

RETOUR SUR QUATRE ANNEES DE PARTENARIAT COMMUNAL, REGIONAL ET NATIONAL AU BURKINA FASO

POUR L'ADOPTION D'UNE APPROCHE POUR LA FOURNITURE DES SERVICES AEPHA A
LONG TERME

juin 2015

Retour sur quatre années de partenariat communal, régional et national au Burkina Faso-

Pour l'adoption d'une approche pour la fourniture des services AEPHA à long terme

This publication was funded by the people of the United States through the Agency for International Development (USAID) within the framework of the West Africa Water Supply, Sanitation and Hygiene (USAID WA-WASH) Program. The views and opinions of authors expressed herein do not necessarily state or reflect those of the United States Agency for International Development of the United States Government.

Table des matières

Introduction	4
1. Renforcer les capacités communales pour mieux comprendre et suivre le service d'eau potable	5
1.1. Le suivi communal pour améliorer la performance des services	6
1.2. Comprendre la demande réelle pour optimiser l'offre en eau potable	9
1.3. Appuyer les communes à choisir les technologies adaptées- les AEPS plus performantes et moins cher que les PMH	11
2. La maintenance professionnelle et pérenne des ouvrages : l'intercommunalité est-elle la solution ?.....	14
2.1. Comment explique-t-on le nombre élevé de pannes des PMH dans la région du Sahel ?... 14	
2.2. La professionnalisation de la maintenance : une solution conjointe pour les communes d'Aribinda et de Gorgadji?	17
3. Encourager l'adoption d'approches nationales.....	20
3.1. La banque de l'eau pour un financement pérenne des services?	20
3.2. Partager les outils et l'expérience du suivi communal à l'échelle nationale (formations avec le CEMEAU et recommandations pour le manuel PCD-AEPA).....	23
4. Le Burkina Faso sur la scène internationale	25
4.1. Réflexions à Ouagadougou sur le suivi local des services.....	25
4.2. Visite d'échange au Niger	28
Perspectives	30

Introduction

Le programme USAID West-Africa Water Supply, Sanitation and Hygiene (USAID-WA-WASH) a pris place entre 2011 et 2015 avec pour objectif global l'augmentation de l'accès durable à l'eau potable, l'assainissement et l'hygiène au Burkina Faso, au Niger et au Ghana. USAID WA-WASH doit permettre l'introduction de technologies d'AEPA à faible coût, la promotion de pratiques hygiéniques adéquates à l'échelle des communautés, la mise en œuvre de modèles de fourniture de services pérennes, une coopération facilitée entre les acteurs nationaux et régionaux, et un partage des connaissances accru dans la sous-région. Dans ce cadre, IRC Burkina Faso a eu pour tâche principale la mise en œuvre d'approches pour la gestion pérenne et à l'échelle des services d'approvisionnement en eau potable.

Concrètement, il s'agit pour IRC Burkina Faso d'identifier les insuffisances en termes de gestion du service aux échelles, communales, régionales et nationales et d'explorer des pistes de solutions répliquables et adaptées à la vision et aux capacités du secteur. De plus, IRC Burkina Faso s'est employé à promouvoir ces approches, ainsi que celles développées plus généralement par IRC à l'échelle internationale. Pour ce faire, IRC Burkina Faso s'est basé sur certains acquis conceptuels : d'une part l'approche des coûts à long terme développée dans le pays dans le cadre du programme WASHCost (2008-2012) et d'autre part, son approche axée sur la fourniture de services, aussi connue sous l'appellation d'initiative Triple-S (*Sustainable services at scale*).

En effet, depuis plusieurs années, IRC a mis au point et a testé des approches et des outils dans plusieurs pays permettant d'aider les autorités régulatrices à évaluer la performance des services d'eau. La performance commence par le suivi de la qualité et du coût du service fourni. Elle implique de questionner la pertinence de l'échelle à laquelle le service est dispensé : la commune est-elle l'entité la mieux placée pour assurer un service pérenne ? Si oui, sous quelle(s) condition(s) ? Quelles sont les alternatives ? Un service efficace demande également d'agir à l'échelle nationale et régionale pour faciliter la dissémination et l'adoption de nouvelles pratiques.

Des pistes de solutions, mais également des réflexions posées par l'équipe IRC Burkina Faso sont colligées dans le présent recueil. Il ne se veut en aucun cas exhaustif, et ne saurait refléter l'ensemble des activités d'IRC dans le cadre de WAWASH. Il met en lumière certaines activités et réflexions menés par IRC Burkina Faso, avec ses partenaires et pour le secteur dans son ensemble. La plupart des articles qu'il contient ont déjà été publiés sous forme de blogs disponibles sur le site Internet d'IRC, actualisés et contextualisés¹.

Ce recueil a pour objectif, outre la capitalisation des avancées conceptuelles et pratiques d'IRC Burkina Faso, de poursuivre le dialogue avec le secteur et d'alimenter la réflexion sur les forces et les faiblesses pour la fourniture de services en eau potable au Burkina Faso. Il se décline en quatre sections, qui reprennent des éléments de l'échelle géographique de la gestion d'un service. La première section porte sur le niveau communal, pour ensuite couvrir des éléments d'intercommunalité et de réplification au niveau national. Enfin, la quatrième section porte sur des exemples d'échanges et de partages à l'échelle sous-régionale.

¹ Le site d'IRC: <http://www.ircwash.org/>

1. Renforcer les capacités communales pour mieux comprendre et suivre le service d'eau potable

L'accès continu à une eau potable en milieu rural reste un défi majeur dans une grande partie de l'Afrique. Le Burkina Faso rural n'échappe pas à cette tendance, et les indicateurs d'accès à l'eau potable restent faibles (58,5 % en milieu rural, DGRE, 2010), malgré les efforts consentis par le secteur. Une réforme des services d'eau en milieu rural est pilotée depuis 2008 dans la région du Sahel. Elle pose les bases des responsabilités des communes, maîtres d'ouvrage du service d'eau potable. La réforme met également en place le cadre opérationnel de l'exploitation des ouvrages à l'échelle villageoise via les associations d'usagers de l'eau (AUE) et les fermiers (exploitants privés).

Dans ce contexte, IRC Burkina Faso s'est intéressé aux institutions en place, et plus spécialement au cadre réglementaire qui les régit. Les communes doivent assurer des fonctions de coordination, de tarification et d'appui, notamment aux AUE. La commune également doit formaliser ses relations avec les AUE, l'exploitant/fermier et le maintenancier, et assurer le suivi des contrats. De plus, elle doit mettre en place des tarifs sur son territoire (redevances, tarification au point d'eau) et cibler l'appui dont elle a besoin tout en répondant aux besoins des AUE.

Le cadre réglementaire précise également les obligations des AUE. Elles assurent trois types de fonctions ; la coordination des gestionnaires et du travail du maintenancier ; la trésorerie, soit le recouvrement des tarifs et la rémunération des prestataires. Une troisième fonction qui n'est pas identifiée comme tel dans la réglementation mais qui est transversale porte sur la représentation des usagers par l'AUE.

Bien que les fonctions soient bien établies dans la réglementation, comment sont-elles mises en œuvre dans les communes et au sein des AUE? IRC Burkina Faso s'est employé à répondre à ces questions en menant une étude de référence exhaustive². Cette étude repose sur des données collectées entre 2011 et 2012 dans huit communes du Sahel. Elle a pour objectif d'évaluer la performance des communes et des AUE pour, d'une part, cibler des interventions visant à renforcer les fonctions bien assumées et, d'autre part, proposer des changements d'échelle pour l'accomplissement de fonctions qui sont en déshérence malgré leur mise en œuvre à l'échelle réglementaire. Sur les bases de ce diagnostic, IRC Burkina Faso s'est concentré sur deux communes du Sahel ; Aribinda et Gorgadji.

Les principaux constats pour Aribinda et Gorgadji

Sur le plan formel, la commune d'Aribinda est très avancée dans la mise en œuvre de la réforme. Pour autant, en 2012, seule une AUE est pleinement conforme selon les critères de la Réforme. En pratique, les AUE connaissent des situations très contrastées : de la gestion intégrale du parc d'ouvrages existant sur son territoire à des AUE qui ne gèrent aucun ouvrage. Le niveau d'exécution des fonctions de coordination, de gestion de trésorerie et de légitimité n'est pas corrélé avec le niveau de conformité des AUE. Le service est largement saisonnier, la plupart des ouvrages étant délaissés par les gestionnaires, et vraisemblablement par la population, en saison des pluies. Peu de

² Organisation et gestion des services d'eau potable en milieu rural au Burkina Faso : état des lieux dans huit communes de la région du Sahel, disponible [http://fr.ircwash.org/resources/organisation-et-gestion-des-services-d'E2%80%99eau-potable-en-milieu-rural-au-burkina-faso-etat](http://fr.ircwash.org/resources/organisation-et-gestion-des-services-d%E2%80%99eau-potable-en-milieu-rural-au-burkina-faso-etat)

gestionnaires sont rémunérés et la gestion des points d'eau reste largement une activité bénévole. Les tarifs sont faibles et hétérogènes, à l'échelle de la commune, voire des villages. Les AUE ne semblent pas en mesure de faire face aux besoins de réparation des PMH sur la base de leur recette.

Les principaux éléments formels relatifs à la gestion des ouvrages d'approvisionnement en eau potable tels que prescrits par la réforme sont en place dans la commune de Gorgadji, au niveau de la commune comme des AUE. Tous les villages disposent d'une AUE mais aucune d'entre elles ne s'est constituée conformément aux dispositions réglementaires. En plus du défaut d'instruction des membres du bureau exécutif, ces AUE souffrent pour la plupart d'un problème de légitimité qui se traduit par la non-gestion des PMH. En 2012, une seule AUE gère la totalité de son parc, et plus de moitié des PMH de la commune échappe au contrôle des AUE. Néanmoins, la quasi-totalité des PMH de la commune dispose d'un gestionnaire. Autrement dit, le changement d'échelle prescrit par la Réforme pour la gestion des PMH – d'un comité de gestion pour chaque PMH à la gestion par une AUE villageoise de toutes les PMH du village – n'était pas effectif à Gorgadji en 2012.

A la lumière de ces constats, IRC Burkina Faso s'est employé à travailler avec les autorités communales pour pallier certaines de ces lacunes. De même, l'équipe s'est également employée à approfondir certains aspects de la gestion des ouvrages, notamment la gestion financière. Les sous-sections suivantes détaillent des activités clés qui ont pris place depuis.

1.1. Le suivi communal pour améliorer la performance des services

Afin de mieux coordonner le service d'approvisionnement en eau potable sur son territoire, IRC Burkina Faso, avec le soutien de la Direction régionale, a travaillé avec les communes d'Aribinda et de Gorgadji pour la mise en place d'un système de suivi du service.

L'objectif du suivi est de mesurer périodiquement la performance du service public d'eau potable à Aribinda et à Gorgadji afin d'améliorer les décisions et les actions des différents acteurs, y compris les opérateurs de services, les usagers, les structures d'appui ou assistance et les partenaires financiers.

Le suivi n'est pas une opération ponctuelle mais un processus cyclique, continu et intégré dans les processus de prise de décision. Le dispositif de suivi, et plus généralement d'accompagnement des communes, a démarré en septembre 2013, par l'opérationnalisation du cadre de suivi-évaluation. Il est conduit par les communes, avec l'appui technique d'IRC. Le suivi couvre des éléments de la performance technique et financière, de la gouvernance, d'activités et de résultats.

Dans un premier temps, les techniciens communaux et les commissions communales de l'eau et de l'assainissement (CCEA) ont été formés à l'utilisation des outils de collecte d'informations. L'équipe technique d'IRC Burkina Faso, accompagnée des techniciens communaux, procède ensuite à l'analyse des données collectées. Après validation, elles sont saisies dans une base de données préalablement établie sur la base du diagnostic et ensuite traitées pour renseigner les indicateurs retenus. Suite à quoi le rapport des performances des services publics AEP de la commune est produit et partagé avec les autorités communales pour validation. Sur la base des données du suivi, les communes adoptent depuis 2014, lors d'un processus participatif avec tous les acteurs, des plans d'actions annuels visant à améliorer les services publics d'eau potable.

Le plan d'action communal est un outil somme toute simple mais clair. Il comprend des actions qualitatives et quantitatives dont les résultats sont ensuite validés par les données du suivi. Ci-dessous un exemple tiré du plan d'action communal de Gorgadji de 2015.

Tableau 1 Plan d'action de la commune pour l'année 2015

Commune /Villages	Problème	Valeur de référence	Valeur actuelle	Valeur à atteindre 2014	Actions correctives	Plan de mise en œuvre		
						Responsables	Acteurs associés	Périodes
Gorgadji centre	Spéculation sur la vente de l'eau au niveau des PMH et Bornes fontaines	Pas de spéculation	Existence de spéculation	Aucune spéculation aux bornes fontaines et PMH	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisation des usagers - Officialiser l'interdiction de la spéculation / rationaliser la distribution (5 bidons de 20 litre par ménage et par prise) - Affichage d'un écrit du PDS dans les lieux publics et de culte - Instaurer des sanctions aux contrevenants 	PDS SG	Fermier TC AUE	Mi-février

Outre le suivi, les équipes de collecte, formées par des membres des CCEA, doivent appuyer les AUE à trouver des solutions aux problèmes qu'elles rencontrent. L'une de ces actions a consisté à redynamiser le fonctionnement des AUE. Il s'agit principalement de les appuyer dans l'organisation des réunions des bureaux exécutifs, la récupération de la gestion des forages communautaires sous l'emprise d'individus, le recouvrement des cotisations des usagers, l'organisation d'assemblées générales et la remise en service des équipements en panne.



Par exemple, la commune de Gorgadji a décidé de mettre fin à la pratique d'accaparement des PMH communautaires par des individus. Cette pratique consiste en la gestion d'une PMH par un individu qui œuvre de façon autonome, indépendamment de l'AUE. Cette pratique est souvent causée par un manque de confiance et l'incompréhension du rôle de l'AUE par les populations qui préfèrent confier la gestion de certains ouvrages à des gens « qu'ils connaissent ». L'exercice de redynamisation des AUE a été accompagné de séances de sensibilisation animées par des membres du CCEA et le CVD, ainsi que par plusieurs rencontres entre les gestionnaires indépendants de PMH et les AUE afin de clarifier les rôles et renouer la confiance. A Gorgadji, ces gestionnaires ont également rétrocédé l'intégralité des recettes aux AUE qui pourront être utilisées à leur maintenance.

Depuis la mise en œuvre du suivi communal, on note un certain nombre de changements, résumés dans le tableau ci-dessous. Le nombre d'équipement communautaire fonctionnel est en baisse, mais ceci s'explique par une meilleure connaissance du parc et par le retrait des PMH abandonnées et non-fonctionnelles depuis plus d'un an. On note que le nombre de PMH sous l'emprise des AUE a

fortement augmenté depuis septembre 2013. Autrement dit, de nombreuses PMH gérées par des gestionnaires indépendants, ont été rétrocédées aux AUE. Les recettes de ces PMH ont également été remises aux AUE. En effet, l'appui continu aux AUE et les interventions menées par les communes et appuyées par IRC et Eau-Vive ont porté fruit. La durée moyenne des pannes s'est grandement réduite à Gorgadji depuis 2013, même si ce n'est pas le cas à Aribinda. Cette moyenne est influencée négativement par la présence de longues pannes sur des ouvrages délaissés par les populations. A terme, le parc actuel d'équipement communautaire fonctionnel sera mené à diminuer davantage.

Tableau 2 Aribinda et Gorgadji, deux communes caractéristiques du Sahel

	Aribinda		Gorgadji	
	Sept-Dec 2013	Jan-Mar 2015	Sept-Dec 2013	Jan-Mar 2015
Equipements hydrauliques communautaires fonctionnels	210 PMH, 1 AEPS	195 PMH, 1 AEPS	150 PMH, 1 AEPS	133 PMH, 1 AEPS
Nombre de PMH sous l'emprise des AUE	17 PMH	151 PMH	15 PMH	86 PMH
Durée moyenne des pannes	5 jours	5 jours	6 jours	1jour
Nombre d'AUE conformes	1/48	46/48	0/16	13/16

Ainsi le suivi communal mis en place en 2013 est fonctionnel, mais se pose désormais la question de la pérennisation des acquis. Parmi les difficultés attendues, l'analyse des données est probablement le goulot d'étranglement le plus important du système de suivi. Non seulement le matériel technique (ordinateurs, logiciels etc.) n'est pas disponible au sein des communes, mais les compétences techniques pour opérer les bases de données Excel et effectuer des opérations de base sont loin d'être uniformes entre les techniciens communaux et régionaux. Bien qu'il soit toujours possible d'effectuer ces calculs manuellement, la lourdeur de la démarche compromet sa mise en œuvre. Une première formation Excel a été dispensée en 2014 afin d'accélérer l'autonomisation du personnel technique qui devra assurer la continuité du système, mais elle ne saurait être suffisante pour une autonomisation complète.

Article original rédigé par Nouroudhine Salouka, chargé de communication IRC Burkina Faso

1.2. Comprendre la demande réelle pour optimiser l'offre en eau potable

La corrélation directe entre l'accès à l'eau potable et le niveau de santé, de nutrition et autres indicateurs de développement est aujourd'hui largement reconnue. Sur cette base, le secteur conclut souvent qu'il est nécessaire d'allouer davantage d'investissements aux infrastructures (en milieu rural, principalement pour la construction de PMH) et que l'usage des ménages suivra, guidé par la commodité et la qualité de l'eau. Comment expliquer que dans certains cas, l'existence de points d'eau formels ne garantit par leur usage par les ménages ?

Au Burkina Faso, bien que le taux d'équipement d'accès (sources améliorées ou SA) en milieu rural soit estimé à près de 59% et dans certains villages dépasse 100% (ce qui signifie que certains villages sont suréquipés), de nombreux villageois continuent de s'approvisionner à des sources non améliorées, ou dites traditionnelles (SNA) telles que les puits ou les eaux de surface, considérées comme impropres à la consommation ; pour satisfaire leurs besoins de base.

IRC a mené une enquête auprès de 521 ménages dans 6 villages des communes d'Aribinda et Gorgadji au Sahel, afin de comprendre les modes de consommation d'eau et les facteurs à l'origine des stratégies d'approvisionnement de ces ménages en majorité agro-pastoralistes.



Photo: IRC

Comme dans le reste du pays, les taux d'équipement varient de 66% à Tonga à 121% à Dalla et pourtant de nombreux ménages n'utilisent pas, ou pas exclusivement les PMH et couvrent une partie de leur besoins aux SNA. 48% des ménages s'approvisionnent seulement aux sources d'eau améliorées pour satisfaire tous leurs besoins de base. 12% des ménages combinent l'utilisation des PMH et des SNA pour satisfaire tous leurs besoins de base. Un taux alarmant de 40% des ménages recourent exclusivement aux SNA pour satisfaire tous leurs besoins domestiques. Les principaux facteurs expliquant le recours aux sources non améliorées ont trait à la commodité et à la perception de la qualité de l'eau.

1. Distance et temps d'attente aux PMH : les ménages supportent jusqu'à 30 min d'attente aux PMH, mais au-delà, préfèrent se rendre aux SNA où il n'y a souvent pas d'attente. Ce problème est renforcé par le recours aux PMH pour les besoins productifs (abreuvement du bétail et maraichage) et sociaux (construction de bâtiments), qui sont couverts aux PMH en l'absence d'alternative viable.
2. Perception de la qualité de l'eau : de manière surprenante, les ménages ayant recours aux SNA évoquent toujours la perception d'une meilleure qualité de l'eau (fraicheur et goût), comme facteur expliquant leur consommation. A l'inverse, ils indiquent être incommodés par la consommation d'eau aux PMH.

Contrairement aux arguments souvent mis en avant, le prix de l'eau n'entre pas en compte dans les choix d'approvisionnement des ménages. En effet, tous les ménages présentent des capacités financières similaires, tandis que les ménages combinant les usages, sont à jour dans le paiement des cotisations. Sur la base de ces résultats, certaines recommandations pratiques peuvent être formulées :

Réduire le temps d'attente aux PMH :

- En revoquant les normes d'accès de 300hab/PMH à la baisse.
- En prenant en compte les usages productifs dans le design des PMH
- En transformant les PMH qui fournissent un débit élevé d'eau, en points d'eau autonomes, voir en AEPS

Assurer une bonne qualité de l'eau :

- En testant régulièrement la qualité de l'eau aux PMH. Ceci est particulièrement important dans un contexte où la qualité de l'eau aux PMH n'est testée qu'au moment du forage et que des études récentes ont montré une contamination des sources parfois élevée.
- Mettre en place un traitement de l'eau des SNA au niveau des ménages pour réduire les risques liés à la consommation d'eau non potable.
- Si certains de ces résultats confirment le sens commun (la commodité conduit à l'usage), d'autres vont à l'encontre des idées reçues dans le secteur (l'eau coûte trop cher ou la qualité de l'eau conduit à l'usage). Tous cependant, confirment que pour être utilisés, les services doivent répondre à une réelle demande des usagers.

Il est donc essentiel que le secteur s'attache à comprendre de manière plus systématique les usages, demandes et besoins des usagers et s'applique à adapter à la fois les standards du secteur à l'offre. Dans un contexte où les PMH constituent la principale SA, une offre de service accrue, par le biais d'AEPS par exemple, pourrait changer la donne et modifier les comportements des usagers.

Article original rédigé par Julia Boulenouar, Aguaconsult

1.3. Appuyer les communes à choisir les technologies adaptées- les AEPS plus performantes et moins cher que les PMH

Dans le secteur de l'AEPHA, on considère en général que la desserte par réseau simplifié est un mode d'approvisionnement financièrement inaccessible pour les zones rurales. On avance souvent que la densité de la population est trop faible pour mettre en place et maintenir des réseaux viables. Or, la principale conclusion d'une étude approfondie sur l'approvisionnement en eau dans quatre petites villes de la région du Sahel démontre que les systèmes d'approvisionnement en eau potable simplifiés fournissent un meilleur service que les pompes à motricité humaine (PMH), et ce à moindre coût au-delà de 1500 habitants.

Les données financières des différents ouvrages ont été collectées dans quatre petites villes du Sahel ; Gasseliki, Seytenga, Mansilla et Titabé. Ces villes ont une population de moins de 7 500 habitants et ont toutes une AEPS et des PMH.

Si l'on prend en compte toutes les composantes de coûts, et notamment l'appui aux gestionnaires de PMH et aux autorités responsables des services d'eau pour la surveillance de l'approvisionnement décentralisé et de la demande réelle telle qu'exprimée par le nombre effectif d'utilisateurs, il s'avère que **l'eau d'un système d'approvisionnement en eau potable simplifié coûte moins cher par usager que l'eau d'une pompe à motricité humaine** dans les sites étudiés. C'est le cas même à Titabé, où la capacité maximale du réseau est de 10 000 m³ ou de 1 500 personnes.



Il n'est guère surprenant que l'eau des AEPS distribuée vers des bornes fontaine ou des branchements privés constitue un meilleur service que l'eau fournie par une PMH. En effet, le point de distribution est plus proche l'eau est accessible sans effort, via un robinet, et la salubrité de l'eau est garantie. La forte demande pour ce type de service est encore plus étonnante sachant que son prix est dix fois plus élevé que celui d'une PMH pour des usagers consommant de 10 à 20 litres par jour.

Un constat encore plus inattendu est le fait que le coût réel de ce service d'un niveau plus élevé est en fait plus bas. Les économistes admettent depuis John Stuart Mill (1806-1873) que la distribution d'eau potable en réseau simplifié relève d'un monopole naturel et que par l'effet d'économies d'échelle, le coût moyen de production diminue à mesure que la quantité d'eau offerte augmente. Aussi, au-delà d'un certain volume (exprimé en m³ ou en nombre d'habitants), la distribution d'eau

par réseau s'avère moins cher que par des dispositifs autonomes tels que les PMH dont le coût moyen est constant. Autrement dit, à cause du mécanisme d'économie d'échelle, chaque usager supplémentaire **coûte moins cher que l'usager précédent**. Il est dans l'intérêt de tous les usagers, anciens et nouveaux, ainsi que dans l'intérêt des fournisseurs de service que tous les habitants aient accès à un service d'eau. Desservir tout le monde bénéficie à tous. Alors, qu'est-ce qui empêche l'atteinte de cet objectif ?

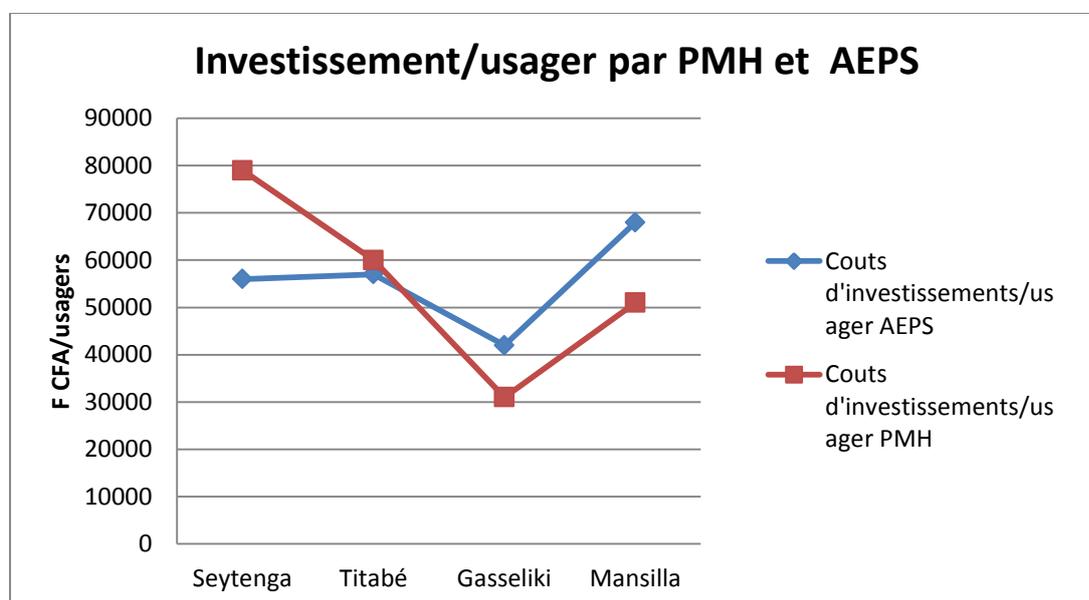
Tableau 3 Coûts unitaires pour la fourniture d'eau par réseau et par PMH dans 4 petites villes (FCA, 2011)

	Gasseliki		Mansilla		Seytenga		Titabé	
	Robinet	PMH	Robinet	PMH	Robinet	PMH	Robinet	PMH
Investissement/usager	50229	37671	78333	62188	66374	92086	66374	71755
Coûts récurrents/usager/an	2392	3588	3588	4784	2990	6578	2990	4784

Est-ce que mon village est assez grand, est-ce que la densité est assez forte ?

Une première contrainte est constituée par la taille et la densité de la population du centre rural. Notre étude indique que le nombre minimum de personnes nécessaire pour rendre un service par réseau viable est bien inférieur à ce que l'on peut supposer (voir figure ci-dessous).

Graphique 1 Investissement par personne pour la fourniture d'eau par PMH et par AEPS



La taille de la population peut même être inférieure si **tous les usages de l'eau** sont pris en compte et si la capacité de production est adaptée aux besoins des populations rurales. On sait que les besoins en eau des populations rurales ne concernent pas **seulement les usages domestiques** (boisson, cuisine, hygiène). Notamment dans les zones arides et semi-arides comme le Sahel, l'eau est aussi nécessaire pour les usages productifs. 60 litres par personne et par jour sont

considérés comme quantité de base pour couvrir les besoins domestiques et productifs en zone rurale. Pour un village de 500 habitants, il faudrait donc environ 10 000 m³ d'eau pour couvrir tous les besoins domestiques et productifs pendant un an. Ce qui correspond à peu près à la capacité actuelle du réseau de Titabé.

Y a-t-il un régulateur qui canalise les bénéfices du monopole vers les usagers ?

Une deuxième contrainte concerne la façon dont le profit généré par l'AEPS est réparti entre l'opérateur du service, l'autorité responsable du service d'eau et les plus démunis. Pour que ceux-ci puissent bénéficier en premier de l'eau en réseau, le système doit être **régulé**. Le suivi des coûts et de la qualité du service aux échelons appropriés est essentiel pour une bonne régulation de l'accès viable et équitable à l'eau.

L'échelon où s'effectue le suivi des coûts et des niveaux de service change selon le type de régulation, c'est-à-dire le niveau administratif responsable du suivi – soit de la qualité de service, soit des coûts. Pour favoriser le développement de la distribution d'eau par réseau, il serait pertinent d'aligner l'échelon des tâches de régulation sur le type de régulation.

Au Burkina Faso la principale difficulté de la régulation des AEPS est la non-conformité entre le type de régulation et l'échelon où les principales tâches de régulation (suivi de la qualité de service et coûts à long terme) sont effectuées. Les AEPS sont régulés par les prix, mais le suivi des coûts est une tâche exécutée au niveau local, alors que le suivi de la qualité est effectué par le Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique, de l'Assainissement et de la Sécurité Alimentaire (MAHASA). Les autorités locales ne sont tout simplement pas capables d'assurer le suivi des coûts, et le suivi des services effectué à des échelons supérieurs se limite actuellement à la vérification de la fonctionnalité des ouvrages d'eau une fois par an.

Les prochaines étapes

Afin d'appuyer le développement des AEPS, il est recommandé d'aligner l'échelon des tâches de régulation sur le type de régulation. Il faudrait appuyer les communes ou les autorités responsables de l'eau dans l'exécution du suivi direct de la qualité du service d'eau fournis par les AEPS. Le MAHASA devrait enrichir et mettre à jour les connaissances en matière de coûts afin de fournir au secteur des données exactes sur le coût unitaire pour permettre la planification et la contractualisation de la fourniture en eau.

Il n'y a pas de raison de continuer à systématiquement mettre de l'argent dans des systèmes d'eau qui coûtent plus cher et fournissent des services médiocres, voire inexistantes. L'eau de réseau est salubre et permet plus facilement de sortir du cercle vicieux de la pauvreté lié au manque d'eau que n'importe quel système communautaire de gestion de points d'eau autonomes (type PMH). Ces points d'eau peuvent tout au plus répondre à un besoin de survie (si tant est que l'eau est potable). L'eau de réseau ouvre la voie au développement. En outre, elle est plus équitable : elle est plus accessible aux populations démunies que l'eau des systèmes autonomes.

Article original rédigé par Christelle Pezon, chargée de programme senior, IRC

2. La maintenance professionnelle et pérenne des ouvrages : l'intercommunalité est-elle la solution ?

Malgré l'existence de textes législatifs en sa faveur, l'intercommunalité n'est pour ainsi dire pas mise en œuvre au Burkina Faso. Cette modalité, où deux ou plusieurs communes mettent en commun certaines ressources, permettrait pourtant de mutualiser les coûts et les capacités techniques disponibles. Cela permettrait également de partager les recettes et de mobiliser des capacités supplémentaires.

IRC Burkina Faso s'est intéressé à la fonctionnalité des PMH d'Aribinda et de Gorgadji, aux causes évoquées ainsi qu'aux solutions à envisager pour assurer une offre de service fiable et mieux adaptée aux besoins des populations.

2.1. Comment explique-t-on le nombre élevé de pannes des PMH dans la région du Sahel ?

Les forages équipés de pompes à motricité humaine (PMH) constituent la principale source d'approvisionnement en eau potable (dite source d'eau améliorée) dans les zones rurales du Burkina Faso. À Gorgadji et Aribinda, on trouve respectivement 123 et 208 PMH, dont 88% et 89% sont fonctionnelles en mars 2014. 8% du parc combiné des deux communes a plus de 30 ans et doit être remplacé. Le taux d'accès est calculé à 44% à Gorgadji et 41% à Aribinda (sur la base de 300 personnes/PMH). Comme pour tout ouvrage, ces PMH ont besoin d'être entretenues sur une base régulière.

Dans la région du Sahel, qui applique la réforme sur la gestion du service public d'eau mise en œuvre depuis 2008, les communes délèguent à des AUE (une par village) la maintenance des PMH et la collecte des cotisations des ménages, et mandatent des maintenanciers pour effectuer l'entretien préventif et curatif.



Photo: IRC

D'après les données collectées par IRC dans la région du Sahel, une PMH a plus d'une chance sur deux de tomber en panne en 6 mois. Si les artisans réussissent globalement à intervenir dans les délais impartis (3 jours), leur réparation est concluante dans moins de la moitié des cas. Cela

augmente considérablement le temps d'indisponibilité des PMH et entame la confiance des usagers dans les capacités des artisans à faire leur travail.

Tableau 4 Les pannes de PMH entre octobre 2013 et avril 2014 à Aribinda et Gorgadji

Commune	Nombre de PMH communautaires	Nombre de PMH tombées en panne	Nombre de pannes	Nombre de PMH en panne 1 fois	Nombre de PMH en panne 2 fois	Nombre de PMH en panne de 3 à 7 fois
Aribinda	202	131	280	48	29	43
Gorgadji	114	68	117	37	21	8

Avant la mise en place du système de suivi communal (voir point 1.1), les délais de réparation pour les deux communes étaient en moyenne de 7 jours, avec dans certains cas des pannes pouvant durer plusieurs mois. Depuis, le délai moyen de panne a été réduit à 3,5 jours. Malgré ces avancées, plusieurs PMH ne peuvent être réparées adéquatement.

Trois raisons sont évoquées par les autorités communales et les acteurs du secteur :

- 1. Un accès limité aux pièces de rechange neuves,**
- 2. L'absence de professionnels qualifiés pour la maintenance,**
- 3. Des provisions insuffisantes au niveau des AUE pour s'acquitter du coût des réparations,**

Afin de réduire les délais de réparation et *in fine*, d'offrir un service ininterrompu aux populations concernées, IRC s'est intéressé à la pertinence de ces hypothèses. Notre analyse a été effectuée sur la base des données collectées par IRC entre 2012 et 2014. Nous nous sommes intéressés aux types et à la fréquence des pannes, aux temps de réparation et aux coûts associés au bon fonctionnement des PMH.

Malgré la réduction globale de la durée des pannes, notre analyse indique une corrélation directe entre le nombre de pannes et le coût des réparations. Plus le nombre de pannes est élevé, plus le coût de réparation l'est. Deux facteurs expliquent ce constat:

- 1. La difficulté d'obtenir des pièces de rechanges neuves, qui a pour conséquence la généralisation de l'usage de pièces de seconde main, qui causent de nouvelles pannes, et ;**
- 2. Les connaissances limitées des maintenanciers, qui "font ce qu'ils peuvent avec ce qu'ils peuvent trouver".**

Nous démontrons également que la capacité de payer des AUE (et des ménages) ne constitue pas un facteur limitant en soi. En effet, entre Septembre 2013 et Mars 2014, l'équivalent d'environ 800 000 F CFA était disponible à l'échelle de la commune de Gorgadji et près de 13 million de F CFA à Aribinda. Ces ressources n'ont pas été mobilisées et affectées de façon optimale. Avec de telles sommes, Aribinda aurait pu réhabiliter 8 PMH (à un cout moyen de 1 500 000 CFA) et Gorgadji

pourrait assurer la maintenance adéquate de 30 PMH (à un cout moyen de 30 000 F CFA). Dit autrement, sur la base des tarifs collectés au niveau des ménages et centralisés par les AUE, les deux communes ont le potentiel financier pour couvrir les réparations de façon plus professionnelle et ainsi de limiter le nombre de pannes.

Or, l'usage effectif des ressources de chaque AUE implique leur mise en commun, dans un esprit de péréquation. A quelle échelle une telle mise en commun est-elle la plus appropriée? Comment pallier les déficiences de la filière d'approvisionnement des pièces de rechange? Comment faire en sorte que les maintenanciers soient mieux à même de réparer les PMH?

Article original rédigé par Christelle Pezon, chargée de programme senior et Amélie Dubé, chargée de programme, IRC

2.2. La professionnalisation de la maintenance : une solution conjointe pour les communes d'Aribinda et de Gorgadji?

Au Burkina Faso, les villageois doivent contribuer à hauteur de 75 000 FCFA par PMH chaque année afin qu'un artisan assure l'entretien préventif et la réparation en cas de panne. Chaque artisan est responsable de maximum 100 PMH, sur le territoire d'une même commune, même si, en pratique,



Photo: IRC

leur marché est souvent compris entre 40 et 60 PMH. Le dispositif actuel ne permet pas la mise en place d'une filière d'approvisionnement en pièces détachées de qualité certifiée. En cas de panne, les artisans ou les associations villageoises d'usagers se débrouillent pour acheter des pièces détachées sur un marché où aucun processus de certification d'origine ou de contrôle qualité ne garantit la provenance et la qualité de ce qui est acheté. Or, cet élément est clé pour améliorer le service rendu par les PMH.

Est-il possible d'améliorer la qualité de service des PMH sans augmenter le tarif payé par les usagers ? La réponse est : oui ! Il est possible d'améliorer la qualité de service des PMH, à tarif constant, en l'occurrence au tarif raisonnable de 250 FCFA par personne par an, au Burkina Faso. Par contre cela implique de changer l'échelle de gestion, de professionnaliser la maintenance en la transférant à un opérateur privé, à la manière des AEPS.

A la recherche de solutions réalistes et adaptés au contexte local pour améliorer le service d'approvisionnement en eau potable IRC s'est intéressé à des modalités de professionnalisation de l'exploitation et de la maintenance des PMH. IRC a financé une étude exploratoire afin d'appréhender les coûts d'opération et les bénéfices du parc et ultimement sur la fourniture en eau continue pour les usagers. Cette étude a été menée par un opérateur privé, Faso-Hydro, qui œuvre présentement dans la région du Sahel en tant que fermier pour un certain nombre de systèmes d'approvisionnement en eau potable simplifiés (AEPS).

Les engagements de l'opérateur

Trois scénarii pour la professionnalisation de la maintenance des PMH ont été envisagés. Dans les trois cas, un certain nombre de préconditions, telles qu'un taux de fonctionnalité des ouvrages plus élevé (ce qui implique des réhabilitations d'ouvrage préalables) et l'intégration de formations pour les maintenanciers existants ont été intégrées. Ces scénarii obligeront l'opérateur à :

- Assurer deux visites préventives par ouvrage par an ;
- Effectuer les réparations avec des pièces neuves;
- Réduire les interruptions de service à moins de 24 heures;
- Tester la qualité de l'eau sur une base régulière.

Les rôles et responsabilités des acteurs communaux existants et définis par la Réforme de la gestion des services d'eau en milieu rural ont également été évalués, et des recommandations sur l'adaptation potentielle du rôle de l'opérateur comme intermédiaire entre les Associations d'usagers de l'eau et la commune ont été élaborées.

Des scénarii en meilleure phase avec les coûts réels

Le coût de la fourniture du service d'eau comprend les réparations et la maintenance, les salaires, une marge de profit brute, et les coûts fixes et variables ont été identifiés sur la base de l'expertise de Faso Hydro et des normes mises en place au niveau national. Sur ces bases, les scénarii suivants ont été établis :

Tableau 5 Sommaire des scénarii financiers pour une maintenance améliorée des F-PMH

Valeurs en F CFA	Scenano 1	Scenano 2	Scenano 3
Contribution aux coûts du technicien communal et de la commission communale Eau et Assainissement	5 000	8 856	5 494
Provisions pour les réparations majeures (forages, superstructure etc)	NA	75 600	75 600
Salaires des gestionnaires de point d'eau (travaillant actuellement sur une base bénévole)	NA	132 000	NA
Coûts divers liés au fonctionnement des AUE (communications, transport)	NA	84 000	NA
Maintenance et réparations des PMH en garantie totale	25 000	46 492	34 593
Contribution pour la réhabilitation des PMH	5 000	8 856	5 494
Contribution pour de nouveaux forages	5 000	8 856	5 494
Marge sur les coûts variables	35 000	78 138	56 245
Coûts totaux incompressible de l'opérateur (inc. les maintenanciers)	8 975 000		
Total /an	9 050 000	9 417 798	9 157 920
Nombre minimal de PMH pour l'atteinte d'un seuil de rentabilité	256	115	180
Coût annuel/ménage	2 500	14 000	6 304

Le scénario 1 repose sur les prescriptions financières du gouvernement (et relayées dans les documents de la Réforme). Le scénario 2 inclut l'ensemble des coûts d'opération (entretien et réparation, personnel local- actuellement sur une base bénévole, contributions aux réhabilitations, etc.), tandis que le scénario 3 ne comprend que l'entretien et les réparations. Les résultats indiquent un écart important entre la tarification actuelle (2500 FCFA/an/ménage) et le coût effectif d'un service (14,000 FCFA/an/ménage). Pour atténuer cet écart, des mécanismes de subventions peuvent être envisagés.

La seule condition réside dans la taille du marché : l'opérateur s'engage si le marché comporte au moins 256 PMH, localisées dans des communes limitrophes (en l'occurrence Gorgadji et Aribinda). Considérant la taille des deux communes étudiées et pour être financièrement viable, l'adoption d'un des trois scénarii précédent demanderait d'envisager l'intercommunalité.

La maintenance des 35,000 PMH fonctionnelles du Burkina Faso représente un marché d'environ 2.625 milliards de FCFA par an (US\$5,25 millions). Il s'agit d'un marché suffisant pour faire émerger ou consolider des entreprises spécialisées, dont les prestations permettraient d'améliorer le niveau de service et la pérennité des équipements. Il suffit de changer d'échelle et, quand le parc de PMH d'une commune est insuffisant, d'explorer la voie de l'intercommunalité.

Un accueil mitigé

Un certain nombre de questions restent à résoudre; comment garantir que les préconditions soient en place? Quelle devrait être la durée du contrat en garantie totale? Les réponses à ces questions pourraient être apportées ultérieurement par les acteurs concernés. Néanmoins, IRC croit que la professionnalisation de l'entretien et de la maintenance pourrait avoir un impact réel sur la qualité et la pérennité du service d'approvisionnement en eau en milieu rural.

Cette analyse a été présentée aux acteurs communaux concernés (maires, représentants de la direction régionale, maintenanciers etc.) ainsi qu'à un groupe d'acteurs nationaux lors d'un atelier de partage qui a pris place en Juillet 2014 à Ouagadougou. Les réactions ont été tièdes et l'intérêt mitigé, en particulier à l'idée d'accroître la présence et le rôle de l'opérateur privé dans la gestion des services. Il est important pour IRC et ses partenaires d'affiner son plaidoyer afin de mieux comprendre les raisons derrière ces hésitations, afin de les surmonter.

Article original rédigé par Christelle Pezon, chargée de programme senior et Amélie Dubé, chargée de programme, IRC

3. Encourager l'adoption d'approches nationales

Au cours des quatre années du programme USAID WAWASH, ainsi que par le biais des autres programmes mis en œuvre au Burkina, IRC a développé une étroite collaboration avec des communes au Sahel et la direction régionale, en particulier sur les thématiques du suivi-évaluation, de la maintenance des PMH et de la compréhension des coûts des services à long terme.

Cette collaboration a abouti au développement d'outils de suivi-évaluation et au renforcement des capacités des maîtres d'ouvrage à ces deux niveaux. Elle a également donné lieu à des réflexions plus vastes sur des réformes techniques ou financières au niveau du secteur, nourries de données collectées au fil des programmes.

En vue d'assurer une adoption des approches considérées comme positives à l'échelle, le rôle d'IRC a également consisté à porter ces enseignements au niveau national, par le biais d'interactions constantes avec les acteurs nationaux (DGRE/MAHASA et partenaires techniques et financiers) dans le cadre de dialogues sectoriels existants et d'événements thématiques spécifiques ou de collaboration particulière comme par exemple, avec le CEMEAU (Centre des Métiers de l'eau).

Certains des éléments phares de ces réflexions et activités au niveau national sont partagés dans cette section.

3.1. La banque de l'eau pour un financement pérenne des services?

Le problème : une trop forte dépendance à l'aide publique au développement dans les pays à faible revenus

Il a fallu plus d'un siècle aux pays d'Europe et d'Amérique du Nord pour universaliser l'accès à l'eau potable à domicile. Les services d'eau modernes sont d'abord apparus dans les zones densément peuplées, industrielles ou riches, pour s'étendre progressivement aux campagnes et aux zones plus pauvres. Ce défi n'aurait pas pu être relevé sans la mobilisation de financements publics massifs et durables.

Une partie de ces financements publics provenaient de la richesse générée par les premiers services d'eau développés en milieu urbain. En France, par exemple, une taxe était levée sur les foyers desservis en eau potable à domicile afin de financer l'extension de la desserte. Avec l'augmentation du nombre de ménages ayant l'eau courante, les fonds publics disponibles pour desservir progressivement les foyers plus coûteux augmentaient. Le contraste entre un tel processus de développement et ce qu'on observe dans les pays à faible ou moyen revenus est saisissant. **Les gouvernements des pays à faible et moyen revenus n'investissent pas assez dans les services d'eau potable.**

Les gouvernements n'investissent pas suffisamment dans les services d'eau³. Ce sont le plus souvent les organisations d'aide au développement qui financent les investissements dans le secteur de l'eau

³ Constat appuyé par le programme Eau et Assainissement de la Banque Mondiale. Voir <http://www.wsp.org/content/pathways-progress-status-water-and-sanitation-africa>

et de l'assainissement, au travers de projets d'une durée de 3 à 5 ans, donc sans pouvoir sécuriser des financements à long terme, même si cette modalité se poursuit depuis 50 ans !

On peut rétorquer que dans les pays à faible ou moyen revenus, les gouvernements n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour investir massivement dans l'approvisionnement en eau potable des zones rurales. Par ailleurs, les priorités changent avec le temps, et s'engager à investir régulièrement et massivement dans un secteur peut être difficile au vu de la multitude des priorités concurrentes.



La démarche

On constate aussi que pour l'instant, la richesse créée par l'accès à l'eau potable est utilisée à d'autres priorités. Ainsi, au Burkina Faso, 10 millions de dollars US ont été prélevés l'an dernier (année) sur les usagers urbains de services d'eau potable (via la TVA), mais le gouvernement ne réinvestit pas cet argent dans le développement de l'approvisionnement en milieu rural. De même, lorsque l'État obtient des donateurs un prêt à un taux d'intérêt de 6% pour développer les services urbains d'eau et d'assainissement, il le prête ensuite à un taux de 8% à l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement, amputant d'autant les fonds qui pourraient être investis dans le secteur de l'eau.

La problématique du financement à long terme ne requiert pas seulement d'augmenter les financements publics mais aussi de sécuriser la richesse générée par l'amélioration de l'accès à l'eau.

Dans l'exemple ci-dessus, si les recettes de la TVA étaient consacrées au développement de services modernes en milieu rural, un capital supplémentaire se dégagerait grâce au raccordement (et à la TVA) d'un nombre croissant de ménages, augmentant chaque année les ressources publiques.

Une solution possible pour assurer que les recettes générées par les services d'eau sont consacrées au secteur et font fructifier le capital est de créer une banque sectorielle.

Comment fonctionnerait cette banque de l'eau?

Les taxes prélevées sur les usagers des services d'eau constitueraient le capital initial de la banque ; dans le cas du Burkina Faso, celui-ci s'élève à 10 millions de dollars US par an, et augmente au gré de l'extension des services urbains. Sur la base de ce financement garanti chaque année, une banque pourrait emprunter 40 millions de dollars sur les marchés internationaux et les rembourser au plus tard en 5 ans. Une capacité de financement immédiate de 50 millions de dollars équivaldrait au montant total des investissements programmés pour 2014 et financés par les organismes d'aide au développement et, marginalement par le gouvernement burkinabé.

Les principaux avantages d'une banque de l'eau seraient :

- Une banque est soumise à une **réglementation rigoureuse** en matière de tenue des comptes et de **transparence** ;
- Les taxes déjà collectées sur les usagers sont **sécurisées et réinvesties** en totalité dans le développement de services d'eau ;
- La **mutualisation des fonds** est nécessaire pour desservir les foyers les plus coûteux et opérer la réhabilitation des systèmes. La fourniture de services d'eau est une affaire locale, mais leur financement ne l'est pas. Une « banque de l'eau » serait donc un bon mécanisme de mutualisation des ressources à l'échelle d'un pays.

Une telle banque devra posséder une structure de gouvernance bien réfléchie, avec un conseil d'administration capable de prendre des décisions judicieuses sur l'affectation des fonds (où, combien). Une banque coopérative impliquant les autorités locales chargées des services d'eau est une solution à envisager.

Dans le cadre de ses activités au niveau international, IRC est dans le processus d'approfondissement de ces questions.

Article original rédigé par Christelle Pezon, chargée de programme senior, IRC

3.2. Partager les outils et l'expérience du suivi communal à l'échelle nationale (formations avec le CEMEAU et recommandations pour le manuel PCD-AEPA)

Les communes burkinabè sont les maîtres d'ouvrage des services d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène sous l'effet de la décentralisation de ces activités et du transfert du patrimoine par l'Etat aux communes. Une de leurs obligations consiste à faire un Plan Communal de Développement spécifique à l'approvisionnement en eau potable et en assainissement, le PCD-AEPA. Tous les PCD-AEPA arrivent à échéance fin 2015. En 2016, les communes devront les réviser et les bonifier pour la période 2016-2020.

Depuis quelques années, IRC Burkina Faso travaille à l'amélioration du suivi des services d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène dans les communes du pays. Forte de son expérience, IRC Burkina Faso souhaite contribuer à combler certaines des lacunes du guide méthodologique révisé du PCD-APEA en proposant un cadre conceptuel et des outils pour la conduite d'un diagnostic exhaustif des services d'eau, d'assainissement et d'hygiène dans chaque commune, et pour suivre les résultats consécutifs à la mise en œuvre du PCD-AEPA.



Les outils de diagnostic du service d'eau potable ont été développés et mis en œuvre dans 8 communes de la région du Sahel dans le cadre du projet WA-WASH de USAID (2012-2015). Les outils de suivi du service d'eau potable sont mis en œuvre depuis 2012 dans deux communes de la même région. Un diagnostic des pratiques d'hygiène et d'assainissement des ménages, et un outil de suivi des latrines ont également été élaborés et testés dans le cadre des programmes de l'Union Européenne SaniFaso (2011-2014) et SaniEst (2014-2017).

L'ensemble de ces outils ont été partagés de deux façons. D'abord, un partage s'est effectué à travers le développement d'une formation sur « *La gouvernance des services AEPA au niveau communal* » offerte par le Centre des Métiers de l'Eau (CEMEau). Fort de son expérience dans la mise en œuvre de diagnostic et du suivi des services, IRC a contribué aux aspects suivants:

- Des outils concrets, testés et validés permettant de poser un diagnostic institutionnel et de la performance du service d'AEPA,
- Des outils du suivi de la performance de ces services,
- Des mécanismes de restitution aux autorités communales en vue de leur planification annuelle (procédures, animation des séances, validation des mesures à prendre).

La formation, dispensée en avril et en mai 2015, a permis à plus de 70 professionnels du secteur (du niveau communal au niveau national) d'être formés sur la gouvernance des services d'AEPA. Le partage s'est aussi effectué avec la consolidation et la mise à disposition de l'ensemble des outils et méthodes développés par IRC Burkina Faso dans un document unique. Si aucun PCD-AEPA n'a encore été développé sur la base du guide méthodologique révisé, il est envisagé qu'à partir de 2016, les nouveaux PCD-AEPA intégreront ses éléments notamment sur les aspects d'équité et de suivi du service.

Article original rédigé par Julia Boulenouar -Aguaconsult

4. Le Burkina Faso sur la scène internationale

Bien que chaque commune, région ou pays présente des caractéristiques particulières sur l'ensemble des aspects sociaux, environnementaux, économiques ou politiques, il reste que dans la plupart des cas, les acteurs rencontrent des enjeux et des difficultés similaires, en matière de gestion pérenne des services AEPHA.

Les questions relatives à la maintenance des infrastructures, le financement à long terme, la planification, la contractualisation et l'échelle pertinente de gestion se posent dans l'ensemble des pays en développement et à ce titre, le partage d'expériences permet à la fois de positionner le Burkina Faso sur la scène internationale, mais aussi d'identifier des innovations et défis rencontrés dans les pays voisins.

Dans le cadre du programme WA-WASH, deux modalités ont été explorées pour remplir cet objectif : l'organisation d'un séminaire international sur le suivi local des services et l'organisation d'une visite d'échange au Niger.

4.1. Réflexions à Ouagadougou sur le suivi local des services

Du 7 au 9 avril 2014 se sont réunies à Ouagadougou, Burkina Faso, plus de 200 personnes issues d'une trentaine de pays pour partager des expériences et des réflexions sur la thématique du suivi-évaluation des services locaux d'eau et d'assainissement dans les zones rurales et villes secondaires en Afrique de l'ouest. L'objectif du séminaire était échanger sur les approches mises en œuvre sur le terrain et d'identifier les forces et faiblesses du secteur en la matière.

Les principaux résultats

1. Le suivi-évaluation de l'hygiène

La prise en compte de l'hygiène dans les projets d'eau et d'assainissement est une préoccupation relativement récente et les responsabilités des autorités ne sont pas toujours clairement définies. De plus, le suivi-évaluation de l'hygiène est complexe à mettre en œuvre, notamment pour mesurer les



Photo: IRC

changements de comportements tels que le lavage des mains. Les outils et approches en matière de suivi-évaluation se limitent actuellement à mesurer les activités de sensibilisation et de communication de projets qui visent à l'adoption de comportements hygiéniques par les usagers (nombre de campagnes de communication, nombre de personnes formées et sensibilisées, etc.).

L'évolution des comportements demande un suivi de nature qualitatif sur la durée (5 à 10 ans), qui va souvent bien au-delà de la durée des projets. Des outils et mécanismes de suivi sur le long terme restent donc à développer. Les collaborations avec les acteurs de la santé doivent également, et nécessairement, être renforcées.

2. Le suivi-évaluation de l'assainissement

Le suivi-évaluation de l'assainissement est généralement concentré sur la mesure des taux de couverture au niveau de ménages. En d'autres termes, le recensement de latrines est aujourd'hui la pratique prédominante. La mesure de la fonctionnalité des latrines d'une part, et la mesure de leur utilisation effective par les usagers d'autre part, doivent nécessairement être développées pour apprécier la durabilité et la qualité de l'accès aux services d'assainissement. Également, le suivi-évaluation de l'évacuation des eaux usées et excréta (vidange manuelle ou mécanique) ainsi que le suivi-évaluation du traitement des effluents sont deux autres composantes essentielles, qui sont pourtant presque systématiquement absentes au sein des collectivités locales. Il apparaît que les acteurs locaux manquent cruellement d'outils, de compétences techniques et de ressources financières, ne leur permettant pas d'assurer un suivi-évaluation de l'ensemble de la chaîne de l'assainissement, incluant, accès, évacuation et traitement des effluents.

3. Le suivi-évaluation des points d'eau autonomes

Les points d'eau autonomes (puits, sources aménagées, pompes à motricité humaine) bénéficient, pour la plupart et dans le cadre d'inventaires nationaux souvent ponctuels, d'un suivi-évaluation à l'échelle de l'ouvrage. Tout comme pour l'assainissement, la pratique courante est le recensement et la localisation des points d'eau. Le suivi-évaluation de la qualité du service proposé par ces points d'eau est rare.

Les flux financiers générés par les points d'eau autonomes sont très faibles, ce qui explique en partie leur vulnérabilité (qui se traduit par exemple par des délais d'intervention importants en cas de panne) et la difficulté à adosser des mécanismes de suivi-évaluation pérennes. La mutualisation, par exemple à l'échelle du territoire d'une ou de plusieurs communes, apparaît donc comme une piste à explorer, afin d'optimiser les coûts du suivi-évaluation. La péréquation financière entre les services d'eau par réseau (qui génèrent dans la plupart des cas des financements conséquents) et les points d'eau autonomes est également évoquée comme une approche prometteuse pour financer et mettre en œuvre un suivi-évaluation durable de ces points d'eau autonomes.

4. Le suivi-évaluation des mini-réseaux

Les mini-réseaux d'eau potable sont des systèmes techniques dont la gestion est complexe. Le suivi-évaluation des mini-réseaux est indispensable pour les exploitants, car il leur permet d'optimiser les coûts de gestion, de sécuriser l'équilibre financier du service et de rendre compte auprès des autorités contractantes. Dans ce contexte, de nombreuses expériences de suivi-évaluation se sont

déployées. Aujourd'hui elles s'appuient sur des outils éprouvés et ont démontré leur plus-value pour le suivi de la performance du service.

Les acteurs du secteur revendiquent le besoin d'un engagement plus fort de l'Etat pour soutenir et accompagner les mécanismes de suivi-évaluation des petits réseaux existants. Malgré le succès de nombreuses expériences de suivi-évaluation de mini-réseaux, ces dernières restent fragiles, et un soutien (notamment financier) de l'Etat est dans bien des cas nécessaire mais également légitime. Par ailleurs, au niveau local, nombreuses sont les communes qui ne s'approprient pas suffisamment ou de manière inadéquate les potentialités offertes par le suivi-évaluation des petits réseaux, notamment en matière de suivi des contrats et des performances. Enfin, les cadres sectoriels nationaux gagneraient à exploiter les données de terrain fournies par ces mécanismes, notamment dans le cadre de l'actualisation des normes et standards de référence.

5. Le suivi-évaluation de la satisfaction des usagers

Si les initiatives de suivi-évaluation ont tendance à intégrer les questions de fonctionnalité et de pérennité des services, le suivi-évaluation de la satisfaction des usagers apparaît comme beaucoup plus marginal. Ce sont essentiellement des démarches pilotes, dans le cadre de projets, qui sont aujourd'hui à l'œuvre.

L'enjeu aujourd'hui consiste à développer des méthodologies simples pour que les communes soient mieux à même de mesurer ces aspects et d'apporter certaines mesures correctives en cas de besoin. Les indicateurs relatifs à la mesure de la satisfaction des usagers sont par ailleurs à affiner, en particulier en ce qui concerne les questions de confort d'utilisation, d'opinion sur les organes de gestion, etc.

6. Le suivi-évaluation de la qualité de l'eau

Contrairement au milieu urbain où les opérateurs (publics ou privés) en ont la charge et les moyens, le suivi systématique de la qualité de l'eau en milieu rural n'a pas lieu à l'heure actuelle. Pour autant, lorsque le suivi est effectué (au travers d'expériences pilotes), les résultats sont régulièrement alarmants et pointent les problèmes de qualité de l'eau à la source, mais également les contaminations pendant le transport et le stockage.

Bien que la recherche annonce des outils simplifiés pour la mesure de la qualité de l'eau, il est important d'adapter ces méthodes aux réalités rurales, pour prendre en compte leur complexité, ainsi que le coût et les moyens humains nécessaires pour assurer une analyse et une utilisation des résultats.

7. Le rôle des TIC dans le suivi-évaluation

Le secteur de l'eau foisonne aujourd'hui d'innovations basées sur les technologies de la téléphonie mobile (MWater, M4Water, AKVO-FLOW, etc.), qui permettent une visualisation en temps réel de la fonctionnalité des services, réduisent le temps de collecte des données, améliorent leur transmission et réduisent le temps d'interruption de service et le coût du suivi (jusqu'à 30% au Sénégal et au Bénin).

Cependant, les bénéfices réels de l'usage de ces technologies est conditionné à i) l'institutionnalisation d'un système de suivi et de ses outils, ii) la clarté des indicateurs et iii) la capacité d'analyse des autorités compétentes. Par ailleurs, ces technologies sont confrontées à différentes difficultés, notamment la disponibilité d'un réseau internet, la centralisation et le stockage des données collectées, le partage des informations entre les différents acteurs, etc.

8. Les coûts et financements du suivi-évaluation

Le suivi-évaluation a un coût indéniable, qui est très rarement connu de manière systématique ou complète. Le plus souvent, le coût de mise en œuvre initiale peut être aisément obtenu, contrairement aux coûts récurrents, d'appui et de mise à jour. Sans une connaissance précise de ces coûts, il est difficile d'identifier des sources de financement pérennes. Quelques considérations doivent être prises en compte. Tout d'abord, les acteurs trouvant une utilité au suivi-évaluation sont mieux disposés à contribuer à son financement (les usagers pour la transparence et le prix de l'eau ; les opérateurs pour maîtriser les coûts d'exploitation ; les collectivités locales pour le contrôle du service, l'Etat pour la régulation). D'autre part, il n'est pas raisonnable d'attendre du prix de l'eau qu'il couvre des fonctions régaliennes de suivi qui relèvent des autorités publiques. Enfin, le financement du suivi-évaluation par des sources extérieures et parcellaires (projets, bailleurs de fonds) va à l'encontre des règles de durabilité.

Synthèse originale écrite par IRC et Ps-Eau

4.2. Visite d'échange au Niger

Au Niger, les mini-réseaux AEP font depuis plusieurs années l'objet d'une gestion entièrement déléguée à des opérateurs privés. Il en résulte, de manière générale, une gestion plus



professionnelle et une performance accrue des services aux usagers.

En vue d'améliorer la gestion des AEPS au Burkina Faso, IRC a favorisé l'organisation d'une visite d'échange technique en juin 2014, afin de faciliter la rencontre entre les services ministériels Burkinabè en charge de la politique, les représentants communaux de Gorgadji et un opérateur privé (Faso Hydro), d'une part, et les

acteurs chargés de la gestion du service public de l'eau potable en milieu rural et semi-urbain au Niger, d'autre part.

La mission

La visite a eu lieu du 2 au 8 juin 2014 et a donné lieu à une série de rencontres du niveau national au niveau local, en vue de comprendre la vision stratégique du secteur rural et de la gestion des AEPS, d'identifier les enjeux auxquels le secteur fait actuellement face et de comprendre les priorités retenues pour l'avenir.

Au travers des rencontres avec les représentants nigériens de tous niveaux, la délégation du Burkina Faso a ainsi pu appréhender les éléments suivants :

- Les axes prioritaires de la politique hydraulique nigérienne, que sont i) la priorisation des mini-réseaux AEP au détriment des forages équipés de PMH et ii) l'AEP multi-villages à partir des eaux de surfaces ou souterraines pour tenir compte de certains avantages (optimisation des investissements, rentabilité économique, proximité du service) et contraintes (rareté des financements),
- Les principaux outils existants pour la planification technique et financière des services,
- Les principales difficultés des services techniques nationaux, régionaux et communaux, notamment du point de vue des ressources humaines,
- Les enjeux liés à la planification communale annuelle à l'aide de PLEA,
- Les réflexions en cours sur le rôle de l'intercommunalité dans la gestion des services.

L'échange technique a également permis à la délégation du Burkina Faso de présenter l'expérience du Burkina Faso et les enjeux similaires, auxquels les acteurs du secteur font aujourd'hui face.

Ainsi il a été retenu que la mise en place des services d'appui-conseil pour le suivi technique et financier des AEPS, le regroupement d'un grand nombre d'AEPS délégués à un seul opérateur et cela suite à une étude préalable, la réalisation des AEPS multi villages dans les zones sédimentaires - notamment dans la région des hauts bassins - seront très bénéfiques au Burkina. Aussi, l'ouverture de deux comptes privés pour le renouvellement et l'extension des équipements et pour la redevance communale est une très bonne initiative. Cependant pour éviter les irrégularités dans le versement des comptes de redevance rencontrés par le Niger, des dispositions idoines devront être prises afin de poursuivre les exploitants ou AUSPE concernés afin qu'ils respectent les engagements du contrat. De cette visite et vue les grosses sommes encaissées malgré le retard dans le versement nous pensons que l'eau peut financer l'eau si elle est bien gérée. Pour cela nous recommandons une rencontre de débriefing de cette visite à la DGRE, un atelier National de partage des expériences du Niger, la Mise en place d'un comité de mise en application de ces expériences et la prise en compte de ces expériences dans les documents d'orientation stratégique post-2015

Rapport original rédigé par Richard Bassono, chargé de recherche, IRC Burkina Faso

Perspectives

Le projet WAWASH se termine en septembre 2015 et après quatre années de partenariat communal, des résultats positifs, qui dépassent les réalisations physiques « classiques » de nombreux projets, sont partagés par les acteurs.

Les communes sont dotées d'un système de suivi évaluation qui les renforce dans leur mandat de maître d'ouvrage en leur permettant de suivre les services d'eau potable de leur territoire avec des outils adaptés à leur capacité. De manière générale, la connaissance du secteur sur des aspects tels que le coût des services à long terme et leur financement a été enrichie et des réflexions s'engagent sur les alternatives au financement classique ainsi que les échelles appropriées de maintenance.

Du fait que le projet ait tenté de renforcer les capacités à long terme des acteurs, il s'est inscrit dans les réalités du contexte institutionnel du Burkina Faso. De fait, il a composé avec les insuffisances structurelles et les changements politiques brutaux qui se sont succédé durant la période de mise en œuvre.

Le premier élément intégré dans la mise en œuvre a été les insuffisances de personnel aux niveaux communal et régional. Qu'il s'agisse de créer ou de renforcer les capacités en matière de coordination ou de suivi-évaluation les assistants techniques du projet avaient une marge de manœuvre limitée sur la présence de personnel et leur engagement dans la démarche d'amélioration.

L'intervention d'IRC a aussi dû composer avec les changements politiques de novembre 2014 qui ont conduit à la dissolution des conseils municipaux, remplacés par des délégations spéciales à mandat limité. Cette dissolution a eu de grandes incidences sur la mise en œuvre des projets de développement et, a remis en cause les protocoles signés entre les PTF et les anciens conseils municipaux, notamment sur les actions de mobilisation sociale que les communes ont à charge.

A l'instar d'IRC, le secteur a dû innover pour assurer la pérennisation des acquis du projet. C'est le cas notamment de WaterAid qui a rapidement mis en place des plans de mitigations dans ses communes d'interventions, ou encore d'Eau-Vive qui a misé sur des partenariats avec les Conseils Villageois de Développement (CVD). « En absence de conseils municipaux, nous avons un atout formidable qui pourrait nous aider avec les activités de mobilisation sociale. Il s'agit des CVD qui ont l'avantage d'avoir un ancrage local et une pérennité plus solide », suggère Francis Kologo, d'Eau Vive lors d'un atelier sur le sujet tenu à Ouagadougou en décembre 2014.

Bien que le montage actuel de l'initiative Triple-S tire à sa fin, l'engagement d'IRC au Burkina Faso reste entier. La démarche initiée par le projet WASHCost en 2008, poursuivie par WA-WASH depuis 2012 a permis à IRC de développer des partenariats durables avec les communes, en vue de l'amélioration de la fourniture de services AEPA pérennes. Dans cette démarche, IRC reste présent dans le pays et continue de mobiliser des financements en vue d'une poursuite de ses engagements à moyen et long terme.

Ressources additionnelles :

Contribution au guide méthodologique du PCD AEPA 2016-2030 disponible sur le site IRC <http://fr.ircwash.org/resources/contribution-au-guide-m%C3%A9thodologique-du-pcd-aepa-2016-2030>

Le suivi-évaluation des services locaux d'eau et d'assainissement dans les zones rurales et villes secondaires en Afrique de l'ouest -Synthèse et enseignements, disponible au : <http://fr.ircwash.org/resources/le-suivi-%C3%A9valuation-des-services-locaux-d%E2%80%99eau-et-d%E2%80%99assainissement-dans-les-zones-rurales>

Modules 7- Gouvernance du Centre des métiers de l'eau de l'ONEA–CEMEAU. Plus d'informations <http://cemeau.blogspot.nl/>

Pezon, C., 2013, Coût, performance et régulation des petits réseaux d'approvisionnement en eau potable au Burkina Faso - Étude de six AEPS dans la région du Sahel, disponible <http://fr.ircwash.org/resources/co%C3%BBt-performance-et-r%C3%A9gulation-des-petits-r%C3%A9seaux-de-distribution-d%E2%80%99eau-potable-au-burki-0>

Et retrouvez en ligne l'ensemble de nos publications : www.fr.ircwash.org/