



municipalservicesproject

TRADUCTION

« Corporatisation » dans le secteur de l'eau potable :

L'ONEA, une expérience inédite en Afrique de l'Ouest

Catherine Baron

Ce texte est une traduction mise à jour d'un chapitre de livre publié en anglais sous la direction de David A. McDonald intitulé « Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South » publié par Zed Books en avril 2014.

La gestion publique a souvent été critiquée pour ses faibles performances, notamment dans le secteur de l'eau en Afrique subsaharienne. Il existe cependant des cas emblématiques d'une gestion publique efficiente tel celui de l'*Ugandan National Water and Sewerage Corporation* (Baietti et al 2006). Ces succès peuvent être illustrés à travers d'autres cas comme celui, moins documenté, de l'Office national de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA), au Burkina Faso. En effet, cette entreprise se caractérise par un mode de gestion publique du service avec de bonnes performances économiques et financières, une productivité de la main-d'œuvre satisfaisante et un entretien des infrastructures effectif.

Néanmoins, on peut se demander si la recherche d'une plus grande efficacité par l'introduction de principes de nouveau management public est compatible avec la volonté politique de promouvoir des politiques en faveur des plus défavorisés dans un souci d'équité. Cette tension entre deux logiques qui peuvent sembler a priori contradictoires doit être resituée dans le contexte politico-économique du Burkina Faso, engagé très tôt dans les réformes néolibérales et fortement dépendant de l'aide internationale. Ayant souhaité maintenir l'eau et l'assainissement, tout comme l'électricité, dans le secteur public, l'État burkinabé, et l'ONEA en particulier, ont dû composer avec les pressions émanant de la sphère internationale et du local.

L'ONEA fait figure d'exception en Afrique subsaharienne où plusieurs pays ont expérimenté de longue date les partenariats public-privé (PPP). La Côte d'Ivoire a mis en place un PPP dans le secteur de l'eau depuis 1959, et 15 pays l'ont expérimenté au cours des 20 dernières années (Fall et al 2009). Au Burkina Faso, l'expérience de la gestion déléguée à un opérateur privé dans le secteur de l'eau a été relativement courte. Un contrat de service a été signé en 2001 entre l'opérateur public (ONEA) et un consortium impliquant l'entreprise privée Veolia afin d'améliorer les performances au niveau commercial et financier. Au bout de six ans, l'État y a mis fin et a maintenu l'entreprise dans le secteur public, mais a conservé certains principes de gestion privée, une stratégie dite de « corporatisation ».

Le secteur de l'eau potable et de l'assainissement au Burkina Faso est placé, depuis 2002, sous la responsabilité de deux entités, l'ONEA en tant que société d'État pour l'urbain et la Direction générale des Ressources en Eau (DGRE) pour le rural, toutes deux sous la tutelle du Ministère de l'Eau, des Aménagements Hydrauliques et de l'Assainissement. L'ONEA est donc responsable de la production, du traitement et de la distribution de l'eau, ainsi que du volet assainissement dans les villes de plus de 10 000 habitants. Il est chargé d'approvisionner en eau potable les consommateurs des secteurs privé et public sur une base qui lui permette de recouvrer ses coûts et maintenir son équilibre financier. S'agissant de l'assainissement, sa mission consiste à collecter et recycler les eaux usées dans toutes les villes où l'eau potable est distribuée. En milieu rural, la DGRE supervise le secteur. Dans le cadre de la décentralisation, un transfert de compétences aux communes a été opéré. Elles sont maîtres d'ouvrage, propriétaires des infrastructures et décident du mode de gestion du service (en régie ou en gestion déléguée) sur leur territoire.

En considérant les indicateurs de performance retenus par l'ONEA et les partenaires techniques et financiers, on pourrait conclure à la réussite de l'entreprise. Cependant, ces indicateurs ciblent des aspects techniques, financiers et commerciaux, et accordent une attention marginale aux indicateurs de lutte contre la pauvreté, préoccupation pourtant affichée de façon récurrente dans les discours. Peu de recherches ont mis en évidence cet état de fait depuis la corporatisation de l'ONEA.

Dans ce chapitre, nous proposons donc d'évaluer dans quelle mesure l'ONEA, en tant qu'entreprise publique, met en pratique les valeurs inhérentes à une conception de l'accès à l'eau potable comme service public, en adéquation avec les objectifs de lutte contre la pauvreté. À cette fin, nous discuterons les critères d'équité, d'accessibilité financière et de qualité du service, en considérant la façon dont l'ONEA cible les populations vulnérables. Nous questionnerons donc cette volonté politique affichée de maintenir le secteur de l'eau dans la sphère publique. En effet, dans de nombreux pays africains où les principes du néolibéralisme et les conditionnalités de l'aide

imposent une gestion déléguée au privé dans de nombreux secteurs, l'ONEA semble résister à ces injonctions en maintenant une certaine autonomie de décision. Néanmoins, l'introduction des règles de nouveau management public ont indubitablement entraîné des changements organisationnels au sein de la firme, d'où l'utilisation d'indicateurs de performance listés dans le contrat plan État-ONEA. Le cas de l'ONEA nous paraît donc emblématique de cette porosité des frontières entre sphères publique et privée dans les entités corporatisées.

Nous présenterons tout d'abord le cadre institutionnel du secteur de l'eau au Burkina Faso, et la place de l'ONEA dans ce dispositif. Nous discuterons ensuite les critères permettant d'évaluer les performances de l'entreprise, avec un accent particulier sur ceux d'équité et de participation. Pour ce faire, nous avons réalisé une revue de la littérature, à la fois académique et grise (produite par l'ONEA et les acteurs du secteur), qui a été complétée par une trentaine d'entretiens auprès de représentants de l'ONEA, de ministères concernés, de syndicats, d'associations de consommateurs, d'organisations non gouvernementales, de petits opérateurs privés, d'usagers ainsi que de bailleurs de fonds internationaux¹.

Réformes néolibérales et dépendance à l'aide internationale

Le *Rapport sur le développement humain* de 2013 précise qu'au cours de la dernière décennie, le Burkina Faso s'est trouvé presque invariablement à la 183e place sur les 187 pays classés, d'où son appartenance à la catégorie des pays les moins avancés (PNUD 2013). Le PIB par habitant en 2007 atteignait à peine les 268 \$ US à prix constants de l'an 2000 (AfDB et OECD 2008), bien que la forte croissance annuelle moyenne ait été de 5,9 pour cent entre 1997 et 2006. Au Burkina Faso, environ 45 pour cent de la population a un revenu inférieur au seuil de pauvreté (1,25 \$ en parité de pouvoir d'achat par jour ; PNUD 2013). De fortes inégalités persistent entre le rural et l'urbain, mais aussi au sein des villes ce qui se traduit par des inégalités d'accès aux services de base, notamment à l'eau potable.

Les réformes conduites dans le secteur de l'eau sont à resituer dans le contexte de l'aide internationale dont bénéficie le Burkina Faso. Dès 1988, le pays s'est engagé dans des négociations avec les institutions financières internationales d'où une vague de libéralisation économique. Le premier plan d'ajustement structurel (1991) a été de pair avec la diffusion des principes de bonne gouvernance, en particulier l'introduction du nouveau management public et de partenariats public-privé dans divers secteurs. Plus récemment, des programmes en lien avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et l'initiative pour les pays pauvres très endettés ont été initiés. Enfin, en 2010, a été adoptée la *Stratégie de croissance accélérée et de développement durable*, en vue de la réalisation des OMD, mettant l'accent sur des leviers économiques avec un rôle essentiel conféré aux investissements privés (Fonds Africain de Développement et PASCACAF 2011), d'où un tournant néolibéral plus marqué.

La stratégie de l'ONEA a été élaborée en cohérence avec ces dispositifs comme en témoigne cette mention sur son site web : « le secteur privé est l'un des acteurs clés du développement durable en constituant une alternative certaine avec le désengagement progressif de l'État ». Cependant, dans les faits, peu d'opérateurs privés nationaux sont impliqués dans le secteur de l'eau au Burkina Faso, les quatre principaux étant Sawes, PPI-Burkina Faso Hydro et Sore & Frère (Valfrey-Visser et Rama 2012), et leurs interventions en milieu urbain sont rares.

La part du budget national alloué au secteur de l'eau et de l'assainissement (fonds propres de l'État et engagements des bailleurs) a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie, passant de 27,4 millions \$ US en 2001 à 61,6 millions \$ US en 2007 (WSP et UNICEF 2010, 16). Cependant, la tendance récente montre une augmentation des prêts relativement aux dons (Coalition Eau 2010). Par exemple, alors que l'Agence Française de

Développement (AFD) attribuait essentiellement des dons entre 2001-2009 (65 pour cent de l'aide dans le secteur de l'eau et de l'assainissement pour l'Afrique subsaharienne, dont le Burkina Faso), elle octroie désormais des prêts pour financer des infrastructures de large ampleur, notamment dans le secteur de l'eau en milieu urbain (Coalition Eau 2010). Signalons qu'alors que la plupart des bailleurs de fonds accordent rarement des prêts non souverains aux entreprises publiques du pays, l'AFD prête directement à l'ONEA², ce qui traduit sa confiance dans la gestion de l'entreprise.

De nombreuses ONG (WaterAid, Eau Vive, SOS Sahel, Action contre la Faim, etc.) sont actives au Burkina Faso pour l'accès à l'eau, mais elles sont essentiellement présentes en milieu rural ou semi-urbain, et plus récemment dans les périphéries urbaines. Des financements importants, en provenance de l'Union européenne (Facilité Eau et Assainissement), ont conduit à des partenariats entre ces ONG, des acteurs publics et de petits opérateurs privés. Ces ONG ont pris part au premier Forum national de l'Eau au Burkina Faso (2011) qui a rassemblé les divers acteurs du secteur dont une cinquantaine a représenté par la suite le pays lors du Forum mondial de l'Eau à Marseille (2012).

Une approche programme en conformité avec les OMD

Le Burkina Faso a accepté de se conformer aux préconisations des institutions internationales, tout en conservant une marge de manœuvre dans la mise en œuvre de sa politique nationale. En cohérence avec les OMD, le gouvernement a adopté, en 2006, une approche programme avec l'élaboration du *Programme national d'accès à l'eau potable et à l'assainissement* (PN-AEPA) qui constitue le cadre de référence de toutes les interventions dans le secteur en milieu rural et urbain. Le PN-AEPA repose sur la participation de l'ensemble des acteurs, notamment de la société civile. Une revue conjointe annuelle est organisée par le gouvernement en association avec les partenaires (ministères, ONEA, régions, communes, associations et ONG, secteur privé, bailleurs) afin d'évaluer collectivement les performances du secteur et d'envisager des solutions pour parvenir aux objectifs fixés. L'ONEA est responsable du volet urbain du PN-AEPA.

Le PN-AEPA s'était fixé pour objectif en 2005 de réduire de moitié la proportion de personnes n'ayant pas un accès adéquat à l'eau potable et l'assainissement ; il respecte pour cela les principes de gestion axée sur les résultats. Il s'agissait de faire progresser le taux d'accès à l'eau en milieu rural de 60 à 80 pour cent, et en milieu urbain de 74 à 87 pour cent. Concernant l'assainissement, on devait passer de 14 à 57 pour cent en 2015.

Selon les statistiques fournies par le PN-AEPA, le Burkina Faso aurait dépassé les objectifs fixés dans les OMD dans le secteur de l'eau en milieu urbain, avec un taux d'accès de 84 pour cent en 2012 ; les taux en milieu rural restent faibles avec 59,5 pour cent (MAHRH 2012). Concernant l'assainissement, la progression a été plus limitée avec 27 pour cent en milieu urbain (taux rural non diffusé). La mise en place, en 2008, de la Direction générale de l'Assainissement, des Eaux usées et Excrétas atteste de l'importance de ces enjeux pour l'État burkinabé.

Les modes de calcul de ces taux d'accès, dans le contexte d'une gestion par des instruments quantitatifs, sont un enjeu politique et soulèvent des controverses. Les chiffres diffèrent selon les acteurs. Le Programme commun de surveillance de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (OMS/UNICEF), qui est la référence internationale, définit l'accès adéquat à l'eau potable comme l'utilisation par la population de points d'eau tels que : le réseau, les bornes-fontaines publiques, les puits et sources d'eau protégés, les forages ou pompes et l'eau de pluie. Sont exclus l'eau fournie par les revendeurs ou les camions-citernes, l'eau en bouteille, et les puits et sources non protégés.

Or l'ONEA en zone urbaine et la DGRE en zone rurale ne retiennent pas cette définition. Ils évaluent un 'accès

satisfaisant' en retenant comme critères la disponibilité de 20 litres par personne par jour à une distance inférieure à 1 kilomètre. Ils calculent les taux de desserte en mesurant la proportion de la population ayant théoriquement accès à ces installations améliorées, qu'elle les utilise réellement ou non. Par ailleurs, quelle que soit l'approche, on néglige les populations vivant dans les quartiers urbains non lotis qui représentent une part importante de la population urbaine (Fournet et al 2008). Enfin, le taux de panne des infrastructures, parfois important, est rarement pris en compte. Ces éléments attestent de la nécessité de discuter les critères de performance lorsque l'on évalue les conséquences de la corporatisation des services publics, les indicateurs étant une construction sociale et politique.

Le processus de décentralisation

Les réformes menées dans le secteur de l'eau sont indissociables de la décentralisation, recommandée par les bailleurs de fonds dans un contexte de bonne gouvernance. Cette politique de décentralisation est inscrite dans la constitution de 1991, mais il faut attendre 2004 pour qu'un *Code général des collectivités locales* fournisse un cadre législatif adapté à des modes de gestion des services d'eau décentralisés et territorialisés, et 2006 pour les élections municipales. Le décret de 2009³ transfère aux communes rurales et urbaines les compétences et ressources en matière d'hydraulique (notamment les infrastructures). Un protocole d'opération est signé entre l'État et la commune qui, en tant que maître d'ouvrage, s'engage à assurer la gestion et le développement des services publics locaux d'eau potable et d'assainissement sur son territoire, dans le cadre des plans communaux de développement. Sont exclues du champ d'application du décret les attributions et ressources de l'ONEA. Les communes hors compétence de l'ONEA gèrent leur service soit en régie, soit par délégation à un opérateur privé ou associatif. La commune peut décider de confier la gestion de son service à l'ONEA qui gère ainsi, en 2014, huit communes urbaines en contrat d'affermage. L'ONEA a aussi signé des conventions de partenariat avec certaines municipalités qui ne disposent pas de réseau d'adduction d'eau potable ; il fournit un appui consultatif et son expertise technique. Cependant, en conformité avec les principes du néolibéralisme, la délégation au privé est préconisée.

Ces principes sont peu opérationnels sur le terrain car le transfert de compétences s'est opéré sans les moyens humains, techniques et financiers nécessaires à la mise en œuvre effective de cette politique à l'échelle locale. Des outils de financement adaptés manquent, et la question de la fiscalité locale est rarement débattue dans des contextes fortement inégaux en termes de développement économique local. Dès lors, les ONG contribuent plus au renforcement des capacités des maires, et moins au financement d'infrastructures.

Certains auteurs (Dafflon et Madiès 2011) soulignent que la décentralisation au Burkina Faso s'apparente plus à une déconcentration des services de l'État qui conserve un fort pouvoir de contrôle sur l'hydraulique. Une récente réforme institutionnelle a introduit une rupture en dissociant l'agriculture de l'hydraulique avec la création d'un Ministère de l'Eau, des Aménagements hydrauliques et de l'Assainissement en 2013.

Plusieurs mesures attestent de la prégnance de l'État, comme ce qui relève de la programmation des infrastructures dans les communes. En principe, les communes communiquent leurs besoins auprès des directions régionales qui transmettent ces informations au niveau central (Valfrey-Visser et al 2012). Cette programmation repose sur les besoins identifiés dans le cadre des plans communaux de développement, et non sur des financements acquis. Or, les directions régionales ventilent ensuite l'utilisation de ces fonds non pas sur la base des priorités identifiées par les communes, mais en fonction d'autres considérations rarement explicitées. Les communes ne découvrent les allocations de fonds qu'une fois les exécutions engagées. De plus, le recours de l'État à deux agences d'exécution qui effectuent les choix d'implantation des ouvrages, sans consulter ni les communes ni les directions régionales dans la décision, exacerbe les tensions et témoigne d'une centralisation maintenue.

La fracture entre mondes rural et urbain

Au Burkina Faso, la gouvernance du secteur de l'eau et de l'assainissement diffère selon la nature du territoire, urbain ou rural, puis selon une autre catégorie, plus floue, ayant été introduite à savoir le « semi-urbain ». Selon le Code général des collectivités territoriales, on compte 351 communes, 49 urbaines et 202 rurales. Une commune urbaine est une entité territoriale qui regroupe au moins 25 000 habitants à laquelle peuvent être rattachés des villages. Une commune rurale comprend au moins 5 000 habitants. Si le Code ne définit pas la catégorie semi-urbaine, le PN-AEPA et la DGRE s'y réfèrent pour qualifier des territoires avec une population comprise entre 2 000 et 10 000 habitants. L'introduction de cette catégorie semi-urbaine n'est pas neutre car elle vise à fixer des règles de non-intervention de l'ONEA dans certains cas. En effet, en 1991, « il a été recommandé de n'intégrer dans le champ des activités de l'ONEA que les agglomérations présentant un seuil de recettes prévisionnelles permettant de couvrir au moins les charges d'opération et de maintenance » (Zoungrana 2011, 24).

Ainsi, dans la plupart des villes de plus de 10 000 habitants, l'ONEA assure la production et la distribution de l'eau dans les quartiers lotis, en cohérence avec la stratégie des maires. Cependant, l'entreprise ne procède à l'extension des infrastructures que si elle juge la ville potentiellement rentable afin de ne pas fragiliser son équilibre financier. En août 2014, dans le cadre du contrat plan avec l'État, l'ONEA assurait l'approvisionnement en eau et assainissement de 45 centres urbains, auxquels il faut rajouter huit villes sous contrat d'affermage.

La desserte des grandes villes est donc un enjeu important. Bien que le taux d'urbanisation au Burkina Faso reste faible (22,7 pour cent selon le recensement de 2006), le taux de croissance urbaine est fort (3,1 pour cent) et le nombre de citadins a doublé entre 1996 et 2006 atteignant les 2,8 millions (Ouedraogo et Ripama 2009). Les deux villes principales concentrent la majorité de la population, 46,4 pour cent de la population urbaine à Ouagadougou (la capitale) et 15,4 pour cent à Bobo Dioulasso (recensement 2006). Cette tendance risque de perdurer suite à l'exode rural et au changement climatique, aux tensions politiques dans des pays limitrophes et à l'urbanisation des zones rurales dans le contexte de communalisation intégrale.

Depuis une trentaine d'années, l'alimentation en eau potable de la capitale est une préoccupation constante des responsables politiques. En effet, Ouagadougou connaît une croissance urbaine parmi les plus importantes des villes d'Afrique de l'Ouest (Artelia 2013), avec 1,3 million d'habitants en 2006 et environ 2 millions en 2013. Malgré des taux de croissance économique relativement élevés, l'emploi formel et informel ne permet pas d'absorber la main-d'œuvre urbaine d'où une précarisation de la population et une exacerbation des inégalités sociales et spatiales. L'étalement urbain, caractéristique de la ville, va de pair avec le développement des quartiers dits non lotis, irréguliers du point de vue foncier, où l'accès aux services de base est problématique. Certaines études (Boyer 2010) évaluaient à 35 pour cent le nombre de personnes vivant dans les quartiers non lotis de Ouagadougou en 2009.

Ainsi, la question de la propriété foncière est liée à celle de l'accès au service d'eau (Moisseev 2010, 33). Sous le régime de Thomas Sankara (1983-1987), des politiques de lotissement massif visaient à maîtriser l'habitat irrégulier, mais la période actuelle se caractérise par la multiplication de zones non loties où l'accès à l'eau se fait essentiellement à partir de forages. Les autorités publiques hésitent à y fournir des services de base car cela constituerait une première forme de reconnaissance foncière.

En principe, l'ONEA n'intervient pas dans les zones non loties. Néanmoins, l'entreprise, en partenariat avec les maires d'arrondissement, peut accepter d'accompagner certaines initiatives (mini-réseau par exemple) en confiant la gestion à des opérateurs privés, à condition qu'ils respectent les tarifs de l'ONEA. Ce type d'interventions a été formalisé au cours des dernières années puisque, afin de maîtriser les tensions sociales qui se cristallisent autour de la question du lotissement, des programmes d'aménagement et d'équipement dans le non loti ont été financés par les bailleurs et certaines ONG. Pour comprendre la situation actuelle et expliciter le parcours singulier de cette entreprise, une perspective historique est riche d'enseignements.

L'ONEA : Histoire d'une « réussite » ?

De la période coloniale à l'entreprise d'État (1954-1994)

Avant 1977, année de la nationalisation du secteur de l'eau, la gestion du service dans le pays, qui s'appelait Haute Volta, était privée. Au milieu des années 1940, le premier réseau d'adduction à l'eau potable est construit à Bobo Dioulasso, principale ville du pays. Au début des années 1950, à Ouagadougou, seront construites une prise d'eau et une station d'exhaure, avec des extensions du réseau dès le milieu des années 1950. En 1956, une convention de gérance est signée entre la société française AOF, première société d'énergie et d'eau créée en 1954, et le gouverneur de la colonie pour les villes de Bobo Dioulasso et Ouagadougou. L'indépendance du pays (1960) voit la création de la Société africaine d'Électricité, remplacée en 1968 par la Société voltaïque d'Électricité qui assurait la distribution d'eau et d'électricité.

Le premier fait marquant a lieu en 1970 lorsque les activités d'électricité et d'eau sont séparées avec la création de la Société nationale des Eaux (SNE), société d'économie mixte chargée de la production et de la distribution de l'eau dans sept villes du Burkina Faso. Une convention de gérance est signée entre l'État et la SNE. Cette dernière est créée pour assainir les comptes de l'entreprise d'où une campagne de recouvrement des factures impayées et des coupures d'eau en cas de non-paiement. La finalité économique l'emporte donc sur des objectifs sociaux. En 1975, la SNE opte pour une politique de branchements privés, à destination des quartiers centraux de Ouagadougou. Cette stratégie bénéficie à l'entreprise, au détriment des ménages précaires, des bornes-fontaines et des quartiers périphériques.

C'est en partie pour corriger cette orientation prise par la SNE que l'État décide, en 1977, de transférer la gestion de l'eau dans le domaine public en créant un établissement public à caractère industriel et commercial, l'Office national de l'Eau (ONE), qui a le monopole de la production et de la gestion. L'objectif est de dépasser la contradiction entre les contraintes de rentabilité de l'entreprise privée et la volonté politique d'assurer un service public accessible (Jaglin 1995). Une grille tarifaire identique pour tous les centres ONE sera élaborée, reposant sur le principe de péréquation à l'échelle du pays, avec une tarification progressive en 1979. Le système de distribution renvoie à la fois à des branchements particuliers, mais aussi à des bornes-fontaines dont la gestion en affermage est confiée à des particuliers qui se rémunèrent en majorant le prix de vente. La question des capacités de production, limitées, n'est pas résolue.

En 1984, les activités de l'ONE sont étendues à l'assainissement, avant la création par décret, en 1985, de l'Office national de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA) sous la forme d'un « établissement public de l'État à caractère industriel et commercial ». Mais la nouvelle entreprise se trouve confrontée à des difficultés qui vont se traduire par un fort déficit à la fin 1990. En effet, à partir de 1985, le nombre de raccordés au réseau diminue pour diverses raisons (baisse de niveau de vie des salariés et fonctionnaires, dégradation de la qualité du service, coût du branchement trop élevé, etc.) et on constate un retour des ménages vers les installations collectives (bornes-fontaines). Par ailleurs, face à la croissance de la population et à l'extension de la ville, la production ne peut satisfaire la demande. Le recours à l'hydraulique villageoise (forages) en milieu urbain pallie le manque d'eau (Jaglin 1995).

La politique de Sankara a eu un impact sur les choix stratégiques de l'ONEA. L'extension du réseau dans les périphéries urbaines était en lien avec la politique de lotissement préconisée par l'État. Elle se traduira par l'extension du parc de bornes-fontaines, au détriment des branchements privés. Par ailleurs, le gouvernement ne souhaitant pas augmenter le prix de l'eau pour résorber les déficits, ceci met en péril l'équilibre financier de l'entreprise. Durant cette période, l'ONEA reste dépendant de l'aide extérieure ce qui réduit sa marge de manœuvre, notamment face à une demande sociale de plus en plus pressante dans un contexte de pénurie de l'offre (Jaglin 1995).

La corporatisation de l'ONEA (1994-2001)

La situation de l'entreprise va radicalement changer lorsqu'elle s'engage, à partir des années 1990, dans un processus de « corporatisation » qui assujettit son exploitation aux règles du marché. Ceci correspond à la diffusion parallèle d'un discours émanant des institutions internationales qui présentent la libéralisation du marché et les partenariats public-privé comme des solutions aux défaillances des entreprises d'État (Blanc et Botton 2012).

À cette même période, la Banque mondiale s'implique au Burkina Faso à travers la construction du barrage de Ziga qui doit alimenter en eau Ouagadougou. Des désaccords portent sur les tarifs qui n'ont pas été ajustés entre 1983 et 1991 ce qui, selon le bailleur, a donné lieu à des pertes financières pour l'entreprise. Suite à une étude réalisée par la banque de développement allemande (KfW) en 1990, des majorations de tarifs ont finalement été effectuées. Les bailleurs ont alors accepté d'appuyer un « renforcement institutionnel plutôt qu'une restructuration faisant appel à la participation du privé (ce que le gouvernement n'était pas prêt à accepter) », sous condition d'élaboration d'un contrat plan ONEA-État de trois ans, adopté fin 1993 (World Bank 1999, 4).

En 1994, l'ONEA devient une société d'État⁴ corporatisée, c'est-à-dire jouissant d'une personnalité juridique propre et d'une autonomie financière. Mais, en 1995, le gouvernement approuve une majoration des tarifs inférieure à celle proposée par l'ONEA pour la période 1997-2000. Selon la Banque mondiale, cela nuit à l'équilibre financier de l'ONEA dont la gestion est qualifiée de « faible », notamment du point de vue de ses capacités opérationnelles, commerciales et financières. Les bailleurs demandent à l'ONEA d'entreprendre une étude tarifaire pour rétablir l'équilibre financier en proposant une hausse des tarifs pour assurer le recouvrement total des coûts.

Au final, et cela apparaît bien comme une condition au financement de Ziga, la Banque mondiale préconise le renforcement des capacités de l'ONEA en faisant appel à un opérateur privé (World Bank 1999, 4) d'où le contrat de service signé en 2001 avec Veolia. Pourtant, en 1999, l'ONEA avait atteint un niveau de recouvrement des coûts de 95 pour cent et un taux de desserte de la population en eau claire de 85 pour cent (Commission des Communautés européennes 2003, 8).

Un contrat de service privé (2001-2007)

Des pressions émanant des bailleurs afin de favoriser la participation du privé dans divers secteurs ont marqué les années 2000. Pourtant, les importants investissements nécessaires pour moderniser le secteur de l'eau et la faible capacité à payer des ménages étaient peu incitatifs pour que de grands opérateurs privés s'impliquent (Ballance et Trémolet 2005, 45). De plus, l'État souhaitait maintenir le secteur de l'eau dans la sphère publique et a donc résisté à la privatisation, acceptant le recours au privé dans les domaines où l'ONEA présentait des défaillances.

C'est dans le cadre du projet Ziga qu'une assistance technique a été mise en place pour renforcer les capacités de gestion de l'ONEA. Elle a débouché sur la signature, en 2001, d'un contrat de service basé sur le performance de l'ONEA pour les activités commerciales, comptables et financières – sans transfert du contrôle de gestion au secteur privé – pour cinq ans, avec le groupe Veolia, associé au Cabinet conseil Mazars & Guérard. Ce contrat s'est achevé en 2007, après une prolongation de 18 mois. Deux grands domaines ont été distingués, le commercial d'un côté, et le comptable et financier de l'autre, chacun relevant de la compétence d'un des acteurs du groupement. La double mission du groupement était d'élever les niveaux de performance dans ces domaines (recouvrement des impayés, amélioration du niveau de satisfaction de la clientèle, gestion comptable et financière, etc.) en plus d'initier de nouvelles pratiques en transférant du savoir-faire (Groupement Veolia-Mazars 2007).

Ce contrat de service est original car il se situe entre l'assistance technique ordinaire et le mandat de gestion, une obligation de résultats étant définie pour le groupement, avec sanction financière concernant le recouvrement,

à hauteur de 5 pour cent des recettes (Marin 2009, 34). Dès 2002, trois experts (deux de Veolia et un de Mazars & Guérard) étaient en position de responsabilité de direction, intégrés dans l'organigramme de l'ONEA, pour la gestion des opérations commerciales, comptables et financières. Néanmoins, l'ONEA restait décisionnaire pour ce qui relevait de la stratégie, des moyens et de la gestion du temps. Le Groupement Veolia-Mazars considère que cette ambiguïté a nui à ses performances.

Les résultats suite au contrat de service sont considérés comme positifs (World Bank 2009) :

- Sur le plan commercial, la création d'une direction clientèle a été de pair avec de nouveaux modes de management et de nouveaux outils (système informatique clientèle) partiellement mis en œuvre ; une démarche qualité a été introduite.
- La comptabilité de l'ONEA est conforme aux préconisations internationales, et les rapports financiers annuels sont élaborés dans les délais.
- Une enquête montre que 86 pour cent des consommateurs étaient satisfaits du service, notamment en termes de qualité (continuité et débit) (Groupement Veolia-Mazars 2007). Une baisse des coûts d'accès aux branchements a été rendue possible, et la population desservie a été multipliée par deux (alors que la population avait augmenté de 10-15 pour cent dans la période), le taux d'accès passant de 53 à 63 pour cent à Ouagadougou. L'opération des 50 000 branchements et des 40 bornes-fontaines (projet Ziga) a été partiellement réalisée.
- Un redressement du recouvrement des clients privés a permis de faire passer le taux de paiement des factures de 86 pour cent en 2001 à 95 pour cent en 2007. Le taux d'eau non comptabilisée est de 18 pour cent, un des meilleurs de la sous-région, grâce à la recherche des fuites et le remplacement des compteurs.
- L'équilibre financier a été rétabli et l'ONEA est en mesure de couvrir ses frais opérationnels et de maintenance ainsi que sa contribution financière au programme des dépenses d'investissement.
- L'indice de productivité du personnel a augmenté, avec 810 raccordés par employé (au-delà des 230, objectif fixé pour 2007).

Certains rapports mettent cependant en évidence des problèmes (Joffe et al 2008). L'ONEA affiche des pertes d'exploitation, les tarifs étant insuffisants pour couvrir les besoins d'exploitation. Toutefois, à cette période, l'ONEA dégage des bénéfices exceptionnels (passation par pertes et profits de l'amortissement sur les subventions d'investissement ; régularisation hors trésorerie) qui couvrent les pertes d'exploitation et renforcent le résultat net de la société. Par ailleurs, est souligné le difficile recouvrement des factures auprès des administrations publiques.

Mais, la corporatisation est souvent « perçue par des institutions telle que la Banque mondiale comme une étape vers une participation accrue du secteur privé plus qu'une issue du processus de réorganisation des services publics » (Jaglin 2005). Ainsi, les bailleurs ont considéré que le contrat de service était une étape intermédiaire vers un partenariat public-privé de plus grande ampleur.

Cette option n'a pas été retenue par le gouvernement burkinabé, malgré un contexte national propice à la privatisation : entre 2005 et 2007, une dizaine d'entreprises ont été privatisées, à l'exception de l'ONEA. L'eau est considérée comme stratégique par l'État burkinabé, réticent à en déléguer la gestion. En témoigne la loi sur l'eau de 2001⁵ qui désigne l'eau comme « un élément du patrimoine commun de la Nation », faisant « partie du domaine public ». Cependant, si le principe de l'intérêt général est évoqué, l'article 45 précise que « l'État ou la collectivité territoriale déléguée gère le service public de distribution d'eau, lui-même ou sous sa responsabilité, en régie ou dans le cadre d'un contrat de gestion ou de gérance, soit par voie de concession ou d'affermage ». L'option de délégation au privé n'est pas exclue ; elle est même recommandée, notamment en milieu semi-urbain (Baron et Bonnassieux 2013a)

De plus, même si l'ONEA reste public, il adopte une logique managériale proche du privé, comme en témoignent sa démarche commerciale et sa gestion du personnel. Il a obtenu la certification ISO 9001 en 2009 pour son management de la qualité qui met au centre de ses préoccupations le « client ». Il s'agit de la première entreprise publique à avoir obtenu cette norme dans la sous-région. Par ailleurs, l'élaboration de son plan stratégique repose sur un processus impliquant tous les membres de la société, du conseil d'administration au personnel. L'adhésion du personnel aux objectifs de l'entreprise est préconisée afin de créer une « culture d'entreprise ».

En conclusion, les choix faits par l'ONEA relèvent certes de sa propre stratégie, mais sa dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure (Banque mondiale, BAD, DANIDA, AFD, GIZ, SIDA, JICA, etc.) influe sur ses choix, en particulier celui de la corporatisation. Dans la mesure où l'un des principaux défis de l'ONEA sera d'assurer l'approvisionnement en eau de la population dans un contexte de forte croissance urbaine, d'étalement des villes et de contraintes en termes de production d'eau, cette dépendance aux bailleurs ne s'amenuisera pas. Preuve en est l'extension du barrage de Ziga, principale source d'approvisionnement de la capitale, financée par l'aide extérieure. Si elle permettra de satisfaire la demande dans les prochaines années, les experts s'accordent à dire qu'il s'agit d'une solution de court terme ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence de ce choix.

L'ONEA à la période actuelle

Si l'on considère l'ONEA aujourd'hui, du point de vue de critères de performance technico-économiques, la situation s'est maintenue, voire s'est améliorée depuis la fin du contrat de service. Mais on pourrait se demander jusqu'à quel point la corporatisation est compatible avec les principes d'équité sociale. Dans quelle mesure les engagements de l'ONEA en termes de politique pro-pauvres, au cœur de sa stratégie énoncée dans les années 1990, ont été respectés. On constate de faibles taux de connexion dans certains quartiers périphériques, l'écart entre les villes est significatif et des protestations de la population contre la vie chère, incluant le prix de l'eau et la qualité du service à certaines périodes, sont récurrentes. Le maintien du prix de l'eau à un niveau acceptable pour les ménages urbains, notamment précaires, est donc un enjeu majeur dans le contexte marqué par la pauvreté et les inégalités.

La réponse de l'État face à ces contraintes réside dans la formulation d'un modèle de gouvernance « hybride », articulant logiques publique et privée, qui concilierait les principes du nouveau management public, l'efficience économique et technique, et le respect de l'équilibre financier, avec les objectifs d'équité sociale, en maintenant l'entreprise dans la sphère publique du point de vue institutionnel. Les tensions entre ces logiques parfois antagonistes peuvent être identifiées à plusieurs niveaux.

Un modèle de gouvernance hybride ?

Lorsque l'ONEA est passé du statut de service public industriel et commercial à celui de société d'État en 1994, il a acquis plus d'autonomie financière et organisationnelle ce qui le soumet aux mêmes dispositions que les sociétés commerciales. Une fois par an, l'Assemblée générale des sociétés d'État, présidée par le premier ministre, examine le rapport général annuel de l'ONEA, approuve les comptes et fait des recommandations à son directeur général (DG). Le cahier des charges de l'ONEA est approuvé par décret en Conseil des Ministres.

L'ONEA dépend directement du gouvernement pour certaines fonctions, comme la désignation du DG et du secrétaire général. En effet, le DG est nommé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du ministre chargé de la tutelle technique. Assisté d'un secrétaire général, il assure la gestion quotidienne de la société. Son action est évaluée annuellement par le conseil d'administration et il peut être congédié par le ministre de l'Eau si les engagements ne sont pas remplis.

La société est administrée par un conseil d'administration, désigné par décret en Conseil des Ministres, qui définit la politique de la société. Il a à sa tête un représentant du Ministère de l'Eau ou de l'Économie et des Finances, et comprend des représentants des ministères impliqués dans la supervision du secteur. Un représentant du personnel siège au conseil d'administration ; il s'agit du président du Syndicat national des Travailleurs de l'Eau et de l'Assainissement (SYNTEA). La Ligue des Consommateurs du Burkina dispose d'un siège d'observateur au conseil d'administration de l'ONEA. Elle a engagé des actions publiques d'interpellation de l'ONEA et des pouvoirs publics sur la qualité de l'eau du réseau et la prolifération sans contrôle des eaux emballées. La Ligue est représentée dans la plupart des régions du Burkina Faso.

Les activités de l'ONEA sont décentralisées. Il existe quatre directions régionales (Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Nord-Est et Nord-Ouest), rattachées à la direction d'exploitation. Elles peuvent soumettre des propositions en termes d'investissement en fonction du contexte local, mais la prise de décision s'effectue au niveau central.

Conformément à la logique de corporatisation, l'ONEA privilégie un « gouvernement par les instruments » qui sont le contrat plan avec l'État, le plan stratégique, le plan d'investissement, les études tarifaires et le modèle financier. Le contrat plan est l'outil de régulation du secteur puisqu'il n'existe pas d'autorité de régulation indépendante. Un contrat plan triennal entre l'État et l'ONEA fixe les obligations des parties ainsi que les objectifs (techniques, financiers et commerciaux) et indicateurs de performance (une trentaine). Le premier contrat a été signé en 1993, et était une préconisation des bailleurs afin d'introduire les règles de nouveau management public. Par ailleurs, l'ONEA s'est doté en 2004 d'un plan stratégique sur quatre ans afin d'orienter son développement selon des objectifs précis.

La gestion des ressources humaines : un modèle basé sur le mérite

En cohérence avec les réformes des années 1990, la gestion des ressources humaines a été placée au cœur de la stratégie de la société. Les besoins en personnel sont arrêtés annuellement par le conseil d'administration, choix particulièrement observé par les bailleurs. Le secrétaire général, les conseillers techniques, l'inspecteur et les directeurs centraux sont nommés par le DG. Tout comme les salariés de l'entreprise, ils sont régis par le droit privé, à l'exception du secrétaire général qui, comme le DG, est un fonctionnaire.

Les conditions de travail à l'ONEA apparaissent bonnes relativement à d'autres entreprises publiques burkinabés ; pourtant, la satisfaction du personnel reste un point faible. Les grilles salariales sont au-dessus de celles de la fonction publique, mais comparables à d'autres sociétés publiques (Marin et al 2010). Des tensions ont néanmoins marqué le climat social de l'entreprise en 2004 lorsque l'État a imposé unilatéralement une nouvelle grille salariale.

Un conseil de discipline statue sur les différends entre l'agent et la société, le DG ayant le pouvoir disciplinaire. Les sanctions disciplinaires peuvent conduire au renvoi en cas de litige grave. Il existe un seul syndicat au sein de l'ONEA, le SYNTEA, créé en 1972, suite à la séparation entre l'eau et l'électricité. Il est affilié à la puissante Union syndicale des Travailleurs du Burkina/Confédération générale des Travailleurs du Burkina. Le dialogue entre l'ONEA et SYNTEA est privilégié. La quasi-intégralité des salariés de l'ONEA sont affiliés au syndicat, un tiers participant de façon régulière à ses activités. Les prises de position du syndicat concernent les rémunérations et les primes, les procédures d'avancement et le recrutement, les conditions de travail et les relations avec la direction. Le syndicat est impliqué dans des activités de formation, et un représentant siège comme observateur au conseil d'administration, sans droit de vote.

Le personnel de l'ONEA est évalué au mérite ce qui conditionne l'avancement (et non l'ancienneté). Les performances d'un agent sont appréciées en fonction des objectifs qui lui ont été fixés et on lui attribue une note

annuellement. Tout agent peut bénéficier d'une prime d'encouragement à la performance s'il réalise tous les objectifs fixés. Le processus d'évaluation est défini dans les statuts, mais selon certains auteurs, le caractère objectif de l'évaluation n'apparaît pas assez clairement (WSP et PPIAF 2009).

Des principes d'équité territoriale valorisés ?

L'équité territoriale signifie un même service d'eau et d'assainissement pour tous, sur l'ensemble du territoire inclus dans le périmètre d'intervention de l'ONEA. Dans son document de stratégie (2011-2015), l'ONEA mentionne : l'équité avec un accès à l'eau potable et l'assainissement pour les plus défavorisés et une égalité de traitement de tous les citoyens usagers ; le respect du bien public et de l'intérêt général ; la continuité et la qualité du service. Toutefois, dans les faits, ces principes sont partiellement respectés.

Le principe d'équité territoriale est retenu car une même tarification est en vigueur dans les villes incluses dans son périmètre d'intervention dans le cadre du contrat plan (52 centres urbains dont huit sous contrat d'affermage en août 2014). Il existe un système de péréquation entre villes excédentaires (Ouagadougou et Bobo Dioulasso) et celles déficitaires. Mais, dans les villes sous contrat d'affermage avec l'ONEA, la grille tarifaire diffère et le prix de vente est plus élevé, tout comme dans les villages rattachés aux communes urbaines dans le contexte de la communalisation intégrale. Enfin, certaines villes de 10 000 habitants ne sont pas desservies par l'ONEA, l'équilibre financier étant primordial.

Des disparités existent au sein des villes, entre quartiers lotis et non lotis, et entre modalités d'approvisionnement. Une étude tarifaire (Artelia 2013) précise que le taux de desserte sur le périmètre ONEA était de 82 pour cent en 2012 dont 61 pour cent via les branchements particuliers (79 pour cent à Ouagadougou) et 21 pour cent pour les bornes-fontaines. Ces chiffres ne rendent pas compte des disparités au sein des villes car ils ne considèrent que les quartiers lotis desservis par l'ONEA, mis à part un projet concernant cinq quartiers périphériques non lotis desservis par des petits opérateurs privés. En règle générale, le non loti n'est pas pris en compte alors qu'il représente une part importante de l'espace urbain. Il manque donc des données ciblées sur ces quartiers.

Contrat plan et indicateurs de performance

Le contrat plan État-ONEA est élaboré tous les trois ans, l'ONEA étant tenu d'atteindre des objectifs évalués à partir d'indicateurs de performance. Dans le contrat 2013-2015, l'ONEA doit respecter 28 indicateurs qui couvrent les domaines techniques, financiers et commerciaux. Aucun indicateur ne prend en compte explicitement les aspects liés à la santé, à l'environnement, ni la dimension genre (Ballance et Trémolet 2005).

Les indicateurs renvoient aux catégories suivantes :

- Protection des ressources en eau
- Technique : rendement total des installations, rendement de distribution (réseaux), taux de desserte, taux de branchements inactifs
- Financier : taux de rentabilité des immobilisations, taux de dépenses d'exploitation, ratio d'endettement à terme
- Commercial : taux de recouvrement, délais de recouvrement (privés, administrations, communes, etc.), taux de plainte
- Gestion des ressources humaines : taux de dépense en formation, ratio personnel/abonnés

L'ONEA doit rendre compte de ces indicateurs tous les six mois. Un comité de suivi se réunit deux fois par an pour examiner les résultats qui sont soumis au conseil d'administration et vérifiés par un cabinet d'audit international. Il est ensuite présenté aux bailleurs, aux ministres, à la Ligue des Consommateurs et à l'Association des Maires.

L'analyse de quelques indicateurs permet de rendre compte des résultats satisfaisants de l'ONEA pour les années 2012 et 2013⁶. Le taux de productivité des agents de l'ONEA a connu une évolution très positive puisqu'il est passé de 4,5 agents pour 1 000 abonnés en 2007 à 3,4 en 2013, ce qui en fait l'une des sociétés d'eau les plus performantes de la sous-région. Mais le taux de dépenses de personnel sur le chiffre d'affaires était de 23,7 pour cent en 2013 (au-dessus du seuil de 19 pour cent fixé par le contrat plan), les charges de personnel par agent ayant augmenté (Artelia 2013, 226). L'ONEA a mis en place des réformes structurelles au niveau de la gestion du personnel, à l'aide de nouveaux outils afin de mieux contrôler ce poste. Les institutions internationales considèrent ces indicateurs comme essentiels, même s'ils ne fournissent que très peu d'informations sur les conditions de travail ou sur la manière dont l'entreprise met en œuvre sa politique. Enfin, si l'ONEA a eu le souci de favoriser le recrutement de jeunes, le pourcentage de femmes reste faible (environ 10 pour cent).

L'ONEA a eu le souci de renforcer le volet formation en interne avec la création du Centre des Métiers de l'Eau financé par la coopération allemande (GIZ). Il s'agit de fournir une expertise aux acteurs du secteur (collectivités locales, opérateurs privés). Certains cadres ont aussi bénéficié de formations à l'étranger.

La quantité d'eau non comptabilisée (les taux de fuite et l'eau consommée non payée) est élevée dans les pays africains, mais l'ONEA obtient de bonnes performances, proches des pays industrialisés, avec un taux de 16,5 pour cent en 2013. Des études soulignent que la continuité du service est assurée (World Bank 2009), ce résultat étant à relativiser en fonction des périodes de l'année et des quartiers (Baron et Bonnassieux 2013b). Le principal problème de l'ONEA est lié aux fréquentes coupures d'électricité qui ont un impact direct sur la continuité du service et le coût, l'ONEA devant financer des générateurs. Un contrat lie l'ONEA avec le fournisseur d'électricité, l'entreprise publique SONABEL, mais lorsque des problèmes apparaissent, l'ONEA doit assumer. Le taux de satisfaction des clients est relativement élevé à 93 pour cent (Artelia 2013, 148), et le taux de plaintes très faible (0,66 pour cent en 2013). Mais des différences existent entre régions et entre quartiers, ce qui n'est pas documenté dans les études.

Le taux de recouvrement global est très satisfaisant : il atteignait environ 98 pour cent pour les clients privés et pour les bornes-fontaines en 2013. Dans le cas du recouvrement auprès de l'administration publique, qui représente un défi majeur, ces taux ont été améliorés depuis la mise en place des acomptes de paiement, mais ils restent très bas pour les communes et collectivités territoriales (4 pour cent). L'ONEA interrompt la fourniture d'eau à toute entreprise ou établissement public dont les arriérés cumulés dépassent trois mois de facturation, mis à part les ministères, les services sanitaires publics et certains logements administratifs, notamment la Présidence.

Si l'on considère les indicateurs financiers, la situation est saine. Le bilan 2012 de la société s'est élevé à 277 milliards FCFA, en augmentation par rapport à 2007 (204 milliards FCFA). Ceci résulte du développement des infrastructures (les actifs immobilisés nets ont augmenté du tiers). La trésorerie s'est élevée à 7,2 milliards FCFA fin 2012, au-delà des deux mois de charges décaissables. Cependant, elle est souvent le fait de montants provenant de bailleurs de fonds, non encore versés aux fournisseurs (Artelia 2013, 8). Enfin, les bailleurs sont attentifs au taux de couverture du service de la dette⁷ : 1,8 en 2012, soit un niveau supérieur à la limite de 1,3 fixée, ce qui montre une évolution positive. Le service de la dette supporté par l'ONEA est cependant en augmentation : de 3,6 milliards FCFA en 2007 à 6,5 en 2012, des réaménagements ayant été accordés (Artelia 2013, 230).

Si l'on considère les indicateurs de performance, les objectifs sont atteints, voire dépassés pour la plupart. Cependant, le poids des dépenses de personnel et d'électricité s'accroît au fil des années. Ces charges sont couvertes par la redevance fixe mensuelle et le tarif moyen.

En conclusion, l'ONEA est évalué à partir de critères empruntés à la sphère privée qui laissent peu de place à des indicateurs reflétant les principes de « bien commun » et d'« équité » pourtant mis en avant dans les discours de l'ONEA⁸. Ce souci de préserver une « éthique publique », tout en maintenant l'équilibre financier, est perceptible dans les réflexions conduites au sein de l'ONEA pour élaborer une politique pro-pauvres.

ONEA : Une politique pro-pauvres originale ?

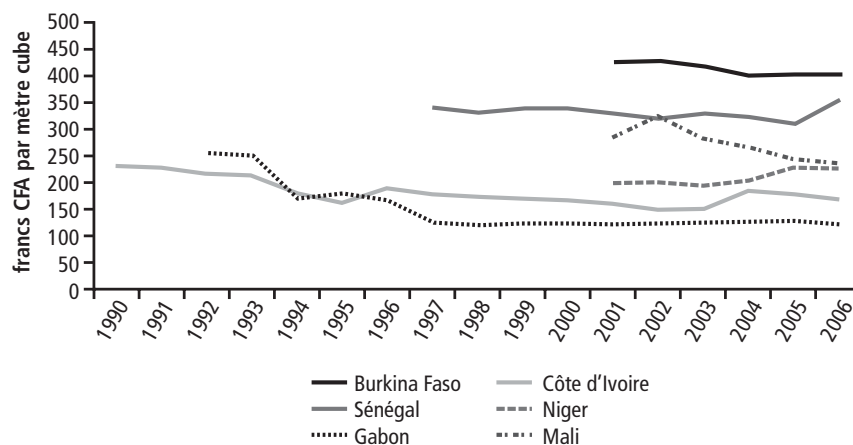
L'ONEA a conduit une réflexion sur une politique ciblée sur les populations précaires, adaptée au contexte burkinabé, d'où divers séminaires et études avec l'appui des bailleurs, bureaux d'étude et consultants. Si les outils dont dispose l'ONEA sont relativement performants dans les quartiers centraux, lotis, la situation est plus problématique dans les zones non loties ou dans les villages rattachés aux centres urbains (Newborne et al 2012). Nous discuterons les instruments, non exclusifs, retenus par l'ONEA : la tarification progressive, les branchements sociaux, les bornes-fontaines et la gestion déléguée à des petits opérateurs privés dans les quartiers non lotis.

La tarification progressive et ses limites

L'ONEA ne dispose pas de l'autonomie financière pour fixer la tarification. Elle propose des structures de tarifs à son conseil d'administration, sur la base de ses besoins financiers et d'études tarifaires commandées à des consultants extérieurs (tous les cinq ans). La proposition est transmise au Conseil des Ministres. C'est l'État qui, au Burkina Faso, fixe la grille tarifaire. Une nouvelle grille tarifaire est entrée en vigueur au 1er septembre 2014 (remplaçant celle de 2008).

Les principes suivants sont retenus : équilibre financier, tarification au coût marginal, prix abordable pour les ménages précaires, tarification progressive, même grille tarifaire sur l'ensemble du périmètre couvert par l'ONEA et principe de péréquation. Pour diverses raisons (coûts de production élevés compte tenu de la rareté des ressources en eau), le tarif moyen au Burkina Faso est parmi les plus élevés de la sous-région (Marin et al 2009).

GRAPHIQUE 3.1 : Évolution du tarif moyen de l'eau



Source : Marin 2009, p. 111.

L'ONEA a choisi des augmentations de tarifs assurant le recouvrement des coûts, avec un principe de péréquation (Briceño-Garmendia et al 2011). Des subventions croisées existent au sein des abonnés domestiques et entre catégories d'abonnés. De plus, les centres urbains importants compensent les déficits des plus modestes. Enfin, des mécanismes de solidarité « implicites » existent : subventions croisées sur les dépenses courantes d'exploitation (électricité, etc.).

L'ONEA, comme dans de nombreux pays africains, a instauré une tarification progressive (quatre tranches), avec une tranche sociale qui a fluctué au cours du temps, soit en volume, soit au niveau tarification. Les discussions lors des modifications de la grille tarifaire portent surtout sur la tranche sociale. En 2008, le seuil de la première tranche a été augmenté par rapport à 2002 suite à la pression des associations de consommateurs. Le seuil est passé de 6 à 8 m³/mois avec un maintien du tarif à 188 FCFA/m³. Pour 2014, la tranche sociale n'a pas été touchée.

Des études (Baron et Bonnassieux 2013b ; Marin 2009) montrent que les ménages (notamment précaires) maîtrisent leur consommation en fonction de la tranche sociale car le prix de l'eau est beaucoup plus élevé dans la tranche suivante (445 FCFA/m³ en 2014). Une redevance mensuelle fixe⁹ est appliquée chaque mois, quelle que soit la consommation. Son montant, 1 000 FCFA, est considéré élevé (Artelia 2013, 267) et représente une charge importante pour les ménages précaires. Ainsi la tarification progressive est un élément clé de la politique pro-pauvres, mais ses limites sont démontrées (Artelia 2013; Ballance et Trémolet 2005) puisque les familles nombreuses, précaires, dépassent rapidement cette tranche.

La politique de branchements sociaux

Un autre élément important de la politique pro-pauvres de l'ONEA concerne les branchements sociaux (depuis 2007). Il s'agit d'une subvention au branchement sans condition de revenu qui suppose qu'une fois le branchement réalisé, les ménages ont la capacité à payer les factures d'eau mensuelles. Le prix du branchement ordinaire est de 100 000 FCFA, alors que le branchement social était de 50 000 FCFA en 2007 (30 500 FCFA de caution et 19 500 FCFA de participation aux frais d'installation) puis a été ramené à 30 500 FCFA en 2010 grâce au financement de la Banque mondiale et l'AFD. L'ONEA parle de « gratuité » du branchement social pour l'utilisateur car les 30 500 FCFA correspondent à la caution.

Les progrès réalisés au Burkina Faso en termes de taux d'accès sont liés à cette stratégie. Entre 2007 et 2010, 88 000 branchements sociaux ont été réalisés (ONEA 2010a, 2010b), et 50 000 entre 2011 et 2012 soit 55 pour cent des branchements totaux (Artelia 2013, 34). Néanmoins les volumes consommés restent faibles. Par ailleurs, certaines connexions sont inactives, jusqu'à 12,6 pour cent en 2013 (Artelia 2013, 299), ce qui peut s'expliquer par la non-occupation de certains logements, pourtant raccordés (traduisant des stratégies spéculatives). Dans d'autres cas, il s'agit d'une impossibilité à payer régulièrement la facture mensuelle suite à des difficultés économiques, les ménages se tournant vers des modes d'accès antérieurs (bornes-fontaines, forages, revendeurs d'eau, etc.). L'ONEA coupe les ménages au bout de deux factures impayées. Depuis 2012, l'ONEA a mis en place une stratégie de recouvrement des factures et de réactivation des branchements inactifs.

Des politiques ciblées sur les populations des quartiers périphériques

Le maintien d'un parc important de bornes-fontaines est une originalité de la politique pro-pauvres du Burkina Faso, malgré une tendance à privilégier les branchements individuels pour accroître les volumes d'eau vendus. Selon l'ONEA (2014), 3 474 bornes-fontaines appartiennent au domaine de l'ONEA dont 1 460 à Ouagadougou

(hors opération des cinq quartiers périphériques). En 2012, le taux de desserte par borne-fontaine¹⁰ représentait 21 pour cent (Artelia 2013, 35), en baisse par rapport à 2009 notamment grâce aux campagnes de branchements sociaux qui ont conduit certains ménages à s'abonner (53 pour cent ; Artelia 2013, 120). Il s'agit d'un mode d'approvisionnement privilégié pour les ménages les plus pauvres qui sont desservis en premier lieu par ces bornes (59 pour cent), puis par les puits ou forages (34 pour cent), une minorité disposant d'un branchement (6 pour cent) malgré la politique des branchements sociaux. Parmi les plus aisés, 57 pour cent sont abonnés, 38 pour cent s'approvisionnent par borne-fontaine et 4 pour cent seulement par puits ou forages (Artelia 2013, 120).

L'ONEA n'intervenant pas directement dans les quartiers non lotis, situés à la périphérie des villes, aucune borne-fontaine n'y était construite jusqu'à récemment. Néanmoins, afin de faciliter l'accès à l'eau aux populations de ces quartiers et de réduire les distances à parcourir, l'ONEA construit des bornes-fontaines aux limites de ces quartiers. Les modes de gestion des bornes-fontaines sont complexes à décrypter. Elles sont sous la supervision de l'ONEA qui en délègue la gestion à un gérant. Un contrat stipule les heures d'ouverture, les engagements du gérant (gestion d'une seule borne, respect de l'hygiène et des tarifs, etc.). L'ONEA peut rompre le contrat en cas de non-respect. Une association de gestionnaires de bornes-fontaines s'est constituée pour demander plus de transparence quant à la sélection des gérants.

Le gérant se rémunère sur la vente de l'eau ; le prix de cession de l'eau au gérant est celui de la tranche sociale¹¹. Le prix de vente aux ménages fluctue en fonction du volume vendu, l'ONEA étant censé faire respecter ces tarifs. Mais, si l'ONEA dit exercer un contrôle du prix en effectuant des passages inopinés, les moyens manquent pour le rendre effectif. Par ailleurs, aucune réglementation n'existe à l'heure actuelle pour contrôler les revendeurs d'eau informels qui pratiquent des prix très variables en fonction des saisons, de la distance, voire du lien avec leur client. Le fait que les ménages faisant appel à ce service de proximité payent l'eau à des prix élevés a été documenté (World Bank 2009), mais le fonctionnement est complexe (Baron et Bonnassieux 2013b).

Une initiative originale a été conduite dans cinq quartiers périphériques non lotis (ou en voie de lotissement) de Ouagadougou, et elle sera étendue à d'autres villes. Dans ces quartiers où l'ONEA n'intervient pas (absence de titres de propriété formels et difficultés de pose de réseau), un modèle de gestion déléguée d'un mini-réseau à des petits opérateurs privés a été conçu, avec des financements de bailleurs (AFD, Banque mondiale). Ce mini-réseau alimente des bornes-fontaines et des branchements domiciliaires subventionnés. L'ONEA vend en gros l'eau à des petits opérateurs privés qui assurent, chacun, la gestion d'un mini-réseau. L'opérateur vend l'eau en respectant la grille tarifaire de l'ONEA. Un contrat dit d'affermage est conclu entre l'ONEA, la mairie de Ouagadougou et le petit opérateur privé. Cet exemple traduit un mode de gouvernance hybride, l'opérateur public assurant sa mission de service public dans des quartiers qui ne sont pas officiellement de son périmètre, en déléguant au secteur privé, mais avec la participation des maires. Ceci a permis à l'ONEA d'accroître son volume d'eau vendu et pour l'instant ce projet semble plutôt destiné à des ménages solvables.

Conclusion

Cet article montre que le maintien de l'ONEA dans le secteur public et sa corporatisation reflètent une volonté politique forte de l'État, parfois en contradiction avec les préconisations internationales. D'un certain point de vue, malgré une forte dépendance du secteur vis-à-vis de l'aide extérieure, les orientations retenues par l'ONEA reflètent une autonomie, l'État gardant la mainmise sur l'élaboration de sa politique sectorielle. Certaines justifications de ce choix renvoient à la volonté de privilégier des critères d'équité plutôt qu'une logique technico-économique et financière. La corporatisation, telle qu'elle est affichée au Burkina Faso, revendique l'articulation entre efficacité économique et équité sociale comme il ressort de la politique pro-pauvres.

L'ONEA s'est-il pour autant démarqué des principes émanant du référentiel néolibéral ? Nous avons montré que le « succès » de l'ONEA est évalué à partir d'indicateurs qui relèvent essentiellement des logiques financière, commerciale et technique. Les enjeux en termes d'équité, de participation des différents acteurs (comme les usagers) et plus globalement de lutte contre la précarité restent entiers. Peu de critères originaux ont été élaborés afin de mesurer les progrès réalisés de ce point de vue. Des données fines manquent pour rendre compte de l'amélioration réelle des conditions de vie des ménages suite aux politiques pro-pauvres annoncées.

De nombreuses questions restent en suspens. L'écart entre le milieu urbain et le rural est particulièrement prononcé. L'influence des partenaires techniques et financiers, tout comme celle d'ONG, est toujours prégnante. Preuve en est le recours aux outils du nouveau management public dont on peut se demander s'ils sont appropriés aux contextes dans lesquels ils sont transposés.

Ceci reflète le statut ambigu de la « corporatisation ». La volonté de maintenir le secteur de l'eau dans la sphère publique afin de permettre un accès aux services de base du plus grand nombre, et notamment des populations précaires, apparaît clairement, mais les moyens pour incarner ces discours dans la réalité manquent.

NOTES

- 1 Plus spécifiquement, ont été interviewés : des cadres de l'ONEA (les DG actuel et précédent de l'ONEA ; le secrétaire général et le directeur d'exploitation) ; le Syndicat national des Travailleurs de l'Eau et de l'Assainissement (SYNTEA) ; des responsables de la Direction générale des Ressources en Eau (DGRE) ; l'organisme Eau et Assainissement pour l'Afrique (EAA) ; diverses ONG (dont WaterAid, Eau Vive, Gret) ; le programme Solidarité Eau ; le Réseau Projection ; la Ligue des Consommateurs du Burkina Faso ; des usagers dans différents quartiers ; de petits opérateurs privés ; des gestionnaires de bornes-fontaines ; des bailleurs (Banque mondiale, Agence Française de Développement, GIZ) ; et des chercheurs.
- 2 En 2013, l'AFD a octroyé à l'ONEA un quatrième prêt non souverain de 30 millions d'euros (« prêt Ziga II ») pour doubler la capacité de production d'eau potable à Ouagadougou, capitale du pays.
- 3 Décret n° 2009-107/PRES/PM/MATD/MAHRH.
- 4 Décret n° 94-391/PRES/MICM du 2 novembre 1994.
- 5 Loi N° 002-2001/AN portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau, adoptée en 2001.
- 6 Voir : étude tarifaire, Artelia 2013, Tableau 155, p. 232 ; Audit de l'exécution du Contrat plan exercice 2013, pp. 32-33.
- 7 Taux obtenu en divisant l'excédent brut d'exploitation par les intérêts et les amortissements du capital.
- 8 Voir les entretiens réalisés entre 2011 et 2014 auprès de la direction de l'ONEA et dans divers services.
- 9 La redevance fixe du service d'eau est supposée couvrir le coût de gestion commerciale de l'abonné à savoir l'entretien du branchement, la location-entretien du compteur, les frais de gestion commerciale (relève des index, traitements informatiques, frais de distribution et de recouvrement de la facture) (Artelia 2013, 278).
- 10 Pour évaluer le taux de desserte dans le contrat plan, on considère qu'une borne-fontaine dessert 250 personnes à Ouagadougou et 300 dans les autres centres ; pour les branchements, on retient neuf personnes par point de livraison.
- 11 Dans les huit villes où l'ONEA intervient dans le cadre d'un contrat d'affermage, le prix de vente à la borne-fontaine est plus élevé (Pezon et Bassono 2012, 24, à Houndé, le prix est de 245 FCFA le mètre cube).

RÉFÉRENCES

- AfDB et OECD Development Center (2008) *The African Economic Outlook Report, Burkina Faso*, Abidjan : AfDB.
- Artelia (2013) 'Réalisation d'une étude tarifaire portant sur la période 2014-2018 pour le compte de l'ONEA, Burkina Faso', Rapport final, novembre.
- Baietti, A., W. Kingdom et M. van Ginneken (2006) 'Characteristics of well-performing public water utilities', Water Supply and Sanitation Working Notes no. 9, mai, Washington, DC : World Bank.
- Ballance, T. et S. Trémolet (2005) *Private sector participation in urban water supply in Sub-Saharan Africa*, Londres : GIZ et KfW.
- Baron, C. et A. Bonnassieux (2013a) 'Gouvernance hybride, participation et accès à l'eau potable. Le cas des associations d'usagers de l'eau (AUE) au Burkina Faso', *Annales de Géographie* 693 (septembre-octobre) : 525-548.
- Baron, C. et A. Bonnassieux (dir.) (2013b) 'Amélioration des conditions d'accès à l'eau et l'assainissement, et réduction de la grande pauvreté et de la vulnérabilité dans les quartiers d'habitat précaire (Niamey, Ouagadougou)', Rapport, Paris : Projet de recherche pour l'Agence Française de Développement 2011-2013.
- Blanc, A. et S. Botton (dir.) (2012) 'Water services and the private sector in developing countries. Comparative perceptions and discussion dynamics', Collection Recherches no. 2, mars, Paris : Agence Française de Développement.
- Boyer, F. (2010) 'Croissance urbaine, statut migratoire et choix résidentiels des ouagalais. Vers une insertion urbaine ségréguée?', *Revue Tiers Monde* 101 : 47-64.
- Briceño-Garmendia, C. et C. Domínguez-Torres (2011) 'Infrastructure du Burkina Faso : une perspective continentale', Rapport pays, Africa Infrastructure Country Diagnostic, mai, Washington, DC : Banque mondiale.
- Coalition Eau (2010) 'Étude : analyses et propositions. Évolution de l'APD bilatérale française pour l'eau potable et l'assainissement, sur la période 2001-2007 et perspectives à 2012', Rapport, mai, Montreuil : Coalition Eau.
- Commission des Communautés Européennes (2003) 'La réforme des entreprises d'État dans les pays en développement, axée sur les services publics : nécessité d'évaluer toutes les solutions possibles', Communication au Conseil et au Parlement Européen, Bruxelles, 3 juin.
- Dafflon, B. et T. Madiès (2011) *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne: Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya*, Paris : Agence Française de Développement et Banque mondiale.
- Fall, M., P. Marin, A. Locussol et R. Verspyck (2009) 'Reforming urban water utilities in Western and Central Africa: experiences with public-private partnerships', Case Studies vol. 2, Water Sector Board Discussion Paper Series, Washington, DC : World Bank.
- Fonds Africain de Développement et PASCACAF (Programme d'Appui à la Stratégie de Croissance Accéléérée et au Climat des Affaires) (2011) 'Rapport d'évaluation Burkina Faso', Abidjan : AfDB.
- Fournet, F., A. Meunier-Nikiema et G. Salem (2008) *Ouagadougou (1850-2004), une urbanisation différenciée*, Paris : IRD Editions.
- Groupe Veolia-Mazars (2007) 'Rapport d'achèvement. Contrat de services pour la gestion commerciale et le renforcement des opérations financières et comptables. Bilan général 2001-2007', 31 décembre.
- Jaglin, S. (1995) *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoir et périphérie (1983-1991)*, Paris : Editions Karthala.
- Jaglin, S. (2005) *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*, Paris : CNRS Éditions, Collection Espaces et Milieux.
- Joffe, M., R. Hoffman et M. Brown (2008) *Sociétés africaines d'eau. Rapport d'étude comparative régional sur la solvabilité des services d'utilités publics*, Nairobi, Tunis et Washington, DC : WSP, PPIAF, GCR.
- MAHRH (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques) (2012) 'Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement, PN-AEPA', Aide-Mémoire, Ouagadougou : MAHRH.
- MAHRH (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques) et ONEA (Office National de l'Eau et de l'Assainissement) (2010) 'Contrat plan entre l'État Burkinabé et l'ONEA', Ouagadougou : MAHRH.
- Marin, P. (2009) 'Partenariats public-privé pour les services d'eau urbains : bilan des expériences dans les pays en développement', Tendances et orientations no. 8, Washington, DC : Banque mondiale et PPIAF, www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPP_urban_water_philippeMarinFr.pdf, consulté le 31 octobre 2014.
- Marin, P., M. Fall et H. Ouibiga (2010) 'Corporatizing a water utility. A successful case using a performance based service contract for ONEA in Burkina Faso', Grid Lines no. 053, mars, Washington, DC : PPIAF, World Bank.
- Moisseev, I. (dir.) (2010) *State of the World's Cities Report 2010/11: Bridging the urban divide*, Nairobi : UNHabitat.
- Newborne, P., J. Tucker et K. Bayliss (2012) 'Strengthening pro-poor targeting of investments by African utilities in urban water and sanitation. The role of the International Development Association (IDA) of the World Bank. Case studies from Ghana, Burkina Faso and Tanzania', Rapport commandé par WaterAid, Overseas Development Institute (ODI) et SOAS, février.
- ONEA (Office national de l'Eau et de l'Assainissement) (2010a) 'Supervision des activités de l'ONEA', Rapport annuel du PN-AEPA, Rapport d'avancement, Ouagadougou : ONEA.
- (2010b) 'Rapport d'activités de l'ONEA', Ouagadougou : ONEA.
- Ouedraogo, M. et T. Ripama (2009) 'Recensement général de la population et de l'habitation (RGPH) de 2006, Analyse des résultats définitifs', Ouagadougou : Ministère de l'Economie et des Finances, Secrétariat Général, Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD).

Pezon, C., J. Nansi et R. Bassono. (2012) 'De l'accès aux systèmes de distribution d'eau potable à l'accès aux services d'eau potable : méthode et outils', Document de travail WashCost no. 4, avril, La Haye : IRC.

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) (2013) *Rapport sur le développement humain 2013 – L'essor du Sud : le progrès humain dans un monde diversifié*, New York : PNUD.

Rogers, P. et A. Hall (2003) 'Effective water governance', Background Paper no. 7, Stockholm : Global Water Partnership Technical Committee.

Sawadogo, D. (2007) 'Réforme du secteur de l'hydraulique urbaine au Burkina Faso: cas de l'ONEA', Document présenté au Congrès de l'Association africaine de l'Eau, Congrès Cotonou 2008, 'Impact des réformes sur la gouvernance des sociétés d'eau et d'assainissement', juillet, Cotonou, Bénin.

Valfrey-Visser, B. et M. Rama (2012) *Livre bleu Burkina Faso*. Deuxième édition. Rapport pays – État des lieux de l'eau et de l'assainissement au niveau national, Ouagadougou : Eau Vive, www.pseau.org/outils/ouvrages/eau_vive_livre_bleu_burkina_faso_2012.pdf, consulté le 13 novembre 2013.

World Bank (1999) 'Implementation completion report, Burkina Faso, Ouagadougou Water Supply Engineering Credit (Credit 2519-BUR)', Rapport no. 19043, Washington, DC : World Bank.

— (2009) Burkina Faso – Urban Water Sector Project, Washington, DC: World Bank, documents.worldbank.org/curated/en/2009/04/10542869/burkina-faso-urban-water-sectorproject, consulté le 12 novembre 2013.

WSP (Water and Sanitation Programme) et PPIAF (Public Private Infrastructure Advisory Facility) (2009) 'Water utilities in Africa: case studies of transformation and market access', Rapport final, juillet, Nairobi : WSP.

WSP (Water and Sanitation Programme) et UNICEF (2010) 'Water supply and sanitation in Burkina Faso: turning finance into services for 2015 and beyond', AMCOW Country Status Overview, Nairobi : WSP.

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

L'AUTEURE

Catherine Baron est socioéconomiste au Laboratoire d'Études et de Recherche sur l'Économie, les Politiques et les Systèmes sociaux (LEREPS), à l'Université de Toulouse 1 en France. Elle enseigne aussi à l'Institut d'Études politiques (IEP) de Toulouse. Ses recherches portent sur l'accès à l'eau potable et la gouvernance dans les pays du Sud, en particulier au Burkina Faso et au Niger.

À PROPOS DU PROJET

Le Projet Services Municipaux (MSP) explore les alternatives à la privatisation et à la commercialisation des services d'eau et assainissement, d'électricité et de santé en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Il est composé d'académiques, de syndicalistes, d'activistes et de représentants d'organisations non-gouvernementales et de mouvements sociaux à travers le globe qui sont engagés à analyser les modèles alternatifs de prestation des services publics pour comprendre les conditions de leur durabilité et de leur transférabilité.