



RÉPUBLIQUE D'HAÏTI  
**DINEPA**  
Direction Nationale  
de l'Eau Potable  
et de l'Assainissement

## GUIDE

### Gestion des toilettes publiques appartenant à la collectivité ou à l'Etat

#### 3.1.1 GUI5

Date de rédaction : vendredi 6 avril 2012

Version : lundi 9 septembre 2013

Version finale



## Note aux lecteurs

Les prescriptions techniques générales s'appliquent aux opérations à réaliser en Haïti et relevant du champ de compétence de la Direction Nationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DINEPA). Elles constituent un référentiel, certaines à portée réglementaire, nationale, technique et sectorielle, d'autres ayant un rôle d'information et de support complémentaire.

Les documents à portée réglementaire, nationale, technique et sectorielle sont :

- **Les Fascicules Techniques** indiquant les principes obligatoires et les prescriptions communes à une sous thématique technique ;
- **Les Directives Techniques** prescrivant les règles minimales imposées pour la conception et la réalisation ainsi que la gestion d'ouvrages spécifiques.

Tout propriétaire et/ou réalisateur est tenu de respecter au minimum les prescriptions qui y sont indiquées. Toute dérogation devra faire l'objet d'une autorisation au préalable et par écrit de la DINEPA.

Les documents ayant un rôle d'information et de support complémentaire, sont :

- Les fiches techniques et Guides techniques présentant ou décrivant des ouvrages ou des actions dans les différentes thématiques ;
- Les modèles de règlements d'exploitation ou de gestion ;
- Les modèles de cahiers des clauses techniques particulières, utilisables comme « cadres - type » pour les maîtres d'ouvrages et concepteurs ;
- Divers types de modèles de documents tels que procès verbaux des phases de projet, modèles de contrat ou de règlement, contrôle de bonne exécution des ouvrages, etc.

Ces documents ayant un rôle d'information et de support complémentaire sont compatibles avec la réglementation imposée et peuvent préciser la compréhension des techniques ou fournir des aides aux acteurs.

Le présent référentiel technique a été élaboré en 2012 et 2013 sous l'égide de la DINEPA, par l'Office International de l'Eau (OIEau), grâce à un financement de l'UNICEF.

Dépôt légal 13-11-497 Novembre 2013. ISBN 13- 978-99970-51-56-1.

Toute reproduction, utilisation totale ou partielle d'un document doit être accompagnée des références de la source par la mention suivante : *par exemple* « extrait du référentiel technique national EPA, République d'Haïti : *Fascicule technique/directives techniques/etc. 2.5.1 DIT1* (projet DINEPA-OIEau-UNICEF 2012/2013) »

## Sommaire

1.	Introduction .....	3
2.	Régie publique .....	3
3.	Délégation de gestion .....	3
3.1.	Délégation de gestion à une association.....	4
3.2.	Délégation de gestion à une entreprise privée.....	5
4.	Comment identifier le mode de gestion le plus adapté ? .....	6
5.	Les éléments essentiels qui doivent être dans un contrat de délégation de gestion .....	7

## 1. Introduction

Cette notice concerne la gestion des toilettes publiques construites par une collectivité locale ou l'Etat (DINEPA, certains ministères impliqués dans la santé publique ou l'aménagement...) ou ayant été rétrocédé par une ONG à ces acteurs. Cette gestion peut se faire par :

- ✚ régie publique ou
- ✚ délégation de gestion.

## 2. Régie publique

Dans le cas d'une régie publique, un service de l'état, une municipalité ou une entreprise publique possède les locaux administratifs et techniques ainsi que les sanitaires qui y sont rattachés et exploite les toilettes.

Contrairement à un délégataire privé, une régie n'a pas vocation à chercher le profit le plus élevé. Elle est juste soumise à l'équilibre budgétaire. Ces deux principes permettent de pratiquer des tarifs les plus bas possibles, voire de s'organiser pour que l'accès aux toilettes soit gratuit grâce à une redevance prélevée sur chaque bokit vendu au(x) kiosque(s) de la commune / du quartier ou encore grâce aux revenus tirés de la vente de compost en cas de mise en place de toilettes sèches à compost (soumis à l'autorisation du MARNDR, MSPP, MDE).

## 3. Délégation de gestion

Dans le cas de la délégation de gestion, l'autorité publique responsable de l'assainissement et de l'hygiène possède des installations mais en confie l'exploitation au secteur privé ou associatif. Cependant, si la gestion, dans ce cas, est confiée à un tiers, la responsabilité du service (et en particulier de la qualité de ce service) relève toujours de l'autorité publique. A ce titre, cette dernière doit assurer le suivi et le contrôle du service fourni par le délégataire.

Par secteur privé, on entend :

- ✚ les entrepreneurs individuels ;
- ✚ les groupements d'intérêts économiques (GIE) ;
- ✚ les sociétés ;
- ✚ etc... ;

Par secteur associatif, on désigne :

- ✚ les organisations communautaires locales comme certains comités de quartier ;
- ✚ les associations de développement local ;
- ✚ les ONG de solidarité internationale, etc.

Le choix d'un type de délégation doit passer par l'avis et la réflexion de la population locale. Les usagers doivent parfaitement connaître les règles des toilettes publiques et l'activité de gestion. Par ailleurs, les responsables de la gestion des toilettes doivent porter à la connaissance du public le détail des coûts et des circuits de financement des installations sanitaires.

### 3.1. **Délégation de gestion à une association**

Miser sur une association issue de la communauté locale paraît une bonne solution car il est probable que celle-ci mette tous ses efforts dans l'entretien et la maintenance des toilettes puisqu'elle est la première intéressée à ce que les conditions d'utilisation soient bonnes. En effet, une structure communautaire organisée se sentira plus concernée car ses membres sont à la fois gestionnaires et usagers. De plus, l'organisation en association permettra de répartir ou de vendre le compost issu des toilettes en cas de mise en place de toilettes sèches à compost.

La communauté concernée (quartier, village...) doit être impliquée en amont dans la conception et la réalisation des toilettes. Cette implication des populations locales leur permettra de mieux s'approprier les installations<sup>1</sup>. Une solide ingénierie sociale située en amont du projet a notamment pour but de faire émerger le besoin réel de la zone et ses capacités de financement, d'entretien ou d'acceptation. De nombreuses méthodes participatives existent et sont adaptées à certains contextes mais rarement à tous les contextes.

On attend d'une association qu'elle manifeste plus d'intérêt pour la gestion des toilettes du fait qu'elle n'a pas pour objectif premier de faire des bénéfices contrairement à un entrepreneur privé sur Haïti. Le marché de la gestion des toilettes est peu attractif en Haïti du fait de la faible capacité à payer des populations. Pour cette même raison, si un bénéfice est dégagé, l'association va, la plupart du temps, le réinvestir dans la maintenance et l'entretien des toilettes voire la construction de nouvelles installations.

Par ailleurs, grâce à son implantation locale, une association est mieux placée pour diffuser les bonnes pratiques d'hygiène.

Pour cette raison, l'autorité locale a intérêt à ce que les membres de cette association soient bien formés à l'hygiène et à la gestion des toilettes (du nettoyage à la comptabilité).

Concernant la forme de délégation de gestion impliquant les associations, on se tournera de préférence vers *le marché de service* où l'exploitant est payé de façon forfaitaire par les pouvoirs publics pour la prestation qu'il exécute. C'est la seule forme de délégation où il n'y a aucune prise de risque financier de la part de l'exploitant. Cette option doit être, avant tout, réservée pour la délégation d'exploitation aux associations impliquées localement qui ont d'autres motivations à offrir, à savoir préférer une bonne qualité de service à la seule augmentation des bénéfices.

La délégation aux associations locales présente également certaines limites. On peut citer parmi les plus importantes :

- ✚ association n'est pas synonyme de bénévolat. Les personnes en charge de l'entretien doivent donc percevoir un salaire correspondant à leur tâches/responsabilités ;
- ✚ la bonne volonté n'est pas toujours suffisante : une association doit recevoir ou avoir reçu les formations adéquates, en particulier concernant la gestion de l'ouvrage d'un point de vue technique, administratif et financier. Elle doit être capable de véhiculer les messages d'hygiène publique propre à la structure qu'elle gère ;
- ✚ le risque de favoritisme demeure présent : si le choix du type d'association n'est pas suffisamment anticipé, celle-ci risque de favoriser une zone géographique, une communauté, une appartenance politique, sociale ou religieuse, etc.

---

<sup>1</sup> Par ailleurs, il faudra évaluer la capacité réelle d'utilisation des toilettes par la population ciblée. Par exemple, si le club de parents d'un village ou d'un quartier souhaite une toilette sèche de type ECOSAN, qui leur semble le modèle le plus complet. Leur capacité d'entretien devra être évaluée (par enquête notamment). Si cette capacité n'est pas suffisamment élevée, on orientera le projet vers un modèle plus simple d'entretien et d'utilisation et donc mieux adapté.

### 3.2. **Délégation de gestion à une entreprise privée**

Lorsque l'on souhaite déléguer un service public à une entreprise privée, on part d'un présupposé selon lequel plus le service offert sera de qualité, plus les usagers seront nombreux et plus ils seront disposés à payer pour le service rendu garantissant ainsi la rentabilité pour l'entrepreneur. Cependant, à un moment donné, la demande stagnera ou augmentera trop peu pour justifier un effort supplémentaire et coûteux pour améliorer encore la qualité. C'est donc un optimum que le gestionnaire devra trouver.

D'autre part, il ne faudra pas négliger la pénibilité et l'image sociale du métier de responsable des toilettes (équivalent de la « dame-pipi »). Ce facteur peut être une forte source de démotivation pour le responsable des toilettes, ainsi qu'une difficulté pour recruter une personne qualifiée. On peut améliorer cette situation par la sensibilisation des usagers, la valorisation du métier d'hygiéniste, le port d'uniforme, des moments de communication publique (festivités dans le quartier, radio...).

Les différentes formes de délégation de gestion impliquant le secteur privé sont :

- ✚ *le marché de service* déjà évoqué ci-dessus pour le secteur associatif où l'exploitant est payé de façon forfaitaire par les pouvoirs publics pour la prestation qu'il exécute. C'est la seule forme de délégation où il n'y a aucune prise de risque financier de la part de l'exploitant. La principale limite de cette option est que, si la qualité de service n'est pas bonne, la rémunération du prestataire ne va pas baisser pour autant. La rupture du contrat reste une sanction possible mais c'est une option lourde et difficile à mettre en place juridiquement et parfois politiquement difficile. Cette option doit être, avant tout, réservée pour la délégation d'exploitation aux associations déjà sensibilisées et impliquées localement qui ont d'autres motivations à offrir à savoir, privilégier une bonne qualité de service et non la seule augmentation des bénéfices ;
- ✚ *le contrat de gérance* est un contrat où l'exploitant reçoit pour mission d'entretenir et d'exploiter les blocs sanitaires. Il en assure l'ouverture, l'approvisionnement régulier en consommables et l'entretien quotidien. Il effectue ou fait effectuer les réparations nécessaires. Le revenu de l'exploitant est constitué des recettes qu'il perçoit en faisant payer les usagers, auxquelles s'ajoute une rémunération éventuellement fixe que lui verse périodiquement l'autorité publique qui lui a délégué la gestion des toilettes. On considère donc qu'il est, par ce mécanisme, intéressé à offrir un bon niveau de service pour attirer les usagers ;
- ✚ *dans le cas du contrat d'affermage*, l'exploitant exploite et entretient les toilettes qui lui sont « louées » par autorité publique propriétaire, mais il a en plus une responsabilité au niveau de l'entretien et des investissements liés à ce dernier (il doit assurer le renouvellement hors Génie Civil pour restituer en fin de contrat les équipements dans l'état ou ils ont été confiés) :
  - *cas « simple »* : l'exploitant reçoit les toilettes déjà construites et opérationnelles, mais doit reverser un loyer, autrement dit le « fermage » à l'autorité publique contractante. Il s'agit d'une participation financière à l'investissement effectué par la commune pour les toilettes. Il crée son bénéfice de la différence entre les recettes qu'il tire du service et du loyer qu'il doit reverser. Dans le cas où les toilettes ont été construites par une ONG ou un organisme d'aide au développement sans financement par la commune, celle-ci ne sera pas en droit de percevoir ce loyer pour investissement initial. Par contre, si l'autorité publique a gardé comme compétence les réparations lourdes, la réhabilitation et le renouvellement des toilettes, elle peut percevoir le fermage pour provisionner les dépenses liées à ces postes.
  - *Dans le cas « mixte »*, l'exploitant participe aux investissements de réhabilitation et de réparations lourdes. Soit il réalise des travaux pour remettre le bloc en état avant de l'exploiter, soit il a la responsabilité de financer ces réparations par la suite, au cours de l'exécution du contrat. L'exploitant tire son revenu du paiement du service par l'utilisateur. Dans certains cas des avenants au contrat d'affermage complètent ce dernier pour des

travaux lourds ou des extensions de service, il s'agit dans ce cas de marchés de travaux associés qui doivent être prévus initialement dans le contrat d'affermage.

Le présupposé de l'affermage en ce qui concerne la qualité de service est que l'opérateur est incité à accroître les recettes et donc, pour cela, de proposer un service durable répondant aux attentes des usagers.

- ✚ Dans le cas du contrat de concession, l'opérateur doit construire les toilettes, les exploiter et assurer la totalité des opérations de maintenance sous la supervision des pouvoirs publics qui ne doivent, en aucun cas, déléguer leurs prérogatives de contrôle de la qualité du service rendu. Ici aussi, le présupposé est que l'opérateur a tout intérêt à construire des toilettes robustes adaptées à la demande et faciles d'entretien pour attirer un maximum d'usagers et mobiliser ainsi suffisamment de recettes pour que son investissement initial devienne ou reste rentable.

#### 4. Comment identifier le mode de gestion le plus adapté ?

Il faut bien garder à l'esprit qu'aucun mode de gestion n'est la « panacée universelle ». Chacun présente des avantages et des inconvénients. La meilleure option dépendra du contexte.

Les besoins doivent, dans un premier temps, être définis.

- ✚ l'objectif est-il :
  - de développer de nouveaux blocs sanitaires ?
  - d'augmenter leur fréquentation ?
  - d'améliorer la qualité du service ?
  - de créer une activité libérale productrice de revenus pour la population locale ?
  - de contrôler la mise en place des toilettes ?
  - ...
- ✚ les besoins relèvent-ils de la construction ou bien de la réhabilitation ?
- ✚ doit-on viser une baisse des tarifs pour des raisons sociales ?

Le contexte et les contraintes doivent être analysés :

- ✚ les moyens financiers et humains et les compétences existent-ils au sein de l'autorité publique...
  - pour gérer les blocs en régie ?
  - pour surveiller les performances d'un prestataire externe (privé ou associatif) ?
- ✚ quelles responsabilités peuvent être confiées à un prestataire externe ?
- ✚ quelles responsabilités, l'autorité publique souhaite-t-elle conserver ?
- ✚ les prestataires privés ou associatifs ont-ils une expérience en matière de construction ou de gestion des blocs sanitaires dans les lieux publics ?
- ✚ existe-t-il suffisamment de prestataires privés susceptibles d'être intéressés ?
- ✚ les associations locales sont-elles mobilisées sur ce thème ?
- ✚ existe-t-il un cadre législatif et réglementaire clair permettant de recourir à des prestataires privés ou associatifs ?
- ✚ quels moyens de contrôle et d'incitations peuvent être mis en place pour garantir qu'un prestataire s'acquitte au mieux de la mission qui lui a été confiée ?
- ✚ quel mécanisme d'autorisation peut être mis en place ?

Les réponses à ces questions permettront de cerner le mode de gestion le plus adapté.

Les modes de passation des marchés font l'objet d'un fascicule spécifique (cf. 5.1.1. FAT1).

## 5. Les éléments essentiels qui doivent être dans un contrat de délégation de gestion

Doivent figurer dans le contrat de délégation, quel que soit le type d'exploitant (privé ou associatif) :

- ✚ la désignation du propriétaire des toilettes ;
- ✚ la définition du périmètre d'exploitation ; il faut décrire précisément les installations dont le prestataire a la responsabilité de gérer et préciser le terrain dont il dispose ;
- ✚ l'état patrimonial initial ;
- ✚ définition du partage des responsabilités :
  - qui construit ?
  - qui réhabilite ?
  - qui entretient et nettoie (et à quelle fréquence) ?
  - qui gère les vidanges ?
  - qui collecte les recettes ?
  - qui accueille les usagers ? définition de cet accueil ;
  - qui prend en charge les réparations légères, lourdes ?
  - quelle part de renouvellement est incluse dans le contrat ?
- ✚ la définition des relations de l'autorité délégante et de l'exploitant avec les autres acteurs concernés : usagers ; services techniques municipaux, CTE ;
- ✚ les modalités de financement des différentes activités liées à l'exploitation des toilettes ;
- ✚ les modalités de rémunération de l'exploitant ;
- ✚ les modalités de perception par l'autorité publique de la « ferme » ou redevance dans le cas de l'affermage ou, de façon générale, les modalités de provisionnement des investissements et des renouvellements ;
- ✚ les objectifs de performance à atteindre ;
- ✚ les modalités de suivi et de contrôle du respect des obligations de service et de l'atteinte des objectifs de performance ;
- ✚ modalité de vente ou de partage du compost produit et, en cas de poste, utilisation des revenus.

Au delà du contrat écrit, la surveillance et le contrôle par un « club d'usagers » ou encore un ASEC reste une des mesures les plus efficaces pour le fonctionnement durable de l'ouvrage.