

**MINISTERE DE L'EAU ET
DE L'ASSAINISSEMENT**



BURKINA-FASO

Unité-Progress-Justice

**GUIDE PRATIQUE SUR LA DELEGATION DU SERVICE PUBLIC
EN MATIERE D'EAU POTABLE EN MILIEU RURAL AU BURKINA
FASO**

Adopté par Décret N°2019 _____/PRES/PM/MEA/MINEFID/MATDCS/MCIA du

Octobre 2019

SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS.....	4
PRINCIPALES DEFINITIONS.....	6
I – CONTEXTE ET OBJECTIFS	9
A. Contexte général	9
B. Vision et objectifs de la Politique Sectorielle Environnement-Eau et Assainissement.....	10
1) Vision de la Politique Sectorielle Environnement-Eau et Assainissement.....	10
2) Objectifs de la Politique Sectorielle Environnement-Eau et Assainissement	11
C. Défis à relever	11
D. Objectifs et principes de la réduction du tarif de l’eau potable en milieu rural pour la période 2019-2030.....	12
1) Objectifs.....	12
2) Principes.....	12
E. Objectif de la délégation du service public de l’eau potable	13
II – COMPOSANTES DE LA DELEGATION DU SERVICE PUBLIC DE L’EAU POTABLE	15
A. Le renforcement des capacités d’intervention des communes	15
1) L’intérêt de mutualiser l’exploitation des systèmes d’AEP par la réorganisation communale	15
Pour ce point, deux options ont fait l’objet d’analyse et ont permis de ressortir les avantages liés à la contractualisation dans les gestions des ouvrages d’AEP:	16
a. Les communes en tant qu’autorités déléguées	16
b. Le regroupement de communes : l’intercommunalité.....	17
c. Des relations entre collectivités territoriales et d’autres personnes morales de droit public ou privé	19
B. La mise en place d’un schéma contractuel privilégié.....	20
1) Contrat de DSP conclu à l’échelle nationale.....	20
2) Le contrat d’affermage, support de la DSP dans le domaine de l’eau potable.....	22
a. Justification du contrat d’affermage	22
b. Clauses principales du contrat d’affermage	24
C. L’optimisation de l’exploitation et la fixation des tarifs	26
1) Les évolutions énergétiques permettant d’assurer l’équilibre financier du contrat	26
III – DISPOSITIF DE REGLEMENTATION ET DE REGULATION DES SERVICES DE L’EAU.....	27

A- L'adaptation législative et réglementaire	27
1) L'adaptation de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau.....	27
2) L'adoption d'un décret de réglementation de la délégation de service public de l'eau potable	27
C. La régulation	27
1) Les différents types de régulation	27
2) Moyens de la régulation	28
C. L'optimisation	30
1) L'optimisation de l'exploitation	30
2) L'optimisation de la maintenance	30
IV – CONCLUSION	32
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES - CONTACTS.....	33

LISTE DES ABREVIATIONS

ADAE	: Association pour le Développement des Adductions d'Eau
AEP	: Alimentation en eau potable
AEPA	: Approvisionnement en eau potable et assainissement
AEPS	: Adduction d'eau potable simplifiée
AUE	: Association des Usagers de l'eau
BF	: Borne-fontaine
BP	: Branchement particulier
CEMEAU	: Centre des métiers de l'eau
CGCT	: Code général des collectivités territoriales
CNEau	: Conseil national de l'eau
CTE	: Comité technique de l'eau
DGA	: Direction générale de l'assainissement
DGAEUE	: Direction générale de l'assainissement des eaux usées et excréta
DGAH	: Direction générale des aménagements hydrauliques
DGBH	: Direction générale des bassins hydrauliques
DGCOOP	: Direction générale de la coopération
DGEP	: Direction générale de l'eau potable
DGRE	: Direction générale des ressources en eau
DPPP	: Direction du partenariat public-privé
DREA	: Direction régionale de l'eau et de l'assainissement
DREAHA	: Direction régionale de l'eau, des aménagements hydrauliques et de l'assainissement
DSP	: Délégation de service public
FEER	: Fonds de l'eau et de l'équipement rural
GIE	: Groupement d'intérêt économique

GIP	: Groupement d'intérêt public
MATD	: Ministère de l'aménagement, du territoire et de la décentralisation
MEAHA	: Ministère de l'eau, des aménagements hydrauliques et de l'assainissement
MEF	: Ministère de l'économie et des finances
ODD	: Objectifs de développement durable
OMD	: Objectifs du millénaire pour le développement
ONEA	: Office national de l'eau et de l'assainissement
PAGIRE	: Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau
PMH	: Pompe à motricité humaine
PN-AEP	: Programme national d'approvisionnement en eau potable et assainissement
PN-GIRE	: Programme national de gestion intégrée de la ressource en eau
PPP	: Partenariat public-privé
SAEP	: Système d'alimentation en eau potable
SCADD	: Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SONATER	: Société nationale d'aménagement des terres et de l'équipement rural

PRINCIPALES DEFINITIONS

Appel d'offres : Mécanisme de passation des marchés basé sur la concurrence entre les soumissionnaires afin d'obtenir le meilleur prix et les meilleures conditions.

Autorité contractante : Personne morale de droit public ou de droit privé à savoir, les ministères et institutions, les autorités administratives indépendantes, le parlement, les missions diplomatiques et consulaires, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les établissements publics de l'Etat, les agences d'exécutions et les personnes morales ayant la qualité d'organisme de droit public ou assimilé, les sociétés d'Etat, les sociétés à participation financière publique majoritaire, les associations formées par une ou plusieurs de ces personnes morales de droit public, signataires d'un marché public ou d'une délégation de service.

Autorité de régulation : Organisme indépendant ou gouvernemental normalisant ou équilibrant les intérêts entre les usagers et le fournisseur de services.

Contrat d'affermage : Délégation de service public par laquelle l'autorité contractante charge le fermier, personne publique ou privée, de l'exploitation d'ouvrages qu'elle a acquis préalablement afin que celui-ci assure la fourniture d'un service public, le fermier ne réalisant pas les investissements initiaux. Il assure le renouvellement de certains équipements définis préalablement dans le contrat.

Contrat d'exploitation : l'exploitation est un mode de gestion dans lequel l'autorité délégante confie à un exploitant la gestion du service public à ses frais, risques et périls. Elle charge ce tiers de l'exploitation du service et de l'entretien des installations.

Contrat de concession de service public : Mode de gestion contractuelle d'un service public dans le cadre duquel un opérateur privé ou public, le concessionnaire, est sélectionné. Il se caractérise par le mode de rémunération du concessionnaire qui est substantiellement assuré par les résultats de l'exploitation et la prise en charge des investissements initiaux et des gros œuvres par le concessionnaire. Il est reconnu au concessionnaire le droit d'exploiter l'ouvrage à titre onéreux pendant une durée déterminée.

Contrat de gérance : Mode de gestion par lequel la collectivité territoriale, tout en conservant la responsabilité du service, en confie l'exploitation à une personne appelée gérant qu'elle rémunère par un prix contractuellement déterminé entre ladite collectivité et le gérant.

Délégataire : Personne morale de droit privé ou de droit public signataire d'une délégation de service public et à laquelle l'Autorité délégante confie, conformément à la réglementation en vigueur, l'exploitation d'un service public avec ou sans prestations complémentaires.

Délégation de service public : Contrat administratif écrit par lequel une des personnes morales de droit public ou de droit privé confie la gestion d'un service public relevant de sa compétence à un délégataire dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service. Les délégations de service public comprennent les régies intéressées, les affermages de service public, ainsi que les concessions.

Domages et intérêts : Montant fixe payable au titre de pénalité de retard ou de pénalité pour cause de résultats non conformes aux termes d'un contrat. Appelé aussi clause pénale.

Exploitant : Personne privée participant au projet qui assume les obligations d'exploitation et d'entretien.

Maître d'ouvrage : Personne morale de droit public ou de droit privé qui est le propriétaire final de l'ouvrage ou de l'équipement technique, objet du marché.

Maître d'Ouvrage Délégué (MOD) : Personne morale de droit public ou de droit privé qui est le représentant du maître d'ouvrage dans l'exécution de ses missions et qui reçoit, à cet effet, mandat dans le cadre d'une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée.

Marchés publics : Contrats administratifs écrits conclus à titre onéreux par une Autorité contractante avec des entités privées ou publiques pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures, d'équipements ou de services.

Ouvrage : Résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique. Il peut comprendre notamment des opérations de construction, de reconstruction, de démolition, de réparation ou de rénovation, tels que la préparation du chantier, les travaux de terrassement, l'érection, la construction, l'installation d'équipement ou de matériel, la décoration et la finition ainsi que les services accessoires aux travaux si la valeur de ces services ne dépasse pas celle des travaux eux-mêmes.

Présélection : Processus au terme duquel le nombre de soumissionnaires qualifiés est réduit grâce à l'examen des qualifications des soumissionnaires selon un ensemble de critères, parmi lesquels figurent généralement l'expérience accumulée

dans le domaine concerné, la capitalisation, l'expérience dans le pays concerné, l'identité des partenaires locaux et la réputation internationale.

Régie intéressée : Convention de délégation par laquelle l'autorité contractante finance elle-même l'établissement d'un service, mais en confie la gestion à une personne privée ou publique qui est rémunérée par l'autorité contractante tout en étant intéressée aux résultats que ce soit au regard des économies réalisées, des gains de productivité ou de l'amélioration de la qualité du service.

Résiliation : L'acte d'annulation du contrat par l'une des parties en vertu d'un droit d'annulation conféré par la loi applicable ou le contrat.

Risque d'exploitation : Risque lié aux coûts, à la technologie et à la gestion des composants, y compris l'inflation, ayant un impact sur les coûts d'exploitation et les résultats/le rendement du projet.

I – CONTEXTE ET OBJECTIFS

Seront présentés successivement, le contexte général de la situation au Burkina Faso s'agissant du domaine de l'eau (A) la vision et les objectifs de la Politique Sectorielle Environnement-Eau et Assainissement (B), puis les défis à relever (C) ainsi que les objectifs et principes de la réduction du tarif de l'eau potable en milieu rural pour la période 2019-2030 (D).

A. Contexte général

Le Burkina Faso a entrepris depuis le début des années 90 d'importantes réformes en vue de créer les conditions d'un développement durable et soutenu du secteur de l'eau potable. Ainsi, des documents de politiques et de stratégies ont été adoptés dans le domaine de l'eau, comme le document de politique et stratégies en matière d'eau en 1998, le PAGIRE en 2003 ou encore le Programme national d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (PN-AEPA) en 2006.

A l'instar de la communauté internationale, le Burkina Faso a souscrit aux Objectifs de Développement Durable (ODD) notamment à l'ODD 6 qui est de garantir un accès universel à l'eau¹ d'ici 2030. Cela se traduit entre autre par une augmentation rapide des branchements privés et une optimisation des coûts d'exploitation de l'eau potable.

Le PN-AEPA reposait sur un cadre politique affirmant les rôles des collectivités territoriales mais également du secteur privé et de la société civile. Le Burkina Faso est divisé en 351 collectivités territoriales, dont 49 urbaines et 302 rurales. La loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso a transféré à ces communes la responsabilité de la production et de la distribution de l'eau potable. Au regard de la faible capacité administrative et financière des communes, l'Etat joue toujours un rôle central en la matière.

Malgré les nombreux efforts réalisés dans ce domaine, l'accès à l'eau potable des populations les plus défavorisées n'est toujours pas satisfaisant dans les zones rurales. Des défaillances sont également constatées dans la livraison du service.

Le Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable à l'Horizon 2030, a été élaboré avec comme objectif stratégique la satisfaction durable des besoins en eau potable des populations en quantité et en qualité. Il doit ainsi répondre aux objectifs opérationnels suivants :

- assurer un accès universel des populations aux services d'eau potable conformément à l'approche fondée sur les droits humains (AFDH) ;
- contribuer à la gestion durable des infrastructures d'AEP, dans le respect de l'accès

¹ En 2010, l'Assemblée Générale des Nations unies a reconnu le droit à l'eau potable et à l'assainissement en tant que droit de l'homme « [...] essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme ».

- universel au service de l'eau potable ;
- améliorer les capacités de pilotage et de gestion du sous-secteur.

Par ailleurs, l'Axe 2 du PN-AEP consacré à la gestion du service public de l'eau met l'accent sur l'approche-service qui nécessite la promotion, l'adhésion et l'implication du secteur privé dans la gestion des infrastructures et le service public de l'eau.

Afin de mieux encadrer ce mécanisme, une approche a été développée et concerne la gestion par contractualisation des ouvrages d'AEP. Elle permettra de :

- contribuer à la pérennisation du service public de l'eau potable ;
- favoriser le recours à des contrats de délégation de service adaptés au secteur de l'eau potable ;
- conforter les communes dans leur rôle d'acteur central en la matière, avec en appui, une aide financière et technique de l'Etat ;
- renforcer la capacité technique des opérateurs afin qu'ils puissent respecter leurs engagements contractuels et s'impliquer davantage dans la mise en œuvre de la réduction du tarif de l'eau potable en milieu rural pour la période 2019-2030.

B. Vision et objectifs de la Politique Sectorielle Environnement-Eau et Assainissement

1) Vision de la Politique Sectorielle Environnement-Eau et Assainissement

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement a été reconnu comme un droit constitutionnel en 2015. Cette constitutionnalisation marque une étape importante vers l'effectivité du droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

Par ailleurs, la Politique sectorielle « Environnement Eau et Assainissement » 2018-2027 s'inscrit dans cette logique avec sa vision qui se décline comme suit : « A l'horizon 2027, les filles et fils du Burkina Faso ont un accès équitable à l'eau, à un cadre de vie sain et à un environnement de qualité ».

La vision de la politique est bâtie sur trois (03) domaines d'intervention majeurs que sont (i) la gestion durable de l'environnement, (ii) la mobilisation et la gestion de l'eau et (iii) l'assainissement et l'amélioration du cadre de vie.

Cette vision est sous-tendue par la nécessité de la mise en place de mécanismes performants de planification, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation ainsi que le financement adéquat des actions du secteur.

L'impact majeur attendu est que l'accès durable de tous aux ressources en eau, à un cadre de vie sain et à un environnement de qualité soit garanti. Ainsi l'axe stratégie 2 qui met en exergue la durabilité, nécessite entre autre la mise à profit du secteur privé dans une formule de DSP dans le domaine de l'AEP, comme une des solutions à considérer en termes de perspectives, tenant compte de la baisse de l'aide publique au développement, et de la nécessité de garantir la pérennité des investissements.

2) Objectifs de la Politique Sectorielle Environnement-Eau et Assainissement

L'objectif global de la politique sectorielle est de « Assurer un accès à l'eau, à un cadre de vie sain et renforcer la gouvernance environnementale et le développement durable dans l'optique d'améliorer les conditions économiques et sociales des populations ».

Les objectifs stratégiques de cette politique sont basés sur les différents axes. Ce sont :

- Axe 1 : **Gestion durable de l'environnement**

L'objectif stratégique de cet axe est de **renforcer la gouvernance environnementale dans la transition vers une économie verte et inclusive** ;

- Axe 2 : **Mobilisation et gestion des ressources**

L'objectif stratégique de cet axe est de **satisfaire durablement les besoins en eau pour tous les usagers et des écosystèmes naturels dans un contexte de changement climatique** ;

- Axe 3 : **Assainissement et amélioration du cadre de vie**

L'objectif stratégique de cet axe est de **promouvoir un assainissement durable pour l'amélioration de la qualité du cadre de vies des populations.**

C. Défis à relever

De nombreux pays africains, dont le Burkina Faso, ont mis en place des approches de contractualisation pour la gestion de l'eau. Les modalités de mises en œuvre ont été différentes suivant les pays, mais le constat a été souvent le même : le manque d'efficacité et de durabilité.

Des études ont été réalisées afin de déterminer les raisons ayant abouti à cette situation. Cela a montré la nécessité de faire preuve d'un plus grand réalisme, d'établir une régulation appropriée tout en ne laissant pas de côté la dimension sociale dans la conception du projet.

Les problèmes majeurs constatés amènent à relever les défis suivants :

- garantir la bonne exécution du processus de contractualisation ;
- promouvoir l'efficacité, la transparence, le respect des engagements et la régulation du service public de l'eau ;
- faciliter le renforcement des capacités des acteurs du secteur de l'eau ;
- renforcer l'existence d'un environnement technique, financier et social favorable à la mise en œuvre de la délégation du service public de l'eau potable.

D. Objectifs et principes de la réduction du tarif de l'eau potable en milieu rural pour la période 2019-2030

1) Objectifs

En rappel, les objectifs de la réduction du tarif de l'eau potable en milieu rural sont de :

- réduire le caractère inéquitable du prix de l'eau entre le milieu rural et le milieu urbain en alignant progressivement les tarifs sur ceux pratiqués par l'ONEA ;
- généraliser l'accès à l'eau potable dans les 3.195 localités en fournissant un service par BP à 70% de la population et un service par BF à 30% de la population à l'horizon 2030 ;
- susciter l'intérêt du secteur privé dans la gestion des services d'eau potable par la mise en place d'un mécanisme de gestion qui garantissent la viabilité des infrastructures, le renouvellement des équipements avec une marge bénéficiaire.

2) Principes

Les principes de la tarification de l'eau potable en milieu rural sont les suivants :

1. **Le financement, par les autorités publiques, des investissements** (initiaux, d'extension, de densification et de renouvellement des équipements dont la durée de vie excède 15 ans) ;
2. **Les dotations aux amortissements constituées par les fermiers alimentent annuellement un fonds de renouvellement.** Ce fonds finance le renouvellement de tous les équipements dont la durée de vie est inférieure à 15 ans. Pour faciliter la mise en œuvre des dépenses, les fonds seront logés dans un compte commercial cogéré par l'opérateur privé et l'autorité contractante sous la supervision du Ministère en charge de l'eau ;
3. **La mise en œuvre effective de l'intercommunalité** assortie d'un système de péréquation sur la dotation aux amortissements destinée au renouvellement des équipements dont la durée de vie est inférieure à 15 ans ;

4. **Le financement des charges d'exploitation et de maintenance du service public de l'eau par les produits de vente de l'eau au volume ;**
5. **L'acceptation, par le maître d'ouvrage et le délégataire, du principe de la révision périodique des prix de vente en fonction des conditions d'exploitation** (consommations spécifiques en deçà ou au-delà des hypothèses, marges brutes annuelles supérieures à 30% du chiffre d'affaires, ...), selon des règles transparentes définies dans le contrat ;
6. **La desserte en eau potable, à l'horizon 2030, de tous les centres de santé, les écoles et autres bâtiments administratifs par branchement particulier (BP) dans les localités concernées selon le même phasage ;**
7. **Le financement, par les produits de vente de l'eau, d'une partie du fonctionnement de la maîtrise d'ouvrage communale (à ratio de 20 FCFA/m³), du suivi technique et financier (à ratio de 10 FCFA/m³), de la contribution financière en matière d'eau (à ratio d'1 FCFA/m³) et du renforcement des capacités des acteurs (à ratio de 7,5 FCFA/m³), soit une redevance totale de 38,5 FCFA /m³ ;**
8. **Le paiement d'une redevance fixe mensuelle en contrepartie du service d'eau par branchement particulier (BP), notamment de 500 FCFA pour les usagers domestiques et 1.000 FCFA pour les usagers non-domestiques ;**
9. **L'application de la TVA en vigueur pour les abonnés par BP sur la redevance fixe** et sur les consommations d'eau au-delà de 50 m³ par mois pour les abonnés domestiques ;
10. **L'exonération des droits et taxes des équipements ayant une durée de vie inférieure à 15 ans lors de leur renouvellement** afin de promouvoir l'accessibilité de l'eau pour tous, et notamment les couches les plus démunies, tout en garantissant la durabilité des infrastructures et la viabilité de l'exploitation, gage de création d'emplois.

E. Objectif de la délégation du service public de l'eau potable

L'objectif visé est de proposer des solutions viables en matière de délégation de la gestion du service public de l'eau en milieu rural au Burkina Faso.

De manière spécifique il s'agit de :

- mettre en œuvre la délégation de la gestion du service public de l'eau en milieu rural en prenant en compte les spécificités du secteur (caractère social de l'eau constitutionnalisation du droit d'accès à l'eau potable) ,
- renforcer les capacités d'intervention des communes ;

- fournir les éléments de base pour la mise en place d'un organe de régulation ;
- créer les conditions d'un accès durable, équitable et universel au service public de l'eau potable.

Ce document intervient dans la continuité et en complément de la réduction du tarif de l'eau potable en milieu rural pour la période de 2019-2030.

Par ailleurs, il propose une approche pratique visant à encourager la participation et l'implication du secteur privé dans la gestion du service public de l'eau potable.

II – COMPOSANTES DE LA DELEGATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU POTABLE

Les composantes retenues sont :

- le renforcement des capacités d'intervention des communes ;
- la mise en place d'un schéma contractuel privilégié ;
- l'optimisation de l'exploitation et la fixation des tarifs.

A. Le renforcement des capacités d'intervention des communes

Afin de faciliter le processus contractuel, deux solutions sont envisageables :

- la mutualisation de l'exploitation des AEP/AEPS ;
- l'approche par groupements de projets avec la création d'une structure de portage

1) L'intérêt de mutualiser l'exploitation des systèmes d'AEP par la réorganisation communale

Conformément à la loi portant code général des collectivités territoriales, les communes sont les maîtres des ouvrages d'AEP (PMH/PEA/AEPS/AEP). A ce titre, elles sont chargées de la supervision du fonctionnement de ces ouvrages. En milieu rural, ce transfert est récent et en général les communes sont peu structurées et qualifiées pour jouer ce rôle. Ce qui a conduit à la contractualisation par AEPS plutôt qu'une contractualisation territoriale, entraînant un désintérêt des AEPS non rentables et l'inefficacité du service public au sein de la commune.

C'est pourquoi pour des zones géographiques proches les unes des autres, **il serait envisageable de regrouper plusieurs systèmes d'AEP sous un même contrat de gestion du service public de l'eau confié à un opérateur privé.**

La mutualisation d'exploitation des AEPS/AEP permet de limiter un certain nombre de risques et offre la possibilité d'économies d'échelle, tout en favorisant leur rentabilité :

- Les systèmes d'AEP de plus grande envergure offrent des recettes plus importantes qui permettent de compenser les faibles recettes des plus petits systèmes d'AEP ;
- L'exploitation conjointe d'un lot d'AEPS/AEP limite l'impact de pertes de recettes lorsqu'une d'entre elles tombe en panne. Les AEPS/AEP qui restent en service permettent d'engranger des recettes, pour financer les travaux de remise en service de l'AEPS/AEP défaillante ;
- L'exploitation de plusieurs AEPS/AEP offre la possibilité de multiplier les opportunités de développement de la demande (augmentation du nombre de bornes fontaines, développement des branchements particuliers). De même, un lot

d'AEPS/AEP permet de continuer à développer la demande en eau globale, même lorsqu'une AEPS/AEP particulière est saturée.

La mutualisation d'exploitation des AEPS/ AEP permet de par le système de péréquation la prise en charge de certaines AEP/AEPS de petites tailles et aussi de faire face aux grosses réparations qui pourraient intervenir dans les premières années.

La mise en place de telles délégations groupées implique que l'autorité délégante se situe à un échelon supra-communal. En effet, si la délégation est réalisée par les communes, il restera nécessaire de conclure un contrat de délégation avec chacune des communes situées dans le périmètre délégué ce qui sera source de complexité (en particulier s'agissant de l'articulation des différents contrats).

2) L'approche par groupements de projets.

Pour ce point, deux options ont fait l'objet d'analyse et ont permis de ressortir les avantages liés à la contractualisation dans les gestions des ouvrages d'AEP :

a. Les communes en tant qu'autorités délégantes

Pour mettre en œuvre la décentralisation, un certain nombre de compétences ont été transférées aux communes dont celles liées au domaine de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement à travers le décret n° 2009-107/PRES/PM/MATD/MAHRH/MEF/MFPRE du 03 mars 2009 portant transfert de compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Ce décret a été relu en 2014 par le décret n° 2014-932/PRES/PM/MATD/MEAHA/MME/MEF/MFPTSS du 10 octobre 2014 portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans le domaine de l'eau et de l'électricité.

Dans le contexte de la décentralisation, les communes sont les maîtres d'ouvrages dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Elles doivent de ce fait organiser le service public de l'eau à travers, la planification, la réalisation, la gestion et la maintenance des ouvrages.

Afin de mobiliser des capacités techniques trop faibles à leur niveau, les maîtres d'ouvrage que sont les communes peuvent déléguer la gestion du service public à des opérateurs privés.

Cette forme de délégation à l'échelle communale présente des difficultés quant à la rentabilité du réseau.

b. Le regroupement de communes : l'intercommunalité

Le CGCT en ses articles 122 à 133 consacre la coopération intercommunale comme une alternative pour faire face à la faiblesse des ressources (humaines, matérielles et financières) au niveau des communes. L'intercommunalité confère des avantages certains aux communes et aux acteurs intervenant dans la maîtrise d'ouvrage communale.

❖ Le jumelage

Le jumelage est l'acte solennel par lequel, des collectivités territoriales burkinabé instituent entre elles, ou entre elles et des collectivités territoriales étrangères, des relations de coopération en vue de la réalisation d'un idéal commun, notamment dans les domaines économique, culturel et social.

Le jumelage ne peut s'effectuer que par l'intermédiaire d'un comité de jumelage. L'organisation et le fonctionnement des comités de jumelage sont fixés par décret pris en conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé des collectivités territoriales.

❖ l'entente

L'entente est l'acte par lequel, des collectivités territoriales burkinabé instituent entre elles, des relations de coopération sur des objets d'utilité publique locale compris dans leurs attributions et les intéressant conjointement.

Les mêmes relations peuvent être instituées entre une ou plusieurs collectivités territoriales nationales et une ou plusieurs collectivités territoriales étrangères.

Ces collectivités territoriales peuvent passer des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs, des ouvrages et des institutions d'utilité publique.

Le cadre de la coopération instituée par l'entente est la conférence.

La conférence n'est pas dotée de la personnalité juridique et les différentes collectivités parties à l'entente y sont représentées sur une base d'égalité.

Les décisions des conférences ne sont exécutoires, qu'après autorisation par délibération, de chacune des collectivités territoriales concernées et après approbation de l'autorité de tutelle.

❖ **La communauté des communes :**

Plusieurs communes relevant d'une même région et sans enclaves peuvent s'associer pour créer une communauté de communes.

La communauté de communes est un établissement public chargé de la gestion des affaires d'intérêt communal. Le partage de compétences s'effectue en considération de l'intérêt communautaire.

Aucune commune ne peut appartenir à plus d'une communauté de communes.

Les communautés sont encadrées par le principe de spécialité fonctionnelle des communautés et le principe d'exclusivité de la compétence transférée.

Par ailleurs, elles sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion.

Elles sont directement responsables et supportent sur leurs deniers, les dommages causés aux usagers ou aux tiers, pour les faits et actes qui leur sont imputables.

La communauté de communes est établie sur la base d'une convention approuvée par délibération de chacun des conseils municipaux intéressés.

L'adhésion, le retrait ainsi que l'organisation et le fonctionnement de la communauté de communes sont précisés par décret pris en conseil des ministres. En ce qui concerne le fonctionnement et l'organisation des communautés de communes, le décret relatif à la communauté de communes précise que ces dernières sont composées d'un conseil d'administration, constitué de délégués élus par les communes membres, ainsi que d'une direction assurant le fonctionnement quotidien de cet établissement public.

La mise en place de communautés de communes nécessitera un appui logistique et juridique des communes de la part de l'administration centrale. Par ailleurs, il serait pertinent que la direction générale en charge de l'eau potable participe en amont, en collaboration avec le Ministère en charge de la décentralisation à la détermination du périmètre des communautés de communes afin de rationaliser/optimiser le regroupement des ouvrages d'AEP faisant l'objet d'une délégation. Enfin, il serait utile que l'Etat prévoit certains mécanismes financiers et opérationnels afin d'inciter les communes à constituer entre elles des communautés de communes et à leur transférer certaines de leurs compétences.

Concernant les moyens financiers, la Loi n°014-2006 du 9 mai 2006 relative aux ressources et charges des collectivités territoriales dans son article 17 précise la liste des recettes d'investissement des communes : les subventions reçues de l'Etat ainsi que celles reçues d'autres collectivités territoriales nationales ou étrangères. De ce fait, il est possible de concevoir la mise en place de subventions

d'investissements afin de faciliter ou d'encourager la création des communautés de communes.

Cette approche par l'intercommunalité présente un avantage indéniable, la rentabilité de la gestion est améliorée et les communes les plus défavorisées peuvent enfin avoir accès à l'eau potable au même titre que les communes les plus grandes et donc les plus rentables. La gestion d'un ensemble d'ouvrages d'AEP géographiquement proches permettrait la réalisation d'une économie d'échelle, et ce grâce à la péréquation opérationnelle et financière dans le but d'une optimisation de l'exploitation des ouvrages d'AEP.

Les budgets correspondants au financement des installations pourront également être mutualisés au sein des collectivités territoriales pour plusieurs sites de la zone, regroupées en communauté de communes dès lors que les règles relatives au budget commun sont précisées dans la convention constitutive.

Pour conclure, la maîtrise d'ouvrage déléguée ne répond pas aux exigences d'une gestion de l'eau efficace au Burkina Faso.

Ainsi, une configuration progressive pourrait être envisagée, il s'agit dans un premier temps de mettre en pratique l'entente avec comme structure de portage la conférence. Après une période d'expérimentation et d'évaluation cette configuration pourrait évoluer vers la communauté des communes portées par le Groupement d'intérêt public.

c. Des relations entre collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public ou privé

Le GIP est règlementé par la loi n 055/2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales et par le décret n°2014-678/PRES/PM/MEF du 01 Août 2014 portant statut général des Groupements d'intérêt public.

Le groupement d'intérêt public est une personne morale de droit public constituée par accord entre des collectivités territoriales, l'Etat, des établissements publics ou toute personne physique ou morale de droit public ou privé en vue d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité pour chacune des parties.

Le groupement d'intérêt public jouit de la personnalité morale, de l'autonomie financière et de gestion. Dans tout groupement d'intérêt public, les personnes morales de droit public membres détiennent plus de la moitié des voix au niveau des organes.

Les ouvrages d'AEP sont, et doivent être, de plus en plus gérés en mutualisation. Une structure unique rassemblant différentes structures unitaires (communes, régions, voire un ou plusieurs opérateurs privés) peut également être la solution.

Pour autant, et en raison des modalités de création et de fonctionnement des GIP institués par le décret du 01 Aout 2014 portant statut général des groupements d'intérêt public,

cette structure apparaît trop complexe pour être mise en œuvre dans le cas d'espèce et être retenue en tant que composante dans le cadre de ce document.

En effet, cela implique de rédiger une convention constitutive portant statut particulier du groupement qui doit préciser de nombreux éléments tels que son objet, les règles d'adhésion, d'exclusion, de démission des membres. Cette convention doit également mettre en place un budget de fonctionnement, des moyens humains, définir les modalités d'organisation et de fonctionnement des organes d'administration, de gestion et de contrôle du groupement.

B. La mise en place d'un schéma contractuel privilégié

La seconde composante repose sur la mise en place d'un contrat-type de DSP favorisant l'accès à l'eau potable dans le milieu rural. Deux options sont envisageables : un contrat de DSP adopté à l'échelle nationale (1) ou un contrat de DSP spécifique sous la forme d'un affermage conclu à l'échelon local (2).

1) Contrat de DSP conclu à l'échelle nationale

Le contexte international concernant la gestion du service public de l'eau potable et de l'assainissement en milieu rural est marqué souvent par des échecs. Néanmoins, quelques expériences réussies peuvent être relevées ; c'est le cas notamment du Sénégal.

En effet, la gestion de l'eau au Sénégal est faite sous forme de DSP choisi par le pays qui lui aurait permis une amélioration significative de l'accès à l'eau pour les populations urbaines.

Au Sénégal, le service de l'eau est partiellement privatisé depuis 1996 sous la forme d'un contrat d'affermage. Mais la particularité de ce dernier est qu'il est global et conclu par l'Etat lui-même.

La loi sur le service public de l'eau potable et de l'assainissement collectif promulguée en 2008 a fixé le cadre juridique du service public de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement. C'est ainsi que l'Etat est l'autorité délégante du service public de l'eau. L'ONAS (Office National de l'Assainissement du Sénégal), délégataire constitué en la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, a été chargé du développement et de l'exploitation des infrastructures et équipements du secteur de l'assainissement collectif et autonome des eaux usées et excréta, ainsi que du drainage des eaux pluviales.

Ce modèle de gestion est intéressant en ce qu'il constitue un modèle de DSP global géré en partie par l'Etat lui-même. Ce dernier assume vis-à-vis de la collectivité la responsabilité ultime de la gestion, de la maintenance et du développement des

installations d'eau ainsi que de toute activité nécessaire à leur fonctionnement. Du côté des opérateurs sectoriels de l'eau, trois acteurs interviennent : des entreprises privées, les collectivités locales et les associations de consommateurs. Ces acteurs exercent un contrôle direct sur la qualité du service public et sont étroitement associées à la mise en œuvre des programmes à caractère social.

Dans le cas du Burkina Faso, ce type de DSP pourrait être mise en place via la loi N°039-2016/an du 02 décembre 2016 portant règlementation générale de la commande publique. Il pourrait être envisagé que l'Etat du Burkina Faso passe un contrat de partenariat global pour l'ensemble des étapes nécessaires à l'approvisionnement en eau potable des zones concernées.

Dans ce cadre, le gouvernement du Burkina devrait promouvoir l'instauration d'une structure publique autonome et professionnelle pour le développement et la gestion des services d'eau potable et d'assainissement. Cette structure serait de type EPIC (Etablissement public à caractère industriel et commercial) et créée sur le modèle de l'ONEA. Elle aurait pour mission d'exécuter la maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux, de promouvoir et réguler l'exploitation et la maintenance des ouvrages et la fourniture des services à travers le partenariat public-privé avec les collectivités territoriales². Même si ce modèle global semble intéressant, il ne pourrait en réalité pas être appliqué au cas du Burkina Faso surtout dans le milieu rural.

En effet, il a été mis en place au Sénégal pour les zones urbaines et le problème de l'accès à l'eau dans le monde rural a été évacué du contrat. Ce modèle sénégalais a donc permis d'accroître de manière considérable le taux d'accès à l'eau potable des citoyens, il n'en a pas été le cas pour le monde rural. En nommant l'Etat comme autorité délégante, les petites communes se sont trouvées délaissées.

C'est pourquoi, au Burkina Faso, et dans une optique d'accès à l'eau potable des populations les plus défavorisées, soit notamment dans les zones rurales, les autorités délégantes doivent se situer à un niveau plus proche des habitants, c'est-à-dire l'intercommunalité et non l'Etat.

Pour conclure, si le schéma global de la DSP dans lequel l'Etat, autorité délégante, confie par contrat global la gestion de l'eau et de l'assainissement avec l'appui d'un EPIC pour se charger de la maîtrise d'ouvrage déléguée paraît pertinente, elle ne l'est que pour les zones urbaines et ne peut donc pas être appliquée dans le cas du Burkina Faso, qui doit indéniablement se tourner vers un affermage plus local dans lequel les structures intercommunales sont autorités délégantes.

² Efficacité de l'action publique, AEPA au Burkina Faso, bilan et propositions pour le post 2015, Juste Hermann NANSI, FNEA, Ouagadougou, Février 2015.

2) Le contrat d'affermage, support de la DSP dans le domaine de l'eau potable

a. Justification du contrat d'affermage

Il existe de nombreuses difficultés liées à la gestion des réseaux de distribution d'eau potable dans les pays en développement ainsi qu'une complexité à faire entrer les opérateurs privés dans un schéma d'investissement dans le sous-secteur eau potable.

Il convient donc de trouver un modèle de contrat réduisant les risques encourus par les opérateurs privés et les insuffisances rencontrées par les personnes publiques dans l'exécution des contrats. Ces contrats doivent permettre d'atteindre les objectifs escomptés en matière de développement de réseau de distribution d'eau potable en milieu rural au Burkina Faso tout en engageant les opérateurs privés sur des durées raisonnables et pour la prise en charge d'un risque commercial amoindri.

La forme du contrat va dicter le niveau de risque encouru par chaque partie concernée. En tant que tel, les facteurs suivants doivent être considérés dans le choix de la forme du contrat :

- la portée des fonctions à entreprendre par l'opérateur,
- la source de paiement de l'opérateur,
- la source de revenus,
- la capacité des clients à payer,
- l'existence de formes contractuelles prévues par la loi.

Dans tous les contrats de DSP, il existe un transfert de risque optimal qui peut maximiser les avantages tout en minimisant les risques.

A ce titre, l'affermage est la solution préconisée. En effet, ce cadre contractuel permet de transférer la responsabilité sur le plan commercial et opérationnel aux opérateurs privés.

De plus, dans l'hypothèse d'un affermage, il peut être privilégié la réalisation par le fermier des travaux de branchement pendant la durée du contrat dus à l'évolution de la population et de la demande. Il suffit en effet d'intégrer de telles modalités dans le contrat d'affermage afin d'encourager ce mécanisme.

L'allotissement de 20 systèmes AEP minimum permettra au fermier d'assurer une maîtrise des charges de gestion. Avec l'intercommunalité, le fermier disposera de base légale pour pratiquer la péréquation. En outre, le renouvellement des équipements dont la durée de vie excède quinze (15) ans, n'est pas à la charge du fermier.

Cette option stratégique quant au choix de la forme contractuelle s'explique par les nombreux avantages reconnus à l'affermage pour le cas précis, en comparaison avec le contrat d'exploitation, la régie intéressée, la gérance ou encore la concession.

Mode de gestion	Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre.
La régie directe	<ul style="list-style-type: none"> - création d'emploi - maîtrise de l'exploitation des ouvrages - proximité de service - fluidité dans les décisions - valorisation de l'expertise locale - moins de charges - dividendes politiques 	<ul style="list-style-type: none"> - tous les risques pèsent sur la commune - augmentation des charges de travail - risque d'influence politique sur les décisions - lourdeur dans les procédures d'acquisition des biens 	<ul style="list-style-type: none"> - réalisation d'une étude de faisabilité - personnel qualifié et compétent - délibération du conseil municipal - disponibilité d'infrastructures et de moyens de travail - existence d'un fonds de roulement - fonctionnalité des installations
La régie autonome	<ul style="list-style-type: none"> - création d'emploi - maîtrise de l'exploitation des ouvrages - proximité de service - fluidité dans les décisions - valorisation de l'expertise locale - moins de charges - personnel détaché du reste du personnel municipal - dividendes politiques 	<ul style="list-style-type: none"> - tous les risques pèsent sur la commune - augmentation des charges de travail - risque d'influence politique sur les décisions - lourdeur dans les procédures d'acquisition des biens 	<ul style="list-style-type: none"> - réalisation d'une étude de faisabilité - personnel qualifié et compétent - délibération du conseil municipal - disponibilité d'infrastructures et de moyens de travail - existence d'un fonds de roulement - fonctionnalité des installations
Affermage	<ul style="list-style-type: none"> - moins de charges et de risques - moins de lourdeurs dans les procédures d'acquisition - disponibilité du personnel qualifié - qualité du service garantie 	<ul style="list-style-type: none"> - maîtrise d'ouvrage non assurée pleinement - possibilité de rupture du contrat par le fermier - partage des bénéfices éventuels - compétence et probité du fermier ne sont pas assurées 	<ul style="list-style-type: none"> - réaliser une étude de faisabilité - appel à la concurrence pour le choix du fermier - inventaire des installations - obtenir une délibération du conseil municipal - disposer de capacités pour contrôler la gestion technique et financière
Concession	<ul style="list-style-type: none"> - les réalisations reviennent à la fin à la commune - décharge totale de la commune - perception de taxes pour la commune - aucun investissement de la part de la commune - le concessionnaire est libre de ses initiatives 	<ul style="list-style-type: none"> - les retombées ne sont perçues qu'à la fin de la concession - les infrastructures laissées à la fin sont généralement hors d'usage - Faible développement de l'expertise communale - le concessionnaire privilégie la rentabilité au détriment du social - la commune reste responsable et redevable face aux citoyens 	<ul style="list-style-type: none"> - avoir l'autorisation du conseil municipal - trouver un opérateur privé ou public qualifié dans le domaine - signer un contrat

Le contrat de gestion, apparaît insuffisant puisque la collectivité territoriale conserve la responsabilité du service même si elle transfère l'exploitation à un gérant, rémunéré forfaitairement. La collectivité territoriale assume par conséquent les risques d'exploitation du service. Le contrat d'exploitation malgré l'utilisation importante en pratique de ce mode de gestion déléguée, pourrait laisser la place à un contrat à diffusion plus large.

Le contrat de concession apparaît quant à lui peu adapté au contexte burkinabé dans le secteur relatif à la distribution de l'eau en milieu rural dans la mesure où ce dernier risque d'entraîner une augmentation du prix pour l'utilisateur final. En effet, le contrat de concession a pour objet de déléguer la mission globale de financer, construire et exploiter les ouvrages nécessaires à la gestion et l'exploitation du service public de l'eau qui lui est confié. Le concessionnaire est rémunéré ensuite directement par le produit des redevances. Comme le concessionnaire doit prendre en charge les investissements et les emprunts éventuels rendus nécessaires, il ne pourra plus s'assurer des profits conséquents qu'en augmentant le prix de l'eau ou en ne réalisant qu'une faible partie des investissements nécessaires.

Il semble qu'il faille écarter ce modèle de contrat dans la mesure où le financement privé dans ce type de montage contractuel entraîne nécessairement une augmentation du prix de l'eau pour l'utilisateur final. En outre, le contrat de concession correspond à une implication très poussée du secteur privé qui réalise en plus les investissements et doit trouver les financements adaptés. Or, il est important de noter que c'est l'engagement du secteur public qui permet d'obtenir des améliorations.

Le contrat-type qui semble convenir est l'affermage. Ce contrat présente les avantages : (i) de l'implication du partenaire privé dans la mission de renouvellement de certains équipements, (ii) de ne pas présenter de risque d'augmentation du prix final, (iii) d'assurer la viabilité financière de l'exploitation

b. Clauses principales du contrat d'affermage

Les principaux éléments qui devront être mis en place dans un contrat d'affermage type doivent répondre à l'objectif d'atteindre et conserver un prix abordable et accessible pour l'eau en milieu rural, prendre en considération les moyens financiers et humains limités des communes ; et la volonté d'impliquer au maximum l'opérateur privé dans la connaissance du réseau de distribution.

Il est également important d'établir des mécanismes pour la gestion de projet et l'échange d'informations entre les parties et les mécanismes de règlement des différends qui peuvent résoudre les problèmes avant qu'ils ne dégénèrent.

Ce dernier devra comprendre des dispositions concernant notamment :

- Les obligations à la charge du délégataire : elles incluent le fait, comme la réduction du tarif de l'eau potable en milieu rural pour la période 2016-2030 le suggère, que les travaux de réalisation de nouveaux BP peuvent être confiés aux fermiers pendant l'exécution de leur contrat afin de les aider à maîtriser les taux de perte d'eau.
- La constitution de réserves financières : Les dotations aux amortissements collectées par les fermiers doivent être mutualisées dans un fonds de renouvellement des infrastructures dont l'échelle est à définir pour financer le renouvellement de tous les équipements de moins de 15 ans. Pour faciliter la mise en œuvre des dépenses, les fonds seront logés dans un compte commercial cogéré par l'opérateur privé et l'autorité contractante avec un droit de regard de l'autorité de régulation ;
 - Les sanctions en cas de non-respect des obligations : Un mécanisme de pénalités sanctionnant la non-exécution des obligations à la charge de l'exploitant est inséré dans le nouveau contrat-type d'affermage. Ce mécanisme devra contenir des niveaux de performance critiques pour divers éléments comme la mauvaise qualité de la distribution, l'interruption partielle ou totale du service de distribution sans justification, la pression inférieure au niveau défini contractuellement, l'absence de production de rapports prévus au contrat. Séparément et dans un second temps, le contrat précisera la pénalité correspondant à chaque événement critique. Cette pénalité pourra faire l'objet d'un tirage de la garantie de performance en cas de manquement graves ou répétés de l'exploitant.
 - Installations d'extensions / travaux complémentaires effectués par l'exploitant : Il est précisé que l'exploitant peut réaliser à ses frais, tout ouvrage qu'il jugera utile dans l'intérêt du service, sous réserve de l'approbation par la collectivité territoriale. Cette possibilité pour l'exploitant de réaliser des investissements complémentaires répond à l'objectif général recherché par la DSP en tant qu'elle permet de faire supporter certaines charges par le secteur privé plutôt que l'autorité publique.
 - Etablissement d'une redevance communale : les autorités délégantes fixent le montant de la redevance conformément à la réduction du tarif de l'eau potable en milieu rural pour la période 2019-2030. Cette redevance donnera à la commune des moyens pour développer ses activités, notamment l'investissement en matière d'eau potable et d'assainissement, et diminuer sa dépendance des financements extérieurs.
 - Les obligations à la charge de la collectivité territoriale : le nouveau contrat-type prévoit notamment que la collectivité délégante doit remettre à l'Exploitant, des ouvrages d'AEP en bon état et fonctionnels.

C. L'optimisation de l'exploitation et la fixation des tarifs

Selon le document sur la réduction du tarif de l'eau potable en milieu rural pour la période 2019-2030 : les usagers devront avoir accès, de façon progressive, à l'eau potable par branchement particulier ou par borne fontaine à l'horizon 2030 (30% par BF et 70% par BP). Afin d'atteindre ces objectifs, il conviendrait de faire évoluer la source d'énergie alimentant les AEP/AEPS.

1) Les évolutions énergétiques permettant d'assurer l'équilibre financier du contrat

Les pompes électriques immergées dans les forages des AEP/AEPS peuvent être alimentées par trois sources d'énergie : thermique, solaire et électrique.

La répartition des sources énergétiques des systèmes d'AEPS du Burkina Faso est la suivante³ : thermique 40 %, solaire 35 % et électrique 25 %. L'alimentation des AEPS à partir d'une source thermique (généralement le diesel) est encore largement répandue. Ce mode d'alimentation présente toutefois une efficacité énergétique largement inférieure aux deux autres, en raison principalement du rendement énergétique très bas d'un groupe électrogène.

Composition actuelle du parc AEPS – PEA par source d'énergie et de population.

Source d'énergie	AEPS-PEA	Population 2014	Pop. moyenne par village
Electrique	64	309.746	4.840
Solaire	184	759.943	4.130
Thermique	320	1.541.772	4.818
Total	568	2.611.461	4.598

En résumé, une AEPS thermique coûte toujours plus cher en exploitation qu'une AEPS solaire ou électrique, à volume de production donné.

Selon les propositions de la réduction du tarif de l'eau potable en milieu rural pour la période 2019-2030, il peut être retenu que la tarification proposée est applicable dans toutes les localités d'au moins 2.000 habitants à condition que des mesures d'accompagnement exigeantes soient prises. Il s'agit notamment des investissements massifs en production, distribution, BF et BP pour un montant de 750 milliards FCFA pour desservir 13,72 millions d'habitants. Ce montant correspond aux investissements prévus dans le cadre du PN AEP à l'horizon 2030.

³ Note de terrain « Délégation de gestion du service d'eau en milieu rural et semi urbain ». Bilan sur sept pays africains. WSP. Octobre 2010.

III – DISPOSITIF DE RÉGLEMENTATION ET DE RÉGULATION DES SERVICES DE L'EAU

La réussite de la DSP dans le domaine de l'eau, doit passer par une évolution de la législation relative au secteur et par la mise en place de mécanismes de régulation et d'optimisation.

A- L'adaptation législative et réglementaire

L'évolution législative et réglementaire passe par l'adaptation de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau et l'adoption de décrets.

1) L'adaptation de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau

La Loi n°002-2001/AN du 8 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau a prévu les modes de gestion de service public de l'eau dont l'affermage; cependant aucune mesure de contrôle des activités déléguées n'a été prévue. Il peut donc être envisagé soit de prévoir une modification de la législation en vigueur afin d'y intégrer cette dimension, soit de l'intégrer dans les contrats de délégation.

2) L'adoption d'un décret de réglementation de la délégation de service public de l'eau potable

Comme mesure d'accompagnement de la mise en œuvre de cette stratégie, il est nécessaire d'encadrer par un texte réglementaire les différents modes de gestion de service public de l'eau.

C. La régulation

Cette partie sera consacrée à la présentation des différents types de régulation présentés et les moyens de leur mise en œuvre.

1) Les différents types de régulation

La mise en place d'une DSP de l'eau potable ne pourra s'opérer sans l'accompagnement d'un régime de régulation viable. Plusieurs modes de régulation existent et peuvent être mis en œuvre dans la présente DSP; ses principaux acteurs sont : l'État et ses démembrements ainsi que les communes et les éventuelles groupements de communes.

a. La régulation par contrat

Dans ce type de régulation, tous les éléments de régulation sont inscrits et détaillés dans un contrat-type et une équipe de spécialiste est mise en place pour superviser son exécution pour le compte de la collectivité publique. Les éléments de régulation sont définis en amont dans l'offre de l'opérateur privé et la collectivité territoriale choisit de

s'associer à ces mécanismes de régulation lorsqu'elle choisit une offre parmi les autres. Cette forme de régulation est celle préconisée par le présent guide.

b. La régulation par fixation tarifaire

Ce mode est choisi par l'ONEA en zone urbaine et consiste à imposer le tarif de l'eau par voie légale ou réglementaire, l'opérateur privé ne pouvant pas augmenter à sa guise les tarifs de l'eau.

Il est proposé une réduction du tarif de l'eau potable en milieu rural pour la période 2019-2030 pour opérationnaliser cette DSP, et ainsi permettre de réguler le tarif de l'eau et répondre au principe d'accès équitable à cette ressource.

c. La régulation par régulateur indépendant

Dans ce type de régulation, priorité est donnée à la création d'un organisme de régulation disposant d'un pouvoir discrétionnaire à différents niveaux.

Au Burkina Faso, le décret n°2014-554/PRES/PM du 27 juin 2014 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation de la commande publique (ARCOP) a mis en place cette Autorité spécifique de régulation, intervenant essentiellement en matière de commande publique, de DSP et des PPP.

Concernant le domaine de l'eau potable, il n'existe pas d'organe de régulation spécifique. Cependant dans la pratique, les structures centrales et déconcentrées en charge de l'eau assurent, dans le cadre de l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale, un rôle de facilitateur dans la mise en œuvre des contrats d'affermage.

2) Moyens de la régulation

Parmi les missions de la collectivité territoriale, celles du contrôle et de la prise de mesures coercitives font partie des plus importantes.

En effet, en vue de la pleine efficacité des contrats mis en place, il est important de définir des moyens de régulation pour une stabilisation et un développement soutenu du secteur de l'eau.

Cette fonction de régulation peut être exercée par l'Etat ; à cet effet, une structure peut être mise en place avec pour mission :

- de promouvoir le développement rationnel de l'offre en matière d'eau potable ;
- de veiller à l'équilibre économique et financier du domaine de l'eau potable ;
- de veiller à la préservation des conditions économiques nécessaires à sa viabilité définies dans les contrats de délégation ;
- de veiller à la préservation des intérêts des usagers ;

- d'assurer la protection des droits des usagers concernant le tarif, les modalités de fourniture et la qualité du service ;
- de promouvoir la concurrence et la participation accrue du secteur privé en matière de production, de stockage, de transport, de distribution et de vente de l'eau potable ;
- et d'assurer les conditions de viabilité financière des entreprises.

a. La régulation économique

La régulation doit d'abord être économique afin que l'opérateur n'abuse pas du pouvoir à lui confié par l'autorité délégante. Le contrat le liant à l'autorité publique doit alors être un cadre de renforcement de l'obligation de reddition des comptes. Le contrat énonce ainsi les objectifs de performance clairs et précis, les méthodes de calcul des tarifs.

Par ailleurs, des sanctions doivent également être prévues dans les contrats pour renforcer le poids des obligations pesant sur les opérateurs privés.

b. La transparence

Un autre élément de la régulation est la transparence. Même si la collectivité territoriale doit s'efforcer de conclure des contrats détaillés, il est évident qu'en fonction de l'évolution du contexte, il y a lieu de prévoir des dispositions pour la révision du contrat.

Prévoir une possibilité de renégociation du contrat dans le contrat lui-même est donc un atout majeur afin de pouvoir adapter les situations juridiques aux situations factuelles pour éviter la cristallisation de situations vouées à l'échec.

Il faut également faire preuve de transparence vis-à-vis du public et des usagers en leur communiquant les résultats des appels d'offres, la tarification définie ou toute autre modification susceptible d'exercer un impact sur l'équilibre financier du contrat et donc sur la situation des usagers.

c. L'identification des capacités et le renforcement des compétences des délégataires

Des délégataires ont déjà manifesté leur incapacité à gérer certains aspects des compétences qui leur sont dévolues par le contrat. Il convient donc de mettre en place un système de suivi, contrôle, appui et évaluation.

Cela peut se faire par différents moyens qui devront être combinés entre eux afin d'obtenir le meilleur résultat possible.

En premier lieu, les structures centrales et déconcentrées en charge de l'eau peuvent jouer un rôle important en la matière en apportant aux communes les appuis-conseils nécessaires leurs permettant de suivre et évaluer les délégataires dans la gestion du service de l'eau.

Des formations peuvent donc être mises en œuvre (par le CEMEAU, ou toute autre structure habilitée).

C. L'optimisation

L'exploitation et la maintenance peuvent faire l'objet d'optimisation pour plus d'efficacité du service rendu à l'utilisateur.

1) L'optimisation de l'exploitation

Afin d'optimiser au maximum l'exploitation, des indicateurs de performance doivent être définis, ce qui permettra le bon suivi de l'exploitation.

Les indicateurs de performance permettent au maître d'ouvrage de mettre en place de manière optimale les compétences qu'il détient au titre du suivi d'exploitation.

Ils sont également importants du point de vue de l'opérateur privé qui doit s'en servir pour s'assurer lui-même de la bonne mise en place des installations dont il a la charge.

Ces indicateurs de performance doivent être prévus directement dans le contrat et peuvent être les suivants :

- le volume (mensuel, semestriel ou annuel) d'eau pompé et le volume d'eau vendu afin de s'assurer du bon état des installations ;
- le rendement des installations;
- le coût de pompage, etc...

L'optimisation de l'exploitation passe par la mise à disposition de l'opérateur privé par la collectivité territoriale de l'ensemble des documents techniques. Cela permet à l'exploitant d'avoir connaissance de l'ensemble des éléments nécessaires à une bonne exploitation, c'est-à-dire les éléments concernant le réseau, les infrastructures déjà existantes ainsi que leurs plans (réseaux, forages, locaux...), les caractéristiques des équipements mis à disposition et leur état.

2) L'optimisation de la maintenance

Un certain nombre d'AEPS ne sont pas fonctionnelles. Les raisons en sont multiples parmi lesquelles les raisons financières mais qui doivent être associées à des raisons purement techniques (manque de compétences des délégataires notamment).

Gérer et exploiter un réseau d'AEPS requiert un niveau de compétence particulier.

Les opérateurs privés doivent ainsi fournir au maître d'ouvrage l'ensemble des éléments leur permettant de prouver leurs qualifications dans le domaine demandé, à savoir la maintenance d'un tel réseau.

Pour que la maintenance reste optimisée à long terme, la collectivité territoriale peut fournir par exemple des certificats de qualification une fois qu'un opérateur privé a su prouver ses qualifications. Cela permet de créer une base de données fiable, approuvée par la personne publique elle-même, et permettant de pérenniser le secteur de la maintenance des réseaux. La maintenance peut également être préventive sur certains équipements. Lorsque la maintenance préventive n'a pu être effectuée, une panne intempestive peut survenir. Dans ce cas, une maintenance curative s'impose afin d'éviter toute rupture du service public.

IV – CONCLUSION

La délégation du Service Public de l'eau potable repose sur les propositions suivantes :

- la promotion de l'intercommunalité afin d'améliorer la qualité du service et d'augmenter la rentabilité de gestion par la mutualisation de l'exploitation des ouvrages d'AEP ;
- l'adoption du contrat d'affermage par lequel l'opérateur privé est responsable de certains renouvellements en adéquation avec les objectifs et le contexte actuel du service public de l'eau potable en milieu rural ;
- l'adoption de mesures visant à réduire les coûts d'exploitation et de maintenance des AEP/AEPS (solaire ou thermique) ;
- la mise en œuvre d'un tarif réglementé et équitable ainsi que la délégation d'ouvrages d'AEP en bon état de fonctionnement.

Les trois (3) composantes de cette DSP permettront (i) non seulement de développer les adductions d'eau potable en milieu rural, mais aussi d'alléger les charges de l'Etat, (ii) de développer l'activité économique et les services à la population et (iii) de sensibiliser les usagers à la valeur économique de la mise à disposition de l'eau potable. Sa réussite est subordonnée à une réforme réglementaire, à la diffusion d'un contrat-type et de mesures de régulation et d'optimisation appuyées par un plan d'action et de suivi.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES - CONTACTS

Ressources législatives et réglementaires

- Lettre d'intention de politique et de développement humain durable de 1995
- Décret n°98/365/PRES/PM/MEE/ portant Document de politique et stratégie en matière d'eau du 10 septembre 1998
- Document cadre du système de gestion des infrastructures d'approvisionnement en eau potable en milieu rural et semi-urbain de 2000
- Loi n°002-2001/AN du 8 février 2001 portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau.
- Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau (PAGIRE) adopté par le décret n°2003-220/PRES/PM/MAHRH du 6 mai 2003
- Décret n°2004-581/PRES/PM/MAHRH portant définition et procédures de délimitation des périmètres de protection d'eau destinée à la consommation humaine du 15 décembre 2004
- Loi n°055/2004/AN portant Code Général des Collectivités Territoriales du 21 décembre 2004 modifiée par la loi n°06-2009/AN du 21 décembre 2009
- Décret n°2005-191/PRES/PM/MAHRH du 4 avril 2005
- Programme national d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (PN-AEP) de 2006
- Loi n°014-2006 du 9 mai 2006 relative aux ressources et charges des collectivités territoriales
- Décret n°2006-353/PRES/PM du 20 juillet 2006 portant statut général des groupements d'intérêt public (GIP)
- Décret n°2008/173/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public au Burkina Faso et son décret modificatif n°123-2012 PRES/PM/MEF du 2 mars 2012
- Décret n°2008-374/PRES/PM/MEF portant réglementation de la maîtrise d'ouvrage publique déléguée du 2 juillet 2008
- Loi n°2008-59 du 24 septembre 2008 portant organisation du service public de l'eau potable et de l'assainissement collectif des eaux usées domestiques au Sénégal
- Décret n° 2009-107/PRES/PM/MATD/MAHRH/MEF/MFPRE portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes, dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement du 3 mars 2009
- Décret n°2012-308/PRES/PM/MATDS/MEF portant statut général de la communauté de communes au Burkina Faso du 24 avril 2012
- Loi n°020-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique du partenariat public-privé au Burkina Faso
- Décret n°2013-854/PRES/PM/MEAHA du 3 octobre 2013 portant organisation du Ministère de l'eau, des aménagements hydrauliques et de l'assainissement
- Décret n°2014-024/PM/MEF portant modalités d'application de la loi n°020-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique du partenariat public-privé au Burkina Faso du 3 février 2014
- Décret n°2014-554/PRES/PM portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation de la commande publique du 27 juin 2014

- Décret n°2014-927 du 10 octobre 2014 portant modalités de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux régions dans le domaine de l'eau et de l'électricité
- Décret n°2014-932 du 10 octobre 2014 portant modalités de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans le domaine de l'eau et de l'électricité
- Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) de 2011-2015

Ressources documentaires

- Partenariats public-privé pour les services d'eau urbains, Bilan des expériences dans les pays en développement, Philippe Marin, Banque Mondiale, PPIAF, 2009.
- Evaluation du processus de professionnalisation de la gestion des AEV – Bénin, Volume II : Plan d'Actions, WSP, Juin 2010.
- Privatisation de l'eau : le Sénégal à la croisée des chemins, DIOUF Elimane, Olivier Petitjean, mai 2011, <http://www.partagedeseaux.info/Privatisation-de-l-eau-le-Senegal-a-la-croisee-des-chemins>
- Equité du prix de l'eau potable en milieu rural et semi-urbain. Elaboration d'une stratégie de promotion du PPP en AEPA. Rapport stratégie de partenariat public-privé – WSP Burkina office, Burkina Faso - Janvier 2014.
- Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable à l'Horizon 2030 - État des lieux de l'AEP au Burkina Faso, Ministère de l'agriculture, des ressources hydrauliques, de l'assainissement et de la sécurité alimentaire, Version finale, 16 janvier 2014.
- Burkina Faso, 1099161 – Etude sur le diagnostic et la réhabilitation de systèmes d'EAP rurale en vue de les transférer en délégation de gestion à un opérateur privé, WSP, IGIP Afrique, Octobre 2014.
- Rapport : Document de plaidoyer pour la mise en œuvre des propositions issues du rapport sur l'intercommunalité dans le domaine de l'AEPA, Assistance technique à la mise en œuvre du PN-AEPA, Ministère des Affaires étrangères – DANIDA, Octobre 2014.
- Rapport contextuel de la politique nationale de l'eau, Ministère de l'agriculture, des ressources hydrauliques, de l'assainissement et de la sécurité alimentaire, décembre 2014
- Forum national de l'eau et de l'assainissement, Accès équitable et universel à l'eau potable dans les centres semi-urbains à l'horizon 2030, Politique tarifaire et stratégie de financement, Ouagadougou, Burkina Faso, février 2015.
- Efficacité de l'action publique, AEPA au Burkina Faso, bilan et propositions pour le post 2015, Juste Hermann NANSI, FNEA, Ouagadougou, Février 2015.
- Politique Sectorielle Environnement-Eau et Assainissement, Ministère de l'Eau et de l'Assainissement, 2018.
- Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable à l'Horizon 2030 Ministère de l'agriculture, des ressources hydrauliques, de l'assainissement et de la sécurité alimentaire (MARHASA), version provisoire, juin 2015.
- Etude tarifaire de l'eau potable en milieu rural pour la période 2016-2030, Christelle PEZON, WSP Burkina office, Banque mondiale, Version finale, 15 octobre 2015.

Contacts

- M. Abraham KY, ex Directeur Général des Marchés Publics

- Mme Mariame KONE, Gérante de la délégation du Toukin, Société ERT, société privée délégataire
- Mme Djénéba KOTE, ex Directrice du contrôle des marchés publics
- Mme Christelle PEZON, économiste, spécialiste en politique tarifaire
- M. Nazaire THIOMBIANO, ex Directeur des PPP à la DGCOOP
- M. Adama TRAORE, ex Gestionnaire commercial et marketing de l'ONEA