



Semana temática: “Agua y servicios de abastecimiento y saneamiento”.

Eje temático: 2. “Expectativas de la sociedad y nivel de servicios”.

Título de la ponencia: *Reforma del sector hidráulico urbano en Burkina Faso: caso de Onea*

Autor: Harouna Ouibiga¹.

¹Director General de la Oficina Nacional de Agua y Saneamiento (ONEA), Burkina Faso

Resumen:

Le Burkina Faso est un pays situé en plein cœur de l’Afrique de l’Ouest. Il a une superficie de 274 000 km². Sa population est de 13 400 000 habitants répartie dans 302 communes rurales et 49 communes urbaines dont la capitale Ouagadougou qui a une population de 1 300 000 habitants. Le taux d’urbanisation est estimé à 25% avec 66 centres de plus de 10 000 habitants. Le seuil de pauvreté est de 83 000 FCFA/an/personne (123 euros) et touche 45% de la population.

Au plan des ressources en eau, le Burkina Faso se caractérise par une faible pluviométrie (300 mm au nord à 1000 mm au sud par an), des aquifères situés pour 80% du territoire sur le socle cristallin et qui sont peu productifs et une forte évaporation des eaux de surface.

L’accès à l’eau potable est estimé à 60% en milieu rural et 75% en milieu urbain en 2005. Quant à l’accès en assainissement il est estimé à 10% en milieu rural et 14% en 2005.

Le secteur de l’hydraulique urbaine est géré par l’Office national de l’eau potable et de l’assainissement (ONEA), créé en 1985 comme établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et transformé en société d’Etat en 1994. L’ONEA gère à ce jour 42 centres répartis sur tout le territoire national.

Pour maintenir le cap, l’ONEA s’appuie sur trois leviers :

- le développement du management de l’entreprise à travers la formalisation du plan stratégique 2004-2008, la mise en place d’un système de management de la qualité : démarche ISO 9001 2000, la révision du schéma directeur informatique et la mise en place d’un logiciel clientèle de nouvelle génération
- les audits :
 - audit du contrat du contrat plan : engagements de l’ONEA et de l’Etat
 - audit de l’intégrité du modèle financier et recommandations sur les tarifs et la maîtrise des charges
 - audit des comptes par un auditeur financier international
- l’amélioration de la couverture en eau potable des centres urbains en jouant un rôle moteur dans une dynamique de partenariat avec les autres acteurs et dans le cadre de la décentralisation en cours au Burkina Faso.

La réforme du secteur de l’hydraulique urbaine au Burkina Faso a permis d’atteindre des résultats appréciables en termes d’amélioration de l’accès à l’eau potable et à l’assainissement en milieu urbain et en terme d’équilibre financier du secteur. L’originalité de cette réforme réside dans le fait qu’elle est restée dans le cadre public et a bénéficié de l’implication par contrat de service de l’intervention d’un professionnel pour les fonctions clientèle et financière.

Les résultats montrent qu’une société publique peut être performante si la volonté politique et le leadership sont réunis comme c’est le cas pour l’ONEA.

Les défis à relever sont encore nombreux mais le capital d’expérience accumulée constitue une bonne base pour aller de l’avant.

1. Généralités

Le Burkina Faso est un pays situé en plein cœur de l'Afrique de l'Ouest. Il a une superficie de 274 000 km². Sa population est de 13 400 000 habitants répartie dans 302 communes rurales et 49 communes urbaines dont la capitale Ouagadougou qui a une population de 1 300 000 habitants. Le taux d'urbanisation est estimé à 25% avec 66 centres de plus de 10 000 habitants. Le seuil de pauvreté est de 83 000 FCFA/an/personne (123 euros) et touche 45% de la population.

Au plan des ressources en eau, le Burkina Faso se caractérise par une faible pluviométrie (300 mm au nord à 1000 mm au sud par an), des aquifères situés pour 80% du territoire sur le socle cristallin et qui sont peu productifs et une forte évaporation des eaux de surface.

L'accès à l'eau potable est estimé à 60% en milieu rural et 75% en milieu urbain en 2005. Quant à l'accès en assainissement il est estimé à 10% en milieu rural et 14% en 2005.

Le secteur de l'hydraulique urbaine est géré par l'Office national de l'eau potable et de l'assainissement (ONEA), créé en 1985 comme établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et transformé en société d'Etat en 1994. L'ONEA gère à ce jour 42 centres répartis sur tout le territoire national.

2. Les performances du secteur

L'Office Nationale de l'Eau et de l'Assainissement -ONEA- par les chiffres				
	Taux de recouvrement privé	Taux de recouvrement global	Chiffre d'affaires (F CFA)	Cash flow (F CFA)
2001	85,55%	69%	12 356 000	5 985 000 000
2006	94,4%	84%	17 153 000	5 102 000 000
	ONEA		Ouagadougou	
	2001	2006	2001	2006
Population estimée	2 405 200	2 918 869	1 086 666	1 402 682
Population desservie	1 698 590	2 236 300	865 590	1 320 170
Taux de desserte	71%	77%	80%	94%
Consommation spécifique (l/pers desservie)	42	44,52	47,47	47,73
Consommation spécifique (l/pers)	28,68	34	37,81	42,63
Par Branchement Particulier (BP)	32%	41%	38%	54%
Par Bornes Fontaines (BF)	38%	35%	41%	40%

1. Office Nationale de l'Eau et de l'Assainissement - ONEA - par les chiffres

	2001	2006
Branchements particuliers (BP)	76 149 dont 41 398 sur Ouaga	120 000 dont 75 000 sur Ouaga
Bornes fontaines (BF)	1 516 dont 557 sur Ouaga	1817 dont 702 sur Ouaga
Postes d'eau autonome (PEA)	11 dont 7 sur Ouaga	5 dont 1 sur Ouaga
Volume total produit (m3)	30 982 929 dont 17 675 383 sur Ouaga	44 756 657 dont 27 380 762 sur Ouaga
Volume total consommé (m3)	26 058 290 dont 14 998 556 sur Ouaga	36 341 825 dont 21 824 968 sur Ouaga
Longueur du réseau (Km)	2 463 dont 1 048 sur Ouaga	4 740 dont 2909 sur Ouaga
Capacité de stockage (m3)	31 213 dont 13 000 sur Ouaga	67 725 dont 48 400 sur Ouaga

Il ressort des tableaux ci-dessus que les performances du secteur ont connu une nette amélioration entre les années 1990 et 2006. Cette amélioration est le fruit d'une réforme réussie dont nous vous présentons la genèse, les stratégies de mise en œuvre, les leçons tirées et les perspectives.

3. Constats majeurs de la situation avant la réforme

Avant la réforme, la situation du secteur de l'hydraulique urbaine était marquée par les constats majeurs suivants :

Sur le plan institutionnel et juridique

Le cadre juridique et réglementaire était confus avec comme conséquences :

- des interférences de l'Etat dans la gestion quotidienne de la société ;
- une forte mobilité des Directeurs généraux, des Directeurs centraux et des cadres qui dans leur grande majorité étaient des fonctionnaires détachés ou mis à disposition ;
- la création tout azimut de centres dont la gestion était confiée à l'ONEA sans se préoccuper de l'équilibre financier du secteur ;
- la passation des marchés de produits chimiques, compteurs et matériel de branchement par les services du ministère de tutelle.

Sur le plan de l'exploitation

- Le taux de desserte était faible dans les grandes villes : 55% à Ouagadougou et 50% à Bobo-Dioulasso ;
- La continuité du service était mal assurée ;
- La qualité de l'eau était peu suivie pour assurer la garantie du respect des normes ;
- Le taux de desserte en assainissement était faible.

Sur le plan financier

- les budgets annuels étaient adoptés par le conseil d'administration plusieurs mois après le début de l'exercice ;
- les états financiers étaient élaborés avec plusieurs années de retard ;
- les tarifs étaient très bas et ne couvraient pas les charges du service ;
- il n'y avait pas de politique de maîtrise des charges ;

- la solvabilité de l'entreprise était remise en cause : valeur disponible de 51 millions en 1990

3.4 Sur le plan des ressources humaines

- la qualification du personnel était insuffisante,
- la gestion du personnel était réduite à une gestion administrative,
- les effectifs étaient pléthoriques : 649 agents pour 30 800 abonnés en 1990.

3.5 Sur le plan de la clientèle

- la culture client était totalement absente,
- la communication avec la clientèle n'était pas structurée,
- la logique de monopole prévalait avec une gestion administrative du client.

4. Facteurs déclenchant les principales étapes de la réforme

Les principaux facteurs qui sont à l'origine du déclenchement de la réforme sont les suivants :

- **Au plan de l'exploitation** : le besoin de financements pour réaliser les investissements nécessaires au rétablissement de la continuité du service et à l'augmentation du taux de desserte dans la capitale dont la superficie de l'agglomération urbaine avait plus que doublé avec les lotissements de masse réalisés sous la révolution ;
- **Au plan financier** : le besoin de survie de l'entreprise en passe de connaître une cessation de paiement ;
- **Au plan de l'économie nationale** : le lancement d'une réforme de l'économie avec le programme d'ajustement structurel.

La réforme du secteur de l'hydraulique au Burkina est une réforme publique/publique qui a été menée graduellement mais qui a permis d'engager une transformation en profondeur de l'ONEA. Les principales étapes de cette réforme sont les suivantes :

1992

- préparation et tenue de la première conférence des bailleurs de fonds. Les autorités du Burkina Faso et les responsables de l'ONEA ont pris conscience des changements exigés par les partenaires technique et financier pour mobiliser les financements requis ;
- réalisation de l'étude du schéma directeur organisationnel et informatique dont la mise en œuvre a clarifié les relations ONEA-ETAT et transformé en profondeur l'organisation de l'ONEA.

1993

- signature du premier contrat plan ONEA-ETAT qui renforce l'autonomie de l'ONEA et l'engage sur des performances à atteindre ;
- adoption d'une nouvelle politique tarifaire et des tarifs assurant le recouvrement des coûts

1994 Transformation de l'ONEA en société d'Etat pour plus d'autonomie par rapport à l'Etat

1995 Réalisation d'un audit social pour mieux apprécier la qualification du personnel de l'ONEA et proposer les améliorations nécessaires dont le dimensionnement des effectifs.

2001 Passation d'un contrat de service avec un groupement constitué d'une société d'eau internationale et un cabinet d'expertise comptable pour renforcer les fonctions clientèle et financière comptable.

5. Contenu de la réforme

La mise en œuvre de la réforme a comporté plusieurs volets :

5.1 Volet institutionnel

Le volet institutionnel a couvert tout le secteur de l'eau : adoption d'une lettre de politique sectorielle en 1992 ; du document de politique et stratégie en matière d'eau en 1998 ; de la loi d'orientation sur l'eau a été en 2001 et d'un plan d'actions pour la gestion intégrée des ressources en eau (PAGIRE) en 2003.

Les orientations contenues dans ces documents ont posé les bases pour : la clarification du rôle des acteurs, le recentrage du rôle de l'Etat, la transformation de l'ONEA en société d'Etat en 1994, la revue de la composition du conseil d'administration avec l'entrée de l'association des municipalités du Burkina Faso (AMBF), de la ligue des consommateurs et la signature de contrats plans triennaux entre l'Etat et l'ONEA.

Ces transformations ont permis :

D'une part, de renforcer l'autonomie de l'ONEA et conduire des actions comme :

- l'audit social qui a abouti à la réduction des effectifs par des départs volontaires et la défonctionnarisation ;
- la création de la CAM (commission d'attribution des marchés) de l'ONEA présidée par le Directeur Général et chargée de l'attribution des marchés de l'ONEA quel qu'en soit le financement et le montant.

D'autre part, d'amener l'ONEA à rendre davantage compte à travers les instances suivantes :

- Conseil d'administration présidé par un gestionnaire et élargi (les états financiers sont audités par un auditeur financier international) ;
- Assemblée générale des sociétés d'Etat présidé par le Premier Ministre ;
- Comité de suivi du contrat plan dont le rapport est au préalable audité par un auditeur technique international ;
- Comité de supervision des bailleurs de fonds du projet Ziga. Ce comité est chargé de suivre l'avancement du projet et le programme de renforcement de l'ONEA.

5.2 Volet organisationnel

Au plan organisationnel, l'étude du schéma directeur organisationnel et informatique en 1992 a permis une transformation en profondeur de l'ONEA :

- Un nouvel organigramme orienté progressivement client a été mis en place ;
- L'informatisation a été développée avec la mise en place d'un logiciel de gestion clientèle et comptable à partir de 1993 ;
- Une direction clientèle a été créée en 2003 avec l'avènement du contrat de service.

5.3 Volet exploitation

Les actions ont porté sur :

- Le contrôle de la qualité de l'eau : un dispositif composé d'un laboratoire central bien équipé et de quatre laboratoires régionaux venant en appui a été mis en place. Un programme d'analyse des eaux est soumis annuellement au conseil d'administration et sa réalisation est suivie à travers des indicateurs par le comité de suivi du contrat plan ;
- La maintenance des équipements : un plan de maintenance a été élaboré et mis en œuvre en 1994. L'informatisation de la maintenance commencera en 2004 avec la mise en place effective de la GMAO (gestion de la maintenance assistée par ordinateur) ;
- Le comptage : pour les besoins de maîtrise du comptage, des compteurs magnétiques ont été introduits au niveau du macro comptage et un atelier d'étalonnage et de réparation des compteurs allant jusqu'au diamètre 40 mm a été installé. Un programme de renouvellement des vieux compteurs a été lancé.
- Les réseaux : la mise à jour des plans de réseaux a été entreprise. Le SIG a été introduit pour la numérisation progressive des plans de réseaux. Des applications sont développées pour la maintenance et la simulation du fonctionnement des réseaux ;
- un système de reporting a été mis en place pour le suivi de l'exploitation et la prise de décisions appropriées ;
- un programme de maîtrise des charges d'exploitation (électricité, produits chimiques et maintenance) a été mis en œuvre et a permis de réaliser des économies significatives.

5.4 Volet assainissement

C'est au cours de la décennie 1990-2000 que l'assainissement eaux usées et excréta confiée à l'ONEA s'est développé en milieu urbain au Burkina Faso grâce aux principales actions suivantes :

- instauration d'une taxe d'assainissement sur le m³ d'eau consommée, payable sur la facture d'eau, afin de mobiliser un minimum de ressources nécessaires au développement du service assainissement. Ces fonds sont virés dans un compte et utilisés uniquement pour le compte de l'assainissement ;
- élaboration de la stratégie nationale d'assainissement dans le but de clarifier le rôle des acteurs dans le domaine de l'assainissement marqué jusqu'alors par le nombre élevé des intervenants et la confusion des rôles ;
- mise en place de la démarche de planification stratégique comme approche de planification adaptée au contexte africain,
- création d'un service assainissement puis d'une direction assainissement pour porter le développement de l'assainissement.

5.5 Volet financier

La viabilité financière a été sans conteste le principal levier de la réforme de l'ONEA. Les changements ont concerné :

- mise en œuvre d'une politique tarifaire assurant le recouvrement des coûts et tenant compte de la pénurie d'eau à l'époque (la tranche haute paie nettement au dessus du prix moyen pour assurer la subvention de la tranche basse) ;
- suivi de l'équilibre financier du secteur par un modèle financier à partir de 1998 ;
- élaboration à bonne date des états financiers ;
- implication d'un privé professionnel pour renforcer les capacités de la direction financière.

5.6 Volet clientèle

Le principal challenge a consisté à passer d'une gestion administrative des clients à une gestion clientèle véritable en menant les actions suivantes :

- Décentralisation de l'activité avec la mise en place des agences dotés de l'outil informatique et permettant d'accueillir les clients et traiter les problèmes les concernant (abonnement, facturation, recouvrement, traitement des réclamations) ;
- Renforcement de la fonction clientèle par l'implication d'un privé professionnel par le biais du contrat de service en 2001 pour une période de 5 ans. Les objectifs du contrat de service au plan de la clientèle sont de : renforcer la gestion commerciale, améliorer le niveau de satisfaction de la clientèle, réduire le coût de la gestion commerciale par abonné, transférer le savoir-faire au personnel de l'ONEA.
- Développement de la communication pour améliorer la satisfaction de la clientèle et l'image de marque de l'ONEA ;
- Lancement des enquêtes de satisfaction pour mesurer et améliorer la satisfaction des clients par rapport aux services ONEA.

5.7 Volet ressources humaines

Les effectifs pléthoriques de l'ONEA ont été réduits et cette réduction a été accompagnée par :

- le recrutement de compétences nouvelles comme : les analystes financiers, les juristes, les informaticiens, les spécialistes SIG, les communicateurs et les sociologues.
- un centre de formation professionnel a été créé pour améliorer les compétences du personnel existant par des formations adaptées.
- des outils de gestion des ressources humaines (description des postes, tableau de bord, profil de poste, entretien annuel etc..) ont été introduits.

6. Difficultés rencontrées et facteurs de réussite

Les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme de l'ONEA se situent au niveau de :

- l'acceptation par les autorités de nouveaux tarifs assurant le recouvrement des coûts ;
- la mise en œuvre des mesures préconisées par l'audit social: réduction des effectifs notamment;
- l'amélioration de la gestion comptable pour aboutir à la certification des comptes par un auditeur financier international (comptes de 1993, 1994, 1995 non certifiés) ;
- le maintien de l'ONEA comme société d'état (ce point a été l'objet d'âpres débats avec certains partenaires qui doutaient de la capacité de l'ONEA à conduire le projet ZIGA et à gérer de manière satisfaisante les installations ainsi que les clients qui allaient connaître un accroissement sensible) ;
- la capacité managériale des cadres appelés à gérer l'ONEA comme une entreprise de type privée alors que leurs connaissances en management étaient rudimentaires.

Les facteurs qui ont permis de vaincre ces difficultés et réussir la mise en œuvre de la réforme sont les suivants :

- l'engagement fort des autorités politiques qui ont su apporter le soutien nécessaire pour opérer les changements (politique tarifaire, respect de l'autonomie, composition du CA, respect des dispositions du contrat plan) ;
- la stabilité et le leadership des dirigeants de l'ONEA qui ont cru à la réforme malgré les difficultés et ont su conduire l'ensemble du personnel pour opérer les changements ;

- l'adhésion du personnel qui consenti à certains moments des efforts nécessaires et accepter certains changements dans un contexte d'ajustement structurel qui dans certaines sociétés a conduit à des licenciements massifs ;
- le choix du conseil d'administration qui a permis de prendre des décisions clé touchant à l'organisation de l'ONEA et la gestion du personnel ;
- l'appui des partenaires techniques et financiers qui ont accepté de manière consensuelle des décisions sur des questions clé et engager des financements importants dans les projets de renforcement de l'approvisionnement en eau potable des centres ONEA et de la ville de Ouagadougou notamment, ainsi que dans le développement de l'assainissement.

7. Perspectives

Pour maintenir le cap, l'ONEA s'appuie sur trois leviers :

- le développement du management de l'entreprise à travers la formalisation du plan stratégique 2004-2008, la mise en place d'un système de management de la qualité : démarche ISO 9001 2000, la révision du schéma directeur informatique et la mise en place d'un logiciel clientèle de nouvelle génération
- les audits :
 - audit du contrat du contrat plan : engagements de l'ONEA et de l'Etat
 - audit de l'intégrité du modèle financier et recommandations sur les tarifs et la maîtrise des charges
 - audit des comptes par un auditeur financier international
- l'amélioration de la couverture en eau potable des centres urbains en jouant un rôle moteur dans une dynamique de partenariat avec les autres acteurs et dans le cadre de la décentralisation en cours au Burkina Faso.

8. Conclusion

La réforme du secteur de l'hydraulique urbaine au Burkina Faso a permis d'atteindre des résultats appréciables en termes d'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement en milieu urbain et en terme d'équilibre financier du secteur. L'originalité de cette réforme réside dans le fait qu'elle est restée dans le cadre public et a bénéficié de l'implication par contrat de service de l'intervention d'un professionnel pour les fonctions clientèle et financière.

Les résultats montrent qu'une société publique peut être performante si la volonté politique et le leadership sont réunis comme c'est le cas pour l'ONEA.

Les défis à relever sont encore nombreux mais le capital d'expérience accumulée constitue une bonne base pour aller de l'avant.