

LA GESTION DES ADDUCTIONS D'EAU POTABLE SIMPLIFIEES AU BURKINA FASO : PROBLEMATIQUE, ENJEUX ET PERSPECTIVES



JUIN 2014

Préambule

Dans sa volonté d'offrir de l'eau potable à tous, l'État burkinabè a fait le pari d'équiper les chefs-lieux de communes et les villages de plus de 3500 habitants d'AEPS. Afin d'assurer une meilleure gestion des ouvrages hydrauliques, il a été adopté en 2006 une nouvelle politique de gestion décentralisée des ouvrages d'eau potable dont la commune est le maître d'ouvrage. Depuis, aucun retour d'expérience structuré n'a été organisé pour faire l'état de la gestion des AEPS au Burkina. Or, un certain nombre de problèmes sont identifiés par les principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre et la gestion de ces ouvrages.

Dans le cadre du programme WA-WASH de USAID, IRC a mené une étude sur le coût, la performance et la régulation des petits réseaux de distribution d'eau potable de six AEPS de la région du Sahel. Étonné par les constats et les discussions informelles du secteur sur le sujet, IRC a organisé un atelier les 30 et 31 octobre 2013 sur la gestion des AEPS. À cet atelier ont participé la DGRE, les principaux opérateurs (ONEA, Vergnet Hydro et PPI), certains bailleurs (Danida, EU) et les maires des communes de Markoye, Gorgadji, Latoden et Houndé. Tous ont fait l'état de leurs expériences afin d'identifier les préoccupations réelles et les pistes de solutions.

Cette publication a pour objectif de présenter les préoccupations du secteur et les pistes de solutions identifiées de façon consensuelle par l'ensemble des parties prenantes impliquées dans la gestion des AEPS. Elle s'articule autour de trois problématiques : le suivi et le contrôle par les autorités publiques, le financement du renouvellement et l'extension/développement des réseaux.

Remerciements

Nous tenons à remercier les participants de l'atelier pour leurs précieuses contributions, leur attitude constructive et leur réactivité.

Acronymes

AEPS :	Réseau d'Adduction en Eau Potable Simplifiée
AMBF :	Association des Municipalités du Burkina Faso
BPO :	Budget Programme par Objectif
DGRE :	Direction Générale des Ressources en Eau
DREAHA :	Direction Régionale de l'Eau, des Aménagements Hydraulique et de l'Assainissement
IEC :	Information, Éducation et Communication
MATD :	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
OMD :	Objectif du Millénaire pour le Développement
ONEA :	Office National de l'Eau et de l'Assainissement
PAR :	Programme d'Application de la Réforme de gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieu rural et semi-urbain
PMH :	Pompe à Motricité Humaine
PN-AEPA :	Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement

Le contexte

En se dotant en novembre 2000 d'un nouveau cadre réglementaire de gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieu rural et semi-urbain, communément appelée la Réforme, le Burkina Faso a entériné une politique de transfert intégral de la maîtrise d'ouvrage en matière d'eau potable aux communes. Celles-ci sont en charge de l'organisation, la gestion et le suivi des services publics d'eau potable, sur l'ensemble de leurs territoires, aussi bien pour les PMH (pompe à motricité humaine) que pour les AEPS (adduction d'eau potable simplifiée).

Le pays parie sur les AEPS pour l'approvisionnement en eau des petits centres de 3500 à 10 000 habitants. Même s'ils offrent un meilleur service, ces systèmes sont plus complexes à gérer et à entretenir, et c'est pourquoi les communes sont encouragées à déléguer leur gestion à des opérateurs privés (les principaux étant PPI, SAWES, Faso-Hydro) ou public (ONEA). Le premier contrat de délégation par affermage a été signé entre la commune de Diébougou et l'ONEA, en 2004¹. En 2013, plus de 530 villages dans 262 communes sont équipés d'une AEPS² et dans le cadre du PN-AEPA, il est prévu d'ici 2015 la construction de 250 nouvelles AEPS³. Toujours en 2013, 41% de ces ouvrages étaient gérés en délégation⁴.

Près de 10 ans après la mise en place des premiers contrats, les communes, les opérateurs et les autres partenaires œuvrant un peu partout dans le pays font face à des défis similaires liés à la gestion, à la planification et au suivi de ces ouvrages. Ils ont eu peu de possibilités de partager leurs difficultés et de réfléchir ensemble aux solutions et aux améliorations à apporter. C'est pour répondre à ce besoin que l'atelier sur « la gestion des adductions d'eau potable simplifiées au Burkina Faso », qui s'est tenu les 30 et 31 octobre 2013 à Ouagadougou, a été organisé. Cette rencontre de deux jours a permis l'identification des principaux goulots d'étranglements qui relèvent d'une des trois dimensions suivantes :

- Le suivi et le contrôle des AEPS par les autorités publiques,
- L'extension/développement des réseaux existants, et
- Le financement du renouvellement.

Cette brochure se veut une synthèse des discussions de l'atelier. Elle regroupe en trois grandes catégories les problématiques communes ainsi que les pistes de solutions évoquées.



¹ Zoungana, D., 2011. Burkina Faso: L'alimentation en eau en zones rurales; évaluation des progrès vers la prestation de services durable. La Haye: IRC International Water and Sanitation Centre, et Ouagadougou: 2iE Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement

² Résultats de la base INO 2013

³ Document cadre du PN-APEA

⁴ Gouvernement du Burkina Faso, Cadre sectoriel de dialogue Eau et assainissement, rapport de performance annuelle 2013 du secteur « Eau et Assainissement

Le suivi et le contrôle par les autorités publiques

Constat : Un dialogue difficile à construire entre les intervenants

Les relations opérateur-maitre d'ouvrage sont d'autant plus limitées qu'il n'existe aucune prescription sur les rencontres et autres échanges entre les parties. Le dialogue est d'autant plus difficile à construire lorsque l'opérateur n'est pas présent sur place.

« Depuis novembre 2012 que je suis maire, je cherche en vain à rencontrer les représentants de l'opérateur qui exploite nos AEPS », signale M. Ernest Tiendrébéogo, maire de Lah Toden.

Les solutions

Un dialogue doit être ouvert et peut être initié entre ces deux parties. Qu'il soit coordonné par une tierce partie ou non, ce dialogue peut être facilité par une meilleure compréhension des rôles et responsabilités de chacun, notamment au regard du type de contrat signé.

Constat : Un suivi de la performance difficile à opérationnaliser pour les communes

Des indicateurs de performances des AEPS sont clairement précisés par la DGRE et indiqués dans les contrats d'affermage signés entre les maitres d'ouvrages et les opérateurs. Ils déclinent le cadre de suivi technique et financier de la gestion de l'AEPS. Ils couvrent les aspects liés à la qualité de l'eau, à la quantité d'eau délivrée, aux nombres et jours de pannes, au bilan financier, à la maintenance et la tarification de l'eau. Dans les textes, ce sont les communes qui sont chargées du suivi et du financement des opérations de suivi.

En pratique, le suivi de la performance des AEPS est difficile à opérationnaliser. Le suivi n'est que rarement assuré en réalité puisque les communes n'ont généralement pas les capacités techniques et financières nécessaires à la mise en place d'un tel processus. Les rapports d'exploitation transmis aux communes restent inexploités faute de compétences nécessaires dans les communes pour les interpréter de sorte à prendre des mesures d'orientations.

De même, la commune n'a aucune visibilité sur les performances financières de l'opérateur ni sur les différents types de fonds (provision, amortissement etc.) dont elle doit à minima connaître l'existence.

Conformément à la réglementation, la DGRE et les DREAHA doivent appuyer les communes sur les modalités de gestion des ouvrages hydrauliques, accompagner les communes dans les choix techniques et à la prise de décision concernant la gestion des AEPS, l'examen et analyse des rapports d'exploitation, le suivi de la gestion et le renforcement des capacités des opérateurs privés. Malheureusement, cet appui demeure encore théorique, ces instances ayant elles-mêmes des capacités limitées. Concrètement, les mécanismes d'appui systématique de services étatiques n'existent pas encore. Un protocole d'appui est en cours d'élaboration (prévu pour 2014). En attendant, afin d'obtenir un appui, la commune doit formuler une demande, sans pour autant être assurée d'une réponse positive dans un délai raisonnable.

« Les rapports qui nous sont transmis sont trop techniques. Nous n'y comprenons pas grand-chose, du coup je les range sans chercher à comprendre davantage », avoue M. Bassirou Ouédraogo, secrétaire général de la commune de Gorgadji.

Les solutions

La solution se trouve dans le renforcement des capacités des acteurs impliqués, spécialement des Communes, mais également des Directions régionales et de la DGRE. La systématisation des mécanismes de suivi, mais également la simplification du suivi technique et financier, notamment par l'élaboration de canevas types, sont également privilégiés. La DGRE va déjà dans ce sens avec le protocole d'appui mentionné ci-dessus.

L'élaboration d'indicateurs renseignés au niveau local et transmis au niveau national (similaire au suivi annuel effectué par la DGRE pour les ouvrages de type PMH) assurerait une meilleure connaissance du parc d'AEPS du pays, ainsi que des principales tendances et intervention à mettre en place. Ces informations, colligées au sein d'une base de données sur la gestion des AEPS à l'échelle nationale, permettraient également

à la DGRE d'assurer son rôle d'appui aux régions et aux communes. Une telle base doit être mise à jour au moins annuellement et les informations partagées avec les parties impliquées.

Constat : Un suivi de la performance difficile à opérationnaliser pour les communes

Des indicateurs de performances des AEPS sont clairement précisés par la DGRE et indiqués dans les contrats d'affermage signés entre les maîtres d'ouvrages et les opérateurs. Ils déclinent le cadre de suivi technique et financier de la gestion de l'AEPS. Ils couvrent les aspects liés à la qualité de l'eau, à la quantité d'eau délivrée, aux nombres et jours de pannes, au bilan financier, à la maintenance et la tarification de l'eau. Dans les textes, ce sont les communes qui sont chargées du suivi et du financement des opérations de suivi.

En pratique, le suivi de la performance des AEPS est difficile à opérationnaliser. Le suivi n'est que rarement assuré en réalité puisque les communes n'ont généralement pas les capacités techniques et financières nécessaires à la mise en place d'un tel processus. Les rapports d'exploitation transmis aux communes restent inexploités faute de compétences nécessaires dans les communes pour les interpréter de sorte à prendre des mesures d'orientations.

De même, la commune n'a aucune visibilité sur les performances financières de l'opérateur ni sur les différents types de fonds (provision, amortissement etc.) dont elle doit à minima connaître l'existence.

Conformément à la réglementation, la DGRE et les DREAHA doivent appuyer les communes sur les modalités de gestion des ouvrages hydrauliques, accompagner les communes dans les choix techniques et à la prise de décision concernant la gestion des AEPS, l'examen et analyse des rapports d'exploitation, le suivi de la gestion et le renforcement des capacités des opérateurs privés. Malheureusement, cet appui demeure encore théorique, ces instances ayant elles-mêmes des capacités limitées. Concrètement, les mécanismes d'appui systématique de services étatiques n'existent pas encore. Un protocole d'appui est en cours d'élaboration (prévu pour 2014). En attendant, afin d'obtenir un appui, la commune doit formuler une demande, sans pour autant être assurée d'une réponse positive dans un délai raisonnable.

« Les rapports qui nous sont transmis sont trop techniques. Nous n'y comprenons pas grand-chose, du coup je les range sans chercher à comprendre davantage »,

avoue M. Bassirou Ouédraogo, secrétaire général de la commune de Gorgadji.

Les solutions

La solution se trouve dans le renforcement des capacités des acteurs impliqués, spécialement des Communes, mais également des Directions régionales et de la DGRE. La systématisation des mécanismes de suivi, mais également la simplification du suivi technique et financier, notamment par l'élaboration de canevas types, sont également privilégiés. La DGRE va déjà dans ce sens avec le protocole d'appui mentionné ci-dessus.

L'élaboration d'indicateurs renseignés au niveau local et transmis au niveau national (similaire au suivi annuel effectué par la DGRE pour les ouvrages de type PMH) assurerait une meilleure connaissance du parc d'AEPS du pays, ainsi que des principales tendances et intervention à mettre en place. Ces informations, colligées au sein d'une base de données sur la gestion des AEPS à l'échelle nationale, permettraient également à la DGRE d'assurer son rôle d'appui aux régions et aux communes. Une telle base doit être mise à jour au moins annuellement et les informations partagées avec les parties impliquées.

Constat : Des mécanismes de contrôle à simplifier

L'absence de mécanismes opérationnels de suivi fait en sorte qu'il est difficile, voire impossible pour les communes de s'assurer de la continuité du service. De plus, elles ne sont pas équipées pour imposer des mesures coercitives aux opérateurs défaillants. Ainsi, malgré l'existence d'un cadre réglementaire, les maîtres d'ouvrage sont démunis face aux ruptures de service.

Tous les acteurs reconnaissent que la démarche actuelle est trop procédurière. La commune doit constater la rupture de service sur la durée avant d'adresser une correspondance à l'opérateur qui dispose d'une vingtaine de jours avant de répondre à la correspondance. La réparation n'interviendra qu'après ces échanges. Pendant ce temps, les populations sont privées d'eau potable.

Les solutions

Mettre en place une structure de contrôle, via l'Etat ou une tierce partie, qui vient renforcer les communes dans leur rôle de coercition. Cette structure passe par une simplification des procédures en places, mais va au-delà et assure aux communes comment et qui doit prendre les mesures légales pour assurer un service continu.

M.Sadio Ouédraogo, maire de la commune de Gorgadji : « **Quels recours pour les communes en cas de longues périodes de rupture de service? De quels moyens de pression disposons-nous pour contraindre l'opérateur à reprendre le service?** »

L'extension et le développement des réseaux

Constat : Des responsabilités à définir et à assumer pour l'extension des réseaux existants

Qui de l'exploitant, de la commune ou de l'État doit prendre en charge le financement du développement du réseau? A qui appartient l'extension développée? En principes, les communes et l'État ont à charge les investissements. Pour l'heure, les communes ne disposent pas des fonds pour réaliser les travaux et subventionner les branchements privés; quant aux opérateurs, ils craignent d'engager de tels investissements puisque les frais engagés vont au-delà de leur contractualisation. En effet, les contrats (d'affermage ou de délégation) sont d'une durée de 7 ou 10 ans, durée trop courte pour ce type d'investissement. Pourtant, l'augmentation du nombre d'utilisateurs sur une AEPS, entrainera automatiquement la baisse du coût par personne.

Les opérateurs sont également responsables de la gestion des PMH situées sur le périmètre affermé. Si la loi prévoit que leur gestion revient à l'opérateur, dans les faits cette gestion n'est pas toujours assurée, et les réparations en cas de pannes ne sont pas systématiques, la qualité de l'eau délivrée par cet ouvrage n'est pas assurée par l'opérateur, etc. c'est pourquoi leur accès est généralement gratuit pour les usagers, lorsqu'ils ne sont pas en pannes ou condamnés. En effet, bien que cela fasse partie de leur

mandat, les opérateurs ne voient pas d'un bon œil la cohabitation de ces ouvrages considérées à tort ou à raison comme des concurrentes de l'AEPS.

Les solutions

Une stratégie de marketing privilégiée par les acteurs consiste à subventionner des vagues de branchements privés, d'une façon similaire aux pratiques en milieu urbain. L'expérience de l'ONEA en milieu urbain peut être adaptée pour servir de base à la définition des conditions d'accès aux subventions. Les branchements subventionnés permettront à terme d'atteindre un équilibre budgétaire grâce à l'augmentation du nombre des branchements. Ce point de vue est partagé par les bailleurs de fonds qui n'ont pas hésité à abonder dans ce sens. Pour que ces subventions soient prises en compte, les maires doivent le prévoir dans leur budgétisation et leur BPO. Idéalement, les subventions doivent aussi concerner les projets d'AEPS dès les premiers stades de leur planification.

« **Plus l'infrastructure est proche, moins les gens vont utiliser les sources non potables** »,
fait remarquer Boué Yazon, le maire de Houndé

L'harmonisation de la tarification, peu importe le type d'ouvrage, permet de rendre caduc la dynamique de compétition qui a cours dans les zones d'affermage. La vente au volume semble être le meilleur mode de gestion des PMH situées dans les zones affermées. Cela permet de tarifier l'eau de la même façon que sur les AEPS, et ainsi d'éviter la concurrence des différents ouvrages. Certains compteurs sont adaptés aux PMH et ne demandent qu'à être testés. Dans la même logique, l'eau des PMH doit être contrôlée de la même façon et suivre le même protocole que pour les AEPS. Sachant que chaque contrôle coûte 20000 FCFA, la commune doit en tenir compte lors de la fixation du prix de l'eau. Une réflexion sur la pertinence de la réhabilitation doit être menée afin d'évaluer si les PMH sont encore en mesure d'offrir un service adéquat en territoire affermé. Si ce n'est pas le cas, avec quoi peuvent-elles être remplacées?

En adoptant une approche service, soit une approche intégrée où l'ensemble des ouvrages d'eau potable est géré de façon cohérente, le financement de la maintenance se mutualise, permettant ainsi une plus

grande rapidité d'action et réduisant des délais de réparations.

Ido Batia, Directeur par intérim, chez FasoHydro :
« A Gorgadji, nous faisons face à une insuffisance de la ressource. Nous avons beau augmenter la capacité de stockage et l'ouverture d'une nouvelle borne fontaine, nous n'arrivons pas à délivrer un service de très bonne qualité car la nappe est faible ».

Constat : Une demande en eau délivrée par les AEPS à promouvoir

L'extension d'un AEPS est conditionnée à la demande des usagers. Plus les usagers utilisent les AEPS, que ce soit via les bornes fontaines ou les branchements privés, plus les besoins d'extension sont criants. Or, de façon générale au Burkina Faso, le recours aux AEPS par les usagers est encore faible et fonction de la saisonnalité. Ces derniers ne trouvent pas les services de l'AEPS attractifs, soit parce qu'ils sont trop chers (ou considérés comme tel), soit parce qu'ils sont trop éloignés, trop fréquentés, pas assez fiables, et pour d'autres raisons encore. Pourtant, une forte et constante consommation est nécessaire pour assurer une certaine rentabilité, mais également pour permettre à l'opérateur d'offrir un service de qualité, de maintenir intacte la qualité des ouvrages et de planifier (idéalement de concert avec la Commune) des travaux d'extension. L'augmentation du nombre d'usagers sur une AEPS entrainera automatiquement la baisse du coût par personne et ouvrira donc des possibilités de baisse des tarifs.

Au-delà des considérations économiques, le marketing de l'eau s'avère indispensable car il s'agit avant tout d'une question de santé publique, d'où l'impérieuse nécessité d'entreprendre des actions de marketing et d'IEC (information, éducation et communication) pour la consommation de l'eau des AEPS. Reste à déterminer qui est responsable des actions de marketing de l'eau.

Les solutions

Le marketing de l'eau doit être mené conjointement par la commune et l'opérateur. Ils doivent entreprendre des actions de sensibilisation et d'IEC auprès des usagers de sorte à les inciter à consommer l'eau des AEPS. Ce

marketing doit aussi s'accompagner d'action de contrôle de la qualité de l'eau fournie. Les usagers doivent être constamment informés sur la qualité de l'eau afin de lever les doutes et faire preuve de transparence.

Encadré 1 : Extension ou construction de nouvelles installations?

Les acteurs de l'approvisionnement en eau en milieu rural indiquent que le futur sera propice à la mutualisation des ouvrages pour répondre aux besoins croissants des populations tout en optimisant la ressource disponible. A cette fin, une réflexion sur les stratégies à adopter dans les petits centres oppose l'extension des AEPS existantes à la mise en place de nouveaux ouvrages. L'ONEA, opérateur à Pouni, a fusionné les infrastructures (PMH/AEPS) de 4 villages pour en faire une AEPS gravitaire qui permet de mieux répartir la ressource entre les usagers. Le réseau de Dori, également opéré par l'ONEA, est alimenté par un barrage et dessert 20 bornes fontaines dans les villages situés à proximité de la ville. L'ONEA explore la possibilité d'étendre le réseau actuel afin d'alimenter la ville de Gorom-Gorom, à près de 100 km de Dori, avec le même barrage. A Tougan, l'État et la Commune ont cherché de l'eau sur 10 kilomètres avant de trouver une source permettant d'alimenter l'extension de leur réseau. À Kaya, le sous-sol n'étant pas propice à la fourniture d'eau, un barrage a été érigé pour alimenter l'AEPS. Les projets de connexions inter-villages et des interconnexions urbain/rural, tel le barrage de Guidi à 42 km de Ouagadougou qui alimente les installations de l'ONEA situées dans l'axe, doivent être encouragés. Dans tous les cas, le leadership des acteurs locaux sont au cœur du processus.

Constat : Des difficultés techniques liées à une ressource en eau inégale

Dans plusieurs régions du pays, les opérateurs doivent composer avec la rareté ou l'inaccessibilité de la ressource en eau. Ils éprouvent des difficultés à offrir les services attendus de leur part. Les projets d'extension du réseau et les branchements privés sont régulièrement abandonnés.

Les solutions

Une première piste de solution porte sur une meilleure connaissance de l'environnement physique et financier. Il va de soi que de systématiser les études

hydrogéologiques et plus généralement développer une connaissance de la composition du sous-sol constitue une solution à privilégier avant de s'engager dans des travaux de mise en œuvre. L'Etat (et ses partenaires), entité responsable d'effectuer ce recensement et d'en disséminer les résultats, doit s'atteler à la question sans plus attendre. Des études environnementales permettent d'identifier les impacts du puisage des eaux souterraines ou de surface. De telles études ne sont pas systématiques, et lorsqu'elles sont effectuées, aucune activité de suivi n'est opérée.

A défaut ou à complément, les sources de financement permettant d'investiguer le sous-sol préalablement à la mise en place ou l'extension d'AEPS (ou de tout autre ouvrage amélioré) doivent être identifiées et communiquées aux communes.

Une deuxième piste de solution porte sur la mutualisation de la ressource (voir encadré 1) et sur la mobilisation des eaux de surface et la valorisation des données de la gestion intégrée sont autant d'alternatives à explorer. Enfin, la solution implique d'ouvrir les unités géographiques et de valoriser les partenariats avec certains acteurs, tels l'ONEA, afin d'innover et d'assurer un service pérenne.

Le financement du renouvellement des AEPS

Constat : Des tentatives de mutualisation confrontées à un cadre légal rigide

Le niveau de mutualisation des AEPS demeure très faible rendant les opérateurs et l'ensemble du système fragiles. La mutualisation peut prendre différentes formes; il peut s'agir pour un opérateur de répartir les charges et les profits (ou les pertes) sur l'ensemble des ouvrages qu'il gère. Ainsi les centres déficitaires peuvent être compensés par les centres bénéficiaires et ainsi assurer la stabilité du service. Elle peut également concerner le partage des charges au niveau des communes. Dans ce cas, on parle d'intercommunalité (voir encadré 2). La mutualisation permet de financer de nouveaux ouvrages, voir l'extension d'ouvrages existants.

Les solutions

La mutualisation par un opérateur est un système relativement bien implanté. A cet égard, le cas de l'ONEA est intéressant; compte tenu de ses assises en milieu urbain, l'ONEA peut soutenir un centre

Encadré 2 : l'intercommunalité

L'intercommunalité est le regroupement de deux ou plusieurs communes dans une structure légale en vue de coopérer et de partager les frais liés à la fourniture de différents services tel que celui de l'eau. Dans le cadre de la fourniture de service dans les petits centres urbains burkinabè, l'intercommunalité pourrait se traduire par l'embauche conjointe de techniciens ou autres professionnels compétents à même d'appuyer les communes dans la contractualisation ou le suivi de la performance des opérateurs. Au Burkina, il n'existe que très peu de mécanismes opérationnels permettant d'appuyer les communes à cet égard.

enregistrant un déficit permanent. Par contre, un centre permanemment déficitaire indique qu'une ou des mesures doivent être prises, que ce soit un meilleur marketing de l'eau, une révision des tarifs, etc.

Plusieurs types de mutualisation sont à explorer; la mutualisation entre usages, entre fonctions, entre entités. L'Etat peut encourager cette exploration en mobilisant des ressources financières ou/et humaines, et rendre la réglementation plus flexible pour faciliter les expériences entre les différentes fonctions ou entités, notamment en optimisant les études de faisabilité. Tous les acteurs sont d'accord sur le besoin d'explorer davantage cet aspect. L'intercommunalité est clairement ciblée comme une solution pour une meilleure fourniture de service en milieu rural. Malgré un cadre juridique en place depuis 2012, le MATD n'arrive pas à diffuser l'information au niveau des communes.

Constat : Des modèles d'exploitation à revoir

Les deux modèles de délégation privilégiés dans le Burkina rural sont l'affermage ou la concession. L'affermage est un type de contrat dans lequel le propriétaire d'un bien, le maître d'ouvrage, en confie l'exploitation à un fermier. Celui-ci tire sa rémunération de la vente d'eau aux usagers). Les opérateurs privés et certains centres de l'ONEA (tel que..) sont contractés en affermage. La concession se distingue de l'affermage par la prise en charge par le concessionnaire non seulement des frais d'exploitation et d'entretien courant mais également des investissements. Le concessionnaire est contracté par l'Etat. Seul l'ONEA détient ce type de contrat en milieu urbain.

Les solutions

Ces modèles d'exploitations sont complexes et demande une certaine expertise de la partie contractante (le maître d'ouvrage). A défaut de promouvoir des modèles alternatifs, une simplification du processus de contractualisation et de fiscalité pourrait simplifier la gestion des ouvrages dans les petits centres.

L'attribution des contractants doit aussi être revue. De nos jours, la loi prévoit que les centres de plus de 10 000 habitants soient automatiquement gérés par l'ONEA. Cette disposition est défavorable aux opérateurs privés car ces centres sont les plus rentables. Il faut revoir cette disposition afin de permettre aux opérateurs privés d'accéder à de plus gros marchés.

Constat : Une tarification de l'eau inadaptée au milieu rural

A l'unanimité, les participants reconnaissent que le tarif de l'eau n'est pas réaliste. Les modes de calcul actuels ne tiennent pas compte de tous les contours de la question. Le tarif actuel de 500f/m³ peut paraître excessif dans certaines zones et sous-évalué dans d'autres.

Les solutions

Des mécanismes d'ajustement du tarif sont à prévoir. Sachant que de façon générale l'eau coûte plus chère en milieu rural qu'en milieu urbain, il est impératif de réfléchir à un mécanisme de subvention ou de péréquation afin de faire baisser le tarif de l'eau en milieu rural. Pour l'heure, une péréquation existe entre les différents centres affermés de l'ONEA, mais les détails ne sont pas connus.

La possibilité de subventionner non pas l'eau mais les charges qui font varier le prix (tel le carburant) peut être envisagée pour maintenir un prix accessible lors de l'exploitation. Pour l'instant, la fiscalité ne permet pas un tel montage. Il est également possible de s'inspirer des démarches effectuées par l'ONEA qui a connu des difficultés similaires il y a 20 ans.

De même, il est primordial de mettre en place des outils de fixation et de suivi du prix de l'eau transparents et clairs pour les communes. Le dialogue entre opérateur et maître d'ouvrage doit être encouragé, notamment à propos des comptes d'exploitation. De plus, des moyens d'ajustement dans

le cadre de déficits chroniques (que ce soit par mutualisation ou autre) doivent être vulgarisés et rendus accessibles aux communes.

Constat : Une provision pour renouvellement complexe à calculer

Le calcul des provisions pour renouvellement n'est pas clairement défini; sur combien d'années base-t-on les calculs? La durée de vie théorique indiquée par le fabricant? La durée de vie observée des différentes composantes des AEPS?

Les solutions

Les mécanismes pour la gestion d'un fonds de renouvellement comprennent la fixation de règles de calcul et un droit de regard du maître d'ouvrage. Une relecture des contrats d'affermage en cours et l'amendement des contrats types pour les contractualisations futures sont également à considérer. Dans le cadre de la mise en place de partenariats publics-privés, une réflexion est en cours sur le sujet. Pour l'instant la durée théorique considérée est comprise entre 10 et 15 ans.

« Les provisions de renouvellement reviennent à la commune mais nulle part il n'est indiqué les règles pour calculer le fonds »

Christophe Leger, Vergnet Hydro

Constat : Des mécanismes pour l'alimentation des fonds de provision pour renouvellement à simplifier

Selon l'approche développée dans le cadre de la Réforme, la constitution de fonds de renouvellement est vue comme une assurance pour l'exploitant. Le maître d'ouvrage n'a pas de droit de regard sur les sommes provisionnées dans ces fonds, bien que l'exploitant soit tenu de l'en informer. En absence de mécanismes et de règles claires de calcul, les fonds de renouvellement sont actuellement gérés dans une certaine « opacité ». Pour la DGRE, les textes sont précis sur le provisionnement de fonds de renouvellement. Le fonds de renouvellement est abondé par l'exploitant et devrait être géré par la commune. En absence de modalité de gestion des fonds, ce qui est généralement le cas, la création par le fermier d'un compte courant est conseillée, au détriment du « compte trésor » qui est moins

transparent et moins malléable car les procédures sont plus lourdes. Les communes exigent un droit de regard sur les provisions. Elles exigent aussi que les fonds leur soient cédés à la fin du contrat. Mais pour l'exploitant, la rétrocession des fonds est conditionnée par l'émission de factures que la législation ne permet pas aux communes d'émettre présentement.

Les fonds que l'État transfère aux communes pour le renouvellement des PMH sont effectués sans concertation et sans tenir compte des besoins réels de chaque commune. Il n'y a pas d'évaluation des besoins de réhabilitation en amont, ainsi les fonds sont les mêmes pour tous, sans tenir compte des besoins. Souvent, ces fonds sont transférés à la fin de l'année budgétaire, contraignant la planification des réhabilitations. De plus, leur usage est conditionné; conditions que les communes ne peuvent remplir. Ainsi, ces fonds sont généralement reversés au trésor national sans que les communes ne parviennent à exécuter les travaux.

Les solutions

Il convient d'opérationnaliser et de simplifier davantage les mécanismes d'imposition et de fiscalité, de redevance communale, etc. Les mécanismes doivent aussi inclure les PMH en territoire affermé, afin de permettre le maintien du service, et pas seulement les AEPS. L'identification de l'entité responsable de la réhabilitation des PMH en zone affermée doit également être effectuée.

Les difficultés sont connues des autorités publiques, et face à leur ampleur, celles-ci ont entrepris l'élaboration d'un « Guide d'information » à l'endroit des maires pour les aider à gérer les fonds et les réhabilitations. Ce guide doit être rendu disponible en 2014.

Constat : des mécanismes d'investissement à clarifier

Un financement pour de nouveaux investissements existe mais son attribution est arbitrée par l'État. Ceci fait en sorte que certaines communes n'utilisent pas le financement alloué tandis que d'autres n'ont pas le financement nécessaire pour compléter leurs investissements.

Les solutions

Un fonds spécial investissement avec procédures allégées permettrait aux communes nécessitant de nouveaux ouvrages d'accéder à un financement plus rapide.

Conclusions

Les AEPS sont opérationnelles dans les petits centres urbains depuis la décennie 2000. Un certain nombre de problèmes liés à une mauvaise maîtrise des mécanismes de gestion de ces ouvrages reflètent bien les difficultés d'opérationnaliser le transfert des compétences et des ressources aux communes.

La solution globale est de renforcer l'adéquation entre les mécanismes de gestion nécessaires à la fourniture d'un service et les capacités des autorités responsables de ce service. Plusieurs pistes ont été évoquées. Les prochaines étapes consistent à poursuivre le dialogue et ce à six niveaux :

- Au niveau national, en communiquant cette synthèse à l'administration centrale afin qu'elle inscrive les constats et pistes de solutions à son agenda sectoriel, y compris aux revues annuelles du PN-AEPA et à la planification post-OMD (post 2015). Certains éléments, tels les subventions aux investissements, peuvent également être inscrits dans la circulaire budgétaire de l'État.
- Au niveau régional, les nouvelles DREAHA doivent servir de charnière entre l'Etat et les communes, et appuyer activement ces dernières dans les mécanismes de suivi nécessaires.
- Au niveau local, via les administrations communales mais aussi avec la pression des populations. Les maires et services techniques doivent non seulement s'approprier les compétences nécessaires, mais ils doivent aussi être activement inclus dans la mise en œuvre du PN-AEPA. Les autorités locales doivent avoir une voix au moment du dialogue sectoriel et les outils d'aide à la décision et à la gestion (tels les plans communaux de développement et les BPO) doivent être mieux disséminés.
- Au niveau associatif, l'AMBF a un pouvoir de lobbying mais a besoin d'inputs. Le circuit d'informations des maires doit être renforcé afin d'altérer le décalage entre les structures.
- Au niveau des PTF avec leurs contributions au niveau technique et financier.
- Au niveau des opérateurs privés, qui attendent également des réponses et un meilleur encadrement de la part des communes. Le secteur privé a tout intérêt à poursuivre un dialogue constructif et à participer activement à l'élaboration de solutions durables.

Sans être exhaustive, cette brochure soulève un certain nombre de questions et apporte des pistes de solutions qui devraient aider l'ensemble des acteurs à améliorer le cadre de gestion, de suivi et de planifications des AEPS. A l'aube de 2015 et de la fin des OMD, les taux de fonctionnalité et l'offre de service ne sont pas encore satisfaisants en milieu rural et semi-urbain. Il est à espérer que le partage d'expériences et d'expertises, jumelé à une volonté d'innover et d'accepter de nouvelles modalités de gestion viendront à bout des difficultés rencontrées.



IRC Burkina Faso

Adresse de visite

94 Rue 14.80 / 1200 Logements,
Ougadougou, Burkina Faso

Adresse postale

BP 5754 Ouagadougou 01

Burkina Faso

Tél. +226 505 051 44

www.ircbf.org

www.ircwash.org