lieux publics ;
- La promotion des modes de consommation durable ;
- La lutte contre les dépôts sauvages sur les voiries ou dans les cours d'eau ;
- Le coût du service de propreté et de gestion des DMA.

Les campagnes d'information et de sensibilisation spécifiques portent notamment sur :

- L'organisation et le fonctionnement du service de pré-collecte et de collecte (respect de la fréquence et des horaires) ;
- La collecte de certaines catégories de déchets en apport volontaire ou en collecte sélective.

I. DES CHOIX TECHNIQUES ROBUSTES ET ADAPTES AUX SITUATIONS

La PoNA ne prévoit pas un objectif spécifique dédié aux aspects techniques mais ces derniers sont abordés indirectement dans les objectifs n°6 et n°7 (« Harmoniser les différentes approches dans le secteur de l'assainissement » et « Promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre des programmes sous-sectoriels ») et au niveau des principes de la PoNA.

Le principe d'adaptabilité prévoit que tout système doit être adapté au contexte local, notamment la capacité de paiement des services d'assainissement avec des technologies appropriées pour un meilleur rendement.

I.1. OBJECTIF STRATEGIQUE

Les choix techniques et les options d'accès aux services d'assainissement doivent être adaptés au contexte socioéconomique du pays, financièrement et socialement faisables et conformes aux exigences environnementales.

I.2. CONSTAT ET PROBLEMATIQUE POSEE

Le diagnostic technique fait ressortir l'absence générale d'infrastructures fonctionnelles que ce soit en matière d'assainissement liquide, de GDS, de drainage ou d'hygiène. Des systèmes d'égouts collectifs et des stations d'épuration ont été construits pendant la période coloniale dans plusieurs centres urbains mais ils ne sont plus opérationnels. Il n'existe aucune installation pour le traitement des boues fécales, qui sont rejetées dans le milieu naturel et les installations de drainages des eaux pluviales nécessitent d'importants travaux de renouvellement.

Des décharges et des stations de transfert ont été construites dans le cadre de projets de développement financés par des bailleurs externes, mais celles-ci sont sous-dimensionnées, non surveillées et elles sont généralement remplacées par des points de dépôts anarchiques non clôturés.

Ce déficit généralisé est un obstacle à relever de toute urgence car aucun service d'assainissement ne pourra être organisé en amont sans la disponibilité d'un maillon « traitement » en aval.

Par ailleurs, le niveau de pauvreté et les ressources très modestes dont disposent les ETD constituent une contrainte importante à prendre en considération dans le choix des options techniques aussi bien pour l'assainissement liquide (autonome et collectif) que pour la GDMA.

I.3. PRINCIPES DIRECTEURS

En matière de choix technologique, il faut autant que possible privilégier une approche guidée par la demande. Le principe sera de considérer une gamme de technologies éprouvées tout en reconnaissant les contraintes de la ressource, et en étant attentif à la capacité des usagers à payer les services améliorés et aux capacités des collectivités à exploiter les ouvrages.

Les études de plans directeurs doivent vérifier la faisabilité technique, financière et sociale des solutions envisagées. La faisabilité technique doit notamment évaluer l'adaptation aux conditions climatiques et aux conditions d'exploitation (capacités des ressources humaines, contraintes de maintenance, etc..)

I.4. LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS

I.4.1. Processus de planification

Comme tout service basé sur l'infrastructure, l'assainissement liquide doit faire l'objet d'une planification qui propose le zoning pour les différents modes de desserte (assainissement collectif, semi-collectif ou autonome, unitaire ou séparatif) et définit le développement optimal de l'infrastructure dans l'espace et dans le temps. Pour la gestion des déchets solides, la planification va également définir les localisations optimales pour les CET et les centres de transfert ainsi que le mode de collecte à adopter.

Il est important que ces schémas directeurs ne se limitent pas aux aspects techniques mais doivent également couvrir les aspects institutionnels et de viabilité financière : mode de gestion des ouvrages, participation du secteur privé, coopération entre ETD, et adéquation des ressources mobilisables au regard du coût d'exploitation prévisionnel.

Cette recommandation s'accompagne de l'établissement de termes de références type pour les études de schémas directeurs d'assainissement qui seront mis à la disposition des autorités en charge de la planification.

I.4.2. Des choix techniques selon une approche guidée par la demande

Les choix techniques conditionnent les montages institutionnels et les coûts d'exploitation et donc la viabilité financière du service de façon déterminante.

En RDC, il est fort probable que l'assainissement autonome demeure l'option prépondérante et à privilégier tant en milieu périurbain qu'en milieu rural. L'assainissement collectif pourra, cependant, être adopté pour les quartiers des centres-villes les plus denses. Mais d'une façon générale, l'assainissement collectif risque fort de ne pas être à la portée des populations (coût du branchement, frais d'exploitation) ni de la collectivité en termes d'investissement et d'exploitation. Outre les coûts élevés d'investissement et d'exploitation, l'assainissement collectif se heurte aussi à d'autres contraintes (fourniture d'énergie électrique stable, disponibilité des pièces de rechange pour les équipements électromécaniques, capacités techniques des ressources humaines).

Depuis quelques années, de nombreux experts internationaux remettent d'ailleurs en cause le bien-fondé du modèle centralisé des différents systèmes urbains (eau, énergie, propreté, transports, etc.), tel qu'il s'est imposé depuis le 19^{ème} siècle dans les villes des pays développés.

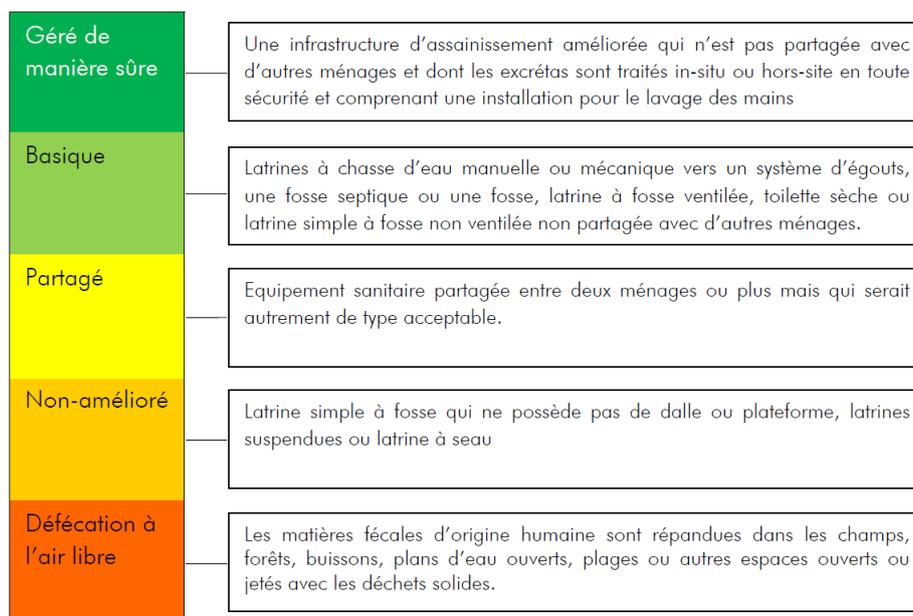
Des universitaires de renom (cf. article de O. Coutard et J. Rutherford dans la revue Flux, avril-septembre 2009) et de nombreuses institutions (IWA, OCDE, bailleurs de fonds internationaux, ONG...) recommandent aujourd'hui d'aborder l'assainissement des grandes agglomérations comme un système composite, comprenant à la fois de grandes infrastructures et le développement de sous-systèmes décentralisés (ANC ou semi-collectif).

Parmi les bonnes pratiques, il est recommandé d'adopter une « échelle de l'assainissement » qui comporte une option de base acceptable et des options plus élaborées à des prix différents. Les populations peuvent choisir et faire évoluer leur solution selon cette échelle en fonction de leurs moyens. Un exemple d'échelle alignée sur les ODD est présenté ci-dessous. L'adoption de définitions similaires en RDC pourra faciliter les comparaisons internationales et le reporting sur les progrès.

En tout état de cause, il est recommandé d'engager dès les premiers programmes d'investissement, une étude de screening des options techniques et technologiques pour les différents sous-secteurs et principalement l'assainissement liquide et la gestion des déchets solides pour identifier celles adaptées au contexte de la RDC. Une telle étude servira de référence et de guide aux études spécifiques des différents projets.

Figure 10 : Echelle de l'assainissement selon les objectifs de développement durable

Echelle de l'assainissement



Source : Les services d'eau et d'assainissement dans les objectifs de développement durable – pS eau Octobre 2016.

I.4.3. Définition des normes et du service minimum garanti

Il est nécessaire d'avoir un consensus sur le niveau minimal acceptable de service d'assainissement à assurer pour l'ensemble de la population qu'on pourrait désigner comme l'Assainissement de Base Garanti (ABG).

Le concept d'ABG doit être adapté au contexte de la RDC et sera à établir au niveau central en concertation avec l'ensemble des parties prenantes et en prenant en considération les recommandations internationales. Ce concept sera diffusé comme une référence au niveau des provinces et des ETD qui pourront l'adapter à leur contexte socioéconomique et socioculturel.

En Afrique du Sud, le niveau minimum acceptable d'assainissement a été défini en 2001 comme ayant les caractéristiques suivantes :

- a) **Une bonne connaissance et un bon comportement en matière d'hygiène et de santé ;**
- b) **Un système d'élimination des excréta humains, de l'eau usée domestique et des ordures qui est : acceptable et à la portée des usagers, sûr, hygiénique, facile d'accès, et qui n'a pas d'impact inacceptable sur l'environnement**
- c) **Une toilette pour chaque ménage.**

Source: Summary of the White Paper on Basic Household Sanitation (2001)

I.4.4. Solutions intégrées et durables

Pour être durable un service d'assainissement doit respecter l'environnement et doit donc couvrir toutes les fonctions de collecte, de transfert, d'épuration et de réutilisation éventuelle. La collecte des eaux usées et leur rejet sans traitement conduit à déplacer la pollution et à la concentrer aux points de rejets avec des impacts environnementaux et sanitaires qui pourraient être plus significatifs que dans la situation sans collecte. Ceci est également valable pour l'assainissement autonome pour lequel il est nécessaire de disposer d'une chaîne opérationnelle reliant les ouvrages d'assainissement autonomes (toilette, fosse septique ou latrine) à une installation de traitement des boues de vidange.

Le raccordement à un réseau d'assainissement ou à un système autonome ne peut pas être considéré comme une option d'assainissement « géré de manière sûre » si la station d'épuration et l'installation d'élimination et de traitement des boues de vidange font défaut.

En RDC, il n'existe actuellement aucune station d'épuration ni station de traitement des boues de vidange en service et aucun CET pour l'élimination des déchets solides. Il est donc important et urgent de combler le retard accusé pour ces infrastructures et de planifier à l'avenir leur réalisation préalablement à l'extension de la desserte en services d'assainissement.

I.4.5. Respect de la hiérarchie des déchets

Pour être durable, la gestion des déchets solides doit respecter le principe de la hiérarchie des déchets selon lequel, l'option la plus efficace sur le plan environnemental et économique est de réduire la production des déchets. Comme deuxième option, il faut envisager la réutilisation des produits et matériaux pour le même usage ou pour un usage différent. A défaut, il faudra chercher à valoriser les déchets à travers le recyclage, le compostage ou la production d'énergie. Enfin, si aucune de ces options n'est faisable, alors on optera pour l'enfouissement.

Cette recommandation peut être nuancée dans le contexte de la RDC : En effet, en RDC, l'option d'enfouissement, bien que la dernière de cette hiérarchie, constitue néanmoins une étape à privilégier à court et moyen termes pour l'élimination des déchets. Ceci n'exclut pas d'initier certaines filières de valorisation jugées prioritaires dans le contexte du pays et de structurer et organiser les initiatives en cours en matière de recyclage et de valorisation.

I.4.6. Cas des eaux usées industrielles

La gestion des eaux usées industrielles nécessite un savoir-faire et une expertise spécifiques. La chaîne d'infrastructures comprend : (i) des installations de prétraitement chez les industriels qui permettent de réduire la pollution pour rendre l'effluent conforme aux normes de rejet dans les infrastructures publiques d'assainissement et (ii) des stations d'épuration pour le traitement des effluents prétraités. A défaut d'infrastructures publiques, l'industriel est tenu alors d'assurer le traitement de ses effluents avant rejet dans le milieu récepteur.

Généralement, les industriels n'ont pas l'expertise nécessaire pour piloter la réalisation des installations de prétraitement ou de traitement de leurs rejets d'eau usées industrielles et les exploiter. Ils doivent donc recourir à des sociétés spécialisées. Mais le développement du marché des services aux industriels est tributaire des exigences environnementales, de la rigueur du système de contrôle de ces rejets et des incitations mises en place pour le respect des normes de rejet.

Pour l'exploitation des stations d'épuration recevant des eaux usées industrielles, il est recommandé de recourir à la délégation au secteur privé. En effet, un des avantages de l'implication du privé est d'apporter le savoir-faire et faciliter l'accès aux techniques nouvelles pour le pays.

J. ADAPTATION DU CADRE JURIDIQUE

Cet axe stratégique contribue à l'objectif n°4 de la PoNA : » Améliorer la gouvernance du secteur de l'assainissement ».

J.1. OBJECTIF STRATEGIQUE

Adapter le cadre juridique de façon à poser les bases du dispositif institutionnel, réglementaire et contractuel nécessaire à l'essor du secteur de l'assainissement via la mise en œuvre du plan d'action et la mobilisation des ressources et des parties prenantes de chacun des sous-secteurs à tous les échelons territoriaux.

J.2. CONSTAT ET PROBLEMATIQUE POSEE

De façon générale, les dispositions des différentes lois en matière d'assainissement demeurent pour le moment souvent théoriques ou incomplètes. Les constats issus du diagnostic des principaux textes juridiques tant organiques que sectoriels sont les suivants :

- **Une approche programme et projet qui a montré ses limites**

Faute de cadre institutionnel et de mécanismes de viabilité financière, les programmes et les projets réalisés jusque-là n'ont pas apporté des réponses durables, comme l'illustre l'évolution de la gestion des déchets à Kinshasa après la fin du Projet d'appui à la réhabilitation et l'assainissement urbain (PARAU). L'approche « programme » et « projet » adoptée a clairement montré ses limites en termes de durabilité des impacts. Les montages institutionnels ad-hoc de certains programmes ne respectent pas le cadre institutionnel existant. Les résultats des programmes qui ont financé les frais d'exploitation sans anticiper sur la relève n'ont pas survécu à la fin du programme.

- **Un cadre juridique de l'assainissement incomplet**

S'il n'existe pas de loi spécifique au secteur de l'assainissement, la loi sur l'environnement et la loi sur l'eau contiennent de nombreuses dispositions relatives au secteur de l'assainissement. Néanmoins, de nombreux textes d'application sont manquants. Par exemple, les décrets d'application de la Loi sur l'eau, notamment celui portant sur les normes de rejets industriels, n'ont toujours pas été pris, limitant sa mise en application.

- **Une répartition lacunaire et imprécise des compétences**

La définition et la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux sont incomplètes et imprécises.

– **Une décentralisation non aboutie**

En RDC, la décentralisation des compétences n'a pas été accompagnée par le transfert des moyens si bien que les efforts de décentralisation déployés jusque-là n'ont pas eu d'impact visible sur l'amélioration des services locaux. En outre, l'enchevêtrement inextricable, aux différents échelons, des services décentralisés et des services déconcentrés sans définition claire de leurs périmètres de compétence respectifs n'a pas permis de gagner en efficacité.

– **Chevauchement entre la DAS et la DH**

Un chevauchement de compétences est constaté entre la Direction de l'Hygiène (DH) du Ministère de la Santé et la Direction d'Assainissement (DAS) du Ministère de l'Environnement et Développement Durable qui peut s'expliquer par des raisons historiques. En effet, avant la création du Ministère de l'Environnement, l'hygiène et l'assainissement relevaient du Ministère de la Santé. Ceci conduit à une situation conflictuelle et une absence de coopération et de coordination sur des domaines fortement complémentaires.

– **Une implication timide et non optimale du secteur privé**

Le secteur privé et associatif offre actuellement des services de pré-collecte aux populations moyennant des abonnements. Il a aussi initié des activités de recyclage. Des opérateurs interviennent également dans les activités de vidange des ouvrages d'assainissement autonome. Néanmoins, le tissu d'opérateurs est essentiellement constitué d'ONG et de PME de taille modeste, voire très modeste, intervenant avec des moyens rudimentaires. En outre, le partenariat actuel avec le secteur privé ne couvre qu'une faible part de la population. Les opérateurs de pré-collecte ne sont pas contrôlés ; leurs interventions ne sont pas coordonnées et leur tarification n'est pas régulée.

Ces observations mettent en évidence la nécessité de compléter et d'adapter le cadre juridique existant afin d'assurer une cohérence entre les textes transversaux concernant la décentralisation et les textes sectoriels.

J.3. PRINCIPES DIRECTEURS

L'adaptation du cadre juridique du secteur de l'assainissement constitue la traduction en textes législatifs et réglementaires des autres axes stratégiques au niveau national et provincial :

- Axe 1 : Mettre en place une gouvernance claire via un cadre institutionnel et juridique sectoriel adapté et fonctionnel ;
- Axe 2 : Assurer la viabilité financière des services publics d'assainissement ;
- Axe 3 : Répondre aux enjeux sanitaires et environnementaux ;
- Axe 4 : Contribuer à l'inclusion sociale ;
- Axe 5 : Renforcer les capacités et sensibiliser les populations ;
- Axe 6 : Identifier des choix techniques robustes et adaptés aux situations.

Il s'agit de remédier aux limites du cadre actuel rappelé plus haut tout en posant les bases de la nouvelle organisation institutionnelle.

D'autres éléments pourront dans un second temps participer à la consolidation de cette nouvelle politique de l'assainissement. Il pourra ainsi être prévu que la RDC et l'ensemble des Etats riverains du Fleuve Congo, renforcent leur coopération en matière de limitation des diverses pollutions affectant le fleuve et ses rives et pour ce faire mettent en place des instances de coopération et d'échanges de bonnes pratiques.

J.4. LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS D'ADAPTATION ET DE REFORME

J.4.1. La loi sur l'assainissement : une assise réglementaire et financière spécifique pour chaque sous-secteur de l'assainissement

Le projet de loi sur l'assainissement en cours constitue une opportunité importante d'amélioration du cadre juridique et institutionnel du secteur. Aussi, il est recommandé d'y accorder le temps nécessaire et de chercher à structurer cette loi de façon à respecter les particularités de chaque sous-secteur.

Dans la cadre des travaux d'adaptation de la loi sur l'assainissement, la principale recommandation consiste à introduire la notion de sous-secteurs de l'assainissement et de doter ces derniers d'une réglementation, de normes et d'entités chargées chacune en ce qui la concerne (cf. HCIA et agences provinciales) de la mise en œuvre, du suivi et du contrôle des activités de ces sous-secteurs au niveau des textes sous-sectoriels.

La loi assainissement précisera la définition des périmètres des sous-secteurs, de même, lorsque cela est possible, que la répartition globale des responsabilités entre entités (par exemple pour résoudre le chevauchement DAS/DH). La loi assainissement pourra renvoyer à des décrets spécifiques à chacun des sous-secteurs (ex : décrets assainissement liquide, décret GDMA, etc.) pour préciser dans un second temps la répartition précise des responsabilités.

Il faudra, dans le même temps doter les sous-secteurs des ressources financières participant à leur pérennisation en créant des redevances nouvelles et/ou en modifiant les ressources existantes dans le cadre d'une démarche s'appuyant sur les principes de pollueur/payeur ; Bénéficiaire/ payeur ainsi que sur la transparence, l'équité tout en s'assurant d'un rendement optimal en matière de recouvrement desdites taxes et redevances (voir recommandations formulées dans la partie E). Il s'agira, au niveau de la loi assainissement de fixer les principes et d'annoncer les principaux mécanismes (exemple : écotaxe, redevance assainissement, TEOM cf. partie E. Mécanismes de Financement) et de renvoyer aux textes sous-sectoriels (décrets spécifiques) pour la description détaillée des mécanismes.

En ce qui concerne les mécanismes financiers, les textes de portée nationale définissent les mécanismes et les textes provinciaux pourront le cas échéant préciser les taux et les assiettes en application des mécanismes communs.

La loi sur l'assainissement annoncera la loi d'orientation et de programmation et définira sa périodicité.

J.4.2. Une loi d'orientation et de programmation pour fixer un cap à 5 ans

Afin d'assurer la programmation des actions et la mobilisation des ressources (financières & humaines à tous les échelons territoriaux), une loi d'orientation et de programmation Assainissement actera du fait que la situation environnementale et sanitaire de la RDC nécessite de faire de l'assainissement une cause nationale majeure (recommandation formulée dans la partie C.1). La loi rappellera les principales orientations en matière de stratégie et de politique d'assainissement tant dans les milieux urbains que ruraux. Elle sera complémentaire de la loi assainissement actuellement en préparation qui devra fixer les principes de fonctionnement du secteur (cf. J.4.2).

La loi d'orientation et de programmation Assainissement devra préciser les actions et investissements à étudier et mettre en œuvre pour les cinq prochaines années.

La loi d'orientation et de programmation Assainissement listera l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires qui devront être mises en place pour donner un fondement réglementaire à chacun des sous-secteurs de l'assainissement ; elle identifiera et prévoira les institutions ainsi que leurs compétences qui devront assurer la mise en œuvre de la loi de programmation.

Elle devra ainsi contenir les éléments suivants :

- Déclaration de l'assainissement en cause majeure nationale et provinciale ;
- Création et/ou adaptation aux différents échelons territoriaux, des institutions et agences chargées de la mise en œuvre du plan d'action national (ex : Création du HCIA) et des plans d'actions provinciaux (cf. Partie D. Un cadre institutionnel cible global et des cadres sectoriels spécifiques) ;
- Adoption des différents textes nationaux et aux différents échelons territoriaux des ressources financières, participant à la pérennisation des investissements et des activités liés à l'assainissement (application au cas de l'assainissement des textes sur la décentralisation et textes instaurant de nouveaux mécanismes de financement : Ecotaxe, redevance d'assainissement etc. ou modifiant des mécanismes existants).
- Obligation pour chacun des sous-secteurs de décliner la stratégie assainissement et de préparer des plans d'investissement pluriannuel par province dont une phase d'urgence.

Ces éléments sont listés dans le schéma suivant :

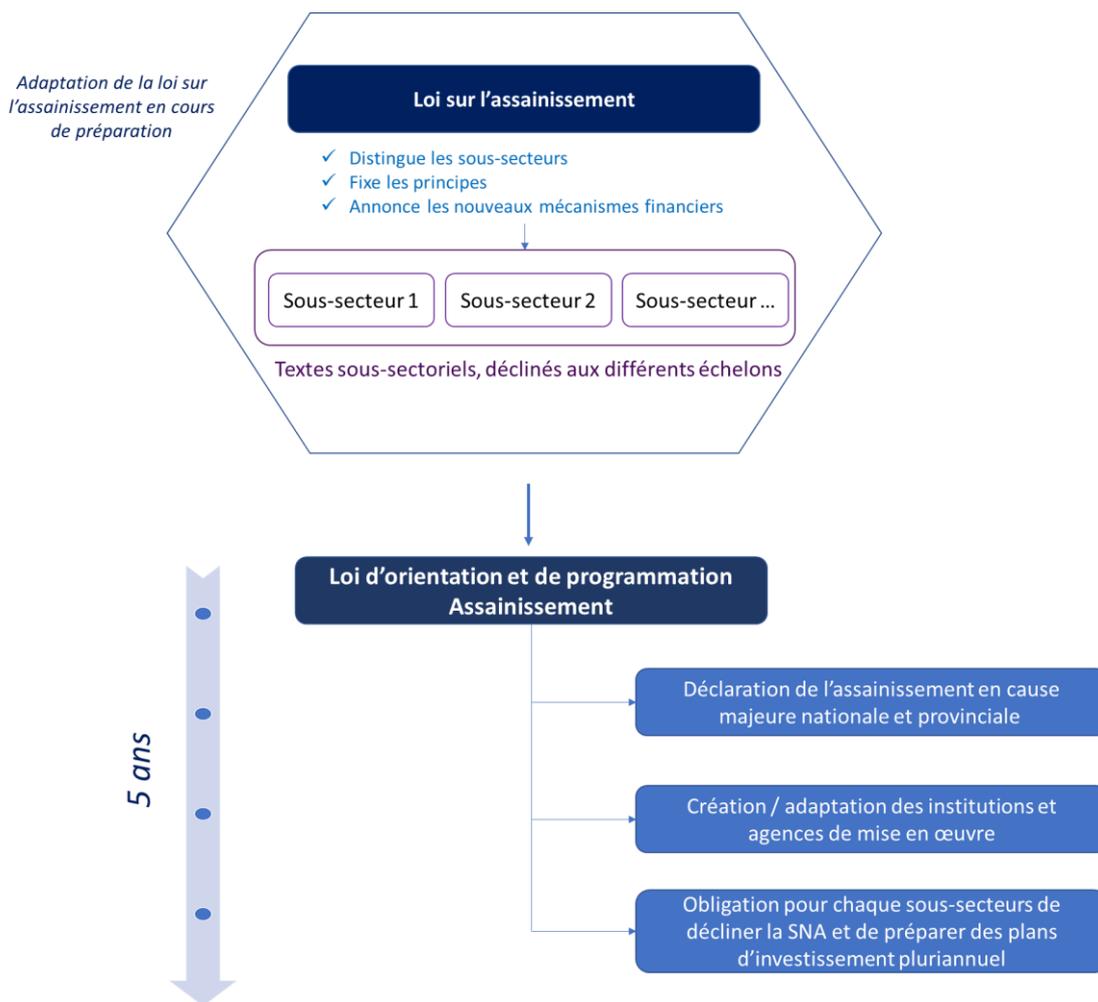


Figure 11 : Loi d'orientation et de programmation

Cette loi d'orientation et de programmation confèrera une visibilité à l'ensemble des parties prenantes nationales ainsi qu'aux PTF. Elle devra permettre la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des différentes réformes et actions ainsi qu'aux investissements structurant les activités des sous-secteurs de l'assainissement.

Les Provinces devront à leur niveau mettre en œuvre cette approche programmatrice en y introduisant leurs spécificités et priorités, au moyen d'un dispositif réglementaire reprenant obligatoirement les principes, règles et normes édictées sur le plan national.

J.4.3. Favoriser la coopération entre les démembrements de l'Etat et les collectivités et mettre en œuvre les principes de subsidiarité

Pour chacun des sous-secteurs, il faudra veiller à ce que l'ensemble des fonctions à remplir pour assurer le service public soit bien attribué et d'identifier l'échelon territorial approprié d'ancrage et l'acteur qui en aura la responsabilité.

Il ne s'agira pas dans le cadre de cette réforme de réformer les textes relatifs à la décentralisation, ni ceux gouvernant les compétences des Provinces et des ETD. Il s'agira au

contraire d'en utiliser les principes et les opportunités pour leur attribuer les fonctions, les ressources et les moyens les plus appropriés afin d'assurer la mise en œuvre de la nouvelle stratégie d'assainissement, ceci en application du principe de subsidiarité. Cette approche devra également privilégier, lorsque cela est utile, la coopération inter ETD pour mutualiser les investissements et rationaliser les activités de chacun des sous-secteurs de l'assainissement.

Enfin, en vue d'opérationnaliser le processus de décentralisation et de renforcer les mécanismes de redevabilité entre les différents échelons territoriaux au niveau des villes pilotes, il est proposé de formaliser les relations Etat – Provinces – ETD via **des contrats de villes assainies (recommandation faite dans la partie D)**. Ces contrats s'inscriront dans l'esprit des contrats de villes à la française. Ils définiront, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi-programme, l'ensemble des actions à réaliser sur une durée de 4 à 5 ans avec une indication précise du qui fait quoi et avec quelles ressources et quels moyens.

Il est proposé d'élaborer un cadre général de contrat applicable aux cas de 5 provinces et ETDs intégrant les villes pilotes. Ces contrats feront l'objet d'un suivi contrôle exercé par une entité indépendante.

J.4.4. Favoriser, au travers d'une réglementation de la commande publique, la mise en place de dispositifs contractuels pour renforcer le recours à la PSP

Les sous-secteurs de l'assainissement constituent pour l'essentiel, des services publics. Les marchés de travaux et de service ainsi que les délégations de service public (concession, affermage et régie intéressée) sont donc passés selon les procédures de la commande publique et soumis au code des marchés publics.

En conséquence la participation du secteur privé aux activités est essentiellement encadrée par les procédures qui gouvernent l'attribution des marchés et contrats de la commande publique.

Il reste cependant que la participation du secteur privé dans les différents sous-secteurs de l'assainissement demeure modeste. Il est recommandé de concevoir différents types de marchés et de contrats qui permettraient de rendre cette participation plus attractive en y apportant des dispositions favorisant la sécurisation de l'exécution de ces marchés et contrats, leur équilibre économique et financier ainsi que leur suivi et contrôle.

Pour amorcer cette participation et susciter de l'intérêt auprès du secteur privé, il est également recommandé de lancer quelques opérations de délégation de gestion de service d'assainissement urbain, dans le cadre d'un appel d'offres international, en y associant des opérateurs internationaux de référence et des entreprises congolaises.

K. PLAN D' ACTIONS

K.1. STRUCTURE DU PLAN D' ACTIONS

Cette partie présente le plan d'actions pour la mise en œuvre de la SNA. Celui-ci est structuré selon les 7 axes proposé pour la SNA :

- Axe 1 : Mettre en place une gouvernance claire via un cadre institutionnel et juridique sectoriel adapté et fonctionnel ;
- Axe 2 : Assurer la viabilité financière des services publics d'assainissement ;
- Axe 3 : Répondre aux enjeux sanitaires et environnementaux ;
- Axe 4 : Contribuer à l'inclusion sociale ;
- Axe 5 : Renforcer les capacités et sensibiliser les populations ;
- Axe 6 : Adapter le cadre juridique ;
- Axe 7 : Identifier des choix techniques robustes et adaptés aux situations.

Il comporte plusieurs colonnes indiquant :

- Les actions à réaliser pour mettre en œuvre la stratégie nationale d'assainissement,
- Les acteurs responsables de mettre en œuvre ces actions. Plusieurs acteurs peuvent se partager cette responsabilité ;
- Les résultats attendus et ;
- Les indicateurs objectivement vérifiables (IOV), permettant de contrôler et de mesurer la réalisation de ces actions.

Le plan d'actions complet est disponible en Annexe 1.

K.2. FACTEURS DE CHANGEMENT ET MESURES A EFFET RAPIDE

Facteurs de changement

Parmi les actions listées, certaines ont été identifiées comme représentant un réel facteur de changement pour le secteur de l'assainissement. Il s'agit d'actions qui vont apporter un changement capital dans l'organisation ou le mode de fonctionnement du secteur. Ces actions ne sont pas forcément évidentes à initier dans l'immédiat et nécessitent potentiellement des prérequis.

Elles peuvent en effet nécessiter des prérequis longs à mettre en place. Il s'agit des actions suivantes :

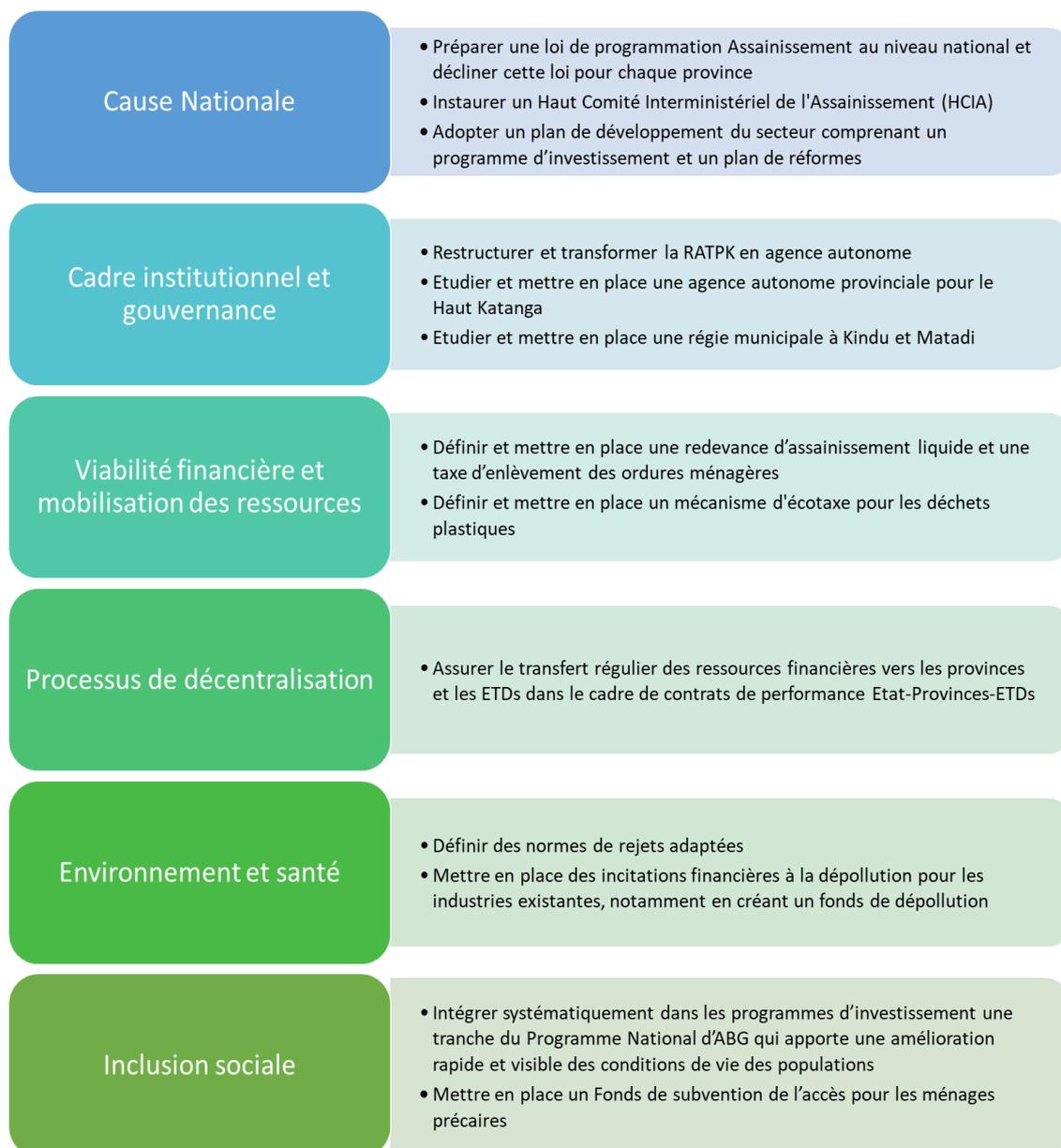


Figure 12 : Actions identifiées comme facteurs de changement pour le secteur de l'assainissement

Mesures à effet rapide

D'autre part, des actions qui peuvent être mise en œuvre relativement rapidement et facilement, dites « Mesures à effet rapide », ont été identifiées (en jaune pâle dans le plan d'actions). Il s'agit d'actions rapides à mettre en œuvre, à moindre coût et qui auront une forte visibilité. Il s'agit par exemple des actions relatives à la mise en place d'AMO au niveau des villes, des campagnes de sensibilisation à l'assainissement ou encore des campagnes de vaccinations contre le tétanos.

K.3. PLANIFICATION TEMPORELLE

Il convient de préciser que ce plan d'action traduit les recommandations faites pour les différents axes et qu'il est trop tôt pour définir un chronogramme de mise en œuvre précis de la SNA. En effet, la présente étude consiste en une revue institutionnelle et stratégique du secteur de l'assainissement. A ce titre, elle n'a pas pour objectif de planifier les investissements ni les activités opérationnelles pour les prochaines années. **Le plan d'actions nécessitera d'être réajusté et affiné** une fois que l'Etat aura élaboré un programme d'investissements, que des partenaires techniques et financiers auront été identifiés pour le financement des infrastructures et qu'un diagnostic approfondi des capacités humaines et techniques aura été réalisé. La première étape consiste d'une part à traduire les orientations issues du rapport et retenues par le Gouvernement dans la SNA consolidée et d'autre part à lancer les études (actions 1.3 à 1.8) relatives à l'organisation des agences provinciales autonomes et de l'UGPA afin de définir les modalités de gouvernance, leur organisation et leurs besoins (Organigramme, RH, budget etc.)

Certaines actions prioritaires peuvent néanmoins être entamées à très court terme. Il s'agit des actions relatives à la structuration juridique du secteur. En effet, un certain nombre de textes juridiques peuvent dès maintenant être élaborés en vue d'assurer les prérequis juridiques pour les actions suivantes du plan d'actions. On citera notamment :

- Loi d'orientation et de programmation ;
- Loi sur l'assainissement définissant les différents sous-secteurs,
- Textes spécifiques à chaque sous-secteur de l'assainissement, déclinés aux différents échelons territoriaux ;
- Schémas directeurs pour chaque sous-secteur ;
- Statuts juridiques des instances nationales et locales (par exemple les statuts du HCIA) ;
- Textes modifiant les attributions et la structure des opérateurs provinciaux (comme la RATPK) ;
- Textes instaurant les ressources financières (création des redevances et des taxes).

L. ANNEXES

L.1. ANNEXE 1 : PLAN D' ACTIONS

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
Axe 1 : Mettre en place et un cadre institutionnel sectoriel fonctionnel et une gouvernance efficace				
Activités relatives à la mise en place du Haut Comité Interministériel de l'Assainissement				
1 1	Instauration du Haut Comité Interministériel de l'Assainissement (HCIA)	Premier Ministre, MEDD, Ministère du Budget	HCIA opérationnel, secrétariat assurée par le CNAHEA	Texte réglementaire instituant le HCIA
1 2	Elaboration du plan de travail du HCIA pour 5 ans	Premier Ministre, MEDD, Ministère du Budget, HCIA	Plan de travail pour 5 ans établi	Plan de travail à 5 ans du HCIA validé
Activités de définition et de mise en place d'entités provinciales et municipales				
1 3	Etude de restructuration et de transformation de la RASKIN en agence autonome	V-P Kinshasa, MEDD, Ministère provincial de l'environnement, RATPK	Organisation cible, moyen et plan de transformation en agence autonome	Etude de restructuration et de transformation de la RATPK en agence autonome validée par les acteurs concernés
1 4	Mission d'accompagnement de la restructuration et de la transformation de la RATPK en agence autonome	V-P Kinshasa, MEDD, Ministère provincial de l'environnement, RATPK	Nouvelle agence opérationnelle	Contrat d'assistance technique signé

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
15	Etude de définition et de mise en place de l'UGA et de son évolution	MEDD, Province	UGA opérationnelle	Ordonnance instituant l'UGA promulguée
16	Etude et mise en place d'une agence autonome provinciale pour le Haut Katanga	MEDD, Province	Nouvelle agence opérationnelle	Texte réglementaire instituant l'agence promulgué
17	Etude et mise en place d'une régie municipale à Kindu	MEDD, Province, ville de Kindu	Régie municipale opérationnelle	Texte réglementaire instituant la régie promulgué
18	Etude et mise en place d'une régie municipale à Matadi	MEDD, Province, ville de Matadi	Régie municipale opérationnelle	Texte réglementaire instituant la régie promulgué
19	Définition et mise en place d'une AMO à Kindu	MEDD, Province, ville de Kindu	AMO opérationnelle	Contrat de l'AMO signé
10	Définition et mise en place d'une AMO à Matadi	MEDD, Province, ville de Matadi	AMO opérationnelle	Contrat de l'AMO signé
Activités relatives à la formalisation des relations Etat - Provinces - ETD				
11	Elaborer un modèle de contrat de performance (Etat-Province-ETD) assurant le transfert des ressources financières vers la province et les ETD dans le cadre de la décentralisation -	Ministère Décentralisation, Ministère Budget, MEDD, Provinces, ETD	Modèle de contrat de performance établi; Transferts de ressources conforme à la loi vers les Provinces et les ETDs	Modèle de contrat validé et 5 contrats signés; Premiers transferts effectifs

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
	Application au cas de 5 provinces et ETD			
Activités relatives à la professionnalisation des services				
14	Etude de faisabilité de participation du secteur privé dans l'exploitation d'un CET Kinshasa et élaboration d'un modèle de contrat DBO	V-P Kinshasa, MEDD, RATPK	étude de faisabilité et modèle de contrat DBO établis	étude de faisabilité et modèle de contrat DBO validés
15	Etude de faisabilité de participation du secteur privé dans la collecte à Kinshasa et élaboration d'un modèle de contrat de service	V-P Kinshasa, MEDD, RATPK	étude de faisabilité et modèle de contrat de service établis	étude de faisabilité et modèle de contrat validés
16	Elaboration d'un modèle de contrat de franchise pour la pré-collecte et application dans 5 communes	MEDD, Provinces, ETD	modèle de contrat de franchise pour la pré-collecte établi	modèle de contrat validé et 5 contrats signés
17	Définition et réalisation de trois projets pilotes de gestion communautaire des boues de vidange	MEDD, Provinces, ETD	projets pilotes définis	projets pilotes réalisés
Activités relatives à l'assainissement des EUI				

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
18	Etude de faisabilité de l'assainissement des EUI à Lumumbashi précisant le montage institutionnel et le recouvrement des couts	MEDD , Ministère des Mines, Ministère de l'Industrie, Province, ETD	étude de faisabilité et montage institutionnel et les modalités de recouvrement des couts établis	étude de faisabilité et montage institutionnel et les modalités de recouvrement des couts validés
Activités relatives aux filières de valorisation				
19	Elaboration d'un plan de développement des filières de valorisation avec une définition du montage institutionnel pour une filière prioritaire (emballage plastique)	MEDD , Ministère de l'Industrie, Fédération des Entreprises du Congo	plan de développement des filières de valorisation et montage institutionnel pour la filière des emballages plastiques établis	texte organisant la filière d'emballage plastique promulgué
Activités d'aide dans la prise de décision sur les réformes institutionnelles et la viabilité financière				
20	Voyage d'études au profit d'un groupe de décideurs sur les aspects institutionnels et de viabilité financière	MEDD , Ministère Décentralisation , Ministère Budget, Ministère des Finances	rapport de mission documentant les exemples de cadres institutionnels et de mécanismes de financement	conclusions du rapport de mission discutées et validées
Axe 2 : Assurer la viabilité financière des services publics d'assainissement				
Actions communes à tous les sous-secteurs				

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
1 1	Assurer l'allocation directe des ressources propres (tarifs ou taxes spécifiques) au financement de l'exploitation du sous-secteur concerné	Ministère Budget , Ministère des Finances, MEDD, Provinces, ETDs	Allocation des taxes et redevances fondés sur des activités en lien avec le sous-secteur sur la géographie et à l'opérateur de service public concerné	Au moins un mécanisme est ajusté dans le sens d'une allocation directe Cette allocation est perçue régulièrement
Activités propres au sous-secteur de l'assainissement liquide				
1 2	Définition et mise en place d'une stratégie de financement fondée sur une approche 3T pour l'assainissement liquide	MERH, MEDD , Ministère des Finances	Une stratégie de financement disponible	Validation de la stratégie de financement
1 3	Définition et mise en place du mécanisme redevance d'assainissement liquide en distinguant assainissement collectif, semi-collectif et autonome	MERH, MEDD , Ministère des Finances, REGIDESO	Modalités (taux, assiette, perception, périodicité etc.) de fonctionnement du mécanisme précisément définies	Promulgation de textes relatifs à la définition du mécanisme préparé
1 4	Définition et mise en place du mécanisme redevance à l'entrée des station	MERH, MEDD , Ministère des Finances, REGIDESO	Modalités (taux, assiette, perception, périodicité etc.) de fonctionnement du mécanisme précisément définies	Promulgation de textes relatifs à la définition du mécanisme préparé
1 5	Etude et mise en place d'un fonds de subvention à l'accès	MERH, MEDD , Ministère des Finances, REGIDESO	Modalités d'emplois des ressources du fonds précisés	Promulgation de textes relatifs à la définition du mécanisme préparé

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
16	Mobilisation de financements auprès des PTF pour les dépenses d'investissement assainissement liquide	MERH, MEDD, Ministère des Finances, REGIDESO	Des financements sont accordés par des PTF	contrats de prêts / dons signés
17	Suivi et appui pour la déclinaison au niveau provincial de la stratégie de financement assainissement liquide et la mise en œuvre des mécanismes financiers	MERH, MEDD, Provinces		
18	Suivi et appui pour la déclinaison au niveau ETD de la stratégie de financement assainissement liquide et la mise en œuvre des mécanismes financiers	MERH, MEDD, Provinces, ETDs		
Activités propres au sous-secteur de la GDS				
19	Définir et mise en place d'une stratégie de financement fondée sur une approche 3T pour la GDS	MEDD, Ministère des Finances		
10	Encadrer la tarification des abonnements pour la pré-collecte en vue d'étendre la	MEDD, Provinces, ETDs		

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
	desserte aux quartiers défavorisés			
1 1 1	Définition et mise en place d'un mécanisme de redevances spéciales	MEDD , Ministère des Finances	Mécanisme défini	Texte instituant la redevance promulgué
1 2	Définition et mise en place d'un mécanisme d'écotaxe pour les déchets plastiques	MEDD , Ministère des Finances		
1 3	Définition et mise en place d'un mécanisme de TEOM	MEDD , Ministère des Finances		
1 4	Mobilisation de financements auprès des PTF pour les dépenses d'investissement GDS	MEDD , Ministère des Finances		
1 5	Ajustement de la doctrine d'emploi du FIE pour diriger les recettes de l'écotaxe vers le financemnt d'investissements des maillons traitement et valorisation des déchets	MEDD		
1 6	Suivi et appui pour la déclinaison au niveau provincial de la stratégie de financement GDS et la mise	MEDD , Provinces		

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
	en œuvre des mécanismes financiers			
17	Suivi et appui pour la déclinaison au niveau ETD de la stratégie de financement GDS et la mise en œuvre des mécanismes financiers	MEDD, Provinces, ETDs		
Activités propres au sous-secteur de la lutte antivectorielle et de l'hygiène				
18	Définition et mise en place d'une stratégie de financement fondée sur une approche 3T pour la lutte antivectorielle	MS, MEDD, Ministère des Finances		
19	Définition et mise en place des mécanismes de financement du sous-secteur en fonction de la stratégie retenue	MS, MEDD, Ministère des Finances		
20	Mobilisation de financements auprès des PTF pour les dépenses d'investissement lutte antivectorielle et hygiène	MS, MEDD, Ministère des Finances		

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
1 2 1	Suivi et appui pour la déclinaison au niveau provincial de la stratégie de financement lutte antivectorielle et hygiène et la mise en œuvre des mécanismes financiers	MS, MEDD, Provinces		
1 2 2	Suivi et appui pour la déclinaison au niveau ETD de la stratégie de financement lutte antivectorielle et hygiène et la mise en œuvre des mécanismes financiers	MS, MEDD, Provinces, ETDs		
Activités propres au sous-secteur du drainage des eaux pluviales et la lutte anti érosive				
1 2 3	Définition et mise en place d'une stratégie de financement fondée sur une approche 3T pour le drainage des eaux pluviales et la lutte anti érosive	MITPR, MEDD, Ministère des Finances		
1 2 4	Définition et mise en place des mécanismes de financement du sous-secteur en fonction de la stratégie retenue	MITPR, MEDD, Ministère des Finances		

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
1 2 5	Mobilisation de financements auprès des PTF pour les dépenses d'investissement drainage des eaux pluviales et lutte anti érosive	MITPR, MEDD, Ministère des Finances		
1 2 6	Suivi et appui pour la déclinaison au niveau provincial de la stratégie de financement drainage des eaux pluviales et lutte anti érosive et la mise en œuvre des mécanismes financiers	MITPR, MEDD, Provinces		
1 2 7	Suivi et appui pour la déclinaison au niveau ETD de la stratégie de financement drainage des eaux pluviales et lutte anti érosive et la mise en œuvre des mécanismes financiers	MITPR, MEDD, Provinces, ETDs		
Axe 3 : Répondre aux enjeux sanitaires et environnementaux				
Activités communes à tous les sous-secteurs				
2 1	Évaluer l'impact économique du manque d'assainissement sur l'environnement et la santé de la population	ACE	L'impact du manque d'assainissement sur l'environnement et la santé est chiffré	Montant de l'impact chiffré et disponible

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
2 2	Etablir des TDR types d'EIES pour les projets d'infrastructures d'assainissement	ACE, MEDD	Modèle de TDR établi	Modèle de TDR validé
2 3	Etablir des TDR types d'EIES pour les programmes et projets d'alimentation en eau potable	ACE, MEDD	Modèle de TDR établi	Modèle de TDR validé
2 1 2	Coopérer avec les pays voisins pour optimiser l'efficacité des actions de protection de l'environnement	Etat	La gestion intégrée du Fleuve Congo est assurée, en coordination avec les pays transfrontaliers	accord de coopération ratifié incluant un plan de gestion intégrée du bassin du fleuve Congo
Activités propres au sous-secteur de l'assainissement liquide				
2 3	Répertorier les industriels et connaître leurs rejets	MEDD, Ministère de l'Industrie, Ministère des Mines	L'ensemble des industriels les plus polluants sont répertoriés et leurs rejets mesurés	un cadastre des rejets industriel est établi et mis à jour
2 4	Définition et mise en place d'un fonds de dépollution pour contribuer au financement notamment des installations de prétraitement	MEDD, Ministère de l'Industrie, Ministère des Mines	Les industries bénéficient de crédits bonifiés et de facilités de financement des installations de prétraitement	texte instaurant le fonds est promulgué et le fonds de dépollution est créé et alimenté
2 5	Renforcer et organiser le dispositif de contrôle des rejets: auto surveillance et reporting	MEDD, Ministère de l'Industrie, Ministère des Mines	Les rejets des industriels sont suivis régulièrement	Des capteurs sont installés chez tous les industriels majeurs et un système de reporting est rendu obligatoire

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
Activités propres au sous-secteur des déchets solides				
26	Elaborer des plans de développement des filières de valorisation, fixer les objectifs de valorisation, allouer les appuis financiers et consolider le reporting réalisé par les ETD sur les activités de valorisation	Provinces	Les plans de développement des filières de valorisation sont établis	Les plans de développement des filières de valorisation sont validés
27	Collecte des déchets recyclables et valorisation	ETD	Des filières de recyclage et de valorisation sont développées à grande échelle	Au moins deux filières de recyclage (déchets plastiques et cartons) sont développées dans 3 ETD pilotes
Activités propres au sous-secteur de l'hygiène et de la lutte anti vectorielle				
28	Améliorer la coordination entre le MSP et le MEDD	MSP, MEDD	Les attributions du MSP et du MEDD sont clairement définies	Les attributions des deux ministères sont rappelées dans leurs statuts juridiques
Axe 4 : Contribuer à l'inclusion sociale				
Activités liées à l'accès des populations défavorisées à l'assainissement				
41	Proposer une offre de services adaptée aux ménages démunis, en leur laissant le choix du niveau de service souhaité (choix de la fréquence et du volume)	ETD	des services adaptés sont définis pour l'assainissement liquide et la GDMA	Au moins trois offres de services sont proposées dans 3 ETD pilotes

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
4 2	Définition et mise en œuvre d'un programme national d'ABG	MEDD, Provinces	Programme d'ABG défini	Tous les programmes d'investissement comportent une tranche ABG - taux d'accès des populations défavorisées à l'ABG
4 3	Mettre en place des mécanismes de financements adaptés (microcrédit, facilités de paiement, fond de subvention numéraire ou en nature, OBA, contribution en nature)	Etat, Provinces, Sociétés délégataires	Des mécanismes de financement adaptés sont proposés par les opérateurs/provinces/agences provinciales aux ménages défavorisés	Au moins deux mécanismes de financement adaptés sont accessibles dans 3 ETD pilotes
Activités liées à la mise en place d'un tarif social				
3 4	Tarifification sociale pour les services d'assainissement liquide, basée sur la consommation en eau potable des ménages raccordés au réseau d'eau potable	MEDD, Province, ETD	Une tarification sociale est proposée aux ménages défavorisés	Un tarif social est mis en place dans au moins 3 ETD
Activités liées à l'emploi des communautés locales				
3 5	Inclure des clauses dans les contrats de construction incitant à l'emploi de la main d'œuvre locale	MEDD, Provinces, ETD	Des travailleurs locaux sont employés dans la construction des infrastructures d'assainissement	Une clause concernant l'emploi local figure dans les contrats de travaux - nombre d'emplois pour les populations locales
Activités liées aux plans sociaux pour les emplois précaires				

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
3 6	Etablir des plans sociaux à l'attention des chiffonniers, des ouvriers de la précollecte et des vidangeurs	Sociétés délégataires, ETD	Un plan social est établi par le délégataire de chaque ouvrage d'assainissement et validé	nombre de plans sociaux en application - nombre d'agents couverts par les plans sociaux
3 7	Amélioration des conditions de travail et d'hygiène pour les emplois précaires de travail adaptés et de matériel performant	ETD, Sociétés délégataires	Des vêtements de travail adaptés et du matériel performant sont fournis aux chiffonniers, aux ouvriers de la précollecte et aux vidangeurs	X kits sont mis à disposition des chiffonniers, des ouvriers de la précollecte et des vidangeurs, par chaque société délégataire d'un ouvrage d'assainissement (nombre à définir)
3 8	Campagnes de vaccination pour les emplois précaires	MSP, MEDD, ETD	Une majorité de chiffonniers, ouvriers impliqués dans précollecte et de vidangeurs sont vaccinés contre le tétanos	X vaccinations anti-tétanos est réalisé auprès des chiffonniers, des ouvriers de la précollecte et des vidangeurs, par chaque société délégataire d'un ouvrage d'assainissement (nombre à définir)
3 9	Programmes de professionnalisation	MEDD, Provinces, ETD	Les processus de construction et d'exploitation sont standardisés et des formations régulières et à faible coût sont dispensées	X formations sont réalisées à destination des maçons et des ouvriers impliqués dans l'assainissement dans au moins 3 ETD pilotes (nombre à définir)

Axe 5 : Renforcer les capacités des différents acteurs, sensibiliser et éduquer les populations sur les enjeux de l'assainissement et de l'hygiène

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
Activités de renforcement des capacités				
5 1	Définition d'un programme d'AMO aux différents échelons territoriaux	MEDD, Décentralisation, ETDs Ministère Provinces,	programme d'AMO défini	Programme d'AMO validé et financé
5 2	Mise en place de l'AMO au niveau central pour le programme d'investissement	MEDD, Décentralisation, Budget Ministère Ministère	les acteurs au niveau central sont appuyés par une AMO	contrat de l'AMO signé
5 3	Mise en place de l'AMO au niveau central pour la conduite des réformes	MEDD, Décentralisation, Budget Ministère Ministère	les acteurs au niveau central sont appuyés par une AMO	contrat de l'AMO signé
5 4	Mise en place d'AMO au niveau des provinces en rapport avec les programmes d'investissement	MEDD, Décentralisation, ETDs Ministère Provinces,	les acteurs au niveau des provinces sont appuyés par une AMO	contrats cadres d'AMO signés
5 5	Elaboration d'une convention type de MOD entre ETD et Agence Provinciale	MEDD, Décentralisation, Agence provinciale, ETDs Ministère Provinces,	convention type établie	convention type validée, adoptée et diffusée auprès des provinces
5 6	Elaboration de conventions d'AMO particulières en coordination avec les projets d'investissement ou de gestion déléguée	Ministère Décentralisation, Provinces, Agences provinciales, ETDs	conventions d'AMO particulières établies au niveau des ETDs	convention particulières signées

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
57	Définition et mise en place d'un centre de formation pour les métiers de l'assainissement	Ministère de l'Enseignement Technique et Professionnel, MEDD, organismes de formation	le centre de formation est opérationnel	personnel et moyens matériels du centre en place
58	Définition d'un programme national de renforcement de capacités dans l'assainissement	Ministère de l'Enseignement Technique et Professionnel, MEDD, organismes de formation	Programme national de renforcement de capacités défini	programme national validé et financé
59	Développement de modules de formation dans les différents domaines de l'assainissement	Ministère de l'Enseignement Technique et Professionnel, MEDD, organismes de formation	modules de formation disponibles	modules de formation validés
50	Définition d'un programme de formation de formateurs dans les métiers de l'assainissement	Ministère de l'Enseignement Technique et Professionnel, MEDD, organismes de formation	Programme de formation de formateurs défini	nombre de sessions organisées - nombre de formateurs formés
51	Mise en œuvre des programmes de formation au niveau central	MEDD, organismes de formation	personnel au niveau central formé	nombre de sessions organisées - nombre de personnes formées
52	Mise en œuvre des programmes de formation au niveau des provinces et des ETD	MEDD, Décentralisation, Agence provinciale, ETDs, Ministère Provinces,	personnel au niveau provincial et des ETDs formé	nombre de sessions organisées - nombre de personnes formées

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
5 1 3	Définition et mise en œuvre d'un programme de formation dédié aux maçons dans les différentes provinces	Provinces , ETDs, organismes de formation, ONG, organisation professionnelle des maçons	groupes de maçons formés dans les provinces	programme de formation validé - nombre de maçons formés
5 1 4	Définition et mise en œuvre d'un programme de formation dédié au personnel des sociétés prestataires de services d'assainissement dans les différentes provinces	Provinces , ETDs, organismes de formation, ONG, organisation professionnelle des sociétés de services d'assainissement	personnel des sociétés formé dans les provinces	programme de formation validé - nombre de personnes formées
5 1 5	Définition et mise en place d'un cursus de formation diplômante dans l'assainissement	MEDD , organismes de formation, établissements universitaires	cursus de formation diplômante défini	nombre de candidats inscrits
5 1 6	Définition et mise en place d'un cursus universitaire dans les disciplines de l'assainissement	Ministère de l'Enseignement Supérieur et Universitaire , MEDD	cursus universitaire défini	nombre d'étudiants inscrits
5 1 7	Définition et mise en œuvre de programmes d'échanges d'expériences avec d'autres pays	MEDD , Ministère des Affaires Etrangères et Coopération Internationale	programmes d'échanges définis	nombre de bénéficiaires des programmes d'échange
5 1 8	Stages à l'étranger pour des groupes de futurs gestionnaires de projets	MEDD , Ministère des Affaires Etrangères et Coopération Internationale	gestionnaires de projets formés	nombre de stagiaires
Activités d'éducation et de sensibilisation				

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
519	Diagnostic des pratiques et des comportements en rapport avec l'hygiène	MEDD, MSP, Provinces, ETDs, ONG	comportements à risque sanitaire identifiés	rapport de diagnostic validé
520	Définition et mise en oeuvre d'un programme d'éducation et de sensibilisation sur le lien entre les maladies hydriques et le manque d'assainissement	MEDD, MSP, Provinces, ETDs, ONG	programme d'éducation et de sensibilisation défini	nombre de campagnes réalisées - nombre de demandeurs de services d'assainissement
521	Définition et mise en oeuvre de campagnes sur les changements de comportements	MEDD, MSP, Provinces, ETDs, ONG, Médias	campagnes de sensibilisation définies	nombre de campagnes réalisées
522	Définition et mise en oeuvre de campagnes de marketing de l'assainissement	MEDD, MSP, Provinces, ETDs, ONG, Médias	accroissement de la demande en services d'assainissement	nombre de demandeurs de services d'assainissement
523	Evaluation des campagnes de sensibilisation et réajustement des programmes	MEDD, MSP, Provinces, ETDs, ONG, Médias	rapport d'évaluation établi	rapport d'évaluation validé
524	Définition et mise en oeuvre d'un programme de sensibilisation sur la propreté	MEDD, Provinces, ETDs, ONG, Médias	programme de sensibilisation défini	programme de sensibilisation validé et financé - nombre de campagnes réalisées

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
525	Définition et mise en œuvre d'un programme de sensibilisation et d'information sur le service de pré-collecte et de collecte	Provinces , ETDs, ONG, Médias	programme de sensibilisation défini	programme de sensibilisation validé et financé - nombre de campagnes réalisées
526	Définition et mise en œuvre d'un programme de sensibilisation et d'information sur les déchets d'emballage	Provinces , ETDs, ONG, Médias, grandes surfaces commerciales	programme de sensibilisation défini	programme de sensibilisation validé et financé - nombre de campagnes réalisées - quantité d'emballages collectés
Axe 6 : Identifier des choix techniques robustes et adaptés aux situations				
61	Elaboration de termes de références type pour la réalisation de schémas directeurs d'assainissement liquide	MEDD, Ministère Décentralisation , Provinces, Agence provinciale, ETDs	termes de références établis	termes de références validés
62	Elaboration de termes de références type pour la réalisation de schémas directeurs pour la GDMA	MEDD, Ministère Décentralisation , Provinces, Agence provinciale, ETDs	termes de références établis	termes de références validés
63	Etude de screening et d'évaluation des options techniques et technologiques pour l'assainissement liquide	MEDD , Université, MSP	options techniques adaptées sont identifiées	étude validée

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
6 4	Etude de screening et d'évaluation des options techniques et technologiques pour la GDMA	MEDD , Université, MSP	options techniques adaptées sont identifiées	étude validée
6 5	Assistance technique pour développement du concept d'ABG au niveau national	MEDD , MSP, Université, ONG	concept d'ABG défini au niveau central	rapport de définition du concept ABG validé
6 6	Ateliers de concertation sur le concept d'ABG au niveau national	MEDD , MSP, Université, ONG	Consensus sur le concept d'ABG	concept ABG validé et adopté - rapport de restitution des ateliers de concertation
6 7	Assistance technique pour la définition de l'ABG dans les provinces	MEDD , MSP, Université, Provinces, ETDs, ONG	concept d'ABG défini au niveau des provinces	rapport de définition des concepts d'ABG validés au niveau des différentes provinces
6 8	Ateliers de concertation sur la définition de l'ABG dans les provinces	MEDD , MSP, Université, Provinces, ETDs, ONG	Consensus sur le concept d'ABG	concepts d'ABG validés et adoptés au niveau des différentes provinces - rapport de restitution des ateliers de concertation dans les provinces
Axe 7 : Adapter le cadre juridique				
7 1	Préparation d'une loi de programmation Assainissement	MEDD , Ministère Décentralisation, Budget	projet de texte	

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
7 2	Adoption par les Provinces d'un dispositif identique à la loi de programmation	MEDD Ministère Décentralisation, Provinces	projet de texte	
7 3	Reprise de la loi générale sur l'assainissement avec références aux différents sous-secteurs et de réglementation particulière à chacun d'entre eux	MEDD, MSP, Provinces, ETDs, ONG, Médias	projet de texte	
7 4	Préparation de textes sur l'Assainissement liquide et des textes d'application	MEDD, MERH	projets de textes	
7 5	Préparation de textes GDS et des textes d'application	MEDD	projets de textes	
7 6	Préparation de textes relatifs aux Drainage des eaux pluviales et lutte anti erosive et des textes d'application	MEDD, MERH Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat	projets de textes	
7 7	Préparation de textes Lutte antivectorielle et Hygiène et des textes d'application	MEDD et ministère de la santé	projets de textes	
7 8	préparation des textes créant et/ou modifiant les taxes et redevances participant aux fiancement	MEDD, Ministère du Budget	projets de textes	

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

n°	Activités	Acteurs responsables	Résultats attendus	IOV
	des sous-secteurs de l'assainissement			
79	Préparation des décrets d'opérationnalisation du FIE	MEDD, Ministère du Budget	projets de textes	
70	Mission d'accompagnement dans l'élaboration des normes de rejet	MEDD, MERH	projets de textes	
71	Amender le décret 14/019 pour appliquer les mêmes obligations aux projets AEP	MEDD, MERH	Décret 14/019 amendé	Décret 14/019 amendé
72	Ajuster la réglementation de la commande publique	Etat		

L.2. ANNEXE 2 : SUIVI DES COMMENTAIRES DU MEDD ET DES REPONSES FOURNIES PAR NODALIS

Commentaires (MEDD 25/01/2018)	Réponses NODALIS	Modifications apportées dans le R3
<p>L'étude fait référence à la consolidation de la SNA comme objectif de la mission, alors que l'objectif c'est de jeter les bases d'un cadre juridique et institutionnel devant régir le secteur</p>	<p>La consolidation de la Stratégie Nationale d'Assainissement constitue l'objectif plus général de l'étude qui a été défini et validé avec le client lors de la remise du rapport préliminaire (R1). "Sur la base du diagnostic réalisé lors de l'étape 1, ainsi que des échanges avec la DAS lors de l'atelier de restitution, la stratégie nationale d'assainissement sera consolidée et complétée par des orientations stratégiques et institutionnelles pour chacun des sous-secteurs." Plus précisément, le rapport R3 vise principalement à définir les prérequis juridiques et institutionnels nécessaires à la consolidation de la stratégie et au renforcement du secteur de l'assainissement. Les recommandations portent donc sur les "orientations stratégiques et institutionnelles" qui devront, pour celles qui auront été retenue, trouver leur traduction dans la SNA consolidée.</p>	<p>Aucune</p>

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

Commentaires (MEDD 25/01/2018)	Réponses NODALIS	Modifications apportées dans le R3
<p>L'étude ne ressort pas à travers l'état des lieux ne fusse qu'en termes de statistiques, les types de déchets produits en RDC, les catégories de ceux qui les produisent et leur taux, ainsi que l'impact en termes de pollution sur l'environnement avec des exemples concrets. Ceci aurait permis de définir des mécanismes concrets à travers un critérium pouvant permettre de catégoriser les types de déchets que peuvent gérer les Entités Territoriales Décentralisées (ETD), les Provinces et le Pouvoir central, et comment les opérateurs privés de ce secteur peuvent intervenir</p>	<p>L'étude comprend plusieurs livrables : le rapport préliminaire (R1), le rapport de diagnostic sur la situation du secteur de l'assainissement en RDC (R2) et le rapport de recommandations (R3). Le présent commentaire fait référence au rapport de diagnostic R2 qui a déjà été validé par le client. En effet, le rapport R3 est un rapport stratégique qui n'a pas pour objet de présenter un état des lieux du secteur réalisé via le R2.</p>	<p>Ajout en F4.4 d'une partie sur la gestion des déchets à risques (Déchets d'activités de soins et déchets dangereux). Des données sur les gisements et la composition des déchets pourront être intégrées dans la version finale du rapport R3, sous réserve de disponibilité de ces données.</p>

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

Commentaires (MEDD 25/01/2018)	Réponses NODALIS	Modifications apportées dans le R3
<p>Le domaine de l'assainissement, étant à compétence concurrente entre les ETD, les Provinces et le Pouvoir central, l'objectif attendu également de l'étude, c'est de définir de manière claire le domaine d'intervention et des limites de manière à éviter les empiétements récurrents. Aussi, il est question de réaffirmer le rôle prépondérant du Ministère national de l'Environnement et Développement Durable à travers la DAS dans sa régulation, le contrôle de suivi de normes</p>	<p>Nous sommes en ligne avec cette suggestion faite par le MEDD et l'avons d'ailleurs bien intégrée tout au long du rapport. Il est clairement présenté que "les principes, règles et normes doivent être édictées sur le plan national" (cf. Partie J.4.1), et que "le gouvernement central sera responsable de la mise en place d'un cadre général des PSP (y compris la fonction de régulation, et adaptation du cadre réglementaire et normatif sectoriel si nécessaire)" (Partie D.9.2).</p>	<p>Aucune</p>
<p>Le rapport est basé sur les propositions comme dans le R2 et non les recommandations concrètes</p>	<p>Le rapport R3 comporte des recommandations qui sont déclinées en actions concrètes. Celles-ci ne sont peut-être pas toujours formulées de façon suffisamment directive. Nous pourrions, si nécessaire, réajuster la formulation dans la version finale du rapport, de façon à mieux les faire ressortir</p>	<p>Ajustements de la formulation des recommandations tout au long du rapport</p>

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

Commentaires (MEDD 25/01/2018)	Réponses NODALIS	Modifications apportées dans le R3
<p>Il prévoit la création des Agences provinciales autonomes sans mentionner leur encrage avec la DAS</p>	<p>Les agences provinciales proposées dans le rapport agissent pour le compte des ETD qui gardent, quant à elles, la responsabilité de la construction et de l'exploitation des infrastructures, comme prévu dans la Constitution et la loi sur l'eau. Il existe néanmoins des liens entre la DAS et ces agences provinciales qui devraient notamment ainsi que prévu, participer activement via les structures déconcentrées de l'Etat à la formation et à l'appui des structures provinciales et des ETD.</p> <p>Les agences provinciales agissent en tant qu'opérateur et ont bien entendu vocation à décliner la politique nationale qui est formulée au niveau central par la DAS et à réaliser les programmes d'investissement de portée nationale (décidés et suivis au niveau de la DAS). Elles sont également contraintes d'appliquer les normes nationales établies par la DAS et cette dernière peut contrôler leur respect au niveau des agences.</p> <p>Enfin, il est envisageable de prévoir un système de reporting pour assurer un suivi régulier des données d'assainissement par la DAS : les agences provinciales pourront ainsi envoyer des rapports annuels présentant les données liées à l'assainissement pour une consolidation au niveau de la DAS ; le reporting portera également sur l'avancement des programmes nationaux.</p>	<p>Ajout d'un paragraphe sur les liens entre les agences autonomes provinciales et la DAS en D.5.1</p>
<p>Il y a trop des redites dans le rapport</p>	<p>Pourriez-vous préciser ce commentaire et nous signaler les redites identifiées</p>	<p>Attente de précision de la DAS. Pas de réponse pour l'instant (nous comprenons que ce commentaire fait certainement référence au résumé exécutif qui reprend comme cela est d'usage certaines</p>

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

Commentaires (MEDD 25/01/2018)	Réponses NODALIS	Modifications apportées dans le R3		
		conclusions et schémas inclus dans le reste du rapport)		
Le rapport a tendance à transférer les attributions de la DAS à la REGIDESO et l'OVD	<p>Concernant la présence de la DAS et sa mention dans le rapport :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nous ne considérons pas que le rapport fait l'impasse sur la DAS. En effet, lorsque nous parlons du rôle du MEDD dans le secteur de l'assainissement et ses sous-secteurs il s'agit bien, au sein du Ministère, de la DAS qui est concernée. C'est elle qui assure les fonctions de planification stratégique, d'édiction des normes et de consolidation des données d'assainissement au niveau central. Elle aura à bénéficier des programmes de renforcement de capacités et elle pourra par ailleurs être érigée en Direction Générale dans le cadre de la réforme de la fonction publique. Ce point est précisé dans la version mise à jour du rapport R3. - Nous avons en revanche veillé à clarifier les responsabilités de la DAS aux échelons provinciaux et locaux. Il est ainsi rappelé que la DAS n'est pas un opérateur, mais une direction d'un ministère. A ce titre, elle ne doit pas être en charge des activités opérationnelles d'assainissement mais se concentrer sur le suivi/contrôle/appui/définition politique & planification au niveau national. - La DAS fera partie des bénéficiaires des programmes de renforcement de capacités et d'AMO. En effet, compte tenu de l'importance des programmes qui seront menés dans le secteur, les moyens et les ressources de la DAS devront certainement être réajustés pour lui permettre de remplir ses fonctions. Des actions de renforcement de ses capacités et un redéploiement de son personnel pourront être envisagés 	Précisions du rôle de la DAS au sein du MEDD au D.4.2 et inclusion de la recommandation de transformer la DAS en DG du MEDD Ajout d'un paragraphe sur le renforcement de capacités du personnel de la DAS au H.4.3		
Le rapport ne présente nulle part le rôle de la DAS, car il évoque uniquement le problème de conflit de compétence entre la DAS et la DH. C'est comme si la DAS n'est pas concernée par l'EIA				
Le rapport ne présente pas comment se fera la collaboration entre la DAS et les autres services d'assainissement dans les ETD				

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

Commentaires (MEDD 25/01/2018)	Réponses NODALIS	Modifications apportées dans le R3
<p>Le Plan d'action du rapport est basé sur les études et non des actions concrètes afin de résoudre les problèmes d'insalubrité qui gangrène les grandes villes de la RDC</p>	<p>Notre mission consiste en une revue institutionnelle et stratégique du secteur de l'assainissement. A ce titre, elle n'a pas pour objectif de planifier les investissements ni les activités opérationnelles pour les prochaines années. Ainsi que nous l'avons précisé à la partie K.3 du rapport, le plan d'actions nécessitera d'être réajusté et affiné une fois que l'Etat aura élaboré un programme d'investissements (il s'agit d'une des actions majeures signalée dans le rapport), que des partenaires techniques et financiers auront été identifiés pour le financement des infrastructures et qu'un diagnostic approfondi des capacités humaines et techniques aura été réalisé.</p>	<p>Aucune</p>
<p>Pour rappel, le MEDD via la DAS avait transmis à NODALIS ses propositions quant à la réforme institutionnelle à savoir «la Mise en place d'une Unité de Gestion d'assainissement (UGA) appuyée par une assistance technique pour réaliser les premiers projets. Cette UGA pourra être institutionnalisée et évoluer en entité (par exemple agence ou office) avec la multiplication des projets ». Il sera souhaitable que le R3 soit amendé avant la tenue de l'atelier</p>	<p>Nous sommes en ligne avec la suggestion faite par le MEDD concernant la mise en place d'UGA, et l'avons d'ailleurs bien intégrée dans le rapport, à la partie D.5.1 : « Dans une première étape, une Unité de Gestion de l'Assainissement (UGA) appuyée par une assistance technique durant les premières années peut superviser la réalisation du ou des schémas directeurs qui seront confiés à des bureaux d'études et assurer les fonctions de maîtrise d'ouvrage pour les premiers projets. Des procédures et des guides seront élaborés pour formaliser les relations avec les ETD. Dans une deuxième étape, l'UGA sera institutionnalisée et évoluera en une agence provinciale autonome avec le développement du volume d'activité »</p>	<p>Aucune</p>

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

Commentaires MEDD (01/02/2018)	Réponses NODALIS	Modifications apportées dans le R3
Concernant la forme du document		
<p>Le consultant a bien pensé d'insérer les schémas et les images pour mieux représenter sa pensée, toutefois, la faiblesse de cette logique intervient du fait que le Consultant a repris cette illustration schématique et imagée dans la partie introductive de son document (voir pages 11 et 44), ce qui lui a obligé de reprendre cette même illustration dans le développement de son texte. Conséquence : le texte devient lourd et difficile à lire suite au remplissage</p>	<p>Le choix du Consultant pour cette présentation se justifie par le fait que le résumé exécutif peut être édité comme un document séparé ou constituera la seule partie lue par les lecteurs qui n'ont pas le temps disponible pour lire l'intégralité du rapport. Aussi, nous recommandons de maintenir cette proposition, même si, pour ceux qui liront l'intégralité du document, cela constitue une redondance. C'est malheureusement le désavantage du résumé exécutif.</p>	Aucune

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

Concernant le fond du document		
<p>Au point (J.4.3.), il est prévu notamment : « Favoriser la coopération entre les démembrements de l'Etat et les collectivités et mettre en œuvre les principes de subsidiarité », dans cette logique, le document prévoit à la page 130 en termes de recommandation ce qui suit : « Il est proposé d'élaborer un cadre général de contrat applicable aux cas de 5 provinces et ETDs intégrant les villes pilotes. ».</p> <p>[...]</p> <p>La faiblesse de son approche intervient du fait qu'il souhaite la création d'une entité autonome et indépendante au niveau de la ville pour la gestion des déchets au nom du principe de subsidiarité. En Droit Administratif, le principe de subsidiarité suppose une délégation verticale du pouvoir tout en gardant la compétence générale à l'organe de l'Administration centrale.</p> <p>Conclusion : si le Consultant tient à la décentralisation administrative, il doit définir le rôle de la Direction d'Assainissement (MEDD) comme organe de tutelle et définir ses actions concrètement par rapport aux organes autonomes à créer ; ce qui suppose une redéfinition juridique du rôle de la DAS</p>	<p>La présente étude est une étude institutionnelle qui traite des fonctions, des compétences et des institutions. Les missions et les tâches des unités et des directions au sein des institutions relèvent d'études organisationnelles qui sont menées après la validation des options institutionnelles.</p> <p>Par exemple, les études de mise en place des agences autonomes proposées dans le plan d'action, auront pour objet de dimensionner les moyens financiers, humains et matériels au regard des fonctions et activités à mener et de proposer une organisation de ces agences. En outre, ces agences ne peuvent pas dépendre hiérarchiquement du niveau central car elles perdraient leur efficacité opérationnelle et leur réactivité face aux exigences du service.</p>	<p>Aucune</p>

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

<p>Il est envisagé dans le rapport d'attribuer la compétence de l'assainissement liquide à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une agence provinciale autonome, - l'OVD, - la REGIDESO. <p>Commentaire : Pour l'Agence provinciale autonome, nous nous référons au point ci-haut évoqué. Pour l'OVD et la REGIDESO, le Consultant doit se référer aux textes juridiques qui créent ces organes de l'Etat, car il est clairement défini leurs missions respectives. Procéder de la sorte constitue une illégalité et créera un conflit de compétence entre leurs Ministères respectifs de tutelle et le MEDD où œuvre la DAS</p>	<p>L'EIA a justifié d'avoir exploré les options (OVD et Regideso) par les synergies possibles et les économies d'échelle. Une gestion groupée avec l'eau potable est d'ailleurs une option très largement répandue à l'échelle internationale que nous ne pouvons occulter. Les décisions sur le cadre institutionnel peuvent dicter des modifications futures du cadre juridique.</p>	<p>Aucune</p>
<p>Conclusion : Pour la gestion des déchets liquides, le Consultant doit par contre étudier les mécanismes et les moyens pour renforcer la compétence de la DAS, du SNHR et de la CNAEHA ; tout en définissant l'étendue et limite de leurs compétences en cette matière. Contrairement aux deux autres structures qui sont autonomes (SNHR et CNAEHA), le Consultant devrait aussi encourager la transformation de la DAS en régie ou en programme autonome, qui sera placé sous tutelle du MEDD, mais avec une autonomie juridique pour mieux suivre et contrôler les activités des Agences</p>		<p>Aucune</p>

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

<p>Autonomes dans les perspectives que ces derniers mettent en œuvre la Politique Nationale d'assainissement. Si la DAS demeure à l'état actuel, elle sera faible face aux structures autonomes qui seront nouvellement créés et ne sera pas en mesure de suivre et de contrôler ces structures</p>		
<p>Le Plan d'actions du R3 est plus théorique puisqu'il est basé sur les Etudes, par contre nous avons besoins des actions concrètes de l'assainissement liquide et de la gestion des déchets solides.</p>	<p>Le plan d'action permet d'opérationnaliser et de mettre en œuvre les recommandations de l'EIA. Cette étude n'a pas vocation d'identifier des programmes d'investissement permettant de combler le déficit de desserte et répondre aux urgences environnementales et sanitaires : elle se concentre sur les aspects institutionnels</p>	<p>Aucune</p>

L.3. ANNEXE 2 BIS : SUIVI DES COMMENTAIRES DU MEDD ET DES REPONSES FOURNIES PAR NODALIS

Principaux commentaires formulés lors de l'atelier de validation du 8/3/2018	Réponses NODALIS	Modifications apportées dans le R3
<p>Nous demandons à NODALIS de mettre en exergue en termes de Recommandation dans la dernière version du R3, la mise en place d'une Unité de Gestion des Projets d'Assainissement (UGPA) qui sera piloté par la DAS. Cet UGPA sera la structure à travers laquelle la DAS conduira la réforme du secteur d'assainissement inscrit dans le Plan d'Actions de l'EIA et accompagnera les ETD vers la maturation dans le domaine de l'assainissement comme fut le cas du Royaume de Maroc.</p>	<p>Ajout de deux paragraphes dans le rapport :</p> <p>« Cette agence agit pour le compte des ETD qui gardent, quant à elles, la responsabilité de la construction et de l'exploitation des infrastructures, comme prévu dans la Constitution et la loi sur l'eau. Les ETD pourront néanmoins bénéficier d'un soutien financier à l'investissement du niveau central à travers des programmes nationaux en répondant à certains critères d'éligibilité. Cette approche programmatique est employée au Maroc, on citera notamment le PAGER, le PNA et le PNDM.</p> <p>Pour les premiers projets, notamment à Kinshasa, une Unité de Gestion des Projets d'Assainissement (UGPA) pourra être préparée par la DAS (et constituée au sein de la DAS), afin de superviser la réalisation du ou des schémas directeurs qui seront confiés à des bureaux d'études et afin d'assurer les fonctions de maîtrise d'ouvrage. Cette UGPA pourra être appuyée par une assistance technique durant les premières années. Des procédures et des guides seront élaborées pour formaliser les relations avec les ETD. »</p>	<p>Cf. Partie D.5.1</p>

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

Principaux commentaires formulés lors de l'atelier de validation du 8/3/2018	Réponses NODALIS	Modifications apportées dans le R3
Il convient d'annoncer la loi de programmation dans la loi sectorielle sur l'assainissement	<p>Remarque prise en compte :</p> <p>« La loi sur l'assainissement annoncera la loi d'orientation et de programmation et définira sa périodicité. »</p>	J.4.1 et J.4.2
Le HCIA fait double emploi avec le CNAHEA	<p>Le HCIA est une des mesures phares qui fera de l'assainissement une cause nationale majeure. Le HCIA sera exclusivement dédié à l'assainissement et sera présidé par le Premier Ministre. Tous les travaux du HCIA seront préparés par le CNAHEA moyennant une assistance technique en cas de besoin. Le CNAHEA assurera le secrétariat du HCIA</p>	Ceci est déjà présenté dans la partie D.4.1

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

Principaux commentaires formulés lors de l'atelier de validation du 8/3/2018	Réponses NODALIS	Modifications apportées dans le R3
<p>L'option de synergie avec l'eau n'est pas pertinente car la REGIDESO a déjà des difficultés avec l'eau potable et est en phase de restructuration. En outre, la réutilisation des eaux épurées n'est pas pertinente dans le contexte de la RDC</p>	<p>L'option de synergie avec l'eau a été examinée car c'est une pratique très courante à l'échelle internationale. Elle n'a pas été envisagée sous l'angle de la mobilisation d'une ressource en eau non conventionnelle mais pour les synergies opérationnelles, commerciales et au niveau de la planification et de la maîtrise d'ouvrage. Le rapport a bien souligné les difficultés actuelles de la REGIDESO et a recommandé de différer la décision et d'attendre que la réforme de la REGIDESO soit plus avancée. Il faut aussi attendre les recommandations des plans directeurs d'assainissement et notamment de connaître la place de l'assainissement collectif ; car les synergies existent surtout en cas d'assainissement collectif</p>	<p>Cf. Partie A.3 (Options d'ancrage du secteur)</p>
<p>Le lien entre MEDD et le ministère des infrastructures et de l'urbanisme (normalisation)</p>	<p>En effet, au niveau de certaines normes le MEDD et le Ministère des Infrastructures et de l'Urbanisme collabore ensemble au même titre que le MEDD et le Ministère de la Santé collaborent sur d'autres normes.</p>	

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

Principaux commentaires formulés lors de l'atelier de validation du 8/3/2018	Réponses NODALIS	Modifications apportées dans le R3
<p>Il faut renforcer les CPE et CUE plutôt que de créer des agences provinciales autonomes</p>	<p>Les agences provinciales ne vont pas remplacer les entités déconcentrées ni empiéter sur leurs périmètres. Comme cela est précisé dans le rapport, elles vont notamment assurer des fonctions de planification et de maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte des ETDs</p>	
<p>Les écotaxes vont s'ajouter aux nombreuses taxes existantes et augmenter la pression fiscale sur les citoyens</p>	<p>Les écotaxes sont appliquées à l'importation par les services des douanes et ne sont pas directement payées par les citoyens. Le poids du granulé utilisé dans la fabrication d'une bouteille d'eau, par exemple, est minime et n'aura qu'un très faible impact sur le prix de la bouteille d'eau.</p> <p>Le rapport précise les taxes existantes qui doivent être prises en comptes pour ajustement ou suppression en cas de mise en place d'une écotaxe. Il ne s'agit bien sûr par d'ajouter une nouvelle taxe ou un nouvel impôt sans prise en compte de la fiscalité existante.</p>	

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

Principaux commentaires formulés lors de l'atelier de validation du 8/3/2018	Réponses NODALIS	Modifications apportées dans le R3
<p>Il faut que les technologies utilisées dans les pays visités soient adaptées au contexte congolais</p>	<p>D'une manière générale, la mission d'échange d'expérience a pour but d'illustrer les recommandations faites dans le rapport R3 par des exemples concrets dans deux contextes nationaux différents. Toute transposition dans le contexte congolais devra se faire en tenant compte des spécificités socioéconomiques, politiques et culturelles de la RDC.</p> <p>Pour ce qui est des technologies, les visites effectuées ont permis d'identifier certains procédés de traitement des eaux usées tels que le lagunage aéré ou naturel ou bien les filtres plantés de roseaux qui sont transposables au contexte congolais. Mais les procédés extensifs ne peuvent convenir pour les grandes agglomérations en raison des besoins importants en terrain.</p>	
<p>Il faut un plan de mise en œuvre des recommandations formulées</p>	<p>Le plan d'action a proposé plus d'une centaine d'actions permettant de mettre en œuvre les recommandations en les articulant avec les différents programmes d'investissement qui seront lancés.</p>	<p>Cf Annexe 1 : L.1</p>

Etude du cadre institutionnel du secteur de l'assainissement en République Démocratique du Congo

Principaux commentaires formulés lors de l'atelier de validation du 8/3/2018	Réponses NODALIS	Modifications apportées dans le R3
Si on donne la priorité à l'enfouissement comme première option d'élimination on perd les opportunités de valorisation	Un tri en amont des DMA avec enfouissement des déchets ultimes sera très couteux pour le contexte congolais. Aussi, l'option à privilégier dans un premier temps sera un enfouissement technique ; ce qui n'exclut pas d'initier des opérations de collecte de certains déchets valorisables. Pour le moyen terme, il faudra définir une stratégie de développement de la valorisation et de réduction de la mise en décharge contrôlée. Lors de la mission de partage, on a pris connaissance de l'option de traitement mécano-biologique en cours de développement en Tunisie pour réduire la mise en décharge. Cette option a été retenue sur la base d'une étude technique qui a identifié les options techniques adaptées au contexte socioéconomique du pays.	
Le recours au financement privé n'est pas recommandé à court terme alors que cela peut venir en appui aux autres sources de financement. D'ailleurs, il y a des investisseurs qui ont marqué leur intérêt pour investir dans le secteur des déchets	<p>Il faut distinguer le financement privé dans le cadre des projets de concession et de BOT concernant les infrastructures de traitement et d'élimination (centre d'enfouissement technique, centre de traitement des boues de vidange, station d'épuration, etc) et le financement dans le cadre de propositions spontanées offrant des services de valorisation mais dont la faisabilité et parfois le sérieux doivent être bien vérifiés.</p> <p>L'apport de financement dans le cadre de projet de concession ou de BOT dépend de la maturité du cadre institutionnel et surtout financier du secteur.</p>	

L.4. ANNEXE 3 : COMMENTAIRES TRANSMIS PAR LE MEDD

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO
Ministère de l'Environnement
et Développement Durable

Kinshasa, le 24 JAN 2018


Le Ministre

N/Réf.: 068 /CAB/MIN/EDD/AAN/KKM/02/2018

Transmis copie pour information à :

- Monsieur le Secrétaire Général ai à l'Environnement et Développement Durable ;
- Monsieur le Coordonnateur de la CEP-O/REGIDESO (Tous) à Kinshasa/Gombe
- Madame le Directeur de l'Assainissement à Kinshasa/Limete

.....

✓ A Messieurs Daniel Tapin & Thomas Barbat
Consultant et Expert chez NODALIS Conseil
Adresse : 14, rue Cambacérès 75008
à Paris /France

Concerne : 3^{ème} Rapport diagnostic sur l'Assainissement.

Messieurs les Consultants,

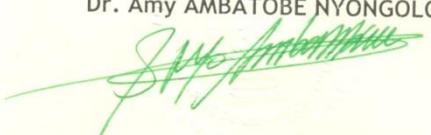
J'ai bien reçu par les soins de mes services, votre 3^{ème} Rapport Diagnostic, sur le cadre Institutionnel de l'Assainissement en République Démocratique du Congo, dont la validation est sollicitée à l'atelier prévue au 25 janvier 2018 et vous en remercie vivement.

Cependant, il me revient de constater après réunion d'analyse dudit rapport organisée dans mon cabinet, que votre étude présente encore certaines faiblesses substantielles, qui ne permettent pas au MEDD d'organiser en date prévue ledit atelier de validation. Ces faiblesses, ressortent notamment, de la non prise en compte suffisante dans votre rapport des objectifs poursuivis dans les TdR, et des premier et 2^{ème} Rapport, dont la teneur est déclinée à travers la note technique en annexe de la présente.

Pour ce faire, j'invite les experts de mon Ministère à organiser rapidement une séance de travail afin d'apporter les amendements qui permettront d'aplanir les divergences avec le Consultant Nodalis, avant d'envisager la validation dudit rapport.

Veuillez agréer, Messieurs les Consultants, l'expression de mes sentiments patriotiques.

Dr. Amy AMBATOBE NYONGOLO



15, avenue Papa Iléo (ex- des Cliniques) | Commune de la Gombe | Kinshasa-BP.12348 Kin-I
Contacts : (+243) 81 68 87 957, 84 84 10 119 ; E-mail : cabinet.environnement.rdc@gmail.com | www.medd.gouv.cd

**Note technique à l'attention de Son Excellence Monsieur le
Ministre de l'Environnement et Développement Durable**

(Avec l'expression de ma très haute considération)

Concerne : Rapport de l'étude sur le cadre institutionnel du secteur de
l'Assainissement en RDC

Excellence Monsieur le Ministre,

Le Ministère de l'Environnement et Développement Durable à travers la Direction de l'Assainissement (DAS), avait lancé, en date du 26 février 2016 le processus de recrutement d'une firme, pour mener l'Etude du cadre Institutionnel d'Assainissement (EIA) en RDC, ce conformément à l'objectif 4 de la Politique Nationale de l'Assainissement qui vise à l'amélioration de la gouvernance de ce secteur.

Suivant les TDR qui ont été établis, l'objectif global assigné à cette étude était de doter le pays d'un document présentant les mesures d'amélioration du cadre institutionnel du secteur d'assainissement.

De manière spécifique, l'étude devait permettre de :

- dresser un état des lieux du cadre institutionnel du secteur d'assainissement en RDC ;
- évaluer le niveau actuel d'accessibilité aux services de l'assainissement en RDC ;
- Rechercher les contraintes pour l'atteinte des ODD ;
- Dégager les mesures concrètes à prendre pour l'atteinte des ODD ;
- Proposer un cadre institutionnel adapté aux principes de la décentralisation du pays ;
- Définir les mécanismes de contributions des acteurs aux travaux d'assainissement et des opportunités d'investissements devant soutenir les activités d'assainissement.

Ce processus appuyé par la Banque Mondiale à travers la Cellule d'Etudes Projets de la REGIDESO (CEP-O), connaît des avancées significatives qui a permis à ce jour de produire trois (03) rapports sur la situation du secteur d'assainissement, à la suite, les deux (02) premiers rapports ont été validé moyennant des amendements et des recommandations des acteurs du secteurs de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement au cours des ateliers. Il sied d'informer à Votre Autorité que le troisième rapport transmis à la Direction d'Assainissement (DAS) par le consultant chargé de la réalisation de l'EIA n'était pas satisfaisant au regard des objectifs fixés dans les TDR ci-haut cités. Ceci ne permet donc pas au MEDD de procéder à l'organisation de l'atelier dudit rapport qui devait être tenu en date du 25 janvier 2018.

Les préoccupations soulevées par le MEDD en rapport avec le R3 s'observent tant au regard du cadre général de l'étude que sur les orientations spécifiques attendues.

Il s'observe :

- une mauvaise compréhension de la mission du Consultant au regard des TDR; L'étude fait référence à la consolidation la Stratégie Nationale d'Assainissement comme objectif de la mission (cfr, p9 objectif et périmètre de l'étude), alors que

l'objectif c'est de jeter les bases d'un cadre juridique et institutionnel devant régir le secteur ;

- L'étude ne ressort pas à travers l'état des lieux ne fis qu'en termes de statistiques, les types de déchets produits en RDC, les catégories de ceux qui les produisent et leur taux, ainsi que l'impact en terme de pollution sur l'environnement avec des exemples concrets. Ceci aurait permis de définir des mécanismes concrets à travers un critérium pouvant permettre de catégoriser les types de déchets qui peuvent gérer par les Entités Territoriales Décentralisées (ETD), les Provinces et le Pouvoir central, et comment les opérateurs privés de ce secteur peuvent intervenir ;
- Le domaine de l'assainissement, étant à compétence concurrente entre les ETD, les Provinces et le Pouvoir central, l'objectif attendu également de l'étude, c'est de définir de manière claire le domaine d'intervention et des limites de manière à éviter les empiétements récurrents. Aussi, il est question de réaffirmer le rôle prépondérant du Ministère national de l'Environnement et Développement Durable à travers la DAS, dans la régulation, le contrôle de suivi de normes ;
- Quoique, référence est faite aux Politiques et stratégies nationales ;
- Suivant ces derniers, la mission attendue du consultant ;
- Le rapport est basé sur les propositions comme dans le R2 et non les recommandations concrètes ;
- Il prévoit la création des Agences provinciales autonomes sans mentionner leur encrage avec la DAS ;
- Il y a trop des redites dans le rapport ;
- Le rapport a tendance à transférer les attributions de la DAS à la REGIDESO et l'OVD ;
- Le rapport ne présente nulle part le rôle de la DAS, car il évoque uniquement le problème de conflit de compétence entre la DAS et la DH. C'est comme si la DAS n'est pas concernée par l'EIA ;
- Le rapport ne présente pas le mode de collaboration entre la DAS et les autres services d'assainissement dans les ETD ;
- Le Plan d'action du rapport est basé sur les études et non des actions concrètes afin de résoudre les problèmes d'insalubrité qui gangrène les grandes villes de la RDC ;
- Le rapport n'a pas tenu compte de la proposition du MEDD concernant le cadre institutionnel d'assainissement, à savoir « la Mise en place d'une Unité de Gestion d'assainissement (UGA) appuyée par une assistance technique pour réaliser les premiers projets. Cette UGA pourra être institutionnalisée et évoluer en entité (par exemple agence ou office) avec la multiplication des projets ».

Au regard de ce qui précède, nous soumettons pour signature le projet de la lettre à adresser au Consultant NODALIS Conseil, quant à ce.

Haute considération.

Fait à Kinshasa, le 22/01/2018

Marie-Gemma KANGAKA KOTASUYA

Conseillère en charge d'Assainissement

Quelques observations sur le R3 de l'Etude du cadre Institutionnel du secteur de l'Assainissement en République Démocratique du Congo, réalisée par le Cabinet Nodalis conseil.

1. Concernant la forme du document :

- Le consultant a bien pensé d'insérer les schémas et les images pour mieux représenter sa pensée, toutefois, la faiblesse de cette logique intervient du fait que le Consultant a repris cette illustration schématique et imagée dans la partie introductive de son document (voir pages 11 et 44), ce qui lui a obligé de reprendre cette même illustration dans le développement de son texte. Conséquence : le texte devient lourd et difficile à lire suite au remplissage.

2. Concernant le fond du document :

- Au point (J.4.3.), il est prévu notamment : « Favoriser la coopération entre les démembrements de l'Etat et les collectivités et mettre en œuvre les principes de subsidiarité », dans cette logique, le document prévoit à la page 130 en terme de recommandation ce qui suit : « Il est proposé d'élaborer un cadre général de contrat applicable aux cas de 5 provinces et ETDs intégrant les villes pilotes. Ces contrats feront l'objet d'un suivi contrôle exercé par une entité indépendante ».

Commentaire : Il sied de signaler que nous sommes d'accord avec le Consultant par le fait qu'il souhaite décentraliser notamment la gestion des déchets solides aux ETDs, ce qui suppose le rapprochement de l'Administration aux administrés (cf. Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces et Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces) ; toutefois, la faiblesse de son approche intervient du fait qu'il souhaite la création d'une entité autonome et indépendante au niveau de la ville pour la gestion des déchets au nom du principe de subsidiarité. En Droit Administratif, le principe de subsidiarité suppose une délégation verticale du pouvoir tout en gardant la compétence générale à l'organe de l'Administration centrale.

Dans ce cas, il aurait dû parler de la décentralisation administrative ??? Admettons cette hypothèse, qui est aussi encourageante pour le rapprochement de l'Administration et l'efficacité du service public ; la décentralisation administrative ou technique s'accompagne toujours de la tutelle administrative, dont nous représentons ci-dessous :

A. la décentralisation administrative ou technique suppose :

- L'Autonomie organique ;
- L'autonomie matérielle ;
- L'autonomie patrimoniale ;

- L'Autonomie juridique ;
- La Décentralisation technique ou par service.

B. la tutelle administrative

- Le pouvoir d'autorisation ;
- Le pouvoir d'approbation ou droit de veto ;
- Pouvoir d'opposition ou droit de veto ;
- Le pouvoir de substitution ;
- Le pouvoir d'annulation.

Conclusion : si le Consultant tient à la décentralisation administrative, il doit définir le rôle de la Direction d'Assainissement (MEDD) comme organe de tutelle et définir ses actions concrètement par rapport aux organes autonomes à créer ; ce qui suppose une redéfinition juridique du rôle de la DAS.

- Il est prévu à la page 66 et autres pages du R3 de l'EIA ce qui suit : « Pour l'assainissement liquide, les trois options présentées pour Kinshasa sont également à considérer pour la province du Haut Katanga, à savoir :
- Une Agence provinciale Autonome (qui peut être ou pas la même que l'agence en charge de la gestion des déchets solides. Cela dépendra du volume d'infrastructure dans chacun des sous-secteurs) ;
 - L'OVD ; et
 - La REGIDESO.

Commentaire : Pour l'Agence provinciale autonome, nous nous référons au point ci-haut évoqué. Pour l'OVD et la REGIDESO, le Consultant doit se référer aux textes juridiques qui créent ces organes de l'Etat, car il est clairement défini leurs missions respectives. Procéder de la sorte constitue une illégalité et créera un conflit de compétence entre leurs Ministères respectifs de tutelle et le MEDD où œuvre la DAS.

Conclusion : Pour la gestion des déchets liquides, le Consultant doit par contre étudier les mécanismes et les moyens pour renforcer la compétence de la DAS, du SNHR et de la CNAEHA ; tout en définissant l'étendue et limite de leurs compétences en cette matière. Contrairement aux deux autres structures qui sont autonomes (SNHR et CNAEHA), le Consultant devrait aussi encourager la transformation de la DAS en régie ou en programme autonome, qui sera placé sous tutelle du MEDD, mais avec une autonomie juridique pour mieux suivre et contrôler les activités des Agences Autonomes dans les perspectives que ces derniers mettent en œuvre la Politique Nationale d'assainissement. Si la DAS demeure à l'état actuel, elle sera faible faces aux structures autonomes qui seront nouvellement créés et ne sera pas en mesure de suivre et de contrôler ces structures.

Le Plan d'actions du R3 est plus théorique puisqu'il est basé sur les Etudes, par contre nous avons besoins des actions concrètes de l'assainissement liquide et de la gestion des déchets solides.