



Les modes de gestion des AEPS : cas de l'affermage et de la régie communale

Discussion en ligne du 29 mars au 15 avril 2021

Contexte et objectifs

Dans le cadre de la décentralisation, le Burkina s'est engagé à transférer intégralement la maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'eau potable aux communes. Ainsi, les communes ont désormais en charge la gestion du service public de distribution d'eau potable.

Pour accompagner ce processus de décentralisation et créer les conditions favorables pour améliorer durablement l'accès à l'eau potable des populations en milieu rural, le Décret n°2000-514/PRES/PM/MEE a été adopté en novembre 2000 par le Gouvernement portant Réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'alimentation en eau potable en milieu rural et semi-urbain. Il indique que la gestion des AEPS doit être déléguée à un opérateur privé par la commune par un contrat d'affermage ou d'exploitation, soit sous gestion directe de la commune.

Le choix de mode de gestion, du ressort de la commune, dépendant essentiellement des possibilités et du contexte local (existence de délégataire, compétences communales etc.), aujourd'hui l'ensemble de ces formes de gestion rencontrent des difficultés dans leur mise en œuvre et mettent parfois en péril le fonctionnement des services d'eau potable.

Le 24 février 2020, le réseau ACTEA en partenariat avec Eau Vive avait organisé une matinale des collectivités sur la « Gestion des AEPS : cas de l'affermage et de la régie communale ». A l'issue des débats, les participants avaient formulé, différentes recommandations ([disponible dans le compte rendu](#)). Le souhait avait été formulé d'élargir et d'approfondir les échanges sur cette thématique. C'est ainsi que du **29 mars au 15 avril 2021**, le réseau ACTEA a animé une conférence en ligne, permettant l'ouverture de 10 jours d'échanges.

Cette discussion en ligne visait principalement à améliorer les connaissances des acteurs du domaine de l'eau potable et de l'assainissement et à échanger sur ce sujet afin de mieux comprendre ces contraintes et identifier les solutions déployées au Burkina Faso.

Il s'agissait de :

- ✓ Analyser les dispositions légales en matière de gestion des AEPS au Burkina ;
- ✓ Analyser les forces, faiblesses et les conditions de réussite des modes de gestion par affermage et en régie des AEPS ;
- ✓ Analyser les stratégies/moyens pour le renforcement des services techniques municipaux en charge de l'eau et de l'assainissement ;
- ✓ Décrypter le contrat d'affermage pour mieux comprendre les rôles et responsabilités des parties prenantes et faire ressortir les insuffisances relevées par les communes.

Déroulement des échanges

Les échanges ont été animé par le réseau ACTEA, et se sont déroulé par mail, par l'intermédiaire d'une mailing liste créé et dédiée à ces échanges. Une synthèse a été produite à l'issue de chaque session, l'ensemble des échanges ont été compilés et sont disponibles [en ligne sur ce document](#).

Session 1 – Les dispositions légales et modes de gestion des AEPS

Jour 1 et 2 – lundi 29 et mardi 30 mars : Comment, au travers de vos expériences, **permettre l'application et la cohérence des dispositions légales** ? Quelles difficultés rencontrez-vous ? Quelles **propositions d'amélioration** pouvez-vous formuler ?

Jour 3 et 4 – jeudi 1 et vendredi 2 avril : Quelles forces, faiblesses et conditions de réussite de la **délégation de gestion des AEPS par affermage et en régie municipale** identifiez-vous ?

Session 2 – Les conditions de réussite de la gestion des AEPS

Jour 5 et 6 – mardi 6 et mercredi 7 avril : Quels sont les rôles et responsabilités des communes et du fermier dans le cas du **contrat d'affermage** ? Quelles sont les insuffisances relevées par les communes dans le cas de la gestion par affermage ? Quelles insuffisances des communes dans la **gestion en régie** ?

Jour 7 et 8 – vendredi 9 et lundi 12 avril : Quelles **stratégies et moyens (techniques et financiers)** mettre en place pour renforcer des services techniques municipaux en charge de l'eau et de l'assainissement ?

Jour 9 et 10 – mercredi 14 et jeudi 15 avril : Quels enseignements peut-on tirer en matière de **mesures d'accompagnement** de l'Etat, des DREA, des agences de l'eau ou CLE (sur le volet planification notamment) en faveur des communes dans la gestion des AEPS et propositions d'améliorations ?

Synthèse de la session 1 :

Il ressort globalement que le Burkina Faso dispose de nombreux référentiels en la matière tels que la politique tarifaire et le [document cadre de la délégation du service public de l'eau potable en milieu rural](#) qui sont des supports sur lesquels il faut se baser.

Quelques documents de référence en matière de gestion de l'eau potable au Burkina Faso

[Loi n° 002/2001/AN portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau ;](#)

[Loi N°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales \(CGCT\), modifié par la loi 065-2009/AN du 21 décembre 2009 ;](#)

[Décret N°2019-1178/PRES/PM/MEA/MINIFID/MATDC/MCIA portant adoption du guide pratique sur la délégation du service public en matière d'eau potable en milieu rural au Burkina Faso ;](#)

Décret N°2019-1145/PRES/PM/MEA/MINIFID/MATDC/MCIA portant adoption de la réduction du tarif de l'eau potable en milieu rural au Burkina Faso ;

[Le Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable \(PN-AEP\) ;](#)

[Les dispositions de gestion des AEPS au Burkina Faso ;](#)

[Le contrat type d'affermage.](#)

Comment, au travers de vos expériences, permettre l'application et la cohérence des dispositions légales ?

- En appuyant les communes dans l'application des dispositions légales par des formations en partenariat avec les DREA. Ces formations permettront de mieux expliquer aux communes le contenu des réglementations qu'elles connaissent souvent mal et de concevoir des plans d'action concrets pour la mise en œuvre du document cadre.
- En tant que partenaire d'appui à la commune : asseoir une communication entre la Mairie et le fermier potentiel et à ce que chaque responsable du service (à tous niveaux) joue leur rôle conformément à la réglementation sans se substituer à une des parties.
- Coacher les communes à régulariser leurs contrats d'affermage (parfois ils sont incomplets car il manque par exemple le reversement des taxes à la commune, parfois ils sont parvenus à échéance).
- Encourager systématiquement les communes à intégrer ces ouvrages construits ou réhabilités dans un contexte d'urgence dans les inventaires joints au contrat d'affermage (qui est le seul mode de gestion recommandé par le nouveau référentiel) et accompagner ces communes dans cette dynamique.

Quelles difficultés rencontrez-vous dans l'application des textes règlementaires ?

- L'État a transféré la compétence aux communes sans accompagner ce transfert, causant de réelles difficultés aux communes pour maîtriser les dispositions des textes règlementaires et assurer leur rôle de maître d'ouvrage.
- Au-delà du transfert de compétence, les textes règlementaires poussent vers la mise en place d'une gestion déléguée du service par les communes (affermage favorisé) même s'il n'y a aucun « moyen » de contraindre une commune vers ce mode de gestion, causant un certain flou.

Difficultés rencontrées dans la gestion des AEPS :

- A travers des financements extérieurs, la mise en place de l'affermage et dans une moindre mesure la gestion en régie communale ont été encouragées sans toutefois mettre en place un accompagnement des communes manquant de compétences et de ressources humaines et financières.
- Les AEPS isolées, faiblement rentable, l'utilisation de l'eau potable (BF et BP) n'étant pas encore très répandue, cela ne permet pas de rentabiliser, n'attirent pas de fermier. On observe de nombreuses communes obligées d'aller vers la gestion régie car les multiples passations de marché pour une gestion en affermage se sont avérées infructueuses.
- De nombreuses mauvaises expériences avec des opérateurs privés n'incitent pas les communes à aller l'affermage.

*Personnellement je suis d'avis qu'en l'état actuel des capacités de nos communes surtout rurales, on reste sur le schéma de gestion déléguée, pour peu que dans les DREA et DPEA, on renforce les capacités de suivi technique et financier des délégataires en place. **Témoignage de Firmin Hilaire DONGO BADA, Expert Hydraulique et Génie Rural, Consultant International Eau et Assainissement (WASH).***

Quelles propositions d'amélioration pouvez-vous formuler ?

- Repenser la gestion du service d'eau potable en milieu rural en mettant en place une société d'état de gestion du service d'eau potable en milieu rural à l'image de l'ONEA en milieu urbain.
- Renforcer et définir le rôle des DREA :
 - Toujours impliquer la DREA qui est garante de la qualité des contrats et des dispositions légales
 - Définir le rôle des DREA dans le suivi des AEPS
 - Encourager la régularisation des contrats d'affermage en cours en lien avec les DREA.
- Fournir un appui personnalisé aux communes car elles ne partent pas toutes avec le même historique ou passif en matière de gestion des AEPS et PEA et n'ont pas non plus le même personnel disponible au sein de la mairie pour gérer ces questions.
- Réfléchir à la durée des contrats d'affermage : si certaines communes se sentent désabusées car après plus de 10 ans de mise en œuvre de l'affermage (par manque d'investissement de certains fermiers) identifier les possibilités de revoir la durée des contrats d'affermage, de limiter la durée à un an ou tous les deux ans afin de permettre d'évaluer les performances des fermiers et contraindre ces derniers à produire les rapports périodiques.
- Encourager une forte redevabilité des fermiers envers les communes
- Renforcer la collecte et le paiement de l'eau par les communautés dès la mise en service des ouvrages.
- Faciliter les regroupements de communes ou la création de service technique commun à plusieurs communes pour mutualiser les coûts, les compétences et assumer une gestion en régie ou permettre un meilleur suivi des délégataires. Voir la [version provisoire du rapport général intercommunalité](#).

Synthèse de la session 2 :

Quels sont les rôles et responsabilités des communes et du fermier dans le cas du contrat d'affermage ?

Communes	<ul style="list-style-type: none"> - Informer, impliquer les populations avant et après l'installation de l'AEPS (notamment sur la mise en place d'un service payant) ; - Tenir compte des réalités locales et des initiatives existantes avant toute intervention (reposant notamment sur le point ci-dessus) ; - Impliquer les populations sur la fixation des prix de l'eau à la BF et établir un tarif viable pour tous.
Opérateur privé (fermier)	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer un approvisionnement en eau de qualité et en quantité suffisante à tout moment de la journée ; - Assurer l'entretien et la maintenance des ouvrages suivant les clauses du contrat passé avec la commune ; - Assurer le renouvellement d'une partie des équipements ; - Assurer la gestion financière du système ; - Assurer le recouvrement du prix de l'eau ; - Etablir les bilans de gestion.

	<ul style="list-style-type: none"> - Outiller les fontainiers pour la gestion des BF ; - Assurer une rémunération juste des fontainiers (encourageant un travail de qualité, tel que l'ouverture des BF tout au long de la journée).
--	--

Quelles sont les insuffisances relevées par les communes dans le cas de la gestion par affermage ?

Manque de communication et de transparence :

- De la part des autorités communales à l'endroit des populations sur la gestion par affermage de l'AEPS (ex : partenariat avec le fermier méconnu de la population qui par conséquent pense que c'est l'ONEA qui assure le service) ;
- Sur les clauses contractuelles : absence de taxes communales si non mentionnées dans le contrat d'affermage, la tacite reconduction limite la révision des contrats.

Dysfonctionnements économiques :

- Tarif élevé par rapport à la capacité des ménages à payer notamment en comparaison des tarifs appliqués par l'ONEA ;
- Service qualifié d'activité commerciale et non un service ayant pour objectif la satisfaction de la population en eau potable par la plupart des enquêtés ;
- Difficulté de paiement quand les usagers ont pris l'habitude d'avoir accès à l'eau gratuitement, notamment en zone d'urgence par le financement des ONG humanitaires ;
- Les fonds collectés par les fermiers ne prévoient pas toujours un renouvellement correct des différentes composantes des systèmes.

Insuffisances techniques :

- Manque d'implication et de compétences des AUE (notamment pour le travail de suivi du fermier) ;
- Manque de compétences des fontainiers, manque d'implication (absence ou ouverture tardive des BF) ;
- Insuffisance et inégale répartition des BF dans le village ;
- Dysfonctionnement du service et réparation longue ou absente.

Enjeux de gestion :

- Absence de contrôle de la gestion par les communes et ses services techniques, de l'opérateur et les usagers ;
- Concurrence entre le fermier et les propriétaires des points d'eau potable installés de façon informelle par les populations ;
- Quasi absence de l'opérateur privé dans la localité (ex. représentation par un point focal qui malheureusement qui n'est pas outillé techniquement) ;
- Absence de bilan clair de la situation financière et technique de la part de l'opérateur.

Quelles insuffisances des communes dans la gestion en régie ?

Insuffisance compétences et RH :

- Absence de service technique d'AEPA à la mairie ;

- Manque de compétences locales pour assurer l'entretien des infrastructures.

Difficultés économiques :

- Difficulté de collecte des redevances, ou collecte irrégulière ;
- Difficulté de paiement quand les usagers ont pris l'habitude d'avoir accès à l'eau gratuitement (notamment en zone d'urgence) ;
- Ouvrage pas toujours rentables ;
- Insuffisance de moyens financiers des communes pour faire appel à des expertises externes.

Difficultés technique :

- Dysfonctionnement des ouvrages : insuffisance d'eau, temps de pompage très long, source d'énergie non adaptée ;
- Sécurisation des investissements : vols (surveillance manquante) et insécurité empêchant d'accéder aux ouvrages (pour les réparations, l'approvisionnement en fuel, ou réparations).

*« Il faut admettre que s'il y a plusieurs façons de déléguer ou d'exercer la gestion d'un réseau d'eau, il n'y a aucun mode de gestion qui soit réellement la panacée. Si non, tout le monde le saurait ! Je connais de très bonnes régies, de très mauvaises aussi, et des contrats d'affermage excellents qui préservent les intérêts des maîtres d'ouvrages et des usagers, et d'autres qui sont de vrais scandales. Une chose est pourtant certaine : pour exploiter correctement un réseau, il faut des recettes pour assurer l'entretien et le remplacement des pièces avant la casse ». **Témoignage de Jean-Jacques Palos, Consultant Eau & Management, anciennement directeur de l'eau de la Métropole Nice Côte d'Azur (Alpes-Maritimes).***

De nombreuses conditions de réussites identifiées :

1- Préalable et travaux pour la réalisation de ces ouvrages :

- Le choix des sites
- Les études de faisabilité
- La conception des réseaux hydrauliques
- La réalisation de bons ouvrages d'AEP

Lorsque les conditions ne sont pas réunies ces ouvrages auront du mal à fonctionner correctement d'où les frustrations chez les usagers et des difficultés dans la gestion quel que soit le mode choisi. Si nous voulons des AEP qui puissent donner satisfaction alors il faudra réunir ces conditions énumérées ci-dessus.

2- Disposer de service technique, d'agents de suivi compétents au niveau communal :

- Les communes doivent jouer leurs rôles en tant que maître d'ouvrage, et l'assistance technique des STD s'en suivra ;
- Les communes doivent maîtriser les clauses des contrats qu'elles signent avec les opérateurs : établir des contrats clairs, prévoyant une taxe communale, établir un inventaire précis des ouvrages (nombre et état) entrant dans le contrat d'affermage ;
- Chaque acteur joue pleinement son rôle (Commune, opérateur, DREA) ;
- Communiquer auprès des usagers sur le service et sa gestion.

3 – Etablir une tarification de l'eau juste (pour les usagers) et suffisamment rentable (pour le fermier ou la commune)

L'eau est gratuite comme l'air quand le consommateur va chercher lui-même l'eau dans son site naturel, la source, la rivière ou le lac de retenue. Cependant elle ne sera pas forcément toujours potable ! En revanche, quand le consommateur veut qu'un réseau d'eau apporte de l'eau potable chez lui, ou à côté de son domicile, il faut payer ce service. Ce service "livraison" nécessite des investissements : forage, pompe, réservoir, canalisations, ... Dans ce cas il faut payer les investissements qui permettent cette livraison. Ce service de "livraison" nécessite également de l'entretien, des réparations, du personnel qui travaille pour que l'eau s'écoule dans le réseau, de l'énergie pour faire fonctionner les pompes, des produits de traitement pour rendre l'eau potable. Dans ce cas il faut payer les coûts de l'entretien et du fonctionnement qui permettent cette livraison. L'eau reste gratuite, ce qui a un coût, ce qu'il faut payer, ce sont les investissements, l'entretien et le fonctionnement du réseau qui la fait circuler.

Le coût de l'eau se calcule en additionnant toutes les charges du service de l'eau (remboursement des investissements initiaux, dépenses d'entretien, d'énergie, de personnel.).

Le prix de l'eau, c'est un choix politique et économique : il est fixé, il ne se calcule pas. Ce choix politique du prix de l'eau doit tenir compte des capacités financières des consommateurs : il doit être acceptable pour eux et juste pour le gestionnaire.

Le prix acceptable, c'est le prix que l'utilisateur est prêt à payer ; c'est une notion subjective et économique qui peut évoluer selon le niveau de revenus du consommateur, l'information faite aux usagers, la relation usager / service de l'eau, la disponibilité de la ressource.

Au Burkina Faso, le prix de l'eau doit être défini pour prendre en charge les coûts d'exploitation et le renouvellement de certains équipements d'une durée de vie de moins de 15 ans. Les investissements de base (extension, forage, château, conduites) sont assurés par l'État et partenaires financiers.

Pour aller plus loin

Durant cette session, de nombreux documents techniques ont été partagés par les participants :

De outils portant sur le cadre règlementaire et institutionnel :

[Les dispositions de gestion des AEPS au Burkina Faso.](#)

Des outils méthodologiques :

[Le guide pratique sur la délégation du service public en matière d'eau potable en milieu rural au Burkina Faso.](#)

[Leçons et recommandations pour la gestion partagée des AEPS dans les régions des cascades, des hauts-bassins et du Sud-Ouest.](#)

[Un rapport de capitalisation des bonnes pratiques sur la gestion des AEPS communautaires \(DREA-SO, DREA-HB, DREA-BMH\).](#)

Des outils techniques :

Exemple d'installation d'un module de chloration

[Note technique module de chloration pour AEPS \(0,5 – 8 m³/h\).](#)

N'hésitez pas à nous contacter pour de plus amples échanges, vous tenir au courant ou encore pour partager vos informations :

- **Justin Bayili**, animateur du réseau ACTEA, au Burkina Faso : reseau.actea@gmail.org
- **Perrine Bouteloup**, chargée de mission pour le pS-Eau, en France : bouteloup@pseau.org